

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
CURSO DE MESTRADO**

JAVIER RODRIGO MAIDANA

**OPERAÇÕES DE PAZ MULTIDIMENSIONAIS DAS NAÇÕES
UNIDAS: CONSOLIDAÇÃO (OU NÃO) DESSE INSTITUTO
JURÍDICO INTERNACIONAL PARA SITUAÇÕES DE PÓS
CONFLITO INTRAESTATAIS A PARTIR DA EXPERIÊNCIA
DA MISSÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ESTABILIZAÇÃO
DO HAITI, MINUSTAH**

**FLORIANÓPOLIS
2012**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
CURSO DE MESTRADO**

Javier Rodrigo Maidana

**OPERAÇÕES DE PAZ MULTIDIMENSIONAIS DAS NAÇÕES
UNIDAS: CONSOLIDAÇÃO (OU NÃO) DESSE INSTITUTO
JURÍDICO INTERNACIONAL PARA SITUAÇÕES DE PÓS
CONFLITO INTRAESTATAIS A PARTIR DA EXPERIÊNCIA
DA MISSÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ESTABILIZAÇÃO
DO HAITI, MINUSTAH**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, Área de concentração em Direito e Relações Internacionais, da Universidade Federal de Santa Catarina, em cumprimento a requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Arno Dal Ri Júnior, Phd

Florianópolis

2012

Javier Rodrigo Maidana

OPERAÇÕES DE PAZ MULTIDIMENSIONAIS DAS NAÇÕES UNIDAS: CONSOLIDAÇÃO (OU NÃO) DESSE INSTITUTO JURÍDICO INTERNACIONAL PARA SITUAÇÕES DE PÓS CONFLITO INTRAESTATAIS A PARTIR DA EXPERIÊNCIA DA MISSÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ESTABILIZAÇÃO DO HAITI, MINUSTAH

Esta dissertação foi julgada adequada para obtenção do título de Mestre em Direito e aprovada em sua forma final pela coordenação do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, na área Direito e Relações Internacionais.

Banca Examinadora:

Presidente

Prof. Arno Dal Ri Júnior, Phd (UFSC/PPGD)

Membro Externo

Prof. Doutor Jorge Fontoura Nogueira (UniCEUB)

Membro

Prof. Doutora Clarissa Franzoi Dri (UFSC/CSE)

Membro Suplente

Prof. Doutor Ricardo Soares Stersi dos Santos (UFSC/PPGD)

Coordenador

Prof. Doutor Luiz Otávio Pimentel (UFSC)

Florianópolis, março de 2012

*Dedico meu trabalho à minha mãe,
Margareth Nercolini, aos meus entes
queridos e a todos os “idealistas sem
ilusões” (John Kennedy).*

AGRADECIMENTOS

Devo dizer, inicialmente, que agradecer nominalmente a cada pessoa que me ajudou a confeccionar essa dissertação não seria viável. Entretanto, ainda que feito menção a algumas pessoas, todos os demais me vieram à lembrança com forte sentimento de carinho e gratidão.

Agradeço imensamente ao professor Arno Dal Ri Jr., por seus ensinamentos desde meu período de graduação, por acreditar no meu trabalho, questionar minhas opiniões e me proporcionar oportunidades para meu aprimoramento enquanto profissional e indivíduo.

Aos membros da comissão avaliadora por aceitarem de bom grado o convite. Ao professor Jorge Fontoura pela sua acessibilidade e comprometimento com o trabalho. À Professora Doutora Clarissa Franzoi Dri por sempre ter me incentivado à pesquisa e a vida acadêmica. Ao Professor Doutor Ricardo Soares Stersi dos Santos pela disposição em participar da avaliação.

Aos professores que me acolheram em meu período de estudos e aprofundamento da pesquisa em Milão na *Università degli Studi di Milano* e as demais pessoas que contribuíram positivamente para o sucesso da viagem. Aos professores Manlio Frigo, Roberta Clerici, Gabriella Venturini e Naiara Posenato os meus sinceros agradecimentos.

Ao Grupo de Pesquisa em Direito Internacional e Integração Regional *Ius Gentium* CNPq/UFSC, representando a *famiglia* que fiz durante a trajetória na universidade. Sou grato pelos momentos de debates, trabalhos, companheirismo e descontração, tendo a certeza de ela continuará a crescer e ajudar na formação e aprimoramento acadêmico de seus empenhados membros.

Ao grupo irmão *Ius Commune* CNPq/UFSC, pelo intercâmbio e reconhecimento mútuo da excelência acadêmica, completando os “amigos da sala 313”.

Aos meus amigos e companheiros de mestrado com os quais enfrentei os desafios de prazos, leituras, fichamentos, apresentações, indagações, apreensões. A amizade formada nesses anos também se encontra presente nos trechos deste trabalho.

Às instituições como a Universidade Federal de Santa Catarina e seus servidores pela experiência angariada. À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pelo apoio financeiro. E ao Exército Brasileiro nas figuras do Major Marcello Yoshida e Major Reinaldo Calderaro por sua fundamental contribuição através de relatos das experiências vividas em campo para compreender

melhor a vida prática do tema em estudo.

Por fim, aos amigos e minha família pelo apoio e compreensão incondicional principalmente nas figuras de minha mãe Margareth Nercolini, aos primos Luciane e Carlinhos, e Olga Godha por suas especiais contribuições acadêmicas e fraternais.

RESUMO

O presente trabalho analisa o instituto jurídico das operações de paz das Nações Unidas. Este instrumento entra na relação guerra e paz, apresentando uma nova possibilidade para que se mantenha a última. É uma maneira de atuação da Comunidade internacional para auxiliar na consolidação de um processo de paz interestatal ou intraestatal, após a concordância das partes envolvidas e assinaturas de acordos de paz. Neste sentido, o presente trabalho procura apresentar, por meio da análise das fontes doutrinárias, técnicas e críticas sobre tais atividades, uma categorização geral das operações de paz. Isto para diferenciá-las de outras formas de atuação da ONU, bem como refinar a visão do leitor quanto às especificidades, complexidades e limites presentes no instituto para observar como ele se comporta em um caso específico selecionado (Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti - MINUSTAH), tendo-o como parâmetro para se chegar a conclusões quanto à validade de sua aplicação em processos de paz futuros.

Palavras-chave: Direito Internacional, Operações de Paz, Nações Unidas, Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti – MINUSTAH, Manutenção da Paz e Segurança Internacional.

ABSTRACT

This research analyzes the legal institution of United Nations peacekeeping operations. This instrument enters into war and peace relations, providing a new possibility to keep peace. It is a way of action of the international Community to assist the consolidation of an inter-state or intra-state peace process after the involved parties' concordance and the signing of peace agreements. Thereby, the following study intends to show, by analyzing doctrinal sources, techniques and critics about such activities, a general categorization of peace operations. This is made with the intention to differentiate them from the others UN forms of acting, as well to refine the reader's vision about the specificities, complexities and limits which are present in this institute, in order to observe how it behaves in a selected particular case (United Nation Stabilizations Mission in Haiti – MINUSTAH), having it as a parameter to reach conclusions regarding the validity of its application in future peace processes.

Key-Words: International Law, United Nations Peacekeeping Operations, United Nations, United Nation Stabilizations Mission in Haiti – MINUSTAH, International Peace and Security.

RIASSUNTO

Il presente studio analizza l'istituto giuridico delle operazioni di pace delle Nazioni Unite. Questo strumento si inserisce nella relazione tra guerra e pace, configurandosi come una nuova possibilità per mantenere la seconda. È un metodo per mezzo del quale la Comunità internazionale attua al fine di favorire il consolidamento di un processo di pace inter-statale o intra-statale in seguito all'accordo tra le parti interessate e la successiva firma dei trattati di pace. In questo senso, il presente testo intende esporre, avvalendosi dell'analisi di fonti dottrinarie, tecniche e critiche elaborate su tali attività, una categorizzazione generale delle operazioni di pace, distinguendole dalle altre modalità di azione delle Nazioni Unite, nonché perfezionare la visione del lettore sulle particolarità, complessità e limiti insiti nell'istituto, per infine osservare il suo comportamento in un particolare caso selezionato (Missione delle Nazioni Unite per la Stabilizzazione di Haiti- MINUSTAH), mantenendolo come parametro idoneo alla formulazione di alcune conclusioni circa la validità della sua applicazione nei futuri processi di pace.

Parole chiave: Diritto Internazionale, Operazione di Pace delle Nazioni Unite, Nazioni Unite, Missione delle Nazioni Unite per la Stabilizzazione di Haiti – MINUSTAH, Mantenimento della Pace e della Sicurezza Internazionale.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Intersecções e Áreas Cinzentas	66
---	----

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Autoridade e Responsabilidade.....	199
Gráfico 2 - Estabilidade Política e Ausência de Violência.....	200
Gráfico 3 - Efetividade do Governo	200
Gráfico 4 - Qualidade Regulatória	200
Gráfico 5 – Estado de Direito.....	201
Gráfico 6 - Controle da Corrupção.....	201

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CARICOM	Comunidade do Caribe
CIMIC	Cooperação Civil-Militar; do inglês: <i>Civil-Military Cooperation</i>
CivPol	Polícia Civil; do inglês: <i>Civilian Police</i>
CONOPS	Conceito de Operação; do inglês: <i>Concepts of Operations</i>
DDR	Desarmamento, Desmobilização e Reintegração; do inglês: <i>Desarmament, Demobilization and Reintegration</i>
DFS	Departamento de Apoio Logístico; do inglês: <i>Department of Field Support</i>
DPKO	Departamento de Operações de paz; do inglês: <i>Department of Peacekeeping Operations</i>
DPA	Departamento de Assuntos Políticos; do inglês: <i>Department of Political Affairs</i>
DSRSG	Deputado do Representante Especial do Secretário Geral; do inglês: <i>Deputy Special Representative of the Secretary-General</i>
DUF	Diretivas para o Uso da Força; do inglês: <i>Directives on the Use of Force</i>
EAD	Divisão de Assistência Eleitoral; do inglês: <i>Electoral Assistance Division</i>
FADH	Forças Armadas do Haiti
GBV	<i>Gender-Based Violence</i>
HOM	Líder da Missão; do inglês: <i>Head of Mission</i>
HOMC	Líder da Missão Militar; do inglês: <i>Head of the Military Component</i>
IDP	Deslocados internos; do inglês: <i>Internal Displaced Persons</i>
IMPP	Processo de Planejamento Integrado da Missão; do inglês: <i>Integrated Mission Planning Process</i>
IMTF	Força Tarefa Integrada da Missão; do inglês: <i>Integrated Mission Task Force</i>
ISF	Plano de Implementação do Mandato ou Quadro Estratégico Integrado; do inglês: <i>Mandate Implementation Plan or Integrated Strategic Framework</i>
JMAC	Centro de Análise de Missão Conjunta; do inglês:

	<i>Joint Mission Analysis Center</i>
LEA	Agência de Aplicação da Lei; do inglês: <i>Law Enforcement Agency</i>
MINURSO	<i>United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara</i>
MINUSTAH	<i>United Nations Stabilization Mission in Haiti - Mission des Nations Unies pour la Stabilisation en Haïti</i>
MIPONUH	<i>United Nations Civilian Police Mission in Haiti</i>
MLT	Equipe da Liderança da Missão; do inglês: <i>Mission Leadership Team</i>
MONUC	<i>United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo</i>
MONUSCO	<i>United Nations Organization Stabilizations Mission in the Democratic Republic of Congo</i>
OCHA	Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários; do inglês: <i>Office for the Coordination of Humanitarian Affairs</i>
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONUC	<i>United Nations Operations in Congo</i>
ONUMOZ	<i>United Nations Operation in Mozambique</i>
ONUSAL	<i>United Nations Observer Mission in El Salvador</i>
OROLSI	Escritório de Estado de Direito e de Instituições de Segurança; do inglês: <i>Office of Rule of Law and Security Institutions</i>
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PCC	Países Contribuintes com Policiais; do inglês: <i>Police Contributing Countries</i>
PNH	Polícia Nacional Haitiana
QIPs	Projetos de Impacto Rápido; do inglês: <i>Quick Impact Projects</i>
RoE	Regras de Engajamento; do inglês: <i>Rules of Engagement</i>
SMG	Grupo de Gestão Sênior; do inglês: <i>Senior Management Group</i>
SOFA	<i>Status of Force Agreements</i>
SOMA	<i>Status of Mission Agreements</i>
SRSO	Representante Especial do Secretário Geral; do inglês: <i>Special Representative of the Secretary-General</i>
SSR	Reforma do Setor de Segurança; do inglês: <i>Security</i>

	<i>Sector Reform</i>
TCC	Países Contribuintes com Tropas; do inglês: <i>Troop Contributing Country</i>
UNAMA	<i>United Nations Assistance Mission in Afghanistan</i>
UNAMIR	<i>United Nations Assistance Mission in Rwanda</i>
UNAMSIL	<i>United Nations Mission in Sierra Leone</i>
UN-CIMIC	<i>United Nations Civil-Military Coordination</i>
UN-CMCoord	<i>United Nations Civil-Military Coordination - OCHA</i>
UNCT	<i>United Nations Country Team</i>
UNCJS	<i>United Nations Criminal Justice Standards for Peacekeeping Police</i>
UNEF (I e II)	<i>United Nations Emergency Force (I e II)</i>
UNMIH	<i>United Nations Mission in Haiti</i>
UNMIK	<i>United Nations Interim Administration Mission in Kosovo</i>
UNIFIL	<i>United Nations Interim Force in Lebanon</i>
UNMISS	<i>United Nation Mission in the Republic of South Sudan</i>
UNOGIL	<i>United Nation Observation Group in Lebanon</i>
UNOSOM (I e II)	<i>United Nations Operation in Somalia (I e II)</i>
UNFICYP	<i>United Nations Peacekeeping Force in Cyprus</i>
UNPOL	Polícia das Nações Unidas; do inglês: <i>United Nations Police</i>
UNPREDEP	<i>United Nations Preventive Deployment Force</i>
UNPROFOR	<i>United Nations Protection Force</i>
UNSF	<i>United Nations Security Force in West New Guinea</i>
UNSMIH	<i>United Nations Support Mission in Haiti</i>
UNTAET	<i>United Nations Transitional Administration in East Timor</i>
UNTEA	<i>United Nations Temporary Executive Authority</i>
UNTMIH	<i>United Nations Transition Mission in Haiti</i>
UNTSO	<i>United Nations Truce Supervision Organization</i>

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
1 A PRÁTICA INTERNACIONAL DO INSTITUTO DAS OPERAÇÕES DE PAZ: SEUS AJUSTES FRENTE AOS NOVOS CONFLITOS INTERNACIONAIS	21
1.1 AS TRANSFORMAÇÕES CONTEXTUAIS PREPARATÓRIAS PARA O ADVENTO DAS OPERAÇÕES DE PAZ	21
1.1.1 As gerações das operações de paz	32
1.1.1.1 <i>Primeira Geração ou Operações Tradicionais</i>	33
1.1.1.2 <i>Segunda Geração ou Operações Multidimensionais</i>	37
1.1.1.3 <i>Terceira e Quarta Geração das Operações de Paz</i>	43
1.2 AS CATEGORIAS DE AÇÃO DAS OPERAÇÕES DE PAZ	47
1.2.1 Atividades de diplomacia preventiva (<i>preventive diplomacy</i>)	51
1.2.2 Ações de promoção da paz (<i>peacemaking</i>)	53
1.2.3 Operações de manutenção da paz (<i>peacekeeping</i>)	55
1.2.4 Operações de imposição da paz (<i>peace-enforcement</i>)	59
1.2.5 Operações de consolidação da paz (<i>peacebuilding</i>)	62
1.2.6 Conceituações conflitantes	64
1.3 OS PRINCÍPIOS ESSENCIAIS ÀS OPERAÇÕES DE PAZ	68
1.3.1 A tríade fundamental das missões de paz	68
1.3.1.1 <i>O princípio do consenso</i>	69
1.3.1.2 <i>O princípio da imparcialidade</i>	78
1.3.1.3 <i>O princípio do não uso da força, salvo em legítima defesa e do mandato</i>	84
2 DIVERSIFICAÇÃO DAS ATIVIDADES, A SUA COORDENAÇÃO EM CAMPO E SEUS LIMITES	95
2.1 LEGITIMIDADE, MANDATO E OUTROS DOCUMENTOS ESSENCIAIS ÀS OPERAÇÕES DE PAZ	96
2.1.1 A legitimidade e legalidade das operações de paz	97
2.1.2 O Mandato das operações de paz e demais documentos complementares	104
2.2 AS ATIVIDADES MULTIDIMENSIONAIS DAS OPERAÇÕES	110
2.2.1 Aprimoramento das atividades militares	112
2.2.2 Polícia Civil das Nações Unidas	118
2.2.3 Demais programas das operações de paz	125
2.2.3.1 <i>Fortalecimento do Estado de Direito</i>	126
2.2.3.2 <i>Assistência Eleitoral</i>	128

2.3	A QUESTÃO DA INTEGRAÇÃO DAS ATIVIDADES NAS OPERAÇÕES DE PAZ MULTIDIMENSIONAIS	134
2.3.1	Os três níveis de integração e suas agências.....	136
2.3.2	Cooperação Civil-Militar: o modelo UN-CIMIC	145
3	O DESENVOLVIMENTO DO INSTITUTO NA PRÁTICA: ALTOS E BAIXOS NO CASO DA MINUSTAH, QUAL A CONCLUSÃO?	152
3.1	CONTEXTO PRÉ MINUSTAH.....	152
3.2	AS TRÊS RESPONSABILIDADES DA ONU: DA SEGURANÇA E ESTABILIDADE DO AMBIENTE, DO PROCESSO POLÍTICO E DOS DIREITOS HUMANOS	165
3.2.1	Segurança e estabilidade do ambiente	166
3.2.2	Processo Político.....	178
3.2.3	Direitos Humanos	184
3.3	O PREVISTO, O OCORRIDO, AS PECULIARIDADES E ALGUMAS CONCLUSÕES	192
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	205
	REFERÊNCIAS	212

INTRODUÇÃO

O primeiro Secretário Geral das Nações Unidas, Dag Hammarskjöld, atuou de 1953 a 1961. Foi sob seus trabalhos que se deu origem à primeira operação de paz das Nações Unidas. Suas ações deram o prelúdio a esse novo instituto da Organização das Nações Unidas (ONU), voltado para a prestação de auxílio internacional a um processo de paz em andamento.

Este trabalho acadêmico visa justamente analisar tal instituto jurídico internacional. As operações de paz das Nações Unidas estão presentes no cotidiano dos Estados, compondo uma força internacional para promover e garantir a estabilização de regiões conflituosas por meios pacíficos, com a anuência das partes envolvidas. Acompanhando, entretanto, as notícias e alguns resultados do desempenho das citadas missões, põem-se a dúvida da efetividade delas. Em outras palavras, quais são os problemas que se impõe ao instituto na tentativa de lograr aquilo que se dispõe a realizar? Ele apresenta uma estruturação para isso? O que define uma operação de paz e a diferencia de outras ações da ONU? O que lhe dá legitimidade para serem praticadas pela organização sem desprezitar o Direito Internacional?

Essas questões preliminares é que levaram à escolha do tema e sua problematização. Afinal, sua prática é uma realidade e continuam a ser lançadas novas missões, nos mais variados contextos, destarte as críticas e falhas ocorridas, principalmente na década de 1990. Ademais, vê-se que organizações regionais começam a adotar atividades em conjunto com as operações de paz das Nações Unidas e até lançar suas próprias operações em moldes semelhantes, difundindo ainda mais o uso desse instrumento.

Logo, para começar a delinear os limites da pesquisa, deve-se identificar e qualificar bem o que são essas operações. Utilizou-se a obra principal de Giovanni Cellamare, intitulada *Le operazioni di peace-keeping multifunzionali*¹, como marco teórico no intuito de se qualificar devidamente o que são essas novas operações de paz da ONU. Por não se confundirem com ações realizadas por uma coalizão multinacional e tampouco serem iguais às primeiras operações lançadas nos anos de 1950 a 1990, a obra foi fundamental para esclarecer as fronteiras que

¹ CELLAMARI, Giovanni. *Le operazioni di peace-keeping multifunzionali*. Torino: G. Giappichelli Editore, 1999.

configuram essas missões e quais os principais pontos que as diferenciam entre si.

A citada obra explicita bem os termos das operações de paz, sendo suas reflexões complementadas com outras bibliografias e documentos da própria ONU relativos ao tema, utilizando-se do método dedutivo para se confeccionar o texto desta dissertação. Também deve-se escolher uma das mais de uma dezena de missões para se observar o comportamento do instituto em campo, para saber como todo o arcabouço técnico se comporta e quais as implicações do emprego delas em campo.

Porquanto, justamente para bem delimitar o que se entende por operações de paz empreendeu-se um estudo criterioso de pesquisa das mais recentes informações que as definem, tanto da doutrina quanto dos textos da própria organização. Ainda há confusão ao se identificar o que é uma operação de paz e como ocorre. O escopo do primeiro capítulo consistiu em esclarecer o que forma e caracteriza tais missões. As gerações, as categorias de ações e os princípios formadores são as primeiras delimitações trabalhadas. Procura-se oferecer não somente a definição adotada para cada um dos itens e sim, apresentar de onde surgiram, o porquê de serem observadas, quais os últimos debates sobre as mesmas.

Desta forma, conclui-se o quadro geral de definição de operações de paz. Isso permite ao leitor diferenciar, com maior segurança, entre ações coercitivas, atividades de coalizões multinacionais, atividades de ingerência internacional, entre tantas outras possibilidades as quais não se emolduram no “quadro” da categoria das operações de paz.

O segundo momento já traz uma visão mais técnica e descritiva do instituto. Essa parte é essencial, visto que permite ao leitor especificar ainda mais o seu conhecimento. Observa o interior daquilo que compõem as operações, o mandato e demais documentos que as formam, as novas atividades realizadas pelas operações as quais as caracterizam como multidimensionais e a forma de coordenação interna e em campo de que dispõem. Assim, destaca-se a capacitação do instituto *in loco* e concretizar as intenções a ele confiada pelo seu mandato originário.

Destaca-se uma característica interessante a de se adaptar e se (re)inventar na criação de mecanismos e modelos de administração interna das próprias operações. Igualmente, observar-se-á os meios que esta procura desenvolver para melhor interagir em campo com a população civil local. Alguns programas implantados pelas operações

nascem da necessidade daquela realidade observada, demonstrando que não mais a simples presença de tropas militares que lavoram no local é suficiente para lograr os objetivos e sim, que se deve interagir na realidade local até onde lhe é permitido.

A proposta de análise deste trabalho, contudo, torna-se mais complexa de se realizar. Tendo consciência que o instituto em si, ainda, apresenta dificuldades internas, somam-se a isso as particularidades de cada contexto em que se atuou, atua-se e se atuará para verificar a validade de seu emprego. Para tanto, elegeu-se o caso da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH), para verificar como esse instituto está auxiliando (ou não) na implementação e no desenvolvimento do processo de paz, iniciado em 2004.

Delimitar-se-á em um caso, visto que cada operação de paz é, em partes, diferente uma das outras. Para tanto, o terceiro capítulo tratará dessas análises, atribuindo a uma missão específica a questão das dificuldades enfrentadas pelo próprio instituto em sua estrutura e com as variáveis características da região. Para este trabalho, foi selecionada a MINUSTAH.

Para configurá-la melhor, far-se-á uma apresentação do pano de fundo inicial da realidade haitiana antes do lançamento da operação de paz. O intuito é evidenciar a realidade na qual se encontrava o Haiti e quais as modificações, as melhoras e as deteriorações que ocorreram pelos trabalhos da ONU no país. Através dessa retrospectiva, também se poderá identificar que fatores específicos desse contexto influenciam na realização e na implementação do mandato no local.

De igual forma, essa última parte do trabalho trará as determinações, as críticas e o desempenho da MINUSTAH em suas três frentes de trabalho estabelecidas no mandato constitutivo da operação. A primeira eleita para análise foi a área da segurança, a qual procura garantir o bem estar da população civil nas ruas do país caribenho. Nesse setor, as medidas para combater os tráficos de diversas naturezas, o combate a grupos armados, as medidas para se estabelecer um Estado de Direito, o treinamento da própria polícia haitiana são alguns tópicos sob responsabilidade das Nações Unidas.

O segundo setor, o do processo político e eleitoral, tornou-se indispensável para a construção do caminho para a reconciliação política do país. O Haiti apresenta um histórico nesse setor, marcado por ditaduras, violências patrocinadas por políticos, perseguição e violenta repressão aos opositores do governo, formação de milícias particulares em prol de um partido. São fatores que desafiam a MINUSTAH a

implementar uma cultura de eleições periódicas livres e credíveis para a estabilização da vida política no país e, por consequência, dar a esse, novos rumos.

O terceiro e último setor em que a operação atua é o mais sensível aos demais, pois se trata da implementação e do respeito aos direitos humanos. Nesse setor, tanto os outros setores sob guarda da MINUSTAH, como outros a encargo do Estado haitiano, leia-se social e econômico, atingem diretamente as ações desempenhadas no país. Crise econômica mundial, falta de uma força nacional educada sob esses direitos, questões culturais, casos de abusos tanto por forças nacionais, como internacionais somam-se às recentes crises humanitárias resultantes do terremoto que atingiu o país no início de 2010 e do surto de cólera subsequente. Essas catástrofes trazem novos desafios e exigências locais a serem atendidos, tanto pela operação, como pelos demais atores envolvidos na questão do Haiti.

Em meio a todo esse ambiente, procurar-se-á destacar aquilo que está sendo feito, as decisões da MINUSTAH para responder às crises, os mecanismos à disposição do instituto para atingir os objetivos idealizados pela organização. Críticas sobre a eficácia e eficiência dessas ações serão igualmente mencionadas para uma análise mais completa e para se elaborar, com maior qualidade, uma conclusão acerca da validade da implantação desse instituto, numa situação concreta de crise intraestatal moderna.

Para finalizar este trabalho acadêmico, ponderar-se-ão as previsões da resolução constitutiva da missão e seus objetivos, as censuras feitas à presença, às (in)atividades desenvolvidas pela operação ao longo de 2004 a 2011, e alguns índices desenvolvidos por estudos de grupos internacionais sobre a situação do Haiti. Por meio dessa proposta se poderá chegar a algumas conclusões acerca do instituto das operações de paz, em um caso específico selecionado para estudo.

As traduções das obras em língua estrangeira constantes no presente trabalho são de inteira responsabilidade do autor².

² No tocante aos aspectos técnicos da redação, é importante salientar ainda, que serão observadas as últimas determinações da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), com a ressalva de que, na NBR nº 10520:2002, o modelo de citação autor-data e numérico serão excepcionadas da estrita regra da ABNT. Isso, porque serão utilizadas as referências bibliográficas em nota de rodapé (numérico), mesclando-se com notas explicativas em rodapé (instrumento permitido somente quando empregada a modalidade de citação autor-data).

1 A PRÁTICA INTERNACIONAL DO INSTITUTO DAS OPERAÇÕES DE PAZ: SEUS AJUSTES FRENTE AOS NOVOS CONFLITOS INTERNACIONAIS

1.1 AS TRANSFORMAÇÕES CONTEXTUAIS PREPARATÓRIAS PARA O ADVENTO DAS OPERAÇÕES DE PAZ

As operações de paz das Nações Unidas é um instituto internacional que abarca um conjunto de atividades desenvolvidas sob seu comando, as quais apoiam a Comunidade internacional³ na gestão de complexas crises que ofereçam ameaças à segurança e à paz desta. Resultam de séculos de experiências internacionais envolvendo a

³ Entende-se, neste trabalho, por Comunidade internacional o conceito trabalhado por Roberto Ago. Conceitua o autor que: “A Comunidade internacional, como o próprio nome denuncia, necessariamente pressupõe a existência de coletividades nacionais, ou estatais, com as suas características, estruturas e instituições. Mais precisamente, pressupõe a existência, em cada uma das citadas coletividades, daquelas entidades políticas ‘soberanas’ que nela desenvolvem suas funções no interesse da coletividade e nela exercitam os relativos poderes, assim como daquelas entidades menores que, como satélites, completam a ação das primeiras. Como uma coletividade inter-individual pressupõe a existência, no ambiente natural em que essas aparecem, das pessoas físicas que a compõem, do mesmo modo uma coletividade como a Comunidade internacional, formada por entidades políticas soberanas, pressupõem a existência destas mesmas entidades nos ambientes sociais que a expressam. São precisamente estas entidades políticas, soberanas na sua respectiva coletividade nacional, entidades às quais se unem em um todo as outras que com elas participam do exercício das prerrogativas do poder público, que constituem os Estados enquanto sujeitos das relações internacionais. São os Estados, assim entendidos, que juntos formam a Comunidade internacional, são eles os membros primários da citada Comunidade. E é por este motivo que a Comunidade internacional pode ser descrita, antes de mais nada, como uma coletividade de Estados, uma comunidade interestatal.” AGO, Roberto. Características Gerais da comunidade internacional e do seu direito. Tradução de Arno Dal Ri Júnior. In: *Revista Seqüência*. Junho, nº 56, 2008, p.16-17. Disponível em: <http://www.sumarios.org/sites/default/files/pdfs/33162_4228.PDF> Acesso em: 10 nov. 2008. Esse conceito se constrói em bases sociológicas e antropológicas, utilizando a noção de que é um ambiente em que entidades se relacionam e desse relacionamento decorrem efeitos. É nesse meio, Comunidade internacional, que os seus membros vivem e dão existência ao Direito Internacional. Este procura ordenar as relações entre os membros dessa comunidade, podendo citar como exemplo o processo e os regulamentos atinentes as operações de paz das Nações Unidas. Vale mencionar, ainda, que a Comunidade internacional não se materializa em nenhuma entidade existente hoje nesse cenário. Ela se apresenta no cotidiano de suas entidades formadoras sendo “reconhecido que esta Comunidade considera também, como seus membros primários, sujeitos não-estatais ou não propriamente estatais.” AGO. Características Gerais da comunidade internacional e do seu direito. In: *Revista Seqüência*. p. 19. São nessas linhas que se delimita o conceito de Comunidade internacional. Há outras nuances que envolvem o tema e conceituação desse termo, recomendando-se a leitura integral da citada obra.

dicotomia “guerra e paz”, compondo outro viés: as ações para manutenção da paz. Esta resulta das mudanças de compreensão acerca da guerra e da paz, inserindo-se como uma nova contribuição para a consolidação da última, no intuito de evitar um retorno a uma situação de guerra. Porquanto, para que se melhor compreenda em que universo se insere as operações de paz contemporâneas e o que procura realizar, faz-se mister abarcar, um pouco mais, a afinidade desenvolvida pelos três conceitos.

Esta relação entre guerra, paz, manutenção da paz por muito tempo privilegiou a prevalência da guerra frente aos outros termos. Até, então, conflitos bélicos eram vistos como elemento comum na relação entre os Estados e um meio até habitual e lícito para resolução de litígios entre as nações. Em consequência, conflitos eclodiam trazendo suas implicações como destruição, instabilidade na região afetada, desconfiança entre os membros da Comunidade internacional de suas épocas.

Estudiosos, a partir do século XVII ao XIX⁴, elaboram doutrinas a fim de meditar sobre a guerra em si, motivos de sua decorrência, as justificativas, os efeitos. Nota-se uma paulatina limitação, ou a

⁴ Citando pontualmente autores importantes de cada século, podemos destacar: a) no séc. XVII, a obra principal de Hugo Grotius (1583-1645) intitulada *De jure belli ac pacis* – “Do direito da Guerra e da Paz” – publicado em 1625, pela qual conceitua a guerra como algo comum, visto que o próprio “*jus gentium* (direito das gentes) não desaprova toda espécie de guerra.”; b) no século XVIII a obra de de Emmerich de Vattel (1714-1768) intitulada *Le droit des Gens* – “O Direito das Gentes” – publicado em 1758, cujo entendimento sobre a guerra é próximo dos moldes de Grotius, contudo defende que a própria lei natural dá meios para que as nações atinjam seus direitos e suas pretensões, preservando-as de um conflito, ou seja, por meios pacíficos; e c) no séc. XIX, destacar-se-á o trabalho de Immanuel Kant (1724-1804). O livro *A paz perpétua*, publicado em 1795, traz a visão do autor com relação a seis pontos a serem observados para se atingir um grau de paz internacional através de um pacto entre os povos, efetivado por “uma federação de tipo especial”. Este último traz um novo ponto: a coordenação entre os membros da Comunidade internacional para a manutenção da paz através de uma ação conjunta. As guerras, ainda que utilizadas para atender um determinado direito, começam a ser vistas como o último recurso. Só deveriam ser usadas depois de insucesso de outras vias mais pacíficas, como bem observou Vattel. Para maior aprofundamento, vide: GROTIUS, Hugo. *O Direito da Guerra e da Paz* / Hugo Grotius; trad. Ciro Mioranza, Ijuí: Unijui, 2004 – V.II. – (Coleção clássicos do direito internacional / Coord. Arno Dal Ri Júnior); KANT, Immanuel. *A Paz Perpétua e Outros Opúsculos*. Lisboa: Edições 70, 1995; VATTEL, Emmerich de. *O direito das gentes ou princípios da lei natural aplicado à condução e aos negócios das nações e dos governantes* / Emmerich de Vattel; trad. Ciro Mioranza. Ijuí: Ed. Unijui, 2008, (Coleção clássicos do direito internacional / Coord. Arno Dal Ri Júnior. Mais informações vide: MAIDANA, Javier Rodrigo. Reflexões pontuais acerca da guerra, da paz e da manutenção da paz: experiências da Comunidade internacional. In: *Estudos de direito internacional: Anais do 9º Congresso Brasileiro de Direito Internacional*. (Wagner Menezes Coord.) Curitiba:Juruá editora, 2011, pp. 393-404.

atribuição de novas formas de resolução de lides internacionais que evitem o uso desse instituto. Essa visão predominante sobre a guerra e seu exercício começou a ser modificada com o desenvolvimento de doutrinas visando o estabelecimento da paz frente à normalidade dos conflitos armados. Começa, então, o segundo elemento, a paz, ou melhor, um direito de paz, a tomar maior acuidade. Para embasá-la, elaboram-se propostas e métodos de resoluções pacíficas de conflitos e a preferência por estas para a resolução das lides, utilizando-se de práticas como negociações, arbitragens, entre os Estados que venham a discordar acerca de algum tema.

Não somente no campo teórico essa modificação se faz presente. Igualmente na prática, exemplos se desenvolveram na seara internacional com este intuito de procurar manter a paz através de resoluções de conflitos que não utilizem as armas. As primeiras tentativas de grande relevo foram as Conferências de Paz de Haia (1899 e 1907). Essas conferências sinalizam o maior destaque mencionado para o segundo termo do trinômio guerra/paz/manutenção da paz. Ainda que os motivos para realizá-las servissem tanto a interesses de evitar que Estados adversários se armem perigosamente, como para proteger civis vulneráveis na eclosão de um combate, as conferências tiveram grande importância para a relação dos três conceitos, por reforçar a ênfase ao direito à paz.

Assim, nos anos de 1899 e 1907, a defesa da paz destaca-se com a primeira e a segunda Conferência, realizadas em Haia. A primeira convocada por Mikhail Nikolayevich Muravyov, ministro das relações exteriores da Rússia e a segunda convocada pelo Czar russo Nicolau II. “Pelas Conferências se tem como um dos seus principais propósitos a limitação dos armamentos e dos orçamentos militares.”⁵ Visam, também, a humanização da guerra proibindo determinados tipos de armas, estabelecendo condutas a serem seguidas para a prevenção de conflitos e durante estes. A mais significativa delas, existente, até então, é a instalação da Corte Permanente de Arbitragem, tendo sede no “Palácio da Paz” em Haia.

A corte mencionada é uma formalização do método da arbitragem internacional, o qual consiste na eleição pelas partes em litígio de árbitros especializados num determinado tema, para auxiliá-las a chegarem ao alcance de uma resolução para o litígio. Essa

⁵ MORGHENTAU, Hans. *A Política Entre as Nações*. Brasília: Ed UnB, FUNAG/IPRI, 2003, p. 726

possibilidade já fora mencionada e defendida com o fim de ser adotada como meio preferencial para resolução de conflitos, ao invés do recurso das armas⁶. No caso da Corte Permanente de Arbitragem, esta é composta por uma lista de juristas indicados pelos Estados participantes da convenção para que, quando solicitada, possam eleger árbitros que participarão do processo de resolução da lide. Diferentemente das futuras instituições responsáveis pela paz e sua manutenção, a corte só age quando solicitada pelas partes, possuindo seções *ad hoc* sendo que, para cada novo caso, constitui-se um novo corpo arbitral.

Além das Conferências de Paz de Haia de 1899 e 1907, outra novidade surge no cenário internacional contribuindo para o fortalecimento da paz. Decorrencia direta do fim da Primeira Guerra Mundial (1914-1919), tem-se a consolidação da primeira organização internacional de grande porte chamada de Liga das Nações ou Sociedade das Nações (SdN 1919-1946). Ao contrário das Conferências, a SdN torna-se um órgão permanente com instituições próprias, órgãos específicos. A organização foi a maior concretização, à época, das doutrinas pacifistas.

Santi Romano, que vivenciou o nascimento desse novo ente internacional, traduz sua opinião alegando que:

A Sociedade das nações é, sob certo ponto de vista, a mais importante das uniões institucionais gerais, seja porque compreende sempre numerosos membros ainda que alguns deles deixando-a, seja porque, segundo o seu programa, tendia a afetar muitos aspectos fundamentais da vida internacional.⁷

⁶ Estas formas pacíficas já eram defendidas, a exemplo, nos Estudos de Vattel no séc. XVIII. As quatro principais formas de resolução anunciadas pelo autor são: a) a acomodação amigável, em que “cada um examine tranquilamente e de boa-fé o objeto da divergência e faça justiça”; b) a transação, a qual é “um acordo no qual, sem discutir a justeza das pretensões da outra parte”; c) A mediação “no qual um amigo comum oferece seus serviços [...]” para que os envolvidos possam se sentar a uma mesa de negociações para defenderem os seus direitos e chegarem numa satisfação para as duas partes; e d) a arbitragem quando as partes não conseguem chegar a uma solução e a confiam a sentença de um árbitro, “escolhido de comum acordo”. VATTEL, *O direito das gentes ou princípios da lei natural aplicado à condução e aos negócios das nações e dos governantes*, p. 625-627

⁷ “La Società delle nazioni è, sotto certi punti di vista, la più importante delle unioni istituzionali generali, sia perchè comprende sempre numerosi membri nonostante che parecchi di essi ne siano usciti, sia perchè, secondo il suo programma, tenderebbe ad interessare moltissimi e fondamentali aspetti della vita internazionale.” ROMANO, Santi. *Corso di diritto internazionale*. Padova: C.E.D.A.M, 1939, p. 94.

Essa instituição era algo inovador para os parâmetros do seu tempo. Surgiu, ainda, num momento em que se tinham, de um lado, os anseios de uma comunidade em arranjar meios para evitar guerras e conflitos de grandes proporções, e de outro, a já costumeira forma individual de agir dos Estados, inclusive pela via armada – tanto para manter o equilíbrio entre si, como ir atrás de interesses nacionais. Nesse contexto, a recém criada Liga tinha a árdua tarefa proposta, com a assinatura do Tratado de Versalhes em 1919, de ser a organização apta para garantir a paz internacional, além de:

[...] desenvolver a cooperação entre os sujeitos internacionais e garantir-lhes a paz e a segurança. Requer, portanto, impor novas obrigações internacionais, para evitar as guerras, para proteger a observância do direito internacional, seja consuetudinário, seja derivado de tratados, dando ainda a maior publicidade a estes últimos, também, por outros numerosos fins.⁸

A busca pela paz e seu fortalecimento é evidente. Essa lenta mutação da forma de pensar no cenário internacional pelos seus principais agentes colaborou para o deslocar da preponderância da guerra, suas apologias, para um novo período de pensamento pela paz e pelas formas pacíficas de resolução de conflitos⁹.

Por diferentes motivos – contexto histórico, dificuldades de funcionamento interno da SdN, a entrada e saída de Estados influentes como membros – a organização sofre uma falta de eficácia. Não conseguiu realizar sua função de manter a paz dando vazão para outro conflito de proporções globais, a Segunda Guerra Mundial (1939-1945).

⁸ “[...] *sviluppare la cooperazione fra i soggetti internazionali e garantirne la pace e la sicurezza. Essa quindi impone nuovi obblighi internazionali, per evitare le guerre, per proteggere l’osservanza del diritto internazionale, sia consuetudinario sia derivante da trattati, dando anche la maggiore pubblicità a questi ultimi, nonché, per numerosi altri fini.*” ROMANO, *Corso di diritto internazionale*, p. 97.

⁹ “Os mais conspícuos exemplos desses experimentos [doutrinas que tentam solucionar os problemas da ordem e da paz internacional] foram a Santa Aliança, as Conferências de Paz de Haia de 1899 e 1907, a Liga das Nações e as Nações Unidas. Essas organizações e conferências, juntamente com outros empreendimentos menos espetaculares destinados a moldar um mundo pacífico, tornaram-se possíveis graças a quatro fatores – espirituais, morais, intelectuais e políticos –, que começaram a convergir no começo do século XIX e culminaram na teoria e na prática dos assuntos internacionais, tais como aplicados no período compreendido entre as duas guerras mundiais”. MORGENTHAU. *A Política Entre as Nações*, p.721-722.

Ainda que a experiência da Liga das Nações não tenha sido considerada um sucesso, após a segunda grande guerra, as maiores potências verificaram a necessidade de se ter uma organização em moldes semelhantes à antiga. “Os autores da Carta das Nações Unidas não consideraram que os postulados da S.d.N fossem responsáveis pelo seu insucesso, mas, sim, o seu caráter inacabado.”¹⁰

Também a realidade mundial tinha se transformado. “Não era mais possível, mesmo em países com uma diplomacia forte, enfrentar os problemas mundiais de capital para capital”¹¹. Com as mazelas trazidas pela guerra e as tecnologias de comunicação não tão desenvolvidas e disseminadas, urgia um local em que possibilitasse ao Estado se reunir periodicamente, ou seja, havia a necessidade de um fórum para estes. Cria-se a Organização das Nações Unidas (ONU), com a Conferência de São Francisco de 1945.

Não somente a criação deste “fórum” mundial para os Estados se fez necessário como, também, a revisão nas formas de lidar com a questão do trinômio guerra, paz, manutenção da paz. Algumas mudanças foram inéditas por parte do advento da ONU em relação com o que já se tinha como ordinário na Comunidade internacional.

Com relação à guerra, por exemplo, teve-se, pela primeira vez, uma declaração expressa e inequívoca da proibição do recurso da força no cenário internacional¹². Não obstante, a Carta das Nações Unidas permite seu uso seguindo critérios como, por exemplo, a questão da legítima defesa do artigo 51¹³ da Carta. Como a função basilar da ONU

¹⁰ PELLET, Alain; DINH, Nguyen Quoc ; DAILLIER, Patrick. *Direito internacional público*.

2. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003, p 1010.

¹¹ “Il n'est plus possible, même pour les pays qui ont une diplomatie lourde, de traiter des problèmes mondiaux de capitale à capitale.” LEWIN, André. *L'ONU pour quoi faire ?*. Paris : Découvertes Gallimard, 2006, p. 32.

¹² A proibição se dá no artigo 2º §4 da Carta das Nações Unidas. “Artº.2 A Organização e os seus membros, para a realização dos objetivos mencionados no Artº.1, agirão de acordo com os seguintes princípios: [...] §4. Os membros deverão abster-se nas suas relações internacionais de recorrer à ameaça ou ao uso da força, quer seja contra a integridade territorial ou a independência política de um Estado, quer seja de qualquer outro modo incompatível com os objetivos das Nações Unidas”. SEITENFUS, Ricardo. *Legislação Internacional*. Barueri, SP: Manole, 2004, p.81.

¹³ *Artº.51* Nada na presente Carta prejudicará o direito inerente de legítima defesa individual ou coletiva, no caso de ocorrer um ataque armado contra um membro das Nações Unidas, até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias para a manutenção da paz e da segurança internacionais. As medidas tomadas pelos membros no exercício desse direito de legítima defesa serão comunicadas imediatamente ao Conselho de Segurança e não deverão, de modo algum, atingir a autoridade e a responsabilidade que a presente Carta atribui ao Conselho para levar a efeito, em qualquer momento, a ação que julgar necessária à manutenção ou ao restabelecimento da paz e da segurança internacionais. SEITENFUS, *Legislação Internacional*,

tornou-se a de manter a paz e a segurança internacional, ainda assim poderão ocorrer situações em que um Estado necessite se defender até que a organização tome alguma medida efetiva. Se o fizer dentro dos parâmetros estabelecidos pelas Nações Unidas, tanto na sua Carta como na prática da organização, o uso da força não ganha o caráter de ilícito internacional¹⁴. Assim, por estar dentro desses objetivos que abrangem os ideais das Nações Unidas, seu uso não se torna ilegal.

Essa possibilidade é específica, pois se pretende manter o controle da organização nos ânimos bélicos dos Estados. Assim como tentou fazer sua predecessora, a ONU procura estabelecer e manter a paz mundial. Mais que em outros momentos históricos, a paz recebe maiores atenções, mais, inclusive, no que se tinha na SdN.

Lembre-se que no Pacto da Liga das Nações, a guerra ainda era considerada um recurso legítimo à disposição dos Estados, sinal de sua soberania. O Pacto introduziu apenas a idéia de prazo moratório: a guerra era uma opção legal para dirimir controvérsias, mas não deveria ser preferida. [...] Dentro do sistema da ONU, os únicos empregos legítimos da força armada decorrem da aplicação do princípio da legítima defesa individual ou coletiva (art. 51) ou do cumprimento de mandato aprovado pelo CSNU [Conselho de Segurança das Nações Unidas] (arts. 42,48,53).¹⁵

Um fator que veio a contribuir em seguida, para que, em caso de discordâncias internacionais se empregassem os procedimentos pacíficos, é o poder destrutivo que os armamentos estavam adquirindo.

p. 90.

¹⁴ A questão da legítima defesa possui ainda grande polêmica em seus contornos. Pelo texto vago, e aberto a interpretações diferentes, se sustentam duas correntes principais quanto à sua aplicação prática: a) a legítima defesa preventiva defendida com veemência pela política de defesa dos Estados Unidos; b) e a legítima defesa preemptiva adotada pela maioria da doutrina (Conforte e Focarelli; Fontoura; Pellet, Dinh, Daillier; Baptista) como a mais correta interpretação do que realmente queria se definir com o artigo 51 da Carta das Nações Unidas. Para um maior aprofundamento sobre o tema vide: DIAS, Caio Gracco Pinheiro. *Contra a Doutrina "Bush": Preempção, Prevenção e Direito Internacional*. 2007. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2135/tde-30072007-155126/>>. Acesso em: 17 set. 2009.

¹⁵ FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse da. *O Brasil e as Operações de Manutenção de Paz das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 1999, p. 57.

A alusão ao surgimento da “consciência atômica”¹⁶, como bem denomina Norberto Bobbio, constitui uma das transformações mais significativas na forma de se ver os conflitos internacionais fortalecendo ainda mais o papel da ONU para manter a paz na seara internacional. A tomada dessa consciência é reflexo do poder destrutivo, extremamente elevado, do artefato atômico, pondo em risco o próprio conceito de vitória esperado numa guerra, em seus aspectos – político, econômico, humano. Esta é uma das mudanças que mais contribuíram para a alteração na forma de sopesar as relações entre guerra/paz/manutenção da paz. Ao mesmo tempo em que a paz ganha ênfase, a guerra continua a ser deslocada de seu espaço de predominância, tanto pelas experiências pretéritas, como pelas novas armas com alto poder destrutivo, tornando-as desvantajosas aos perpetradores dos conflitos.

Definido esse panorama entre a guerra e paz, as Nações Unidas se encontram num momento em que mais que consolidar a paz, procura fazer a sua manutenção. Malgrado a organização entre subitamente no período da Guerra Fria (1947-1991), esta recebe e esmera-se para executar as duas principais tarefas a ela confiada pela Comunidade internacional, quais sejam a de manter a segurança e a paz internacional. Para tal, vale lembrar que a ONU introduz novas formas e aprimora os mecanismos anteriormente presentes na Liga das Nações, como se pode observar nos capítulos VI e VII da Carta das Nações Unidas.

O contexto dessa guerra, no entanto, conduz, fortemente, a uma paralisação da maior parte das atividades voltadas a uma atuação direta da organização pelos citados capítulos da Carta. Isso devido às situações de tensão internacional pelo poder de veto pertencente aos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança – Estados Unidos,

¹⁶ Em seu livro *O problema da guerra e as vias da paz*, o autor faz uma análise das novas teorias e formas de se observar a questão da guerra e da paz com os fenômenos do final do séc. XX – Guerras Mundiais, bombas atômicas, Guerra Fria. Em particular, a “consciência atômica” traz novas razões para que as guerras se tornem, de acordo com as correntes trabalhadas no livro, *impossíveis* ou *injustificáveis* devido ao poder destrutivo que elas ganham. “Existem outras razões para firmar que a nova guerra[atômica] não pode ser comparada às do passado, [...]: Uma filosófica ou, [...] metafísica. Nenhuma guerra do passado por mais longa e cruel que tenha sido, colocou em perigo toda a história da humanidade. [...] A segunda razão é também de caráter filosófico: [...] a novidade da justificação é justamente a melhor prova da novidade do evento. Dizendo que a guerra termonuclear nos põem diante de uma virada, não queremos dizer que é ela injustificável: basta mostrar que para justificá-la é necessário pôr de lado as filosofias da guerra até agora propostas. A terceira razão é utilitária [...]: a guerra termonuclear não convém ao objetivo. O primeiro objetivo da guerra é a vitória (daí parecer extravagante a comparação da guerra com o jogo, retomada por recentes teorias: o primeiro objetivo do jogo é o próprio jogo).” BOBBIO, Norberto. *O problema da guerra e as vias da paz*. Tradução Álvaro Lorencini. São Paulo: Editora UNESP, 2003, p. 60-61.

França Inglaterra, China e a então União das Repúblicas Socialista Soviética, atualmente Rússia – e a conjuntura bipolar. Ainda assim, a ONU consegue atuar em alguns episódios e, de forma inovadora, faz-se presente no local propenso ao conflito com contingentes formados pelos membros da própria organização, objetivando transmitir um caráter mais imparcial das tropas atuantes.

A partir desse tipo de ação é que começa a ganhar maior notoriedade medidas que almejem a manutenção da paz, somando-se aos procedimentos para firmá-la. A organização principia, então, o agir em locais em que a paz se faz presente, porém, é instável ou necessita de apoio para consolidar acordos de paz firmados entre as partes, anteriormente, em conflito. A ONU passa a atuar por outros métodos pacíficos que aqueles tradicionais de resolução de conflitos como arbitragem, bons ofícios, negociações para formar a paz, mais que isso, começa a se fazer presente no local de instabilidade para dar maior constância aos processos de paz.

Esses contingentes da ONU, suas funções, suas capacidades de ação, sua composição são elementos novos e criados de acordo com a necessidade do momento, ou seja, ao longo da experiência da organização. Isso, já que não se encontra na Carta das Nações Unidas nenhuma referência a esses tipos de missões. Suas atividades nem sempre são vistas como positivas, entretanto, vêm se consolidando com o passar dos anos, eclodindo em quantidade e complexidade, com o fim do período de Guerra Fria.

A partir de então, essas operações passam a ser focos de estudos mais acentuados através de relatórios subseqüentes encomendados pelos respectivos Secretários Gerais. Esses estudos, juntamente com pesquisas acadêmicas realizadas fora do âmbito da ONU, procuram identificar, qualificar, ordenar as operações realizadas pela organização dando um corpo conceitual, criando características comuns e reorganizando as experiências práticas nesse campo.

O uso reiterado e a necessidade das Nações Unidas em dar uma resposta às demandas internacionais por auxílio, acabam por originar um dos instrumentos de apoio da organização para a realização da manutenção da paz e da segurança internacional. São as chamadas operações de paz.

Sua composição é conturbada, pois, como já mencionado, elas se originam de uma prática adotada pela organização, sem qualquer previsão específica da instituição. Somando-se a isso, o fato do modelo adotado ao longo do período da Guerra Fria se mostrar insuficiente para

auxiliar nas questões do período posterior, devido ao aumento da complexidade dos conflitos. Foi-se atribuindo competências e atividades até então não previstas nem executadas por esse instituto e, na melhor lógica da “tentativa e erro”, as operações lançadas até então obtiveram diferentes resultados, oscilando entre o “fracasso” e o “sucesso”¹⁷ na consolidação do processo de paz.

Ao longo da década de 1990, principalmente, houve o período de testes e provas da eficiência e eficácia acerca das citadas operações. Não se chegou, ainda, a um veredicto final se tais empenhos são dignos e vitoriosos o suficiente para se dar continuidade em sua prática. O que se pode encontrar são análises individuais ou comparativas entre duas ou mais operações observando seus prós e seus contras. Mesmo com tal incerteza, lançam-se novas missões.

A complexidade das operações, seus custos, suas incertezas de sucesso, suas situações inesperadas são exemplos de fatores consideráveis os quais exigem das Nações Unidas um comprometimento e um real esforço para lançá-las, coordená-las e terminá-las, expondo sempre a organização à situação de críticas e/ou reconhecimentos pelos seus esforços.

Todavia, segundo Fortna e Howard em seu artigo intitulado *Pitfalls and Prospects in the peacekeeping literature*¹⁸, essas operações caminham para um novo período. Elas já teriam passado por dois momentos distintos, indo em direção a um terceiro: a) o primeiro, o seu surgimento, período em que seu desenvolvimento foi fortemente

¹⁷ Essa questão será mais bem abordada à frente do trabalho (vide nota 295). Antes, crê-se necessário aprimorar as questões que formam e diferenciam as operações de paz de outras possíveis atividades no cenário internacional.

¹⁸ FORTNA, Virgínia Page; HOWARD, Lise Morjé. *Pitfalls and Prospects in the peacekeeping literature*. In: *Annual Review of Political Science*. 2008. 11:283–301. Disponível em: <<http://polisci.annualreviews.org>> Acesso em 02 abr. 2011. Essa fase de consolidação das operações é reafirmada pelo subsecretário para operações de manutenção de paz Alain Le Roy em sua entrevista para a *United Nations peace operations year in review* de 2010, pp. 4-9. UNITED NATIONS. *United Nations peace operations year in review 2010*. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/>> Acesso em: 01 maio 2011. Veja também o artigo de Jibecke H. Joensson, que contribui com essa mudança de visão da literatura sobre as operações de paz, passando de um momento de euforia para um de desencorajamento, chegando a um momento de maior aceitação de seu papel na Comunidade internacional, além de propor outro quadro analítico para se avaliar os (in)sucessos das operações de paz que a simples dicotomia fracasso-sucesso absoluto. JOESSON, Jibecke H. *Beyond the Technical Problems of Multidimensional Peacekeeping: The Disconnect Between the Peacebuilding Norm and United Nations Operations*. In: *SGIR 7th Pan-European Conference on International Relations Politics in Hard Times: International Relations Responses to the Financial Crisis*. 2010. Disponível em: <http://stockholm.sgir.eu/uploads/S_Paper_Sep10.Jjoensson.pdf> Acesso em: 12 set. 2011.

obstacularizado pelo período da Guerra Fria; b) o segundo momento, o seu aprimoramento, devido à grande expansão no número de missões, na sua complexidade e no requerimento pelos Estados por esse tipo de ação, com o fim da Guerra Fria; e c) o terceiro período, sua fase atual de consolidação, acompanhada de uma maior análise qualitativa e quantitativa do instituto e de como melhor aplicá-lo.

Muitas das definições e características das operações de paz são retiradas das experiências em campo, sendo lentamente sistematizadas por documentos e estudos por parte tanto das Nações Unidas como da doutrina em si. Percebe-se que, de acordo com o conjunto das peculiaridades e prerrogativas presentes nas operações, atualmente, estas podem ser enquadradas em determinadas categorias e gerações. Para que se atinja a finalidade deste trabalho, é necessária uma análise da teoria geral do instituto para, em seguida, pormenorizar a visão acerca das características do instituto que o define como multidimensional¹⁹, realizada na segunda etapa deste trabalho.

Neste primeiro capítulo se procurará trazer o que compõem e o que modelam as chamadas operações de paz das Nações Unidas, até mesmo para diferenciá-las de outros tipos de ações que podem vir a ser adotadas no campo das atividades de manutenção de paz e da segurança internacional, referentes nos capítulos VI e VII da Carta das Nações Unidas.

Ainda que a origem desse instrumento se tenha dado mais pela experiência decorrente da prática da organização do que por previsões normativas desta, já se reconhece, tanto pela doutrina internacional como pelos estudos da própria organização, gerações e grupos de atividades distintos. Esses compõem o complexo de atividades

¹⁹ Os termos multidimensional, multifuncional e multidisciplinares são equivalentes, visto que todos se referem ao advento de missões com uma natureza diversa daquela unicamente militar da ONU. Conta com a presença de funções e unidades civis e policiais além da militar. O primeiro termo é utilizado pelas Nações Unidas em que “*These operations [...] may employ a mix of military, police and civilian capabilities to support the implementation of a comprehensive peace agreement.*” UNITED NATIONS. *United Nations Peacekeeping Operations: Principals and Guidelines*. New York: United Nations, 2008, p. 22. Na mesma linha segue a segunda denominação adotada por Cellamari que assim conceitua as missões quando “[...] *i compiti di natura civile, politica e di assistenza umanitaria assumono un rilievo equivalente e talvolta prevalente rispetto ai pur importanti compiti militari.*” CELLAMARI, Giovanni. *Le operazioni di peace-keeping multifunzionali*. Torino: G. Giappichelli Editore, 1999, p.60. O terceiro é usado por Fontoura ao se referir a essas missões quando estas apresentam um “[...] aumento do papel das Nações Unidas na manutenção da paz e da segurança internacionais.” FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse da. *O Brasil e as Operações de Manutenção de Paz das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 1999;

denominadas de operações de paz, sendo cada qual atributo do momento internacional no qual se originam.

1.1.1 As gerações das operações de paz

As operações de paz dão os primeiros passos ainda em uma época de extrema cautela para atuação internacional. Embora muito incipientes, “[...] a prática de manutenção de paz começou em 1948, quando os primeiros observadores militares das Nações Unidas foram implantados no Oriente Médio”²⁰.

Depois dessas primeiras experiências, até 2011 já ocorreram cerca de sessenta e quatro missões realizadas pelas Nações Unidas, sendo quatorze ainda em curso²¹. Entre esse número de operações, existem características as quais as separam em grupos diversos, ou ainda em gerações distintas.

Isso decorre das modificações sofridas por fatores como os câmbios do contexto histórico internacional, da vontade política dos Estados mais influentes na decisão de uma ação, do anseio dos Estados, principalmente de médio porte, em participar ativamente nessas atividades procurando um maior protagonismo internacional.

Logo, mencionam-se de forma mais corrente na doutrina, até quatro gerações de operações de paz²². A primeira geração é o modelo

²⁰ “[...] *the practice of peacekeeping began in 1948 when the first United Nations military observers were deployed to Middle East.*” UNITED NATIONS, *United Nations Peacekeeping Operations: principles and guidelines*. New York: United Nations, 2008. p. 20. Disponível em: <http://pbpu.unlb.org/pbpu/Library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf> Acesso em: 20 jan. 2010. Aqui se refere a missão de observação ativa até hoje na região do Oriente Médio, a United Nations Truce Supervision Organization (UNTSO). Para maiores informações vide o site oficial: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/untso/index.shtml>> Acesso em: 29 abr. 2011.

²¹ Dados disponíveis em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml>> Acesso em: 22 maio 2011.

²² Essa divisão em quatro gerações é a forma mais comum empregada pela literatura voltada às operações de paz consultadas para este trabalho. No entanto, existem outras formas de diferenciação de acordo com o grau de especificação das operações, dividindo-as de forma diversa da aqui adotada. Kristine St-Pierre em seu trabalho faz uma interessante divisão das operações de paz de acordo com os principais momentos históricos, partindo de 1948 até o pós 11 de setembro. Seu quadro esquemático pode ser consultado em: ST-PIERRE, Kristine. *Then and Now: Understanding the Spectrum of Complex Peace Operations*. Canada: Pearson Peacekeeping Center, 2008, p.4. Disponível em: <http://www.peaceoperations.org/wp-content/uploads/2010/02/Paper_ComplexPeaceOps_no-locks.pdf> Acesso em: 25 ago. 2011.

inicial realizado pela organização já no ano de 1948. A segunda geração, foco deste trabalho apresenta uma gama maior de atividades passíveis de execução no local foco da ação. Somente as duas primeiras são reconhecidas pela ONU, sendo denominadas de operações tradicionais e operações multidimensionais. As de terceira geração são consideradas aquelas que visam impor a paz no local de conflito, não necessitando do consentimento das partes para agir. Por fim, a quarta geração mencionada por alguns autores, ainda não se encontra devidamente definida, nem reconhecida pela maior parte da doutrina que se dedicam a esse tema.

1.1.1.1 Primeira Geração ou Operações Tradicionais

Essas missões englobam as primeiras tentativas de ação de uma organização internacional, composta pelos efetivos de seus Estados membros, sob a liderança direta da organização, que adentram numa região ainda instável para fortalecer a observação de acordos de cessar fogo, por exemplo. São missões muito mais simples se comparadas com as demais gerações, visto que o intuito é de caracterizar uma presença internacional na zona de conflito para fazer valer a paz.

De acordo com a doutrina, essas surgem e têm seu auge no período dos anos de 1948 a 1987²³. Vale lembrar, mais uma vez, que isso decorre durante o difícil período de Guerra Fria em que as duas grandes potências mundiais influenciavam conflitos periféricos, com o intuito de alargar a própria área de controle. Os conflitos e a situação que eles proporcionavam eram sensíveis ao jogo de interesses e influenciavam fortemente as possíveis respostas de um ou de outra parte. Também é necessário dizer que tais missões não são consideradas extintas, pois nada impede o surgimento destas a qualquer tempo.

Sua principal característica consiste em serem essencialmente militares. Devido a essa fase inicial, ao se mencionar “operações de paz” de forma genérica, ainda se remete, com frequência, a noção de uma missão de intervenções armadas ou até mesmo a atividades de combate. Este tipo de confusão é compreensível, porquanto as operações, por um

²³ Vide: FONTOURA. *O Brasil e as Operações de Manutenção de Paz das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 1999.

bom tempo, dedicaram-se exclusivamente a atividades realizadas por contingentes unicamente militares.

Dessa forma, no que tange às missões de primeira geração ou tradicionais²⁴ é correto afirmar que são missões eminentemente militares, no entanto, não são as únicas operações militares possíveis no âmbito das Nações Unidas. É importante também, ressaltar que destarte serem militares, não se configuram em missões de combate. As coalizões multinacionais formadas pelo abrigo do art. 42²⁵ da Carta das Nações Unidas, é que são qualificadas para ações de aplicação direta da força no cenário internacional. Estas, sim, têm o intuito de entrar em batalha para cumprir com a determinação do Conselho de Segurança na utilização de “todos os meios necessários”²⁶ contra as partes beligerantes, como foi declarado pela Resolução 1973²⁷, de 17 de março de 2011, em seu quarto ponto, ao mencionar a proteção aos civis na Líbia.

Tendo em vista essa diferenciação no campo das operações de paz, estas são voltadas para atividades efetivadas posteriores aos conflitos. Entre os empregos a serem realizados por estas, temos as

²⁴ A definição de “operações tradicionais” é adotada pela própria ONU ao dividir suas operações em gerações. Para a organização, só existem operações tradicionais ou multidimensionais como se confirmará mais a frente.

²⁵ Artº. 42 Se o Conselho de Segurança considerar que as medidas previstas no Artº. 41 seriam ou demonstraram ser inadequadas, poderá levar a efeito, por meio de forças aéreas, navais ou terrestres, a ação que julgar necessária para manter ou restabelecer a paz e 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. SEITENFUS, *Legislação Internacional*, p. 88.

²⁶ A expressão original *all necessary measures* ainda gera incertezas da real vontade da ONU em que se usa a força armada para solucionar o episódio. Pela prática, muitas ações foram tomadas com base nessa expressão ao longo dos mais de sessenta anos das Nações Unidas. Entre as mais recentes temos em 2008 a Res. 1816 que, com o consentimento da Somália, permite o uso da força para as ações empreendidas contra os grupos responsáveis pelos casos de pirataria na região. Contudo, ainda persistem dúvidas como na questão da legitimidade dos bombardeios da OTAN na região de Kosovo em 1999, em que os ataques realizados pela organização só foram posteriormente reconhecidos pela ONU. Para maiores detalhes vide: BUZZI, Alessandro. *L'intervention Armée de l'OTAN en République Fédérale de Yougoslavie*. In: *Perspectives internationales n°22*, Paris: Editions Pedone, 2001 ; MAIDANA, Javier R. Ex-Iugoslávia e OTAN: Possibilidade de Legitimação Jurídica segundo o Princípio da Não Intervenção. In: *Direito Internacional Privado perante os processos de integração regional: desafios e dilemas entre União Européia e Mercosul*. Anais eletrônicos. Florianópolis: UFSC, 2009, 1 CD-ROM.

²⁷ Disponível em:

<[http://daccess-dds-](http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/268/39/PDF/N1126839.pdf?OpenElement)

[ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/268/39/PDF/N1126839.pdf?OpenElement](http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/268/39/PDF/N1126839.pdf?OpenElement)> Acesso em: 25 maio 2011

atividades de: a) observação, monitoramento e elaboração de relatórios obtidos pelos meios consentidos pelas partes – patrulhamento, sobrevôo, etc.; b) supervisão de acordos de cessar-fogo e prestação de apoio aos mecanismos de averiguação destes; c) usar a interposição no local como forma de atenuar os ânimos e como meio de consolidar a confiança das partes para selarem um acordo de paz e respeitá-lo; e d) realizar a vigilância das fronteiras para prevenção de infiltrações de outros atores.

Outra característica marcante desse tipo de operação, também consequência do contexto histórico de seu período áureo, é de lidar com conflitos entre Estados, ou seja, embates interestatais. Isso facilita a identificação das partes envolvidas no conflito, fator fundamental para se estabelecer o contato entre as partes e a organização. Promove, igualmente, a questão do processo de formação e lançamento da futura operação de paz, salvaguardando o Direito Internacional e a soberania dos Estados envolvidos. Esses cuidados garantirão a legitimidade da atuação e a credibilidade internacional do efetivo na região, pontos que se espera encontrar nesse tipo de atividade das Nações Unidas.

Um exemplo dessa categoria de operação é a *United Nations Truce Supervision Organization* (UNTSO) de 1948, ainda atuante no Oriente Médio, que supervisiona as relações de Israel com seus vizinhos Egito, Jordânia, Líbano e Síria. Observa não só o respeito aos acordos de cessar fogo como também acordos de armistícios. Auxilia na prevenção de incidentes isolados e presta apoio a outras missões de paz atuantes na região.

Também, mas de curta duração, pode-se citar a *United Nation Observation Group in Lebanon* (UNOGIL) de junho a dezembro de 1958 e a *United Nations Preventive Deployment Force* (UNPREDEP) de 1995 a 1999. Ambas eram missões basicamente de monitoramento, sendo a UNOGIL responsável por vigiar o traslado de pessoas, armas e materiais pelas fronteiras do Líbano²⁸, enquanto a UNPREDEP monitorava e reportava as atividades ao longo da fronteira entre a, então, República da Iugoslávia e da Albânia²⁹.

²⁸ Essa missão foi lançada em consequência da crise no Líbano em 1958. Sua crise interna se desenvolveu entre dois grupos, os cristãos pró ocidente e os muçumanos pró oriente. O então presidente Camille Chamoun, alinhado às potências ocidentais, alegara que os rebeldes estavam sendo abastecidos por armas oriundas da Síria que adentravam pela fronteira. Pela Res. 128 (1958) do Conselho de Segurança foi lançada a UNOGIL. Com a volta da normalidade na região, a operação foi encerrada. Maiores informações vide: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unogil.htm>> Acesso em: 25 maio 2011.

²⁹ Criada para substituir a *United Nations Protection Force* (UNPROFOR) em 31 de março de 1995, pela Res. 983 (1995) do Conselho de Segurança, manteve o objetivo básico de

Assim como as operações de paz seguintes, as tradicionais são constituídas de um mandato emanado pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas. É este instrumento que define os limites de atuação destas. Pode-se dizer que o mandato forma um quadro geral, ficando os pormenores a encargo do Secretário Geral, ou seu representante, de adaptá-lo às circunstâncias da situação. Uma análise mais acurada desses documentos estará presentes na segunda parte desse trabalho.

Esse documento também é um dos critérios de diferenciação das gerações. O mandato característico das de primeira geração é de ser mais simples, no sentido de abranger somente as atividades anteriormente citadas. Como já referido, essas missões são caracterizadas pelo período de Guerra Fria, sendo lançadas com caráter de monitoração, basicamente. Há, também, objetivos secundários como a presença internacional limitada das Nações Unidas, servindo de garantia para evitar casos em que o período de trégua entre as partes proporcionasse uma brecha a ser usada por elas, no intuito de adquirir vantagem militar frente à outra.

Pode ocorrer, além disso, uma adaptação do mandato da missão para que melhor se adeque às mutações das circunstâncias em campo, acrescentando outras funções, que somente aquelas de monitoramento. No entanto, se isso sobrevém, a missão perde a característica da primeira geração. A *United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo* (MONUC)³⁰, serve de exemplo. Em sua primeira fase de 1999 a 2006, seu mandato dado pela Resolução 1279 (1999) do Conselho de Segurança figurava em funções de monitoramento entre a República Democrática do Congo e seus vizinhos, quanto à observância ao acordo de cessar-fogo ratificado pelas partes. Posteriormente, observou-se a necessidade de uma ampliação, dada gradativamente para a missão. As demais atividades atribuídas à operação foram determinadas pela Res. 1856 (2008), que confere funções típicas das gerações seguintes a MONUC³¹.

monitoramento da situação na região da antiga República Iugoslávia da Macedônia, envolvendo a então República Federativa Iugoslávia e a Albânia até 1999. Maiores informações vide:

<<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unpredep.htm>> Acesso em: 25 maio 2011.

³⁰ Site oficial disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/monuc/>> Acesso em: 26 maio 2011.

³¹ Atualmente, por força da Res. 1925 (2010) a MONUC foi renomeada para *United Nations Organization Stabilizations Mission in the Democratic Republic of Congo* (MONUSCO) caracterizando uma nova fase, a de estabilização da região com encargos próprios das multidimensionais. Maiores informações vide: <<http://monusco.unmissions.org/>> Acesso em: 25 maio 2011.

Outra característica secundária das operações de manutenção de paz tradicionais é de, normalmente, não desempenhar um papel direto nos esforços políticos para resolução do conflito³². Muitas vezes, essa postura abre margem para críticas pela atividade muito limitada ou até inatividade da operação na região. É importante ressaltar que condenações desse tipo não se sustentam, pois as missões desta natureza não se propõem a se envolver no processo político ou no conflito das partes para (re)estabelecer a paz. Limitam-se, mais uma vez, a observar o respeito a tratados firmados.

Fica claro, que a primeira geração de operações de paz ou operações tradicionais possui um fim específico. “Tratam-se, de fato, de operações que corresponderam às exigências [e sensibilidade] típicas da Guerra Fria de interpor forças militares em conflitos locais ou onde as duas superpotências não podiam confrontar-se diretamente”³³. Eram institutos úteis e simplórios que darão vazão para o surgimento a uma segunda geração diversa dessa primeira.

1.1.1.2 Segunda Geração ou Operações Multidimensionais

As operações dessa geração já possuem um propósito mais abrangente que suas antecessoras. Formalizadas, principalmente no início e durante a década de 1990, como resposta à necessidade de adaptação desse instituto das operações de paz para as exigências nascentes com o fim da estrutura mantida pelo período de mundo bipolar.

Antigas regiões, as quais se mantinham unidas pela influência de uma das grandes potências mundiais, começam a apresentar processos de separação ou de disputas entre facções internas pelo poder local. Ânimos antes mantidos sob controles começam a ter aberturas, resultando em conflitos separatistas. Percebe-se que a dimensão desse embate muda, transformando confrontos entre Estados e de questões

³² “Traditional peacekeeping operations do not normally play a direct role in political efforts to resolve the conflict.” UNITED NATIONS, *United Nations Peacekeeping Operations: principles and guidelines*, p. 21.

³³ “Si tratta, in effetti, di operazioni che hanno corrisposto all'esigenza tipica della guerra fredda di interporre forze militari in conflitti locali o minori laddove le due superpotenze non potevano affrontarsi direttamente.” CONFORTI, Benedetto; FOCARELLI, Carlo. *Le Nazioni Unite*. (8ª ed.) Milão: CEDAM, 2010, p. 267.

fronteiriças para embates ao interno dos Estados, apresentando conflitos entre facções políticas dentro de um mesmo país.

Nesse momento ocorre uma ruptura nos padrões, até então, adotados pelas operações de paz. A organização começa a dar-se conta de que diferentes atividades são necessárias no intuito de se garantir o transcorrer do processo de paz. Não sabe, no entanto, como executá-las, como se observará mais à frente.

Muitos destes conflitos eclodiram, a exemplo, no Camboja, na região dos Bálcãs, no interior de países do continente Africano, geralmente envolvendo facções rivais, com o intuito de assumir o comando, na maioria das vezes, com a eliminação do lado adversário. Não se lida com populações de países distintos e sim, com uma mesma população seccionada, tendo de dividir o mesmo território e recursos.

Tais conflitos também começam a gerar fugas de indivíduos perseguidos por adversários, os quais atravessam as fronteiras vizinhas, suscitando uma sobrecarga inesperada aos países limítrofes. Negociações por intermédio dessas novas missões e demais grupos das Nações Unidas são necessárias, para que o Estado que recebe esse fluxo de refugiados concorde em manter suas fronteiras abertas para recepcioná-los e auxiliar-lhes. Isto, visto que muitos chegam em situações críticas, debilitados, muitas vezes fugidos de suas casas sem levar muitos pertences. Por consequência, as novas missões têm que lidar, também, após o firmamento de um acordo de paz entre as partes em conflito, com a recondução segura dessa massa de indivíduos a seus lares³⁴, quando não destruídos pelo conflito.

Nesses novos tipos de embates, também ocorrem episódios em que a segurança local da população fica corroída ou até mesmo inexistente. Por exemplo, o Haiti com o fim da crise política nos anos de 1994 a 1996, em que teve sua polícia e seu exército dissolvidos pelo receio de um novo golpe. Foi necessária a intervenção da ONU nesse campo para que a segurança local fosse restabelecida, inclusive com o processo de incorporação de antigos membros do exército ao novo corpo policial. Em Timor Leste, a população também sofreu com a falta de policiamento. Em 1999, após a crise interna, possuía apenas milícias

³⁴ Em 1993 o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ANCUR – UNHCR em inglês) completou o repatriamento de aproximadamente trezentos e sessenta mil refugiados cambojanos através da sua missão no país. Em 29 de abril de 2011 a ANCUR contabilizou cerca de cinquenta mil novos refugiados originários da Somália refugiando-se no Quênia, Etiópia e Iêmen. Maiores informações em: <<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home>> Acesso em: 25 maio 2011.

armadas rivais a favor e contra a independência do país frente à Indonésia e não um grupo armado próprio e organizado para manter a segurança. Estes grupos se enfrentavam enquanto a população civil se encontrava desprotegida. Logo, uma das atividades necessárias às novas missões a serem lançadas em ambientes semelhantes correspondia ao provimento de segurança a esta população com policiamento, tanto através dos militares, num primeiro momento, como do fornecimento de policiais da própria organização, tanto para auxiliar no treinamento do efetivo local, como para formá-lo novamente.

Percebe-se a necessidade de se garantir, em primeiro lugar um ambiente minimamente estável para implementar um processo de paz na região atingida. Isto envolve várias áreas como a política, a jurídica, o policiamento civil, o apoio militar. Essas são algumas das possíveis atividades a serem adotadas por esta nova geração. Por essas questões se darem em um ambiente interno, as peculiaridades das funções a serem executadas, como se pode observar nos exemplos, também sofrem adaptações. Para tais casos, “a experiência demonstrou que o braço militar não é adequado para a manutenção da ordem pública”³⁵. Ainda assim, essa componente não deixa de ter sua importância, principalmente em atividades conjuntas com os demais membros da missão.

Segundo documento da ONU, “estas operações são tipicamente lançadas em um perigoso [contexto] de pós conflito [decorrente] de um combate interno violento e pode empregar uma mistura de capacidades militares, policiais e civis para dar suporte à implementação de um acordo de paz abrangente”³⁶. Essas peculiaridades serão melhor vistas no segundo capítulo.

Assim sendo, o espectro de atividades é muito mais abrangente. A fim de manter ou restabelecer a ordem, essas missões visam abarcar: a) a criação de um ambiente estável e seguro, enquanto se fortalece as capacidades do Estado hóspede, de prover sua segurança interna, com respeito ao estado de direito e os direitos humanos; b) facilitar o processo político pela promoção da reconciliação e do diálogo, além de

³⁵ “*L’esperienze ha anche dimostrato che il braccio militare non è adatto al mantenimento dell’ordine pubblico.*” ALESSI, Mario. La formazione dei peace-keepers: esperienze e iniziative dell’ONU. In: *Le operazioni di peace-keeping dell’ONU fra tradizione e rinnovamento*. Napoli: Editoriale Scientifica, 2007, p 158.

³⁶ “*These operations are typically deployed in the dangerous aftermath of a violent internal conflict and may employ a mix of military, police and civil capabilities to support the implementations of a comprehensive peace agreement.*” UNITED NATIONS, *United Nations Peacekeeping Operations: principles and guidelines*, p. 22.

auxiliar no estabelecimento de instituições efetivas e legítimas; c) promover um contexto que assegure a todos os entes envolvidos em atividades de campo, um funcionamento de forma coerente e integrada.

É importante ter em mente essas características, já que cada vez mais o comprometimento e a cooperação entre a ONU com demais atores internacionais devem ocorrer através do instituto das operações de paz, para se realizar a manutenção da paz e segurança internacional. Porquanto, urge verificar até onde esse instituto pode ser adotado como padrão de ação. Como estudos futuros, poder-se-ia sugerir a análise desse instrumento e verificar até onde é válido usar esse instituto com a atuação da ONU e/ou outras organizações através de operações de paz conjuntas, de suporte, ou até independentemente das Nações Unidas, desde que contenham sua anuência.

Devido a essas novas marcas da Comunidade internacional, a segunda geração, entre as aqui trabalhadas, demonstra ser a mais adequada para cumprir esse papel. Respeitando as transformações do cenário internacional, ela representa um potencial a ser constantemente aprimorado como ferramenta de ação, a favor da estabilidade internacional.

Pela prática da organização e seus respectivos departamentos, eles vêm demonstrando certo amadurecimento, através da percepção de uma gama de atividades que são necessárias para cada situação em campo. A Res. 1925 (2010)³⁷ que instituiu a *United Nations Organization Stabilizations Mission in the Democratic Republic of Congo* (MONUSCO) é um exemplo. Em sua seção sobre a proteção de civis, estão elencadas as atividades que devem ser apoiadas pela operação, como: a) apoio para a proteção de civis contra violações de direitos humanos e direito humanitário; b) na progressiva absorção de militantes armados pelas forças legítimas da República Democrática do Congo; c) apoiar o governo do país para que, agindo conjuntamente com parceiros regionais e outros programas das Nações Unidas, adote programas para o fortalecimento de instrumentos judiciais e reforço da segurança local, entre outras medidas.

São atividades de reorganização interna do Estado. Atividades com esse intuito formam a característica principal dessas operações multifuncionais, prestando o auxílio e o apoio devido a um Estado,

³⁷ Disponível em: <[http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1925\(2010\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1925(2010))>
Acesso em: 25 maio 2011.

principalmente, quando este pede por uma assistência internacional aos seus pares.

“Assim, 1º, toda nação tem um direito perfeito de pedir a outra a assistência e os serviços de que acredita ter necessidade; impedi-la é cometer injúria contra ela. Se os pede sem necessidade, peca contra seu dever, mas não depende nesse aspecto do julgamento de ninguém. Tem direito de pedi-los, mas não de exigi-los”³⁸. Essa idéia, já outrora defendida, ganha força novamente. Devido a isso, há a necessidade de se ter uma forma de prestar esse auxílio a Estados no cenário internacional, da forma mais legítima e legal possível.

Essa crescente complexidade das missões multidimensionais, como já mencionado, ganhou maior relevância nos anos noventa. Em que pese a divisão dada pela doutrina³⁹ para períodos de missões tradicionais e multidimensionais, as missões com essas características de segunda geração já tiveram algumas aparições antes da data estabelecida. Como exemplo, pode-se citar a “UNTEA [*United Nations Temporary Executive Authority*] no Irian Ocidental, entre 1962 e 1963, e a ONUC [*United Nations Operations in Congo*] no Congo, entre 1960 e 1964, que podem ser consideradas as precursoras das operações multidisciplinares”⁴⁰.

Estas últimas missões se diferenciam das operações de paz tradicionais, pois a UNTEA possui algumas características de suporte à administração do território enquanto a ONUC é autorizada a recorrer à força, para implemento de seu mandato, devido à instabilidade da região.

Percebe-se que as complexidades das novas operações apresentam necessidades muito além das de cunho militar. Envolvem questões de policiamento civil, atividades administrativas, apoio logístico, apoio político, apoio econômico, enfim, atividades de outras categorias que a armada. Dessa forma, apresenta-se um novo elemento para compor as missões, característico das operações de manutenção da paz, multidimensionais ou de segunda geração, o chamado elemento civil.

Faz-se alusão a essa nova gama de atividades desempenhadas no interior dos países. Além disso, as atividades civis “constituem

³⁸ VATTEL, *O direito das gentes ou princípios da lei natural aplicado à condução e aos negócios das nações e dos governantes*, p. 394.

³⁹ Vide: FONTOURA, *O Brasil e as Operações de Manutenção de Paz das Nações Unidas*, p. 107-108.

⁴⁰ FONTOURA, *O Brasil e as Operações de Manutenção de Paz das Nações Unidas*, p. 107.

manifestação da adaptação às novas situações da experiência precedentemente adquirida da Organização em matéria de manutenção da paz: em outros termos, se trata da evolução dessa mesma experiência”⁴¹.

Com o seu aprimoramento, essa experiência apresenta outra característica dessa geração: a participação clara de outros atores no desenvolvimento da operação. Atividades realizadas em conjunto com agências especializadas, organizações regionais, organizações internacionais, Organizações Não Governamentais (ONGs) auxiliam na estabilização e recuperação do Estado em suas áreas – social, administrativa, segurança, econômica. Numa mesma operação, várias agências das Nações Unidas podem trabalhar ao mesmo tempo no campo, além de ONGs de direito humanitário, de auxílio a refugiados, o que gera novos desafios para a coordenação dessas ações.

É cada vez mais difícil para as Nações Unidas não serem criticadas pela inatividade em ocasiões que envolvam a segurança de uma população local ou de atos que vão de encontro com o direito humanitário e os direitos humanos. Mesmo que possua catorze missões em ação, ainda existem muito mais episódios que potencialmente necessitariam⁴² da atenção internacional, mais que as Nações Unidas podem atender.

Portanto, vale lembrar que essas duas primeiras gerações são consideradas consolidadas, tanto pela *praxis* internacional quanto pela doutrina, sendo reconhecidas como “tradicionais” e “multidimensionais” pela própria organização. No entanto, ao se averiguar o tema na doutrina internacional, já se menciona a possibilidade de duas outras gerações a seguir expostas.

⁴¹ “[...] costituiscono manifestazione dell'adattamento a nuove situazioni dell'esperienza precedentemente acquisita dall'Organizzazione in materia di mantenimento della pace: in altri termini, si tratta dell'evoluzione di quella stessa esperienza.” CELLAMARI. *Le operazioni di peace-keeping multifunzionali*, p. 70.

⁴² Nesse caso podemos tomar por base as situações monitoradas pelo grupo *International Crisis Group* o qual monitora os casos de possíveis conflitos. Ela acompanha a situação em várias partes do globo trazendo mensalmente, casos em que se tem uma melhora ou piora da situação, agindo como um alerta para possíveis crises. Entre essas crises já existem algumas missões de paz operando e, dependendo do desenrolar de outras situações, pode se ter um terreno propício para lançar uma nova operação de paz. Em suas últimas análises alerta para a degradação de situações em Mali, Senegal e Síria. Um relatório completo dos casos de 2011 pode ser acessado em *International Crisis Group, Annual Report 2011*. Disponível em: <http://www.crisisgroup.org/en/about/~media/Files/Annual%20Reports/Crisis_Group_Annual_Report_2011.ashx> Acesso em: 4 fev. 2012.

1.1.1.3 Terceira e Quarta Geração das Operações de Paz

A terceira geração das operações já é mais reconhecida em relação à quarta. Caracteriza-se por ações em que há aplicação da força pela operação que é mais abrangente que a permitida às duas últimas gerações. Nas duas primeiras, a força só pode ser utilizada para legítima defesa, até nova ordem dada pelo Conselho de Segurança.

As ações de terceira geração são aprovadas também pelo capítulo VII da Carta. Essa geração se caracteriza pela categoria de imposição da paz (*peace-enforcement*). Resumidamente, visa a aplicação do uso da força, ainda que sem o consentimento das partes, em situações em que uma operação de manutenção de paz, já em curso, esteja em vias de falir ou já falida⁴³. Não se confunde com as forças multinacionais do artigo 42 da Carta pelo momento de seu lançamento. Enquanto a primeira vai ao socorro de uma missão de paz já existente, a última procura dar fim a um conflito instalado em uma dada região, sem prévio lançamento de qualquer operação de paz.

⁴³ Essa diferenciação entre *peacekeeping*, *peace enforcement* e forças multinacionais é por vezes difícil de ser apresentada, principalmente na prática. Pela teoria, tem-se, como adverte Trevor Findlay que: *Unlike peacekeeping operations, peace enforcement operations will by definition be deployed in situations where consent may be extremely tenuous or where only acquiescence can be mustered. In contrast to a pure enforcement operation, a peace enforcement operation would not be expected to fight its way into a theatre of operation (although it might have to fight its way out if consent disappeared completely). A peace enforcement mission would only deploy where a peace agreement or other arrangement, such as permission to protect the distribution of humanitarian assistance—however shaky—had been agreed.* FINDLAY, Trevor. *The use of force in UN peace operations*. New York: Oxford University Press, 2002, p. 376. Mais informações vide também: UNITED NATIONS, *UN Peacekeeping PDT Standards, Core PreDeployment Training Materials*, 1 st ed. (2009), p.24. Na mesma linha segue St-Pierre, ao afirmar que: *“While their argument clearly highlights the decreasing space between peace enforcement—where force is used to protect civilians or to enforce a peace agreement—and war—where the aim is to defeat an identified enemy, the authors go too far in equating efforts to counter rebels in Sierra Leone, militias in the Congo, and urban gangs in Haiti with counterinsurgency operations against extremist groups in Afghanistan, Iraq, and Lebanon. There remains a fundamental difference between counterinsurgency operations and robust or active military action to protect civilians. Counterinsurgency operations seek to defeat an identified enemy, upon which victory can be claimed. Peace enforcement through protective actions, on the other hand, seeks to enhance the security of civilians by protecting them from identified or un-identified third parties or spoilers. There is an interest in keeping a space between peace enforcement and war separate, even if limited.”* ST-PIERRE, Kristine. *Then and Now: Understanding the Spectrum of Complex Peace Operations*. Canada: Pearson Peacekeeping Center, 2008, p.11. Disponível em: <http://www.peaceoperations.org/wp-content/uploads/2010/02/Paper_ComplexPeaceOps_no-locks.pdf> Acesso em: 25 ago. 2011.

Por exemplo, tem-se o caso da Somália em 1993. No país já existia uma operação de paz em curso, a *United Nations Operation in Somalia* (UNOSOM)⁴⁴ estabelecida pela Res. 751 (1992). Tinha como objetivo auxiliar no monitoramento do cessar-fogo na capital, na proteção e no fornecimento de ajuda humanitária à população, principalmente. Com o deteriorar da situação do país, seu mandato foi reforçado por resoluções posteriores às quais visavam garantir maior segurança das instituições de ajuda humanitária atuantes no local. Entretanto, não surtiu o efeito necessário para o melhoramento da situação que continuava a ficar mais violenta.

Com esse quadro, com a Res. 814 (1993) foi estabelecida a *United Nations Operations in Somalia II* (UNOSOM II)⁴⁵. No entanto, esta também sofre um ataque direto somali, fazendo com que os capacetes azuis tivessem, pela Res. 873 (1993), a possibilidade do emprego de métodos coercitivos, inclusive o uso da força, em reprimenda ao ataque sofrido. Somava-se, também, a capacidade de investigação, captura e detenção de responsáveis para futuros julgamentos pelos ataques. A UNOSOM II fez uso dessa prerrogativa, agindo duramente na região, para o resgate de um contexto pacífico. No entanto, o mandato da UNOSOM II foi revisado pela Res. 897 (1994) a qual excluiu a possibilidade de adoção de métodos coercitivos pela operação, retornando a atividades pacíficas. Esse episódio representa uma necessária adaptação do instituto à realidade local, mudando a categoria de ação.

Menos defendida é a existência de uma quarta geração entre os autores. Benedetto Conforte, Carlo Focarelli e Paulo Gorjão mencionam essa possibilidade, porém, de formas distintas. Para os primeiros autores, são missões que procuram conduzir um exército institucional e permanente das Nações Unidas, “mas não ocorreu ainda e muito dificilmente irá ocorrer em um futuro próximo”⁴⁶. Para Paulo Gorjão, entretanto, já há, sim, possíveis operações precursoras dessa geração, devido as suas características *sui generis*, visto que seria “uma missão

⁴⁴ Site oficial disponível em: <<http://www.un.org/Depts/DPKO/Missions/unosomi.htm>> Acesso em: 26 maio 2011.

⁴⁵ Site oficial disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unosom2.htm>> Acesso em: 26 maio 2011. Outras operações como a UNPROFOR e a ONUC também são consideradas missões de imposição de paz, por atuarem de forma semelhante à UNOSOM II.

⁴⁶ “[...] *che però non ha ancora visto la luce e molto difficilmente vedrà la luce in un futuro prossimo.*” CONFORTI; FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, p. 267.

de construção de Estados”⁴⁷. As mencionadas pelo autor, como exemplos, são: a *United Nations Transitional Administration in East Timor* (UNTAET)⁴⁸ de 1999 no Timor Leste, e a *United Nations Interim Administration Mission in Kosovo* (UNMIK) do mesmo ano, com semelhanças parciais em relação à primeira. Essas missões são arquétipos do máximo de intervenção nas atividades administrativas típicas do Estado.

A UNMIK auxilia com uma administração transitória do país, até o momento, atuando em conjunto com outras operações⁴⁹. Dessa forma, esta missão é mais caracterizada por prestar o suporte necessário para o governo local, ainda deficitário em algumas áreas. Já a UNTAET inova de forma absoluta, visto que, na região do futuro país Timor Leste, simplesmente não existia um governo local para ser auxiliado. A ONU, por intermédio de sua missão, teve que administrar e criar estruturas básicas para a formação de um governo local, realizar constituinte para se criar uma constituição, capacitar indivíduos para assumir cargos em todos os setores do Estado e, nesse ínterim, administrar as finanças e interesses do futuro país. São atividades que adentram muito na esfera Estatal que as anteriormente citadas.

Como já dito, essas duas últimas gerações não são reconhecidas da mesma maneira pela doutrina. No *Glossary Peace Operations*⁵⁰ do Centro de Internacional de Operações de Paz (*Zentrum für Internationale Friedenseinsätze* - ZIF) há uma classificação diferente para essas últimas. Classificam como terceira geração, a categoria de ação de paz intitulada de missões de manutenção da paz robustas (*Robust Peacekeeping*), as quais teriam as mesmas atividades das de

⁴⁷ GORJÃO, Paulo. O legado e as lições da Administração Transitória das Nações Unidas em Timor Leste. In: *Análise Social*. Vol XXXVIII (169), 2004, pp. 1043-1067.

⁴⁸ Site oficial disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/etimor/etimor.htm>> Acesso em: 26 maio 2011.

⁴⁹ Atualmente atuam na região: a UNMIK; a *Kosovo Force* (KFOR) missão liderada pela OTAN; *European Union Rule of Law Mission* (EULEX) comandada pela União Européia; a *The European Commission liaison Office to Kosovo* (ECLO) que procura facilitar a integração das normas europeias com o país; e a *Organization for Security and Co-operation in Europe* (OSCE) *Mission in Kosovo*. Maiores informações vide: <<http://www.unmikonline.org/pages/default.aspx>> Acesso em: 26 maio 2011.

⁵⁰ CENTER OF INTERNATIONAL PEACE OPERATIONS. *Glossary Peace Operations*. 2010. Disponível em: <http://www.zif-berlin.org/fileadmin/uploads/analyse/dokumente/veroeffentlichungen/ZIF_Glossary.pdf> Acesso em: 28 jun. 2011.

segunda geração e “soma-se o uso da força para defender o mandato”⁵¹. Essa força se traduz na utilização de um armamento mais pesado e em maior quantidade, por esse tipo de operação. A quarta, por sua vez, seriam as missões que comportam todas as atividades da terceira, somando-se as de execução temporária dos poderes executivos, ou seja, com “mandato executivo” (*Executive Mandate*)⁵², conceito muito próximo do defendido por Paulo Gorjão. Essas atividades são melhor explicitadas no ponto seguinte que trata das categorias de ação das missões de paz.

Desta feita, as gerações servem para representar como a doutrina traz as modificações desse instituto. Mostra, também, a capacidade de aprimoramento e diversificação que esse instrumento vem oferecendo como respostas a momentos distintos de crises internacionais por parte da ONU, e, possivelmente, no futuro, por outras organizações internacionais. Vale esclarecer que essas gerações foram definidas, após o início da prática das operações pela organização, ou seja, primeiro se atuou para posteriormente teorizar. As Nações Unidas se ocuparam em atender primeiro as necessidades presentes no cenário internacional, inovando com a criação desse imprevisto instituto e, por consequência, melhor administrar a situação, adaptando-o de tal forma que estas são resultados direto, em grande parte, do acúmulo da experiência prática, vindo só posteriormente ser teorizado sobre características comuns e agrupando-as em gerações.

Além das gerações, dentro do instituto das operações, principalmente das multidimensionais, há grupos de atividades a serem desenvolvidas por elas, de acordo com o intuito destas. Como já observado, essas divisões podem gerar certa confusão conceitual, não se sabendo, às vezes, a que se quer referir: se à atividade ou ao grupo de operações em si. Para que não restem dúvidas, eles serão adequadamente explorados.

⁵¹ “[...] *plus use of force to defend mandate.*” CENTER OF INTERNATIONAL PEACE OPERATIONS. *Glossary Peace Operations*. p. 35.

⁵² CENTER OF INTERNATIONAL PEACE OPERATIONS. *Glossary Peace Operations*, p. 35.

1.2 AS CATEGORIAS DE AÇÃO DAS OPERAÇÕES DE PAZ

Como se pode constar, as operações de paz se tornaram uma possibilidade para a prestação de um auxílio internacional, desenvolvido no percurso dos anos subsequentes à criação da ONU. As atividades eram relativamente simples e mais de cunho presencial que propriamente uma ação efetiva dentro das fronteiras e das atividades dos Estados.

As operações multidimensionais marcam as transformações ocorridas no contexto histórico e a necessidade de adaptação deste instituto ao novo momento pós Guerra Fria. Ao contrário do que se imaginava à época, não existiu um aumento no número de conflitos entre Estados, devido ao fim do controle exercido pela potência soviética. Houve, porém, uma reconsideração do tipo de guerra que poderia ser objeto de atuação internacional, particularmente por parte das Nações Unidas⁵³.

Logo, as operações de paz da ONU passaram por um momento de reestruturação das suas funções. Outros fatores também contribuíram para prosseguir na adoção e reavaliação dessas, como mais uma ferramenta a favor da estabilização de regiões conflituosas para um processo de paz.

No novo cenário internacional, o fim da Guerra Fria mostrara-se uma condição permissiva para o estabelecimento das missões, [...]. Essa motivação positiva parece ter sido multifacetada: 1) as Nações Unidas passaram a ocupar papel realçado na solução de conflitos, e a contribuição para operações de manutenção da paz era um modo de maximizar sua influência nessa área; 2) os novos impulsos internacionais de promoção da democracia e dos direitos humanos, que recebiam endosso dos países desenvolvidos, poderiam ser realizados por meio das missões, como intervenções legitimadas pelo direito internacional; 3) o crescente acesso da imprensa aos conflitos e da população em geral à

⁵³ UZIEL, Eduardo. *O 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, p. 55.

informação, fez que a opinião pública exercesse pressão por comportamento participativo⁵⁴.

Sendo assim, a organização das Nações Unidas continuava a ser demandada, direta ou indiretamente, para apresentar respostas ou realizar ações no cenário internacional, e as operações de paz mostravam-se uma alternativa disponível para tal. Isso, por parecer mais segura, devido a alguns fatores que anteriormente não se encontravam em outras ações internacionais semelhantes. Pode-se mencionar como exemplo as ações unilaterais de Estados ou as coalizões de alguns para realizar atividade semelhante, porém, não dentro de um contexto de organizações internacionais.

As operações de paz, contudo, contribuíram para a modificação desse fato, ganhando maior legitimidade para essas ações internacionais conjuntas. Tais atividades coletivas se tornam mais aceitáveis que as ações unilaterais de Estados ou de um pequeno grupo de Estados no cenário internacional. Essa percepção já ocorria na época da Liga das Nações, precursora dessa modalidade de ingerência coletiva. Mesmo com todos [os] limites à capacidade de intervir da Sociedade, existia a possibilidade de sua realização. Caso realmente ocorresse a ingerência, dar-se-ia na modalidade coletiva [...]”⁵⁵.

Para exemplificar melhor a preferência pelo exercício da categoria coletiva de intervenções, visto que as operações de paz da ONU consiste em uma modalidade desse tipo de atividade, pode-se observar que:

[...] a substituição pela intervenção coletiva [em detrimento da intervenção individual, em regra geral, é de aprovação coletiva, necessária antes de todas as intervenções individuais, movimento que pode ser considerado como um progresso mais ou menos marcado em relação ao precedente [intervenção unilateral]. Nós sempre tivemos o sentimento que a intervenção coletiva leva em si mesma, certo princípio moderador, extremamente precioso, visto o perigo oculto que representa este

⁵⁴ UZIEL, *O Conselho de Segurança, as Operações de Manutenção da Paz e a Inserção do Brasil no Mecanismo de Segurança Coletiva das Nações Unidas*, p.56.

⁵⁵ MAIDANA, Javier Rodrigo. Princípio da Não Intervenção: seu contraste histórico e suas consequências. *IV Congresso do IBHD: AUTONOMIA DO DIREITO: configurações do jurídico entre política e sociedade*. 2009, p. 6. No prelo.

ato. Se várias nações participarem de semelhante ação, eles podem vigiar os atos delas mutuamente e impedir que qualquer uma dentre elas tenha uma vantagem excessiva; a intervenção coletiva pode ser empregada contra o forte, como contra o fraco, o que é desejável para o mesmo motivo que faz que a intervenção pareça útil, em si mesmo, do ponto de vista social; e assim por diante.⁵⁶

Ainda que a atuação executada pela SdN e pela ONU fossem de natureza distintas, as operações de paz, em geral, preservam em seu bojo as experiências e os princípios moderadores deixados pela Liga. Essas características auxiliam a organização a eleger como forma de ação internacional coletiva, em favor da paz, as citadas operações e propõem-se a moldá-las para melhor corresponder às necessidades presentes.

A crescente adesão de Estados de médio e pequeno porte como países contribuintes de tropas e equipamentos (*Troop Contributing Country* – TCC) formaram mais uma base para se levar adiante a efetivação das operações. A possibilidade de participação real em ações conjuntas em defesa da paz e da segurança internacional torna-se uma possibilidade atraente para que os Estados colaborem com a criação de novas operações⁵⁷.

⁵⁶ “[...] *la substitution de l'intervention collective à l'intervention individuelle, en règle générale, soit d'une approbation collective, à exiger préalablement à tout intervention individuelle, mouvement qui peut être considéré comme réalisant un progrès plus ou moins marqué sur le précédent. On a toujours eu le sentiment que l'intervention collective portait en elle-même certain principes modérateurs extrêmement précieux, vu le danger latent que représente cet acte. Si plusieurs nations participent à semblable entreprise, elles peuvent surveiller mutuellement leurs actes et empêcher l'une quelconque d'entre elles de s'assurer un avantage excessif; l'intervention collective peut être employée contre le fort autant que contre le faible, ce qui est désirable pour le même motif qui fait que l'intervention paraît utile, en elle-même, au point de vue social; et ainsi de suite.*” POTTER, Pitman B. *L'intervention en droit international moderne*. In: *Recueil des cours*. Haia: Den Haag, V. 32, p. 607-690, 1930, p. 678.

⁵⁷ Ao longo da década de 1990 apurou-se essa crescente participação nas contribuições às missões. Esta pode dar-se por um conjunto variado de razões: “1) interesse em treinar ou equipar suas forças armadas [dos países participantes], com os meios fornecidos pelas Nações Unidas, o que é particularmente relevante após o fim da Guerra Fria e o desestímulo às grandes potências para arcar com esses custos; 2) obtenção do reembolso pago pelas Nações Unidas para os TCCs ou de cargos no Secretariado para militares e civis, recursos que muitas vezes representam parte considerável dos orçamentos das forças armadas; 3) qualificação como país internacionalmente comprometido com a estabilidade e a paz, o que pode favorecer tentativas de receber empréstimos ou cooperação por parte de países desenvolvidos; 4) construção de um papel socialmente positivo para os militares em sociedades que, nas últimas décadas, emergiram de regimes ditatoriais”. UZIEL, *O Conselho de Segurança, as Operações de Manutenção da Paz e a Inserção do Brasil no Mecanismo de Segurança Coletiva das Nações*

Vale lembrar, entretanto, que até o início da década de 1990 não se tinham documentos dentro da própria ONU que assinalassem o que, de fato, seriam as operações e as atividades que poderiam ser realizadas a partir daquele novo contexto histórico. O primeiro documento a sistematizá-las foi lançado pela organização, em 1992, intitulado “Agenda para Paz”⁵⁸, de autoria do então Secretário Geral Boutros Boutros-Ghali.

O documento propunha para as Nações Unidas, “a função de impor uma vontade internacional para pôr fim a conflitos e, se necessário, desconsiderar o consentimento das partes e manejar forças de ataque postas a seu dispor”⁵⁹. Traz em seu texto, as categorias de ações que as operações de paz poderiam realizar, a favor da estabilização de um processo de paz duradouro. Algumas delas já eram praticadas como se fez referência a UNTEA na questão do auxílio a administração local do Irian Ocidental.

Essas atividades foram reafirmadas pelo documento elaborado em 2008 pelo Departamento de Operações de Paz (*Department of Peacekeeping Operations – DPKO*). O documento *United Nations Peacekeeping Operations: principles and guidelines*⁶⁰, também chamado de *Capstone Doctrine* procura sistematizar melhor os avanços e mudanças sofridas pelo instituto das operações de paz com as experiências da década de noventa, delimitando melhor sua natureza, suas fundações doutrinárias e demais questões que ainda serão abordados neste trabalho. Serve de manual básico para se compreender o universo das operações de paz das Nações Unidas.

Para esse momento, o que se procura enfatizar são as divisões das atividades a serem realizadas pela organização e a confusão que pode gerar se feita uma leitura desatenta de doutrinadores e documentos referentes às atividades das operações. Vale lembrar que a DPKO

Unidas, p. 69-70. Mais informações vide também os estudos de: SOTOMAYOR, A. “Why States Participate in UN Peace Missions While Others Don’t: An Analysis of Civil-Military Relations and its effects on Latin America’s Contributions to Peacekeeping Operations”. In *Security Studies*, no prelo; e KRISHNASAMY, K. “Bangladesh and UN Peacekeeping: The Participation of a ‘Small’ State”. In *Commonwealth & Comparative Politics*, vol. 41, no. 1, 2003.

⁵⁸ Disponível em : <http://www.unrol.org/files/A_47_277.pdf> Acesso em: 25 mar. 2010.

⁵⁹ UZIEL, *O Conselho de Segurança, as Operações de Manutenção da Paz e a Inserção do Brasil no Mecanismo de Segurança Coletiva das Nações Unidas*, p. 57.

⁶⁰ UNITED NATIONS, *United Nations Peacekeeping Operations: principles and guidelines*. New York: United Nations, 2008.

Disponível em: <http://pbpu.unlb.org/pbps/Library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf> Acesso em: 20 jan. 2010.

trabalha conjuntamente com o Departamento de Apoio Logístico (*Department of Field Support – DFS*) responsável por todas as questões de número de efetivos, financiamento da missão, condições da região a serem analisadas pela ONU para se lançar uma operação de paz e mantê-la em funcionamento em campo.

A organização apresenta ações próprias para cada finalidade eleita a uma determinada missão. O conjunto delas é chamado de operações de paz. Estas se definem em cinco categorias: as atividades de diplomacia preventiva (*preventive diplomacy*), as de promoção da paz (*peacemaking*)⁶¹, as de manutenção da paz (*peacekeeping*)⁶², as de imposição da paz (*peace-enforcement*) e, por fim, as de consolidação da paz (*peace-building*)⁶³.

1.2.1 Atividades de diplomacia preventiva (*preventive diplomacy*)

A primeira atividade, diplomacia preventiva ou *preventive diplomacy*, não seria considerada uma operação em si, e sim, uma das possibilidades da organização agir preventivamente, ao surgimento de possíveis conflitos. Visa, também, atuar em “disputas existentes [para que não] degenerem em conflitos armados, e a impedir que estes, uma vez eclodidos, se alastrem”⁶⁴.

Quando bem sucedida a negociação, favorece a implementação das atividades tomadas no pós conflito, principalmente em atividades de consolidação da paz, com o intuito de implementar um processo de paz, na região que estava em vias de entrar em conflito. São, literalmente, atividades preventivas de embates armados entre Estados litigantes ou facções políticas internas a um Estado.

Via de regra, essas atividades são realizadas ou pelo Secretário Geral ou por seu representante⁶⁵. Isto, devido ao fato da própria

⁶¹ Site oficial: UNITED NATIONS. *United Nations Peacemaker*. Disponível em: <<http://peacemaker.unlb.org/index1.php>>. Acesso em: 07 jul. 2009.

⁶² Site oficial: UNITED NATIONS. *United Nations Peacekeeping*. Disponível em: <<http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/>>. Acesso em: 07 jul. 2009.

⁶³ Site oficial: UNITED NATIONS. *United Nations Peacebuilding commission*. Disponível em: <<http://www.un.org/peace/peacebuilding/index.shtml>>. Acesso em: 07 jul. 2009.

⁶⁴ FONTOURA, *O Brasil e as Operações de Manutenção de Paz das Nações Unidas*, p. 33.

⁶⁵ “*Preventive diplomacy may be performed by the Secretary-General personally or through senior staff or specialized agencies and programs, by the Security Council or the General Assembly, and by regional organizations in cooperation with the United Nations.*” UNITED NATIONS, *Agenda for Peace*, p. 6.

categoria ser resultado da prática defendida e desenvolvida por estes funcionários. Dag Hammarskjöld, Secretário Geral de 1952 a 1961, e Boutros Boutros-Ghali, também Secretário Geral, de 1992 a 1996, foram os expoentes para a consolidação dessa prática. O primeiro, por conta, procurou desenvolver essa atividade de negociação com as partes, em situações de tensão internacional, num momento em que não se tinha reconhecido ao Secretário Geral tal competência. O segundo reafirmou a teoria desenvolvida por Hammarskjöld, consolidando-a na “Agenda para Paz” já mencionada. Agiu enviando, constantemente, relatórios influentes sobre as questões relativas à paz e o papel das Nações Unidas, entre eles têm-se a “Agenda para o Desenvolvimento” de 1994 e o “Suplemento a Agenda para Paz” de 1995, os quais completam as noções desenvolvidas pela primeira agenda.

Reunindo tais documentos, os principais objetivos dessa categoria de ação são: a) realizar medidas que contribuam para construir a confiança entre as partes; b) averiguação dos fatos; c) efetivar mecanismos para aviso antecipado (*early warning*) de situações que venham a comprometer a paz principalmente através de parcerias com organizações regionais; d) a promoção do envio preventivo (*preventive deployment*) de forças que representem as Nações Unidas a qualquer momento e qualquer situação para evitar retorno a conflitos; e e) a criação de zonas desmilitarizadas para que se remova, na área criada, qualquer pretensão de conflito⁶⁶.

Na diplomacia preventiva, entretanto, nem sempre há caminhos para implementá-la. Muitas vezes o Secretário Geral ou seu representante não consegue exercer as funções mencionadas, por falta de cooperação das partes, principalmente em casos de desentendimento intra-estatal. Por se tratarem de discussões internas ao Estado, este tem a liberdade de recorrer ao art. 2 §7 da Carta das Nações Unidas que proíbe ingerências da organização em assuntos internos destes. O mesmo ocorre para a categoria seguinte de promoção da paz. No caso de falha dessas manobras, resta a verificação da possibilidade de se realizar outra categoria de ação no local.

⁶⁶ Mais informações vide: UNITED NATIONS. *Supplement to an Agenda for Peace: position paper of the secretary-general on the occasion of the fiftieth anniversary of the United Nations*. 1995. Disponível em: <<http://www.un.org/Docs/SG/agsupp.html>> Acesso em: 26 mar. 2010.

1.2.2 Ações de promoção da paz (*peacemaking*)

A promoção da paz ou *peacemaking* corresponde a uma atividade também política e consiste em trazer as partes para um acordo pelos meios pacíficos de negociação elencados no capítulo VI da Carta, dando fim ao conflito. Sendo assim, a ONU agiria como uma mediadora entre os confrontantes recomendando, via Conselho de Segurança, medidas para se chegar às soluções pacíficas ou pedir a mediação direta do Secretário Geral ou seu representante.

O Secretário-Geral desempenha um papel central na promoção da paz, tanto pessoalmente, como através da emissão de enviados especiais ou missões para tarefas específicas, tais como de negociação ou de averiguação. Segundo a Carta o Secretário-Geral, pode chamar a atenção do Conselho de Segurança para qualquer assunto que possa ameaçar a manutenção da paz e segurança internacionais. Para ajudar a resolver disputas, o Secretário-Geral poderá usar seus "bons ofícios" para a mediação ou o exercício da diplomacia preventiva. A imparcialidade do Secretário-Geral é uma das riquezas das Nações Unidas. Em muitos casos, o Secretário-Geral tem sido fundamental para evitar uma ameaça à paz ou na garantia de um acordo de paz.⁶⁷

Tanto essa categoria como a anterior ficam a encargo do Departamento de Assuntos Políticos (*Department of Political Affairs - DPA*) que juntamente com o DPKO e a DFS comportam os três principais departamentos formadores das operações de paz. O DPA se ocupa da parte política e todos os seus desdobramentos e, através, tanto das atividades de promoção da paz, como as de diplomacia preventiva

⁶⁷ "The Secretary-General plays a central role in peacemaking, both personally and by dispatching special envoys or missions for specific tasks, such as negotiation or fact-finding. Under the Charter the Secretary-General may bring to the attention of the Security Council any matter that might threaten the maintenance of international peace and security. To help resolve disputes, the Secretary-General may use his "good offices" for mediation or to exercise preventive diplomacy. The impartiality of the Secretary-General is one of the United Nations great assets. In many instances, the Secretary-General has been instrumental in averting a threat to peace or in securing a peace agreement". UNITED NATIONS. *The United Nations today*. New York: United Nation, 2008, p. 77.

ajuda a evitar conflitos e, também, a lançar missões em ambiente favorável ao seu exercício.

Essa categoria pode igualmente ser realizada tanto antes de uma missão, ou em conjunto, como uma das funções a serem executadas na ação global da operação de paz. Nas operações de manutenção de paz multidisciplinares não é estranho perceber atuações do Secretário Geral, ou representante deste, executando suas funções ao concomitantemente em que outras atividades da missão ocorrem.

A prática já demonstrou a validade de tais atividades. A atuação do Secretário Geral em algumas situações conflituosas logrou, por meio das negociações aqui mencionadas, a firmação de acordos de paz em situações de prováveis combates. Exemplos ocorreram na região da América Central no final da década de 1980. Os acordos subscritos entre as partes envolvidas nas questões em El Salvador, resultantes da atuação da ONU via promoção da paz, ajudaram a pacificar a região, dando espaço para o surgimento da *United Nations Observer Mission in El Salvador* (ONUSAL). Esta atuou entre os anos de 1991 e 1995, permitindo a presença de um corpo de observação na região para a manutenção dos acordos de paz, formação do corpo policial, reformas no judiciário entre outras atividades⁶⁸.

Outro exemplo de missão criada para dar suporte ao implemento de acordos resultantes das ações de promoção da paz seria a *United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara* (MINURSO) iniciada em 1991. A missão auxiliaria no processo de referendo acerca da independência de Marrocos, visto que a região do Saara Ocidental é composta em grande parte de desertos, possuindo uma população muito esparsa, dificultando a participação no processo. Outras questões como identificar e registrar os eleitores qualificados para o processo, o monitoramento da redução de tropas marroquinas na região, vigiarem a troca de prisioneiros de guerra também constam nas ocupações dessa operação⁶⁹.

⁶⁸ Mais informações disponíveis em: http://www.un.org/Depts/DPKO/Missions/onusal_p.htm Acesso em: 30 maio 2011.

⁶⁹ Mais informações disponíveis em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minurso/index.shtml> Acesso em: 30 maio 2011.

1.2.3 Operações de manutenção da paz (*peacekeeping*)

Estas são as mais conhecidas operações das Nações Unidas. Comportam as principais atividades de estabilização das regiões recém saídas de conflitos, principalmente internos, auxiliando na reestruturação nas áreas atingidas pelo embate. Ao se lembrar dos “capacetes azuis”, muitas vezes se remete diretamente a essa categoria de atividade das operações.

São forças da ONU compostas por contingentes oriundos de países membros que os cedem, os TCC. São levemente armadas para atuarem somente em legítima defesa, não podendo ser confundidas e muito menos cobradas para tomar ações mais agressivas que essas. Restar claro que as atividades que contenham ataque armado devem ser realizadas por outras formas de atuações da organização e não pelas operações de manutenção da paz.

Elas necessitam e englobam também:

[...] um desejo genuíno por parte das forças contrárias para resolver suas diferenças pacificamente, um mandato claro, um forte apoio político da comunidade internacional, e da disponibilização de recursos financeiros e humanos necessários à realização dos objetivos das operações. Mais importante ainda, a manutenção da paz deve acompanhar um processo político, não deve e não pode substituir um.⁷⁰

Em outras palavras, a função é realmente prestar apoio internacional a Estados que se encontrem em dificuldades ou até mesmo incapacitados de executar tarefas basilares à sua população. Isto devido a um recente conflito tanto contra outro Estado quanto contra as facções internas, mais comuns para essa categoria. Ocorre o desmantelamento ou simplesmente a destruição das estruturas internas, devido uma disputa pelo poder, em que se tem o intuito de impor uma nova estrutura sob um novo comando.

⁷⁰ “[...] a genuine desire on the part of the opposing forces to resolve their differences peacefully, a clear mandate, strong political support by the international community, and the provision of the financial and human resources necessary to achieve the operations’s objectives. Most importantly, peacekeeping must accompany a political process; it must not and cannot substitute for one”. UNITED NATIONS, *The United Nations today*, p. 80.

É a categoria que mais se transforma com o intuito de se adaptar à pluralidade de situações que necessitem de uma intervenção por parte das Nações Unidas. Pode agir, por exemplo: na área do Estado, responsável por garantir a segurança da própria população quando este não consegue fazê-lo; ou quando o Estado não consegue garantir a legitimidade de um futuro processo eleitoral; ainda, quando o respeito aos direitos humanitários não se faz presente; na falta de garantia de segurança para a realização de outras categorias de ação, ou até de outras operações que atuam ao mesmo tempo na região do Estado prejudicado. Possui, portanto, um espectro de atividades bastante amplo para garantir o retorno à normalidade ao país, via um processo de paz.

Dentre essas adaptações, pode-se observar duas, recentemente postas em discussão, tanto pela doutrina, como pela organização, por consequência da especificidade das missões já ocorridas e da procura em se dar maior eficácia às ações de manutenções de paz. As adaptações seriam: a necessidade de maior interação entre as categorias de missões e a necessidade de eficácia delas.

Com relação a essa interação, resta claro que, *a priori*, as operações da categoria de manutenção da paz se limitariam a ações que venham apenas a dar sustentação ao Estado para voltar à normalidade, com atividades realizáveis a curto ou médio prazo. No entanto, para uma efetividade holística ao processo de paz, já se menciona a necessidade de complementar, de integrar as atividades dessa categoria com outras que dêem continuidade aos ganhos das já realizadas por essa última.

A mesma noção se aplica com relação à eficácia. As futuras missões de manutenção de paz já teriam que trabalhar, ou ao menos lançar, ainda em sua fase de desenvolvimento, atividades próprias de outra categoria de operação, em especial, as ações presentes nas operações de consolidação da paz, ou *peacebuilding*. Como se verá em seguida, estas possuem atividades que envolvem um processo de solidificação de paz mais profundo, geralmente com um período em longo prazo.

No intuito de se facilitar a transição de uma missão de manutenção de paz para uma de consolidação da paz, a primeira já realizaria alguns programas próprios da segunda, como atividades referente a minas terrestres, a reforma do estado de direito, atividades de desarmamento, desmobilização e reintegração (*Disarmament, Demobilization, Reintegration* - DDR) de ex combatentes das facções adversárias, etc. Antecipariam, assim, algumas dessas funções para a melhor transição de uma categoria para outra. Essa transferência nem

sempre é tranquila, visto que segmentar um processo de paz abre margens para a perda dos ganhos e o retorno ao embates.

Ulterior adaptação, também muito comentada, com relação às operações de manutenção da paz e que se reflete na eficácia da missão, é a possibilidade de melhor armá-las. Mencionada em documentos da ONU⁷¹, já se discute a possibilidade de operações de manutenção de paz ou *peacekeeping* consideradas “robustas”. Essa denominação se refere ao fortalecimento da missão através da utilização de armamentos pesados e de alta tecnologia na composição da operação, ainda que somente possam ser utilizadas para situações de legítima defesa.

Esse fortalecimento se deve a algumas conclusões. Primeiro devido à categoria de manutenção de paz ser, até então, só autorizada a portar armamentos leves, não criando uma sensação de perigo ou de respeito para as partes adversárias mais violentas. Em teoria, tal prerrogativa de só portar armamentos leves não deveria obstar o sucesso da ação, conquanto se tivesse a colaboração das partes envolvidas no conflito.

A ONU, todavia, foi angariando experiência pela prática e concluiu que não basta simplesmente lançar uma operação numa região necessitada de um processo de paz e querer que esta garanta, por si, todo o sucesso de seu implemento. Nem todos os episódios nos quais a organização atuou apresentavam uma mínima segurança em campo. Ocorriam fatores que dificultavam a realização do processo de paz como a estabilidade da região ser muito frágil, não se ter o real comprometimento e respeito das facções com os acordos de paz estabelecidos, dificuldades para a implementação do mandato, falta do número de efetivo necessário. A presença de missões de manutenção de paz levemente armadas não transmitiam o fator de desinibição desejado para as partes do conflito, ainda recalcitrantes ao processo de paz.

Essas mesmas experiências, algumas de casos extremos, também sustentam o ponto de necessidade de aumentar a segurança da missão para aqueles que se propõem a realizá-las. Muitas missões já ocorrem com a participação de diversos componentes, inclusive de fora da ONU, tendo como principais parcerias as ONGs como a Cruz Vermelha e o Crescente Vermelho, Médicos sem Fronteiras. Muitas vezes cabem, também, às missões de manutenção de paz, a garantia da segurança

⁷¹ Vide: UNITED NATIONS. *Supplement to an agenda for peace: position paper of the secretary-general on the occasion of the fiftieth anniversary of the United Nations*. New York: United Nations, 1995./ UNITED NATIONS. *Implementation of the recommendations of the Special Committee on Peacekeeping Operations*. New York: United Nations, 2009.

dessas outras partes atuantes, em conjunto, na região afetada. Pela presença levemente armada da operação, esse objetivo nem sempre é alcançado.

Nos casos dos genocídios ocorridos em Ruanda e em Srebrenica na década de 1990, entre outras causas, o porte de armamento leve pelos “capacetes azuis” não dava as condições mínimas de autodefesa destes e da população civil sob sua guarda, ou seja, não se tinha poder de fogo suficiente para impedir os hutus e os sérvios, respectivamente, de agirem. Após tais atrocidades e o impacto negativo que teve na mídia internacional e na própria organização, esta passou a estudar variadas formas de fortalecer os seus operadores em campos, onde a estabilidade da paz é mais débil ou comece a se degenerar.

Para tanto, no que se refere ao armamento, a organização já começa a considerar três possibilidades em que se daria essa “robustez” às operações de manutenção da paz. Dependendo do grau de periculosidade da região, já se consideraria a possibilidade de armar as operações com equipamentos mais pesados em situações em que há necessidade de: a) proteger operações humanitárias durante o aumento da instabilidade na região; b) proteção de civis nas áreas designadas como “seguras” pela organização, ou seja, realmente mantê-las protegidas; c) causar uma maior pressão para que as partes atinjam mais rápido a reconciliação nacional por um processo pacífico, devido a “robustez” da missão. Com essas medidas, ter-se-ia uma maior garantia do respeito das partes aos acordos propostos, as zonas de segurança estabelecidas, o respeito aos corredores humanitários.

Alguns cuidados, entretanto, devem ser tomados para que não se desvirtue a natureza da missão e, tampouco, confundi-la com a categoria de imposição de paz ou *peace-enforcement*. Estas duas possuem diferenças visíveis na sua conceituação e na sua finalidade. Primeiro porque as operações de manutenção de paz “robustas” não são operações de cunho eminentemente militar. Seu fim principal é manter a paz no local, podendo obrar inclusive com outros grupos que atuam paralelamente, como os já mencionados, para a estabilização da paz.

Por não ser foco da missão, as atuações militares, as operações de manutenção da paz “robustas” podem operar em outras atividades diferentes, para tentar estabelecer ou fortalecer, por exemplo, um diálogo político ou de negociações com os envolvidos para melhor manutenção do episódio.

Por fim, a força usada pela missão não ameaçaria a configuração dos princípios basilares das operações de paz em geral. Esse

fortalecimento armado da missão não comprometeria o princípio do consenso das partes, por exemplo, já que aquela utiliza de forma pontual e tática o poder bélico da missão. O fortalecimento depende igualmente das condições do caso concreto, procurando sempre respeitar todos os princípios que contornam as operações. O intuito é dar às operações de manutenção de paz a capacidade real para garantir a segurança da missão em ambientes relativamente instáveis⁷².

A característica de “robusta” deve ser expressa e bem delimitada na resolução que dá origem a operação. Só em 1999, quatro grandes missões com mandatos robustos foram lançadas em Kosovo, Serra Leoa, República Democrática do Congo, e Timor Leste. Estes foram seguidos por outra onda de missões de tamanho substancial e mandato na Libéria, Costa do Marfim, no Burundi, Haiti em 2003-2004⁷³.

1.2.4 Operações de imposição da paz (*peace-enforcement*)

Diferentemente da operação anterior, tem-se as missões de imposição de paz ou *peace-enforcement*. É uma categoria própria que, segundo alguns autores, caracterizam já a terceira geração de operações de paz das Nações Unidas.

Podem ser lançadas sem o consenso total das partes envolvidas no conflito. Isso devido ao fato de que o consenso para tal imposição já

⁷² A ONU traz alguns pontos para configurar essa necessidade para garantir a segurança da operação. “*Lessons and perspectives from the field have highlighted five essential requirements for effective implementation: (a) increased consultation with troop- and police-contributing countries prior to and during deployment to ensure that all involved clearly understand and are willing to fully implement mandated tasks; (b) a coherent and accountable chain of command and sufficient flexibility in operational conduct to enable effective planning and response in the field; (c) strengthened information and analysis capacities in the mission as well as at Headquarters to assist missions in detecting, deterring and confronting threats to the peace; (d) improved delivery of logistics in the field, including sufficient mobility and communication assets, to implement practically a robust posture; and (e) enhanced safety and security arrangements to ensure the protection of peacekeeping personnel at all times.*” Outras informações vide: UNITED NATIONS. *Supplement to an agenda for peace: position paper of the secretary-general on the occasion of the fiftieth anniversary of the United Nations*, p. 6-7.

⁷³ “*In 1999 alone, four large missions with robust mandates were launched in Kosovo, Sierra Leone, the Democratic Republic of the Congo, and East Timor. These were followed by another wave of missions of substantial size and mandate in Liberia, C’ote d’Ivoire, Burundi, and Haiti in 2003–2004.*” FORTNA. Virginia Page; HOWARD, Lise Morjé. Pitfalls and Prospects in the Peacekeeping Literature. In: *The Annual Review of Political Science*, 2008, p.7. Disponível em: <<http://polisci.annualreviews.org>> Acesso em: 22 jan. 2011.

teria sido dado, ainda que parcialmente, pela aceitação das partes de uma operação de paz anterior. Em outras palavras, já estava claro que os envolvidos preferiam resolver a questão por vias pacíficas, ao concordarem com a primeira missão enviada ao local. Porém, por motivos outros, o conflito ganha nova proporção, impossibilitando que a primeira missão seja efetiva. Nesse instante, se as Nações Unidas deliberarem que é vantajoso reforçar a paz na região através de uma ação armada, para que não se perca o que já foi obtido com o anterior processo de paz, pode lançar uma missão com características de imposição da paz.

Desta forma, são as ações, militarmente mais agressivas, das Nações Unidas dentro do espectro de atuação das operações de paz. É uma ação situada entre manutenção da paz normal ou “robusta” e de uma força multinacional fundada no cap. VII da Carta, como a coalizão que atuou na Líbia em 2011, contra o ditador Muammar Al Kadaf. Diferencia-se, em especial, deste tipo de coalizão multinacional por dois pontos: pelo objetivo último da missão de imposição da paz e pelo funcionário responsável de comandar as ações.

Para as *peace-enforcement*, no que se refere à finalidade da operação, não há como intuito perpetrar uma guerra contra as partes. Se o fizer estará deixando de cumprir o objetivo principal das operações de paz, ou seja, dar fim ao conflito de forma pacífica. No seu caso em específico, estaria cumprindo suas atribuições de fortalecer o processo de paz e o respeito a ser dado a uma missão que já se encontra em curso no local, não obstante comprometida por algumas das partes devido à ocorrência de novos conflitos.

A outra diferença é quanto ao responsável por levar a cabo as diferentes ações. As operações de imposição de paz ficam a encargo direto do Secretário Geral ou seu representante. Isso quer significar que toda a atuação fica de forma direta sob coordenação da própria ONU. No caso das coalizões multinacionais, o encarregado, geralmente, é um alto comandante de um dos exércitos que compõem a coalizão que, mesmo assim, deve reportar-se às Nações Unidas, informando-a de todas as movimentações. Vale lembrar que a organização é a responsável pela utilização da força no cenário internacional e independentemente dos tipos de ações, estas devem sempre respeitar os enunciados acerca dos direitos humanos, direito humanitário e demais convenções que tratam do desenvolvimento de conflitos armados no cenário internacional.

Esta categoria de ação é ainda uma possibilidade, entretanto, ainda restam dúvidas quanto a ser uma solução vantajosa. Isso porque há, tanto experiências desta categoria de ação gerar um escalonamento de conflitos devido ao seu emprego, como casos de relativo sucesso do implemento da mesma para a segurança e estabilidade interna local. Como exemplo da primeira situação, há o caso emblemático da UNOSOM II e, para o segundo, o caso da Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (*United Nations Stabilization Mission in Haiti – MINUSTAH*).

No caso já mencionado da UNOSOM II, a ONU pode precisar bem as consequências trazidas por esse tipo de atuação. Reagindo de forma incisiva contra os atentados sofridos, a organização toma a frente contra a facção aparentemente responsável, a *United Somalia Congress*, reagindo pelas armas. No documento S/1944/653⁷⁴, relatório sobre as atuações da UNOSOM II em campo deixa claro em suas conclusões que a operação acabou por contribuir para a criação de um ciclo de violência ainda maior no país. Também ela não estava preparada para lidar com milícias as quais não se importavam em realizar atrocidades contra a população civil e contra os inimigos, além da falta de preparo de alguns membros do contingente da operação em lidar com essas situações tão graves.

Como afirma o documento, “em retrospecto, parece que o mandato conferido à UNOSOM II, pelo menos tal como foi interpretado, era demasiado pretensioso nas relações com os instrumentos e a vontade de implementá-lo”⁷⁵. Com um resultado não favorável, uma das recomendações, feitas pelo próprio estudo, seria focar as atividades no auxílio aos movimentos políticos da região, através dos princípios formadores das operações de paz, para que se retome o processo de pacificação e estabilidade da região, deixando para trás, paulatinamente, o caminho pelas armas.

⁷⁴ Documento intitulado *Report of the Commission of Inquiry established pursuant to Security Council Resolution 885 (1993) to investigate armed attacks on UNOSOM II personnel which led to casualties among them (S/1994/653)*. Nova York: Nações Unidas, 1994. Disponível em: <<http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/SOMALIA%20S%201994%20653.pdf>> Acesso em: 31 maio 2011.

⁷⁵ “*In hindsight it seems that the mandate given to UNOSOM II, at least as it was interpreted, was too pretentious in relations to the instruments and to the will to implement it.*” *Report of the Commission of Inquiry established pursuant to Security Council Resolution 885 (1993) to investigate armed attacks on UNOSOM II personnel which led to casualties among them*. 1994, p. 47.

No caso da MINUSTAH, ela é uma operação pertencente a essa categoria, não obstante, como de costume em operações multidimensionais, apresenta características de outras categorias de ação. Ela tem por uma de suas principais metas, a imposição da segurança interna no Haiti contra milícias e grupos armados clandestinos que ameaçam a sua estabilidade interna, impedindo o país de se focar em questões primárias como a segurança e bem estar da população civil. Destarte ser uma operação de imposição da paz, ela vem conseguindo auxiliar o governo local a estruturar melhor, por exemplo, a política interna assegurando eleições, algo relativamente recente na história do Haiti. Esses e outros temas serão mais bem trabalhados no terceiro capítulo deste trabalho.

Esses casos deixam em dúvidas em que momento é melhor a organização adotar uma postura mais agressiva em campo. Dependendo da conjuntura local e dos fatores envolvidos, ela pode tanto agravar a situação como garantir maior estabilidade⁷⁶.

1.2.5 Operações de consolidação da paz (*peacebuilding*)

Por fim, a última categoria denominada de consolidação da paz ou *peacebuilding*, responsabilizam-se pelos programas voltados à recuperação da região no período de pós-conflito, visando o fortalecimento do Estado e suas instituições. Esse fortalecimento, em geral, é de longa duração, devido a sua complexidade, e se dá com o auxílio internacional, envolvendo várias esferas como a política, a

⁷⁶ É interessante ressaltar que há outras variáveis que diferenciam esses resultados oriundos de outras fontes que apenas a conjuntura local da operação. Como bem elucida Severino Ramos Bento da Paixão, “na década de 90, o CSNU empregou poderes coercivos no uso das operações de manutenção da paz, que redundaram em fracasso. É certo, porém, que o fracasso resultou: a) de longa crise financeira que a ONU vivia, impossibilitando os recursos necessários para o êxito das missões; b) da escalada e rapidez da expansão numérica das operações de manutenção da paz; c) do descrédito da opinião pública ocidental, que, por não conhecer os fundamentos legais que regem uma operação de paz, passou a culpar a ONU pelo fracasso, retirando o apoio dos governos ocidentais a ONU; d) e da crise de legitimidade que se abateu sobre a constituição do CSNU.” PAIXÃO, Severino Ramos Bento da. *Impacto dos novos parâmetros adotados pela ONU para as operações de paz na tradição da Política Externa Brasileira*. 2008. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade Federal Fluminense, p. 80-81. São fatores externos à operação, no entanto ligados ao contexto institucional das Nações Unidas que influenciam no sucesso do emprego do uso da força pelas operações.

judiciária, a econômica, a social. Doações, investimentos ou planos de ações conjuntas de órgãos como Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional entrariam como exemplos nesse tipo de atividade e parcerias com as Nações Unidas.

Assim sendo, as linhas principais a que se dedicam essas operações se configuram como: a) a restauração das habilidades do Estado para promover a segurança e a manutenção da ordem pública interna; b) o fortalecimento do estado de direito e do respeito aos direitos humanos; c) dar suporte a medidas de instituições políticas locais legítimas e do processo participativos destas; e d) promover a recuperação econômica e social, o desenvolvimento, o retorno e relocação de refugiados dos conflitos e deslocados internos que deixam suas casas para fugir dos conflitos, mas acabam não saindo de seu país.

Esses pontos gerais são desenvolvidos por atividades de assistência que podem ser acumuladas nas seguintes ações de:

[...] envio de forças militares como as de *peacekeepers*; a repatriação e a reintegração dos refugiados; a realização de eleições; e de desarmamento, desmobilização e reintegração [DDR] dos soldados. No coração da *peacebuilding* está a tentativa de construir um Estado novo e legítimo, um que terá a capacidade de gerenciar conflitos de forma pacífica, proteger seus cidadãos e garantir o respeito pelos direitos humanos básicos.⁷⁷

Vê-se claramente o alcance que as ações dessa categoria procuram atingir. Diferencia-se das atividades de manutenção da paz na região. Contudo, mais uma vez se deve afirmar que não é incomum ocorrer uma operação que acumule ações de *peacekeeping* e de *peacebuilding*.

São atividades que visam à estrutura do Estado no pós conflito e podem atingir um alto grau de ingerência em assuntos tidos como exclusivos destes. Na década de 1990, principalmente, percebe-se que as

⁷⁷ “[...] *deployment of military forces as peacekeepers; the repatriation and reintegration of refugees; the holding of elections; and the disarmament, demobilization and reintegration of soldiers. At the heart of peacebuilding is the attempt to build a new and legitimate state, one which will have the capacity to peacefully manage disputes, protect its civilians and ensure respect for basic human rights.*” UNITED NATIONS. *The United Nations today*. New York: United Nation, 2008, p. 84.

ações limitadas para realizar a manutenção da paz não eram suficientes. As Nações Unidas enfrentavam situações em que parte do poder local encontrava-se incompleto, não se podendo prosseguir, inclusive, com as medidas de manutenção e estabilização pela falta da estrutura e de responsáveis para dialogar.

Por isso, nessa categoria há uma presença maior de profissionais civis especializados para auxiliarem a administração local a prosseguir com suas responsabilidades. Ao mesmo tempo em que procura manter a continuidade dos serviços administrativos, procura capacitar o efetivo local para substituir os membros da missão, assim que se der o final do mandato, como é o caso da UNMIK já mencionada. Também pode ir mais longe, como o caso ímpar do Timor Leste, em que foi necessário construir os organismos básicos do país via UNTAET.

São atividades fundamentais e chegam a receber um destaque e especificidade cada vez maior dentro da organização. Possui um elevado número de contingente civil presente na operação para o preenchimento de atividades policiais, judiciárias, civis, administrativas. São essas atividades elencadas responsáveis, em grande parte, pela caracterização da multidimensionalidade das operações de paz

1.2.6 Conceituações conflitantes

Tendo em mente essas classificações, faz-se fundamental frisar uma questão de conceituação a ser utilizada neste trabalho a partir deste momento. Como mencionado, as operações de paz são formadas pelas cinco categorias de atuação acima enunciadas. Tanto a doutrina, como o já citado “Manual” (*Guidelines*) das Nações Unidas vem utilizando os termos “operações de paz” e “manutenção da paz (*peacekeeping*)” como termos sinônimos.

Por vezes, essa forma de denominação pode gerar mal entendidos, já que onde se lê missões de “manutenção de paz” ou *peacekeeping* não se quer mencionar a categoria isolada em si, e sim, o conjunto das atividades que podem ser tomadas pela organização, ou seja, quer-se dizer “operações de paz”.

Essa mescla se dá pelo próprio desenvolvimento das operações em campo. Já se reconhece que, diferentemente de quando delimitadas pela “Agenda para a Paz”, as operações criam entre si uma área incerta, cinza, cada vez maior entre as diferentes atividades realizadas por estas.

É exemplo do caso mencionado das operações de manutenção da paz que já devem iniciar atividades de consolidação da paz, dificultando a compactação das suas ações em cinco categorias, de forma isolada.

Pela *praxis* se percebe que:

Enquanto as operações de manutenção da paz das Nações Unidas são, em princípio, utilizados para apoiar as implementações de um cessar-fogo ou acordos de paz, elas são muitas vezes obrigadas a desempenhar um papel ativo em esforços de promoção da paz como também pode estar envolvida em atividades precoces de consolidação da paz.⁷⁸

Devido a essa necessidade de implementar, em uma mesma missão, mais de uma categoria diferente de atividades, há momentos em que ao se mencionar, principalmente na literatura estrangeira, as atividades de *peacekeeping*, quer-se mencionar a idéia geral de “operações de paz”, ou seja, uma missão multidimensional que inclua atividades além daquelas da categoria de ação específica chamada de *peacekeeping*.

Tal interconexão ocorre como bem demonstra a figura abaixo.

⁷⁸ “While United Nations peacekeeping operations are, in principle, deployed to support the implementations of a cease-fire or peace agreement, they are often required to play an active role in peacemaking efforts and may also be involved in early peacebuilding activities.” UNITED NATIONS, *United Nations Peacekeeping Operations: principles and guidelines*. p. 19.

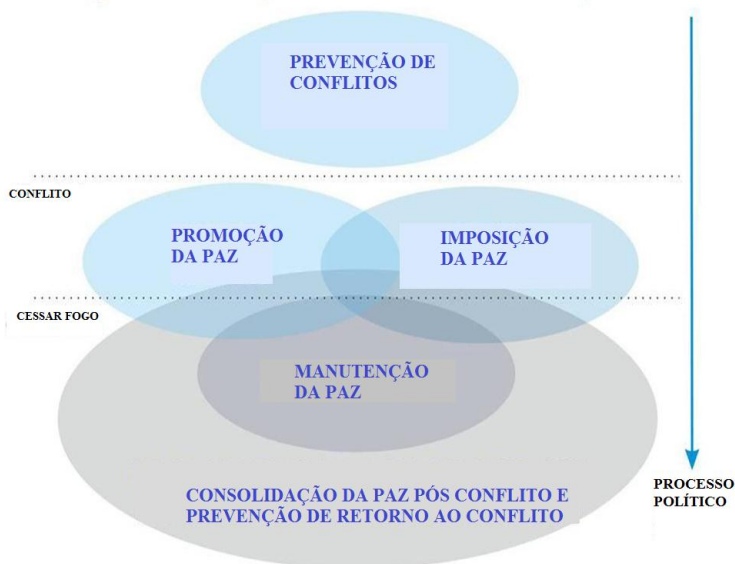


Figura 1 – Intersecções e Áreas cinzentas - UNITED NATIONS, 2008, p. 19. (Tradução livre)

A doutrina, inclusive, tem pouca consideração com a divisão dada pela ONU, visto que “[...] a distinção agora é em grande parte teórica, as operações conhecidas como ‘manutenção da paz’ se tornaram muito complexas”⁷⁹.

Como bem expõe Umberto La Rocca:

⁷⁹ “[...] la distinctions est aujourd'hui largement théorique, les opération dites de « maintien de la paix » étant devenues très complexes. ” LEWIN, *L'ONU pour quoi faire ?*, p. 70-71. Outro autor que também não vê utilidade em seguir a divisão em categorias é Dailler. Afirma que: “La difficulté à définir l'origine de la catégorie des opérations postérieures au conflit armé a évidemment sont pendant lorsque l'on cherche à établir la sortie d'une opération domée de la catégorie des opération de maintien de la paix. Les typologies doctrinales ou pratiques des opérations de maintien de la paix ne sont pas d'une grande utilité pour isoler la phrase « maintien de la paix » de celle de « rétablissement de la paix » ou de « consolidation de la paix ».” DAILLER, Patrick. Les opérations multinationales consécutives à des conflits armés en vue du rétablissement de la paix. In: *Recueil des cours*. Haia: Den Haag, V. 314 p. 235- 431 , 2005, p.254. Baptista também reconhece esta peculiaridade não dando grande ênfase na distinção entre missões de manutenção e imposição da paz, podendo uma categoria se transformar em outra dependendo das condições de campo. “[...] prende-se com o fato de uma Força de imposição de paz poder acabar por actuar de fato puramente como uma Força de manutenção da paz, em virtude de as partes terem executado sem dificuldades a paz acordada.” BAPTISTA, *O poder Público Bélico em Direito Internacional: o uso da força pelas Nações Unidas em especial*, p. 745.

Atualmente, por exemplo, a definição de *peace-keeping* é usada de duas maneiras, seja como definição geral das operações de apoio à paz, seja como um dos tipos de ações que se enquadram nas mais amplas categorias de intervenções visando à prevenção, gestão e solução de situações de crise no cenário internacional, categoria tradicionalmente definida PSO, *Peace Support Operations*. Quando utilizada nesta última definição, a *peace-keeping* coexiste em um complexo orgânico com o *conflict prevention*, o *peace-making*, o *peace-building* e o *peace-enforcement*, todas as ações que são claramente identificáveis e familiares devido à experiência em campo⁸⁰.

É nessa linha que se trabalhará, adotando a menção *peacekeeping* ou missões de manutenção da paz como sinônimo de operação de paz. Devido a essa flexibilidade atual das operações, as ações dadas a cada categoria mencionada se interligam e se tornam cada vez mais interdependentes para a implementação de um processo de paz adequado e completo.

De igual sorte, far-se-á referências aos termos missões multidimensionais, missões multidisciplinares e missões multifuncionais caracterizadas pela presença do elemento civil. Segundo Cellamare, este mesmo elemento, além de caracterizar essas missões, acaba por executar atividades com “uma referência exata a uma ou outra noção dos termos de *peace-keeping*, *peace-making* e *peace-building*. [...], sem se ter nitidamente a distinção entre eles”⁸¹.

⁸⁰ “Attualmente, ad esempio, la definizione di *peace-keeping* è usata in un duplice senso, sia come definizione complessiva delle operazioni di supporto alla pace, sia come una delle tipologie di azioni che rientrano nelle più ampie categorie di interventi finalizzate alla prevenzione, gestione e soluzione di situazioni di crisi in campo internazionale, categoria tradizionalmente definita PSO, *Peace Support Operations*. Ove usato quest'ultimo senso, il *peace keeping* coesiste in un complesso organico con il *conflict prevention*, il *peace-making*, il *peace-building* e il *peace-enforcement*, tutte azioni chiaramente identificabili e che ci sono familiari perché sperimentate sul campo.” LA ROCCA, Umberto. Le missioni di pace dell'ONU nella realtà attuale. In: *Le operazioni di peace-keeping dell'ONU fra tradizione e rinnovamento*. Napoli: Editoriale Scientifica, 2007, p 39.

⁸¹ “[...] un esatto riferimento all'una o all'altra delle nozioni di *peace-keeping*, *peace-making* e *peace-building*. [...] senza peraltro essere tenute nettamente distinte tra loro.” CELLAMARI. *Le operazioni di peace-keeping multifunzionali*, p. 58-59.

Dessa forma, ao se mencionar operações de paz, missões de paz, missões de manutenção da paz ou *peacekeeping*, quer-se fazer menção ao conjunto orgânico das atividades já descritas, aludindo-se, de forma expressa, quando se referir à categoria de ação de forma isolada.

1.3 OS PRINCÍPIOS ESSENCIAIS ÀS OPERAÇÕES DE PAZ

Como bem visto, as operações de paz são, em grande parte, produto de atuações práticas das Nações Unidas ao longo dos seus mais de sessenta anos de existência. De acordo com a finalidade a ser realizada, podem ser categorizadas em cinco tipos específicos de atividades e em gerações distintas. No entanto, tem-se a questão de se desconsiderar o complexo de categorias, aglutinando-as em uma única denominação de missões de manutenção de paz ou *peacekeeping*.

Essa diferenciação veio ocorrendo ao longo da sua prática durante a Guerra Fria, já que tinha de apresentar características distintas e mais vantajosas de outras possibilidades de ação das Nações Unidas no campo internacional. Para tanto, três princípios foram reconhecidos e gradualmente solidificados como essenciais às missões de paz multidimensionais formando uma tríade fundamental, ou, como denominada pela ONU, a *Holy Trinity*.

Nada obstante, esses princípios não são mais tão absolutos como à época da primeira geração. As novas realidades de atuação da organização, os estudos e as lições aprendidas com as missões já executadas, ou em execução, auxiliam a melhor ajustar essa ferramenta para responder de forma mais adequada a uma demanda. Esses ajustes, vale lembrar, são oriundos de erros de avaliação cometidos pelas operações.

1.3.1 A tríade fundamental das missões de paz

Criadas pela necessidade do momento e aprimoradas desde então, as operações de paz foram reiteradamente utilizadas provendo a identificação de suas bases para a consolidação do processo de paz. Tanto compondo um singelo corpo de observação, como na execução de uma complexa estrutura capaz de administrar um Estado, três princípios

são considerados fundamentais para se configurar uma ação internacional dentro do espectro da operação de paz. São eles: a) o princípio do consenso; b) o princípio da imparcialidade; c) o princípio da não utilização da força armada, salvo em legítima defesa ou do mandato. Esses princípios são reconhecidos pelo já citado documento *United Nations Peacekeeping Operations: principles and guidelines*.

1.3.1.1 O princípio do consenso

O princípio do consenso é a primeira das bases dessa tríade. É de suma importância, visto que tendo o Estado anfitrião aceitado a missão pelo seu livre consentimento, preserva a organização de críticas de violação de preceitos internacionais como soberania, não intervenção, autodeterminação dos povos. Além dessa questão, sua necessidade traz consigo algumas consequências e particularidades únicas presentes nas missões de manutenção de paz multifuncionais.

Entre as decorrências desse princípio, tem-se, já no lançamento da operação, a garantia da convivência do Estado ou Estados envolvidos para recebê-la. Isso pode ocorrer tanto da parte do próprio Estado(s) anfitriões, com a sugestão de se iniciá-la, bem como por uma sugestão enviada ao Conselho de Segurança, acatada por este e aceita pelos grupos envolvidos. Qualquer uma das duas possibilidades pode ser o fato gerador de uma operação de paz, não obstante, a necessidade para esse instituto, da explícita vontade de recebê-la dos abrangidos.

Outro fator, também decorrente da presença desse princípio, é a diferenciação que as missões de manutenção da paz recebem com relação às demais medidas coercitivas configuradas no capítulo VII, à disposição do Conselho de Segurança⁸². Em geral, os atos coercitivos, podendo ser com ou sem uso da força, são tomados em situações em que se pretende cessar as atividades consideradas contrárias ao Direito

⁸² Nesse capítulo estão as competências exclusivas do Conselho em caso de “ameaça à paz”, “ruptura da paz” ou “ato de agressão” (art.39). Em tese, esses termos seriam uma gradação na qualificação da situação analisada pelo Conselho e quanto maior a gradação maior a legitimidade do Conselho em aplicar medidas sancionatórias sem precisar da anuência do Estado alvo. “No entanto, a prática tem demonstrado uma maior adoção pelo órgão em classificar as situações em ‘ameaça à paz’ e uma resistência grande em usar o termo ‘ato de agressão’, ‘mesmo quando esta é flagrante’”. PELLET, *et.al.*. *Direito internacional público*, p. 1013. Mesmo em casos flagrantes como a invasão da Coreia do Norte à Coreia do Sul em 1950 e a invasão do Kuwait em 1990 pelo Iraque, foram qualificados de ações de “ruptura da paz”.

Internacional pela ONU. Quando isso ocorre, são impostos aos transgressores alguma ação desse capítulo, o que não se configura numa situação de operação de paz.

Para auxiliar na diferenciação do que foi acima aludido, ainda que não se tenha o elenco exato na Carta das Nações Unidas dos tipos de atividades coercitivas que a organização estaria autorizada a realizar, a prática oferece alguns exemplos. Em situações de medidas sob a égide do Capítulo VII em que não se faz uso da força, tem-se: a) a criação dos tribunais *ad hoc* para o julgamento de crimes cometidos em algum episódio, como nos casos dos conflitos de Ruanda e Ex-Iugoslávia; b) embargos de armas, de tecnologia, de comércio; c) congelamento de bens; e d) proibição de viagens aos indivíduos diretamente envolvidos na situação. Também, “[o] Conselho pode, por exemplo, exigir uma ação a ser tomada para reduzir o número e o nível do corpo diplomático do Estado de destino [da sanção] dentro de outros Estados”⁸³.

Já na utilização de coerções armadas, segundo Michael N. Schmitt, um exemplo é a zona de exclusão aérea na Líbia implementada pela Res. 1973, de 17 de março de 2011. A resolução não cita diretamente o artigo, entretanto, como se baseia no Cap. VII e tem o intuito de evitar ainda mais a deterioração das circunstâncias permitindo o recurso da força, “só pode levar à conclusão de que o artigo 42 constitui a base jurídica para a zona de exclusão na Líbia”⁸⁴.

São atos que não são próprios de um processo de paz, podendo somente ser executados como um auxílio externo às atividades de operação de paz, não fazendo parte dela. Vale lembrar, também, que apesar dessas distinções decorrentes do princípio do consenso, este “não exclui a possibilidade de recorrer a um uso limitado da força por parte dos contingentes militares colocados à disposição da Organização”⁸⁵, como mencionado nos casos de operações de paz “robustas” e de imposição da paz. Ele é balanceado em situações em que a operação

⁸³ “The Council may, for example, call for action to be taken to reduce the number and level of diplomatic staff of the target state within other states.” SHAW, Malcolm N. *International Law*. 5ed. New York: Cambridge University Press, 2003, p. 1130.

⁸⁴ “[...] can only lead to the conclusion that Article 42 constitutes the legal basis for the Libyan no-fly zone operation.” SCHMITT, Michael N. *Wings over Libya: The No-Fly Zone in Legal Perspective*. In: *The Yale Journal of international law Online*. Disponível em: <http://www.yjil.org/docs/pub/o-36-schmitt-wings-over-libya.pdf> Acesso em 13 abr. 2011, p. 48.

⁸⁵ “[...] la qual cosa non esclude la possibilità del ricorso a un uso limitato della forza da parte dei contingenti militare messi a disposizione dell’Organizzazione.” CELLAMARI. *Le operazioni di peace-keeping multifunzionali*, p.5.

deve usar a força em legítima defesa, de acordo com outro princípio trabalhado mais à frente.

Outro reflexo desse princípio é o caráter fundamental de alicerce jurídico e de legitimidade das operações de um modo geral, em que se respeita toda uma construção doutrinária e histórica acerca da intervenção internacional. Condicionando o lançamento de uma operação de paz à aceitação ou por parte dos Estados anfitriões, no caso de crise internacional, ou “por partes claramente identificáveis, que controlam seus territórios, havendo, portanto, interlocutores para negociar e buscar soluções para questões específicas”⁸⁶ em caso de conflitos intraestatal, evita-se debates que aleguem uma ingerência internacional indevida da ONU em assuntos internos aos Estados.

Vale mencionar tal discussão para que se dê a real importância da configuração do consenso, já que as consequências da sua não observação poderiam se refletir nas missões de manutenção de paz multidimensionais, tornando-as ilegítimas.

Configurado o consenso, esse permite a preservação do art. 2º §7⁸⁷ da Carta das Nações Unidas. Este artigo contém a essência do Princípio da Não Intervenção⁸⁸, basilar ao Direito Internacional. Ao se mencionar tal princípio, identifica-se, também, o conceito de “domínio reservado”, tido como termo antecedente ao princípio.

Pellet *et al*, entende como “domínio reservado” pontos tidos como exclusivos dos Estados em que ações internacionais não podem interferir. Precede a idéia e o conceito firmado pelo Princípio da Não Intervenção, definição jurídica compatível com o próprio Direito Internacional. Por sua vez, o princípio engloba as atividades estatais que não estariam vinculadas e não seriam acessíveis ao ramo internacional do direito, sendo de lida exclusiva dos Estados.

Sabe-se que “a noção jurídica de *domínio reservado* tem [...] caráter *histórico*, visto que o número das obrigações impostas aos

⁸⁶ FONTOURA, *O Brasil e as Operações de Manutenção de Paz das Nações Unidas*, p. 97.

⁸⁷ Artº. 2 A Organização e os seus membros, para a realização dos objetivos mencionados no Artº. 1, agirão de acordo com os seguintes princípios: [...] §7. Nenhuma disposição da presente Carta autorizará as Nações Unidas a intervir em assuntos que dependam essencialmente da jurisdição interna de qualquer Estado, ou obrigará os membros a submeterem tais assuntos a uma solução, nos termos da presente Carta; este princípio, porém, não prejudicará a aplicação das medidas coercitivas constantes do capítulo VII. SEITENFUS, *Legislação Internacional*, p.81.

⁸⁸ Para uma visão mais específica acerca do Princípio da Não Intervenção, vide: MAIDANA, Javier Rodrigo. *Intervenções Internacionais: possibilidade de coexistência com o Princípio da Não Intervenção*. 2010. Monografia (Graduação em Direito). Universidade Federal de Santa Catarina.

Estados é suscetível de variação no tempo, como consequência da (contínua) evolução do direito internacional comum ou por tratado”⁸⁹, ainda mais quando referentes a temas intraestatais. Como bem assevera Brownlie “o ‘domínio reservado’ é o domínio das atividades do Estado, onde a jurisdição do Estado não é obrigada pelo direito internacional e varia de acordo com seu desenvolvimento.”⁹⁰

A diferença entre os dois termos é que o Princípio da Não Intervenção se comporia de conceitos mais modernos acompanhando a evolução dos institutos internacionais. Todavia, permanece a dificuldade na relação entre esses dois conceitos, qual seja a fronteira que os delimitam. O que se pode observar é o enxugamento dos episódios que seriam, *a priori*, excluídos do exame internacional ao se adotar o conceito do Princípio da Não Intervenção em detrimento do outro.

Assim, o conceito de “domínio reservado” veio a ser substituído pelo do princípio, pois é menos restritivo, além de consagrado tanto na S.d.N em seu artigo 15 §8⁹¹, como pela ONU pelo artigo 2º §7. Porém, asseveram os autores que, igualmente, com relação aos limites do “domínio reservado” e do Princípio da Não Intervenção, “[...] se o princípio está solidamente ancorado no direito positivo, o seu alcance permanece incerto, assim como no que respeita ao objecto que as modalidades de intervenção proíbem.”⁹². Tem-se o conceito reconhecido, todavia não se sabe até onde podem chegar suas restrições.

No sistema da Liga, esta sofria de uma maior limitação para atuar em temas que se referiam à idéia de “domínio reservado”. De acordo

⁸⁹ “La nozione giuridica di domestic jurisdiction ha poi carattere storico, dato che il numero degli obblighi gravanti sugli Stati è suscettibile di variare nel tempo, come conseguenza della (continua) evoluzione del diritto internazionale sia comune che pattizio.” CONFORTI; FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*. p. 162. Vale observar que essa variação devido aos momentos históricos pode ser observada, como bem trazem Conforti e Focarelli, no período da Guerra Fria. Nesse período, várias opiniões sustentavam a interpretação mais conservadora que ampla para evitar as ações das Nações Unidas. Essa resistência vinha principalmente dos países do lado socialista. Contudo, também havia as opiniões mais progressistas que reduziam a um mínimo o número de matérias de exclusividade dos Estados, devido principalmente pela prática internacional.

⁹⁰ “[The general position is that] the ‘reserved domain’ is the domain of state activities where the jurisdiction of the state is not bound by international law and varies according to its development.” BROWNLIE, Ian. *Principles of Public International Law*, Oxford: Oxford University Press, 1998, p. 293.

⁹¹ Art.15. 8. Se uma das Partes pretender e se o Conselho reconhecer que o litígio implica uma questão que o direito internacional deixa à competência exclusiva dessa Parte, o Conselho constatará isso num parecer, mas sem recomendar solução alguma. SEITENFUS, *Legislação Internacional*, p. 74-75

⁹² PELLET et al, *Direito internacional público*, p. 453.

com seu texto normativo, a Liga não poderia se imiscuir em assuntos “exclusivamente” de âmbito interno dos Estados. Isso fazia com que a resolução do impasse ficasse ao encargo dos próprios Estados conflitantes. Essa questão de “exclusividade” interrompe toda e qualquer possível participação da organização numa lide internacional abarcada pelo conceito. Agir em questões, como as que atuam as missões de manutenção de paz multidimensionais, seria exigir demais de um contexto internacional ainda em maturação.

Entretanto, na redação da Carta da ONU, menciona-se a não intervenção de forma mais branda, porque esta se daria em assuntos “essencialmente” de jurisdição interna. A alteração justifica-se por força da evolução do Direito Internacional de 1919 a 1945⁹³, principalmente, após as duas grandes Guerras Mundiais. Tal modificação permite que menos situações internacionais possam ser abrangidas por essa noção de “domínio reservado”, esvaziando esse conceito restritivo e dando-se espaço para a firmação pelo que se entende por Princípio da Não Intervenção. Este permite uma atuação e participação maior das Nações Unidas na vida internacional. Logo, os limites à ação da organização por *ratione materiae* em assuntos de manutenção da paz e segurança internacional levados à sua apreciação, abranda consideravelmente.

Nesse momento, resta claro a importância e o respeito ao consenso das partes. Independentemente da discussão acerca da relação entre os limites do conceito da doutrina do “domínio reservado” e do Princípio da Não Intervenção para as operações de paz, essa problemática se desfaz. Ao se ter o consenso, mesmo que se trate de uma matéria referente ao núcleo duro dos dois termos acima trabalhados, tendo a anuência do Estado hóspede, o impedimento jurídico se desfaz.

Certamente, precauções devem ser tomadas para se evitar vícios ao consentimento. Quando o consenso se torna cada vez menos evidenciado, mais a figura utilizada pela organização se afasta da categoria de operações de paz. Afinal “nenhuma operação de *peace-keeping* foi imposta a um Estado sem que este houvesse dado o seu consentimento”⁹⁴.

⁹³ BAPTISTA, Eduardo Correia. *O poder Público Bélico em Direito Internacional: o uso da força pelas Nações Unidas em especial*. Coimbra: Almedina, 2003, p. 1053.

⁹⁴ “[...] nessuna operazione di *peace-keeping* è stata imposta ad un Stato senza che questo avesse dato il suo consenso.” MARCHISIO, Sérgio. La Specificità delle *Peace-keeping operations* tra le forme di intervento delle nazioni unite. In: *Le operazioni di peace-keeping dell’ONU fra tradizione e rinnovamento*. Napoli: Editoriale Scientifica, 2007, p. 43.

Dada a sua contribuição, urge mencionar, que a configuração do consenso em si pode ser subdividida em dois momentos. O primeiro, logicamente, é a aceitação do Estado hóspede ou dos representantes deste de receber a intervenção das Nações Unidas. Ao se estabelecer essa posição, a organização passa para a apuração das características da situação e quais as ações mais adequadas a serem tomadas para o caso específico.

O segundo momento do consenso é a elaboração do acordo realizado entre as Nações Unidas e o Estado hóspede. São os chamados *Status of Force Agreements* (SOFA) ou para missões com componente civil *Status of Mission Agreements* (SOMA), sendo o primeiro modelo mais utilizado. Esses documentos definem, pelo comum acordo, “todo o espectro das relações entre as operações de manutenção da paz e o Estado hóspede. [...] as disposições relativas ao *status* da coalizão, como tal, e as normas que regem os componentes individuais [da missão]”⁹⁵, ou seja, os aspectos jurídicos das partes militares, civis, e/ou policiais presentes.

O SOFA pode ser adotado de duas formas. Dependendo do andamento das negociações entre os envolvidos e a ONU, estes podem acordar pelo modelo padrão já estabelecido no documento A/45/594 de 1990⁹⁶ da Assembléia Geral, o qual dá um “molde padrão”, um “quadro geral” com relação aos temas concernentes à missão como: privilégios, prerrogativas, imunidades das missões, liberdade de comunicação, liberdade de movimentação, utilização de efetivo nacional local por parte da missão.

Outra possibilidade é de adotarem um modelo de SOFA *ad hoc*. Em outras palavras, modificam esse documento base, para melhor se adequar às exigências das partes. Isso ocorre, caso o Estado hóspede queria para si, manter a competência de julgar possíveis episódios de abuso de poder, tortura, abusos sexuais, entre outros prováveis atos perpetráveis por membros das operações. A regra comum para punições é a imunidade penal absoluta do contingente da ONU. Os responsáveis,

⁹⁵ “[...] *l'intero spettro dei rapporti tra le operazioni di mantenimento della pace e lo Stato ospitante [...] le disposizioni relative allo status della forza in quanto tale e le disposizioni concernenti i singoli componenti*”. LEANZA, Umberto. La Sicurezza dei Peace-Keepers dell'ONU. In: *Le operazioni di peace-keeping dell'ONU fra tradizione e rinnovamento*. Napoli: Editoriale Scientifica, 2007, p.137. Este documento também determina questões como a liberdade de mobilidade dos componentes no território do Estado hóspede, as estruturas fornecidas à missão como prédios para alojamento, direito de comunicação livre dentro do território, ou seja, elementos de natureza administrativa e operacional da missão.

⁹⁶ Disponível em: <<http://www.undemocracy.com/A-45-594.pdf>> Acesso em: 07 maio 2011.

nada obstante, são retirados das missões – instituto da repatriação – ficando a punição a cargo do Estado membro que o cedeu⁹⁷.

O SOFA/SOMA em si auxilia na coordenação das atividades das operações multidisciplinares e nas responsabilidades destinadas a cada parte. No entanto, o modelo atende bem as necessidades das missões lançadas no início da década de 1990, já carecendo de uma nova revisão. Esse ainda é um ponto de crítica à organização. Alguns modelos de documentos basilares para formação de uma operação de paz encontram-se defasados frente às novas realidades.

Coaduna-se a essa crítica o relatório *United Nations Peacekeeping and the Model Status of Forces Agreement*⁹⁸, o qual alerta, com relação ao SOFA/SOMA, que as novas missões de paz da ONU “têm sofrido uma evolução significativa que não se reflete no documento. Missões tornaram-se cada vez mais complexas, robustas e multidimensionais”⁹⁹. Para o mencionado estudo, é fundamental que o modelo passe por uma atualização, para que se adeque melhor e reflita a natureza das operações de paz. Atividades já presentes e em execução na agenda destas como, por exemplo, a promoção de direitos humanos, a proteção a civis, a recepção de algumas atividades de consolidação da paz já no período de manutenção da paz, entre outras, não são, ainda,

⁹⁷ O tema acerca da jurisdição dos membros das operações de paz é tópico de debates tanto com relação à proteção destes em campo, ou seja, que tipo de proteção jurídica eles possuem, como também aos tipos distintos de proteção que recebem dependendo da origem desse funcionário. Ele pode ser militar, policial, civil sob tutela da ONU, civil sob tutela de uma ONG, tendo cada qual suas peculiaridades e tipos distintos de proteção. Para aprofundamento do tema vide: VENTURINI, Gabriella. *Aspetti civili del peace-keeping*. In: *Comando e Controllo nelle forze di pace e nelle coalizioni militari*. Ronzitti, Natalino (A cura di) Milão: Franco Angeli, 1999, pp. 251-272. No caso específicos de efetivos brasileiros vide: BEIRÃO, André P. *Jurisdição sobre os brasileiros atuando em operações de paz*. In: *9º Congresso Brasileiro de Direito Internacional*. (Wagner Menezes Coord.) Brasília: ABDI, 2011, no prelo.

⁹⁸ UNIVERSITY OF ESSEX. *United Nations Peacekeeping and the Model Status of Forces Agreement*, 2010. Disponível em:

<http://www.essex.ac.uk/plrp/documents/model_sofa_peliminary_report_august_2010.pdf>
Acesso em: 28 jun. 2011.

⁹⁹ “[...] has undergone significant developments that are not reflected in that document. Missions have become increasingly complex, robust and multidimensional.” Também vale destacar que “In order to facilitate the effective execution of UN Security Council mandates and to ensure that UN peacekeepers are appropriately protected and supported, it is essential that the Model SOFA reflects the nature of contemporary UN peacekeeping” UNIVERSITY OF ESSEX. *United Nations Peacekeeping and the Model Status of Forces Agreement*, 2010, p. 8.

contempladas pelo modelo SOFA¹⁰⁰. Deve-se, portanto, dotá-lo dessas novas atividades para beneficiar a coordenação das próprias missões.

A configuração do consenso também transmite outra característica importante das missões de paz: o comprometimento das partes interessadas expressando a sua confiança e colaboração para se chegar ao fim da operação, refletindo a vontade política das partes para a resolução do conflito. Fator esse extremamente importante que caracteriza a parceria entre a ONU e os interessados no processo de paz para o bom desenvolvimento, a fim de que se possa modificar a conjuntura da região, foco das atividades.

Nada isenta que durante a execução das atividades da ONU, uma modificação na estabilidade da região faça que o consenso antes caracterizado, debilite-se. Caso o Conselho de Segurança das Nações Unidas entenda que a operação ainda possa cumprir com suas obrigações, o órgão pode, sem o consenso das partes e sobre o abrigo do capítulo VII “assegurar a continuidade da operação”¹⁰¹, como ocorreu na ampliação do mandato da UNOSOM II já mencionada. Ao suceder a UNOSOM, detentora do total consenso entre as facções somalis, iniciou-se uma campanha mais agressiva na região, valendo-se, em parte, do consenso anteriormente verificado.

Essa opção não pode ser genérica, observando as particularidades de um determinado contexto. No caso da UNOSOM II não foi uma boa alternativa, foi um equívoco, pois gerou um escalonamento de conflitos e uma configuração cada vez menor do consenso. Após vislumbrarem as implicações de tal escolha, decidiu-se por não mais entrar em conflitos com grupos da região, voltando à configuração anterior. Mesmo assim, já havia ocorrido uma degradação do processo de paz que deveria ser garantido pela operação.

Tanto o princípio do consenso como os demais princípios padecem de algumas circunstâncias críticas para configurá-los em campo, principalmente nos casos de missões de segunda geração. A

¹⁰⁰ O estudo defende que: “*Updating the Model SOFA in this way would achieve several objectives: (1) it would provide improved protection to UN peacekeepers; (2) the contradiction between different sets of rules enshrined under different documents would be eliminated; (3) decisions of the UN would be implemented and reflected in the Model SOFA; (4) the SOFA would better serve as the key document for the legal relationship between the host State and UN; (5) when the Model SOFA is applied provisionally there would no longer be gaps of legal issues not addressed; and (6) it would improve the quality and effectiveness of the SOFAs subsequently agreed by the UN with host States.*” UNIVERSITY OF ESSEX. *United Nations Peacekeeping and the Model Status of Forces Agreement*, 2010, p. 46.

¹⁰¹ “[...] assicurare la continuità dell’operazione [...]”. CELLAMARI. *Le operazioni di peace-keeping multifunzionali*, p 7.

organização com a nova realidade teve que ajustar os limites e os conceitos que conferia a esses princípios, tendo por conta o resultado de escolhas que se mostrou efetivo, para a diminuição das hostilidades e daquelas que se mostraram desastrosas para a situação local.

Com relação às tradicionais, fica fácil a constatação de que as partes dão seu total consenso, por estar lidando com Estados num período da Guerra Fria. A dificuldade se faz presente, como bem traz Mario Alessi, devido às multifuncionais:

[...] trabalha[rem] em conflitos civis onde agem inúmeros grupos armados. Cada um desses grupos reivindica legitimidade, afirmando a sua posição e seu direito de ter voz no processo, por isso não é dito que se consiga obter o consenso de todas as partes no conflito¹⁰².

Em que pese à verdade da afirmação, as missões de manutenção de paz não têm sido obstaculizadas por essa característica. O reconhecimento do consenso fica mais dificultado, todavia, as missões têm logrado alternativas para agirem. Pode-se valer, por exemplo, de outra confirmação de natureza mais “de campo” que “de gabinete”. Faz-se menção à aceitação e ao apoio da própria população local quanto às atividades da missão. Vítimas de conflitos acabam por apoiar as operações por encontrarem um mínimo de conforto e auxílio em campo, sob proteção e mando das Nações Unidas. Quando um Estado se encontra debilitado a ponto de não se identificar as partes legítimas, o caso mencionado seria uma maneira de apreciar o consenso.

Deve-se atentar para essas situações, observando a experiência angariada, para não incorrer nos mesmos enganos que deslegitimam as missões e põem em risco as tropas de paz. Caso o consenso das partes se dilua ao longo da ação, o Conselho de Segurança deve ponderar se é necessário ou não cessar suas atividades via operação de paz, porquanto o risco a que expõem os componentes da missão se torna crescente. Não obstante, caso encontre apoio na população local para executar o mandato, mesmo que uma das partes militantes não mantenha o consenso, a missão pode ser encorajada a continuar tomando as

¹⁰² “[...] opera all'interno di conflitti civili dove agiscono numerosi gruppi armati. Ognuno di questi gruppi reclama la legittimità, reclama la sua posizione e il suo diritto di avere voce in capitolo, quindi non è detto che si riesca ad ottenere il consenso di tutte le parti in conflitto.” ALESSI, La formazione dei peace-keepers: esperienze e iniziative dell'ONU. In: *Le operazioni di peace-keeping dell'ONU fra tradizione e rinnovamento*, p. 159.

precauções devidas, como a diminuição de suas atividades em regiões controladas pelas partes rebeldes.

A prática exemplifica com o processo eleitoral realizado em 1993, levado a cabo pela *United Nations Transitional Authority in Cambodia* (UNTAC). Mesmo com Acordo de paz de Paris, assinado por todas as partes, a facção liderada pelo Khemer Vermelho, a mais impetuosa delas, resolveu não colaborar com as eleições a serem realizadas, cessando o apoio à UNTAC. Ainda assim, mantendo a execução nas demais áreas concordantes com o acordo, grande parte da população compareceu para a realização das eleições do país, na data fixada. As eleições deram a vitória ao partido de Norodom Sihanouk que se tornou o dirigente eleito do Camboja até outubro de 2004.

1.3.1.2 O princípio da imparcialidade

O princípio seguinte a se observar é o da imparcialidade. Esse, segundo o entendimento da ONU, quer significar que as “operações de paz das Nações Unidas devem implementar o seu mandato sem prejuízo ou favorecimento de qualquer parte”, e “[...] devem ser imparciais nas suas relações com as partes envolvidas no conflito, mas não neutra na execução do seu mandato”¹⁰³.

Essa segunda parte da definição também é consequência das transformações ocorridas nos anos de 1990. Quer-se distinguir bem o significado deste princípio diferenciando-o de outro muito próximo, o princípio da neutralidade. Isso se dá por “uma reavaliação da base conceitual para a manutenção da paz, articulando os elementos neutro/imparcial da trindade tradicional.”¹⁰⁴

No início das operações tradicionais, o princípio da imparcialidade podia ser facilmente confundido com o da neutralidade. Isso se dava pelo fato de ambos estarem presentes em outras operações

¹⁰³ “United Nation peacekeeping operation must implement their mandate without favour or prejudice to any party. [...] should be impartial in their dealings with the parties to the conflict, but not neutral in the execution of their mandate.” UNITED NATIONS, *United Nations Peacekeeping Operations: principles and guidelines*. p. 33.

¹⁰⁴ “A reassessment of the conceptual basis for peacekeeping, hinging on neutral/impartial element of the traditional trinity, [...]”. DONALD, Dominick. *Neutrality, Impartiality and UN Peacekeeping at the beginning of the 21st Century*. In: *International Peacekeeping*. Vol 9. N. 4 London: Routledge, 2002, p. 22.

como as de auxílio humanitário, realizado por organizações como a Cruz Vermelha e o Crescente Vermelho.

No período da Guerra Fria, as operações tradicionais eram lançadas com o intuito restrito de observação das hostilidades *in loco* e reportar as movimentações à ONU. Também mantinha-se afastadas do processo político local, não interferindo nos acontecimentos. Devido a essa distância mantida pela operação no desenrolar dos fatos e da estrita função de observador, ficava mais fácil confundir os dois princípios, usando como sinônimos os conceitos de neutralidade e imparcialidade dentro do campo das operações de paz.

O emprego dos termos como equivalentes não causava grandes embaraços nem para a missão e nem para a própria ONU. Isso num primeiro momento, visto que as operações não se envolviam com assuntos internos, como a consolidação de um governo intraestatal, ou no auxílio para a solidificação de grupo eleito pela população. Essa forma de agir também garantiu que nenhuma das grandes potências daquele período de Guerra Fria se sentisse ameaçada pela atuação da organização em áreas sob sua influência. Portanto, não havia a necessidade de se delimitar qual o princípio que, realmente, essas operações deviam seguir no local.

Com as missões multidisciplinares, todavia, novamente se quebra a segurança do princípio com o surgimento de outras características, tendo as Nações Unidas que se deparar com novas demandas. Variáveis como a atuação dentro das fronteiras de um Estado, com grupos civis, com o descumprimento do acordo por uma das partes, ataques às vítimas, em áreas definidas como neutras, a função de garantir a segurança à população frente a rebeldes, incitaram situações inéditas ao contingente da operação, o qual parecia não saber como proceder em campo.

Os princípios tradicionais estavam sendo postos à prova e, no caso específico da imparcialidade, sua definição não era clara o suficiente para a nova situação. Tinha-se a incerteza se a operação tinha a possibilidade de agir para, por exemplo, proteger civis próximos das missões de algum ataque armado, sem que se ferisse o que se entendia por imparcialidade. Afinal, este princípio garante maior credibilidade à missão, além da confiança para atuar e receber novas “atribuições [...] não previstas em seus mandatos originais”¹⁰⁵.

¹⁰⁵ “[...] attribuzione [...] non previsti dai mandati originali.” CELLAMARI. *Le operazioni di peace-keeping multifunzionali*, p 159.

Então, ficava evidente que o simples cumprimento do mandato e de seus princípios não era mais suficiente para guiar os procedimentos das tropas em campo quando ocorria um episódio inesperado de violência. Casos em que a missão apresentava “um consenso fluido, beligerantes incontroláveis e fragmentados, e obstrução dos *peacekeepers*” em suas atividades, têm-se o surgimento de uma “área cinza”. Em outras palavras, não se sabia ao certo como as tropas poderiam agir para “serem capazes de executar seu mandato com profissionalismo e sucesso”¹⁰⁶.

Dois episódios em especial contribuíram para que a organização revisse o conceito, não só da imparcialidade, como também dos outros dois princípios. Ambas as missões, a *United Nations Assistance Mission in Rwanda* (UNAMIR)¹⁰⁷ atuante de 1993 a 1996, no país africano, e a *United Nations Protection Force* (UNPROFOR)¹⁰⁸ atuante na Bósnia e região, de 1992 a 1995, encontravam-se em um ambiente instável, numa “área cinza”, em que nenhum dos princípios poderia ser observado com total fidedignidade.

Devido a sua tradicional forma de (não) atuar, comum às operações tradicionais, a ONU acabou optando por ficar inerte frente às atrocidades perpetradas pelos hutus e pelos sérvios, respectivamente. Respeitando seus princípios tradicionais, as missões eram fracamente armadas, tanto para entrar em conflito com as partes, como para defender a si próprias. Além de que uma ação armada para enfrentar os oponentes, descaracterizaria a noção até então prevalente, de imparcialidade/neutralidade com as partes envolvidas no suposto processo de paz. Aqui, configura-se, junto com outros fatores, um erro da organização em querer manter a posição tradicional dos princípios.

Por isso, episódios geraram críticas severas e desmoralizaram as Nações Unidas em suas atividades de manutenção da paz. Porém, também geraram relatórios e estudos sobre as lições aprendidas em cada caso¹⁰⁹, ponderando os erros e que medidas deveriam ser tomadas em situações futuras semelhantes para que se evitasse o mesmo fim.

¹⁰⁶ “*With consent fluid, the belligerents uncontrollable and fragmenting, and the peacekeepers obstructed. [...] must be able to carry out their mandate professionally and successfully.*” DONALD. Neutrality, Impartiality and UN Peacekeeping at the beginning of the 21st Century. In: *International Peacekeeping*, p. 26.

¹⁰⁷ Site oficial da missão com maiores informações, disponível em: <<http://www.un.org/Depts/DPKO/Missions/unamir.htm>> Acesso em: 09 maio 2011.

¹⁰⁸ Site oficial da missão com maiores informações, disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unprofor.htm>> Acesso em: 09 maio 2011.

¹⁰⁹ *Report of the Secretary-General Pursuant to General Assembly Resolution 53/35 (1998)* –

Um das dessas lições seria a necessidade de se entender, qual o real significado do princípio da imparcialidade nas operações de paz. O próprio Secretário Geral à época, Koffi Annan, mencionou que a “imparcialidade não – e nem deve – significar neutralidade em face do mal. Ela apenas significa adesão estrita e imparcial aos princípios da Carta – nada mais, nada menos.”¹¹⁰ A necessidade de se ter atuado numa situação extrema como as mencionadas, trouxe debates sobre as operações de paz, entre eles, sobre o que realmente se deve entender como princípio da imparcialidade, tanto como fundamento, quanto como diretiva a ser seguida em campo.

Para se apreender melhor cada termo, numa conceituação mais apurada pode-se lecionar que:

Uma entidade imparcial é ativa, suas ações independentes das partes em conflito, com base em um julgamento da situação; é justa e equitativa no tratamento das partes, enquanto não tomar partido. A neutralidade é muito mais passiva, suas ações são limitados dentro de restrições impostas pelos beligerantes, enquanto a sua abstenção do conflito é baseada em “uma ausência de ponto de vista [já] decidido”. Para usar uma analogia, uma entidade imparcial pode resistir ao vento, enquanto um neutro só pode apontar onde ele sopra. Neutro pode reivindicar a capacidade de agir com imparcialidade¹¹¹.

The Fall of Srebrenica, Res. A54/549 de novembro de 1999 sobre as ações em Srebrenica e o *Report of the Independent Inquiry into the Actions of the United Nations during the 1994 Genocide in Rwanda*, Res. S/1999/1257 de dezembro de 1999 sobre os fatos de Ruanda. Disponível em: <www.un.org/peace/reports/peaceoperations/docs/part2.htm> Acesso em: 10 maio 2011.

¹¹⁰ “*Impartiality does not – and must not – mean neutrality in the face of evil. It means strict and unbiased adherence to the principles of the Charter – nothing more, nothing less.*” ANNAN, Koffi. *Secretary-General Reflects on Promise, Realities of his Role in World Affairs*. 1999. Disponível em: <http://www.un.org/News/Press/docs/1999/19990119_sgs6865.html> Acesso em: 29 abr. 2011.

¹¹¹ “*An impartial entity is active, its actions independent of the parties to a conflict, based on a judgment of the situation; it is fair and just in its treatment of the parties while not taking sides. A neutral is much more passive; its limited actions are within restrictions imposed by the belligerents, while its abstention from the conflict is based on ‘an absence of decided views’.* To use an analogy, an impartial entity can resist the wind, while a neutral can only point where it blows. A neutral may claim the ability to act impartially.” DONALD. *Neutrality, Impartiality and UN Peacekeeping at the beginning of the 21st Century*. In: *International Peacekeeping*, p.22.

Fica claro o papel fundamental da imparcialidade. É sobre esse princípio que atividades das multidisciplinares se apoiam para executar atribuições, como a assistência eleitoral, a proteção e promoção dos direitos humanos, segurança à população civil, o programa de DDR das facções. São atividades sensíveis e totalmente dependentes dessa credibilidade, frente às partes envolvidas e à própria população local.

Ainda que as Nações Unidas em suas resoluções e estudos envolvendo as operações de paz¹¹², no que concerne a questão da imparcialidade e neutralidade, tenha progredido, por vezes, ainda se mantém nebulosa. Na prática, principalmente, as tropas de paz se defrontam com situações delicadas.

Em documento de 2008, no “Manual” sobre as operações, o princípio de imparcialidade é definido como “crucial para a manutenção do consenso e cooperação das principais partes, mas não deve ser confundida com neutralidade ou inatividade”¹¹³.

Por vezes, devido ao receio de ir contra o mandato ou por não saber realmente até onde podem agir, as tropas de paz já ficaram inativas frente a situações até mesmo flagrantes em que deviam atuar, para não por em risco o que já fora obtido, até então, com o processo de paz. Este tipo de posição, por um lado garante o respeito aos acordos firmados entre a ONU e o Estado hóspede, por outro, gera uma situação equivocada de excessiva inatividade, como ilustrados pela experiência da UNAMIR e UNPROFOR. Nessa conjuntura, censuras são inevitáveis.

¹¹² Refere-se aqui à Agenda para Paz, Suplemento para a Agenda para Paz, os documentos de Srebrenica e Ruanda e entrevistas com funcionários diretamente envolvidos nas atividades de manutenção da paz. Para uma análise aprofundada sobre a questão de imparcialidade e neutralidade nos referidos documentos vide: HIKARU, Yamashita. Reexamining Peacekeeping: The ‘Brahimi Report’ and Onward. In: *NIDS Security Reports*, n. 7, 2006, pp.41-77. Disponível em:

<http://www.nids.go.jp/english/publication/kiyo/pdf/bulletin_e2006_3_yamashita.pdf>

Acesso em: 11 maio 2011; DONALD. Neutrality, Impartiality and UN Peacekeeping at the beginning of the 21st Century. In: *International Peacekeeping*; e LEVINE, Daniel. *Peacekeeper Impartiality: Standards, Processes, and Operations*. 2010. Disponível em: <http://www.cissm.umd.edu/papers/files/peacekeeper_impartiality_cissm_working_paper.pdf> Acesso em: 11 maio 2011. Tais trabalhos trazem, cada qual em seu período, análises dos documentos, pronunciamento do Secretário Geral e demais órgãos das Nações Unidas, assim como entrevistas com ex-componentes de operações de paz. Fica claro, ainda, os divergentes entendimentos sobre a questão de neutralidade e imparcialidade.

¹¹³ “[...] crucial to maintaining the consent and cooperation of the main parties, but should not be confused with neutrality or inactivity.” UNITED NATIONS, *United Nations Peacekeeping Operations: principles and guidelines*. p. 33.

Esses são alguns reflexos decorrentes de uma falta de definição precisa. Por isso, deve-se ter clara, também, a diferenciação dos termos neutralidade e imparcialidade no momento da deliberação entre a ONU e os interessados, para o lançamento de uma operação de paz. Devem-se expor as partes que estão prestes a consentir com uma operação, as atividades, as possibilidades que esta terá para agir e que medidas poderão ser adotadas para a perfeita execução do mandato.

Delimitando melhor as ações que a operação poderá tomar desde o início, a imparcialidade dela terá maior oportunidade de ser preservada. Definindo o mais claro possível, no mandato da missão, a margem de atuação das operações, deixar claro aos contingentes em campo o que podem fazer, esta terá mais chance de preservar-se mesmo diante das possíveis mutações na conjuntura pacífica do ambiente.

Um viés proposto para a situação acima descrita, e em conformidade com os dizeres de Annan, é defendido por Levine em seu trabalho *Peacekeeper Impartiality: Standards, Processes, and Operations*¹¹⁴, em que além das regras escritas os membros da missão devem se concentrar nas regras não escritas do mandato.

Regras não escritas incluem versões deontológicas da moral universal (incluindo entendimentos não-jurídica dos direitos humanos), versões moralizadas da distinção de agressor / vítima, e, possivelmente, dos "princípios" da Carta da ONU se estes são entendidos como diversos das disposições expressas da Carta.¹¹⁵

Em outros termos, em casos de incertezas, deve-se agir priorizando o sucesso do processo de paz como um todo, levando em consideração princípios ditos universais e presentes no conjunto de documentos elaborados pela Comunidade internacional, não se restringindo somente ao que se encontra expresso no mandato. "Princípios gerais como a imparcialidade são mais importantes onde um

¹¹⁴ LEVINE, Daniel. *Peacekeeper Impartiality: Standards, Processes, and Operations*. 2010. Disponível em: <http://www.cissm.umd.edu/papers/files/peacekeeper_impartiality__cissm_working_paper_.pdf> Acesso em: 11 maio 2011.

¹¹⁵ "Unwritten rules include deontological versions of universal morality (including non-legal understandings of human rights), moralized versions of the aggressor/victim distinction, and possibly UN Charter "principles" if these are understood as distinct from explicit provisions of the Charter". LEVINE, *Peacekeeper Impartiality: Standards, Processes, and Operations*, p. 14.

mandato ou ordens não são claras na aplicação e as tropas de paz precisam de orientação na utilização de seu julgamento”¹¹⁶.

Ainda que a experiência prática não tenha consolidado de que forma se deve entender o princípio da imparcialidade em todos os episódios enfrentados pelas tropas de paz, “um ponto que despontou foi a percepção que a neutralidade tradicional foi justaposta pelo novo princípio da imparcialidade.”¹¹⁷, ou seja, agir imparcialmente visando a concretização do mandato para a implementação da paz na região.

Essa questão das transformações do cenário internacional, do contexto do conflito, das crises enfrentadas em Ruanda e Srebrenica, teve efeito, também, no entendimento do derradeiro princípio a ser analisado, o princípio do uso da força.

1.3.1.3 O princípio do não uso da força, salvo em legítima defesa e do mandato

O último dos três princípios fundamentais das missões de paz refere-se à capacidade destas de utilizarem ou não a força. Desde as primeiras operações já era reconhecida a capacidade de agirem, ao menos, em legítima defesa. Assim como ocorreu com os demais princípios, as modificações na ceara internacional e dos casos levados à ONU, estes influenciaram no entendimento deste princípio e também na sua aplicação.

A noção que compõe a situação de legítima defesa que permite o uso da força perpassa por dois momentos. Como bem elucida Uziel em sua obra, “o termo em inglês *self-defense* compreende apenas a defesa de si, razão pela qual foi necessário acrescentar ao longo do tempo a expressão *except in self-defense and defense of the mandate*”¹¹⁸. Essa

¹¹⁶ “General principles like impartiality are most important where a mandate or orders are unclear in application, and peacekeepers need guidance in using their judgment.” LEVINE, *Peacekeeper Impartiality: Standards, Processes, and Operations*, p.16.

¹¹⁷ “One point that came out was the realization that traditional neutrality has come to be juxtaposed by a new principle of impartiality.” HIKARU, Yamashita. *Reexamining Peacekeeping: The ‘Brahimi Report’ and Onward*. In: *NIDS Security Reports*, p.57.

¹¹⁸ Nota de rodapé nº 14. Também completa afirmando que “Em português, porém, a expressão “legítima defesa” inclui qualquer bem jurídico protegido, inclusive os de terceiras pessoas, razão pela qual não necessita de complemento. Para uma discussão abrangente do termo no direito brasileiro, ver Hungria, N. *Comentários ao Código Penal*, volume I. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1949, pp. 444-468.” UZIEL, *O Conselho de Segurança, as Operações de*

observação é oportuna, porquanto, a gradual consolidação do princípio demonstra visivelmente essa expansão. Primeiro se desenvolveu o conceito da legítima defesa da missão em si para, em seguida, aceitar a noção de defender o mandato, ou seja, o objetivo e os meios de efetivá-lo. Decerto que, para se chegar a essa conclusão, alguns equívocos ocorreram no desenrolar das operações de paz.

No princípio, diferentemente do que se poderia esperar, o tema da utilização da força pelas primeiras operações de paz não foi discutida em detalhes antes do seu lançamento. Regras de onde e como deveriam ser usadas armas, se poderia responder a ataques inimigos, se era possível prender os agressores para posterior julgamento, etc, não constavam nos documentos formadores das primeiras missões. Todos esses tópicos eram resolvidos à medida que iam surgindo através da interpretação feita pelos responsáveis acerca do que melhor fazer, levando-se em conta a natureza do mandato, as propostas fundamentais das Nações Unidas, a situação em si. Permite-se reafirmar aqui, a forte natureza empírica formadora das operações de paz, visto que a consolidação de conceitos se deu, muitas vezes, pelas experiências angariadas das situações práticas e dos estudos posteriores acerca do desempenho destas em campo.

Em que pese essa falta de preparo inicial, “o princípio do não uso da força, exceto em legítima defesa, remonta ao primeiro envio de tropas de paz armada das Nações Unidas em 1956.”¹¹⁹ Faz-se referência a *United Nations Emergency Force I* (UNEF I), missão enviada para assegurar o cessar-fogo entre as forças beligerantes e a gradual retirada das tropas inglesas, francesas e israelitas do território egípcio, assim determinado pelas partes envolvidas na crise do Canal de Suez¹²⁰.

Como já dito, a missão não tinha, de forma pormenorizada, as diretivas de como usar a força, inclusive em legítima defesa, sendo lançada de igual forma. Nessa questão, em específico, um jargão tornou-se comum durante a UNEF I, pois “assim como na missão do Congo, houve uma tendência, por parte de ambos os órgãos, [Conselho de Segurança e Assembléia Geral] de [dizer] ‘deixe isso para o Dag’”¹²¹

Manutenção da Paz e a Inserção do Brasil no Mecanismo de Segurança Coletiva das Nações Unidas, p.23.

¹¹⁹ “The principle of non-use of force except in self-defense dates back to the first deployment of armed United Nations peacekeepers in 1956.” UNITED NATIONS, *United Nations Peacekeeping Operations: principles and guidelines*. p. 34

¹²⁰ Site oficial da missão, disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unefi.htm>> Acesso em: 09 jul. 2011.

¹²¹ “As in the later Congo mission, there was a tendency on the part of both bodies to ‘leave it

quando uma questão de emprego da força requiritava orientações. O jargão “deixe isso para o Dag” refere-se ao então Secretário Geral Dag Hammarskjöld, pois era ele que, com a situação concreta em mãos, definia as formas e as medidas do uso da força a serem empregadas em cada caso.

Portanto, foi durante a atuação da UNEF I que os primeiros preceitos do uso da força foram estabelecidos. Uma certeza evidente era que não lhe era permitido fazer uso das armas para outros fins, salvo legítima defesa, sendo essa percebida como defesa da missão, ou seja, como a primeira dimensão entendida desse princípio. Definiram-se como situações que se enquadram nessa dimensão, o revidar ataques feitos à operação por qualquer uma das partes beligerantes, na tentativa de retirar a UNEF I das posições que ocupava, por exemplo. Assim, se qualquer outra missão futura da ONU fosse pressionada para tirar as suas tropas de paz do local definido para missão, esta poderia reagir com o emprego das armas, num primeiro momento.

Aos poucos, outras circunstâncias clarificariam a noção de legítima defesa, idealizada pela organização para as operações de paz. Ainda assim:

a teoria da manutenção da paz, incluindo as normas de legítima defesa não surgiu completamente formada com a implantação da UNEF I, mas evoluiu gradualmente, a partir dos pressupostos iniciais de Pearson, Hammarskjöld, Bunche e outros [membros] no Secretariado da ONU sobre o que poderia ser possível [se fazer] no contexto do conflito de Suez.[...].¹²²

As experiências decorridas dessa primeira operação perpetuaram-se ao longo das demais. Ainda que tenha exercido o direito de legítima defesa, de forma restrita, a UNEF I permitiu a interpretação de situações que autorizariam às tropas de manutenção da paz a reagirem contra investidas por partes dos beligerantes.

A operação ONUC, iniciada em 1960, também colaborou, até certo ponto, para a consolidação do princípio, lançada em um território

to Dag”. FINDLAY. *The use of force in UN peace operations*, p. 23.

¹²² “[...] the theory of peacekeeping, including its self-defense norm, did not emerge fully formed with the deployment of UNEF I but evolved gradually from the initial assumptions of Pearson, Hammarskjöld, Bunche and others in the UN Secretariat about what might be possible in the context of the Suez conflict, [...]”. FINDLAY. *The use of force in UN peace operations*, p. 49.

marcado pela guerra civil, sem um governo legítimo, tendo que lidar com uma região instável e com o objetivo de implementar uma ordem. Esta operação clarificou ainda mais a relação entre o uso da força e a noção tradicional de legítima defesa. As reações tomadas, “na sua maioria foram emitidos em resposta a particulares, imprevistas ameaças para a segurança e a liberdade de circulação da ONUC e outras circunstâncias imprevistas, tais como ataques a civis e conflitos inter-tribais.”¹²³

Resumidamente, somando-se com as experiências da UNEF I, a ONUC colaborou com algumas acepções: a) somente usar a força em resposta a um ataque, não iniciando um; b) somente fazer uso das armas em último recurso, tendo em vista que negociações e persuasões não surtiram efeito; c) definir algumas situações para o uso da força, sendo exemplos o caso das tropas das Nações Unidas serem ameaçadas para deixar sua posição, em situações em que realiza o desarme dos beligerantes, quando impedida de realizar suas funções elencadas no mandato.

A partir de certo período, a situação no Congo foi tornando-se cada vez mais sensível. A ONUC teve, progressivamente, seu mandato modificado, possibilitando uma margem maior para a execução da força. Esperava-se que tais medidas freassem a ocorrência de embates entre as partes e a operação. Entretanto, com o agravar da situação e o conseqüente aumento do uso das armas por parte da operação, ocorriam passagens que não mais se enquadravam na alçada da legítima defesa, levando a incerteza de seus limites e possível desconfiguração da missão.

Esta foi ganhando características outras, que de apenas manter a segurança, como esperado de uma missão de categoria de manutenção da paz, podendo ser posteriormente inclusa na de imposição da paz, devido a ações mais incisivas. Essa experiência permitiu verificar quadros em que a operação, ao utilizar a força, começa a ter sua finalidade inicial distorcida pelas transformações do contexto. Conseqüentemente, o uso maior da força por parte de uma operação não se mostrou como sendo garantia de estabilização da situação local. Acreditar que a simples permissão do uso da força acarretaria um retorno à paz foi um dos equívocos praticados pela organização para se chegar ao que se entende por esse princípio.

¹²³ “Mostly they were issued in response to particular, unanticipated threats to the security and freedom of movement of ONUC and other unforeseen circumstances, such as attacks on civilians and inter-tribal conflict.” FINDLAY. *The use of force in UN peace operations*, p.56.

Outra lição importante para delimitá-lo melhor deu-se com o lançamento em 1973 da UNEF II, atuante até 1979, e com a *United Nations Interim Force in Lebanon* (UNIFIL)¹²⁴ lançada em 1978, no sul do Líbano, até então ativa. Estas duas missões reforçaram não somente o conceito de legítima defesa tradicional, mas, também, outro nível já aceito, o de cumprimento do mandato da missão.

O foco da legítima defesa passa da proteção das tropas, para abarcar, também, a execução daquilo que foi definido como objetivo da missão pelo Conselho de Segurança. São conclusões retiradas das consequências práticas e das peculiaridades das citadas operações. Como observou o então Secretário Geral Kurt Waldheim referente à UNEF II, “a legítima defesa incluiria a resistência às tentativas por meio da força de impedi-la de realizar suas funções sob o mandato do Conselho de Segurança”¹²⁵. Dessa forma, amplia-se ainda mais o conteúdo do princípio antes restrito à defesa das tropas.

No caso da UNIFIL, esta, inicialmente, mantinha o conceito clássico de legítima defesa. Todavia, utilizando o precedente da UNEF II, a operação reagiu a ataques de milícias da região e de tropas de Israel, para poder por em execução o seu mandato. No entanto, o custo dessas ações para a UNIFIL foi a de corresponder a uma operação que, à época, teve as maiores baixas entre as operações de paz sendo contabilizadas 130 fatalidades. Em que pese essa ação ter criado mais uma prerrogativa para as futuras operações, para que se procurem meios de “proteger/defender” a execução dos seus objetivos, fica ainda a questão até em que momento é vantajoso para as operações partir para esse tipo de ação armada.

As experiências da UNPROFOR, em 1992, e da UNOSOM II, em 1993, auxiliaram na verificação desse momento. Ambas iniciaram como as demais missões, seguindo as determinações feitas com relação ao uso da força. Como nos demais casos, devido à mudança no ambiente em que atuavam, obtiveram do Conselho de Segurança autorização de um recurso maior da força, semelhante ao caso da ONUC. “Tais autorizações, especialmente no segundo caso, consentiram ações não

¹²⁴ Site oficial da missão com maiores informações, disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unifil/index.shtml>> Acesso em: 09 jul. 2011.

¹²⁵ “*Self-defense would include resistance to attempts by forceful means to prevent it from discharging its duties under the mandate of the Security Council.*” UNITED NATIONS, *Report of the Secretary-General on the Implementation of Security Council resolution 340 (1973)*. S/11052/Rev. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N73/226/33/PDF/N7322633.pdf?OpenElement>> Acesso em: 09 jul. 2011.

[só] de simples resistência armada, mas, ao contrário, de modificar, com o uso da força, a situação estratégico-militar existente.”¹²⁶

Essa modificação foi expressiva a ponto de descaracterizar tais operações da categoria de manutenção da paz. A UNPROFOR e a UNOSOM II se envolviam cada vez mais em questões bélicas, ao reagirem aos ataques. Cada vez menos a situação em campo se mantinha propícia para a prática da categoria de manutenção de paz, visto que gradativamente se esvaía o suposto processo de paz que deveria ser mantido na região dos Bálcãs e da Somália¹²⁷. Logo, a utilização da força vem conectada pelo contexto ao qual é aplicada. Caso a situação não seja bem avaliada, poderá agravar a situação em campo, evidenciando um equívoco da organização em eleger seu uso.

Nos dois casos, ainda que fossem permitidas as operações o uso gradual da força, elas não conseguiram estancar o fluxo da violência em suas respectivas regiões, evidenciando um erro ou um atraso em tomar medidas mais justas. Malgrado a deterioração do processo de paz, tais episódios serviram para destacar dois pontos a serem observados, ao se optar pelo uso da força por operações de paz. O primeiro é o plausível acréscimo de conflitos, como já exemplificado. O segundo, consiste em se atentar para as reais condições das operações de paz em campo a fim de efetivar a proteção do mandato. Isso quer significar que ainda que se permita a elas reagirem, deve-se observar as condições para tal – armas e equipamentos mais adequados para conflitos, instruções precisas aos comandantes e aos efetivos de como (re)agir, número adequado de tropas para garantir a segurança. A não observância desse último ponto deixa claro mais um equívoco da organização.

¹²⁶ “[...] *tali autorizzazioni, specie nel secondo caso hanno consentito azioni non di semplice resistenza armata bensì intese a modificare, con l’uso della forza, la situazione strategico-militare esistente.*” CELLAMARI. *Le operazioni di peace-keeping multifunzionali*, p. 12.

¹²⁷ É importante observar que o processo de paz depende igualmente das partes envolvidas e não exclusivamente do desempenho das operações de paz. “De modo geral, a paz interna se torna sustentável quando se obteve algo mais que uma trégua prolongada ou a capacidade para impedir uma rebelião armada e quando se estabeleceram sistemas reestruturados de gestão dos assuntos públicos que respondem às necessidades básicas da população nos planos local, regional e nacional. O desenvolvimento sustentável é indispensável para alcançar a paz nessas condições. Isto só pode ser conseguido pela própria população local.” YOSHIDA, Marcello. *Cenário político, social e econômico para a desmobilização do componente militar da MINUSTAH: uma proposta*. 2011. Tese (Doutorado em Ciências Militares), Escola de Comando e Estado-Maior do Exército Escola Marechal Castello Branco, p.56. Nos casos citados, ainda que as partes tenham assinado acordos para promover a paz na região, suas atitudes ainda eram de desafiar esse processo.

As experiências até então citadas levaram a essas observações. Com relação ao último ponto, as missões de manutenção de paz são operações tradicionalmente portadoras de armamentos leves e com um contingente adequado para a sua finalidade, manter a estabilidade numa região em que vigora um tratado de paz. Destarte, mude-se o contexto para um ambiente mais hostil, ela continua formatada para sua função e não para entrar em conflitos diretos.

Assim, na década de 1990, devido aos desfechos ocorridos, principalmente na Somália, em Ruanda e na cidade de Srebrenica, em:

cerca de 25 meses [...] as operações de manutenção da paz das Nações Unidas sofreram fiascos que pareciam invalidar os benefícios alcançados nos 39 anos desde Suez. [...] Nas próprias lições extraídas pelas Nações Unidas parecia claro que dois erros básicos haviam sido cometidos: 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 as tropas de paz deveriam fazer a guerra, embora não dispusessem de meios ou de mandato adequados.¹²⁸

As missões, em questão, e os equívocos cometidos quanto ao uso da força levaram a organização a rever seus conceitos e definir melhor as suas diretivas para se lançá-las. Nesse período de mudança e incertezas sobre as operações, os resultados dos estudos trazidos pelo “Relatório Brahimi”¹²⁹ e outros documentos defendiam, como alternativa, o retorno aos três princípios aqui mencionados em sua forma tradicional, como fatores essenciais ao sucesso das futuras operações.

¹²⁸ UZIEL, *O Conselho de Segurança, as Operações de Manutenção da Paz e a Inserção do Brasil no Mecanismo de Segurança Coletiva das Nações Unidas*, p. 60.

¹²⁹ Relatório responsável por verificar as Missões de Paz, elaborando sugestões ao DPKO com relação a essas operações da organização. É uma sinopse das missões já efetuadas assinalando algumas condições mínimas necessárias para aumentar a margem de sucesso, podendo se elencar a questão do financiamento, a necessidade de um mandato claro e específico, planejamento prévio, a diferença entre imparcialidade e inação destas entre outras sugestões. Documento disponível em: <http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/docs/a_55_305.pdf> Acesso em: 02 abr. 2010.

Um problema, contudo, apresentava-se. Mesmo voltando aos padrões do período da Guerra Fria, as realidades e as experiências das demais operações não permitiriam mais esse regresso de missões de manutenção de paz levemente armadas, sem a capacidade real de se defenderem, na concepção completa de “legítima defesa” até então observado.

Os efeitos dessa realidade, como já observado, não são exclusivos do princípio do não uso da força. A organização teve que aprender a ler a situação em campo e flexibilizar os princípios, sem que se descaracterizasse o instituto das operações de paz.

A maior maleabilidade dada ao princípio do consenso em trabalhar também com a aceitação da população local ou com parte das facções envolvidas no conflito é, igualmente, fruto dessas adaptações. Relação mais estreita se deu com a necessidade de definir o princípio da imparcialidade de forma a não significar neutralidade e inatividade, de agir frente a atrocidades, tendo estreita ligação com as transformações do princípio do não uso da força. Logo, não se poderia mais aceitar uma cristalização estanque da “santíssima trindade” das operações de paz e, sim, aprimorá-las de acordo com diversas experiências até então logradas. Se as operações de paz devem responder às modernas demandas internacionais e ao fazê-la não ser indiferentes a episódios de brutalidade, estas devem, então, ter reconhecida a permissão e contar com os devidos meios para reagir.

É com essas conclusões que começa a se desenvolver a noção de missões de manutenção da paz “robustas”. Elas limitam-se às funções e os contornos característicos às operações de manutenção, diferenciando-se pela presença de armamentos mais apropriados para combate e para executar a idéia presente no conceito de legítima defesa. Isso, referente tanto às dimensões da defesa das tropas e seus equipamentos, quanto das atividades definidas pelo mandato. Dessa forma, “sempre que uma abordagem robusta exige o uso da força pelas operações de manutenção da paz, leva-se ao nível operacional tático, numa análise caso a caso, e em plena adesão a estes princípios [consenso, imparcialidade, não uso da força].”¹³⁰ Pela certeza de que as tropas de paz encontram-se melhor armadas, conseqüentemente, diminui-se a probabilidade de represálias

¹³⁰ “Where a robust approach necessitates the use of force by peacekeeping operations, it takes place at the operational, tactical level, on a case-by-case basis, and in full adherence to these principles.” UNITED NATIONS. *Implementation of the recommendations of the Special Committee on Peacekeeping Operations*. New York: United Nations, 2009, p. 6.

por parte de grupos rebeldes, contando com o fator de desestimulação dos mesmos.

Portanto, fica claro, que a noção do princípio do não uso da força abarca todo o espectro da operação. A questão envolve o calibrar do uso da força e definir o momento em que é melhor retirar a operação, devido ao fim da observação do processo de paz pelos envolvidos.

Na prática, e respeitando o princípio do consenso, todas essas questões de uso da força, principalmente das atividades militares nas operações, são definidas pelas Regras de Engajamento (*Rules of Engagement - RoE*). “As regras de engajamento são preparadas em estreita coordenação entre a organização internacional que conduz a missão (ONU, UE, OTAN, etc), os países contribuintes de tropas e equipamentos [TCC], e o país anfitrião.”¹³¹ Essas procuram ser cada vez mais claras e completas, sempre levando em consideração as peculiaridades das futuras missões, adaptando as idéias gerais ao contexto exato daquela operação. O mesmo acontece para as atividades policiais com a formulação das Diretivas do Uso da Força (*Directives on the Use of Force – DUF*) que possuem a mesma função. Vale observar, que essas RoE e DUF podem sofrer adaptações frequentes durante o desenrolar das operações, podendo se tornar mais incisiva ou mais branda, de acordo com a situação em campo.

Destarte todo esse desenvolvimento apresentado, Taylor Findlay ressalva que há fatores que precisam de acertos. Mesmo com a presença de uma RoE ou DUF não é garantido o sucesso no uso da força, como visto nas experiências anteriores. Às vezes a RoE é precária, ou ainda encontra dificuldades de ser interpretada corretamente pelos comandantes da missão, numa situação não prevista. Entretanto, procuram-se meios de se tornar as operações de paz cada vez mais adequadas para cumprir com suas diretivas e fazer o uso correto das armas, quando estritamente necessário.

Para essa questão não há uma fórmula definitiva. No que se refere ao uso da força “pelas operações de paz das Nações Unidas devem sempre ser calibrada de forma precisa, proporcional e adequada, dentro do princípio da força mínima necessária para alcançar o efeito desejado, sustentando o consentimento para a missão e para o mandato.”¹³²

¹³¹ “The rules of engagement are prepared in close coordination between the international organization conducting the mission (UN, EU, NATO, etc.), the troop-contributing countries, and the country of deployment.” CENTER OF INTERNATIONAL PEACE OPERATIONS. *Glossary Peace Operations*, p. 46.

¹³² “[...] by a United Nations peacekeeping operations should always be calibrated in a

O objetivo do uso da força é dissuadir e deter os agressores e não derrotá-los militarmente. [...]. Isso significa forças maiores, melhor equipadas e mais custosas, mas capazes de fazer frente a uma ameaça, em contraste com a presença simbólica e não-dissuasora nas operações de paz tradicionais.¹³³

O uso da força não pode ser visto como um atrativo ou um atalho para se dar um fim mais rápido à lide entre Estados ou intraestatal, visto que essa não é a lógica das operações de paz, e sim, de outros meios como as coalizões multinacionais. Como demonstraram os equívocos mencionados, ao se transpassar essa fronteira no uso da força, as operações de paz aumentam as chances de um retorno aos combates, do que propriamente de assegurar o processo de paz.

Como já era mencionado em 1995, pelo documento A/50/60 o suplemento à “Agenda para paz” trazida por Boutros-Ghali:

Problemas internacionais não podem ser resolvidos rapidamente ou dentro de um prazo limitado. Os conflitos em que as Nações Unidas é solicitada para resolver, geralmente têm raízes profundas e tem desafiado os esforços de promoção da paz dos outros. Sua resolução requer diplomacia paciente e o estabelecimento de um processo político que permite, durante um tempo, a construção de confiança e soluções negociadas para as diferenças de longa data. Tais processos, muitas vezes, enfrentam frustrações e reveses e, quase invariavelmente, levam mais tempo do que se esperava. É necessário resistir à tentação de usar o poder militar para acelerá-los. A manutenção da paz e o uso da força (sem ser em legítima defesa) devem ser vistos como técnicas alternativas e não como pontos adjacentes de uma

precise, proportional and appropriate manner, within the principle of the minimum force necessary to achieve the desired effect, while sustaining consent for the mission and its mandate.” UNITED NATIONS, *United Nations Peacekeeping Operations: principles and guidelines*, p. 35.

¹³³ YOSHIDA, *Cenário político, social e econômico para a desmobilização do componente militar da MINUSTAH: uma proposta*, p.94.

continuidade, permitindo-se uma fácil transição de um para o outro.¹³⁴

Todos os princípios mencionados e suas modificações devem seguir o ideal expresso nesse trecho. Pelos equívocos apontados ao longo da história das operações referente aos princípios, a melhor decisão parece ser a análise caso a caso e o acompanhamento do desenrolar da situação.

É intuito basilar das operações de paz cessar os conflitos bélicos promovendo o diálogo e a reconciliação entre as partes, não devendo se confundir esse instituto e sua finalidade com as outras possibilidades de atuação das Nações Unidas e da Comunidade internacional.

Com este primeiro capítulo se tem a fotografia geral do instituto das operações de paz, de maneira genérica. Vale, portanto, partir para o segundo capítulo analisando melhor este instrumento, no que se refere a sua multidimensionalidade.

¹³⁴ “*International problems cannot be solved quickly or within a limited time. Conflicts the United Nations is asked to resolve usually have deep roots and have defied the peacemaking efforts of others. Their resolution requires patient diplomacy and the establishment of a political process that permits, over a period of time, the building of confidence and negotiated solutions to long-standing differences. Such processes often encounter frustrations and setbacks and almost invariably take longer than hoped. It is necessary to resist the temptation to use military power to speed them up. Peace-keeping and the use of force (other than in self-defense) should be seen as alternative techniques and not as adjacent points on a continuum, permitting easy transition from one to the other.*” UNITED NATIONS. *Supplement to an agenda for peace: position paper of the secretary-general on the occasion of the fiftieth anniversary of the United Nations*, p. 9, parágrafo 36.

2 DIVERSIFICAÇÃO DAS ATIVIDADES, A SUA COORDENAÇÃO EM CAMPO E SEUS LIMITES

Elucidado melhor o contexto, as características e as peculiaridades que envolvem as operações de paz, poder-se-á avançar na análise do instituto focando, principalmente, a sua multidisciplinariedade. As operações lançadas com a denominação de operações de paz multidimensionais se prestam a uma atividade complexa, que depende de fatores como o contexto da missão em si, da colaboração dos envolvidos, da estrutura e coordenação da própria operação.

É oportuno reforçar, que para realizar tal análise devem-se ter lentes próprias a observar as missões.

As operações de paz devem ser vistas em um contexto de contínua gestão de crises, que compreende a prevenção de conflitos através da gestão de conflitos e paz sustentável. Em última análise, operações de paz devem ser dinâmicas e flexíveis; elas devem ser capazes de se adaptar às mudanças e ou circunstâncias imprevistas e deve permitir uma resposta ideal para uma situação específica. No entanto, as operações de paz devem também demonstrar um grau de coerência em seu planejamento e gestão, assim como diretrizes claramente definidas.¹³⁵

Em outras palavras, as operações devem ser vistas como institutos vivos. Para uma análise mais completa e para analisar a aptidão desse instrumento, como eficaz para aquilo a que se compromete, urge uma observação mais pormenorizada no interior das missões.

¹³⁵ “Peace operations should be viewed in the context of a continuum of crisis management, extending from prevention of conflicts through conflict management and sustainable peace. Ultimately, peace operations should be dynamic and flexible; they should be able to adapt to changing and/or unforeseen circumstances and should allow for the optimal response for a specific situation. However, peace operations should also demonstrate a degree of coherence in its planning and its management, as well as clearly defined guidelines.” ST-PIERRE, Kristine. *Then and Now: Understanding the Spectrum of Complex Peace Operations*. Canada: Pearson Peacekeeping Center, 2008, p. 3. Disponível em: <http://www.peaceoperations.org/wp-content/uploads/2010/02/Paper_ComplexPeaceOps_no-locks.pdf> Acesso em: 25 ago. 2011.

Neste segundo capítulo, privilegiar-se-ão temas citados no excerto acima, evidenciando essas peculiaridades. De início se analisará o documento que lhes dá origem e o quadro geral para a atuação das operações, ou seja, do mandato emanado pelo Conselho de Segurança da ONU e demais documentos que auxiliam no desenvolvimento e na sua legitimação. Em seguida, elege-se-ão entre as possíveis atividades da multifuncionalidade, algumas para melhores considerações, visto que representam atividades antes não enfrentadas pelas primeiras operações ou que tiveram que ser adaptadas às novas finalidades das missões. Por fim, um ponto que ganha cada vez mais atenção, além de ser fundamental para o desenvolvimento da operação, seriam os mecanismos disponíveis para a integração das atividades dos componentes militares, civis, policiais. Essas considerações são, certamente, de cunho mais descritivo, pois visam uma melhor compreensão de como se encontra o instituto.

Tais observações serão de suma importância para se verificar o problema proposto: a validade das missões de manutenção de paz multidimensionais, para a estabilização de regiões saídas de situações de pós-conflito. Armando-se desse conhecimento específico, ainda que mais descritivo, lograr-se-á observar de forma mais clara, em capítulo posterior, com base na experiência da MINUSTAH, a validade (ou não) da escolha desse instituto como instrumento adequado para a manutenção da paz internacional, devido às transformações por ela trazidas.

2.1 LEGITIMIDADE, MANDATO E OUTROS DOCUMENTOS ESSENCIAIS ÀS OPERAÇÕES DE PAZ

O mandato do Conselho de Segurança é o instrumento que dá origem a uma operação de paz, contendo sua estrutura e suas linhas gerais para a solução de um episódio em específico. É esse documento que dará, além disso, o fundamento jurídico da missão, enquadrando-a de acordo com a necessidade do contexto em que atuará numa ou noutra posição dentro do quadro jurídico das Nações Unidas.

Esse documento auxilia na distinção dessas atividades das demais possibilidades de agir dentro do campo de ação da ONU. Enquanto outras atuações já citadas – criação de tribunais *ad hoc*, determinação de uma zona de exclusão aérea, embargos – são mais fáceis de serem

referenciadas nos capítulos VI e VII de sua Carta constitutiva, as operações de paz, por sua vez, ainda possuem em aberto a sua fundamentação jurídica pelo mesmo documento.

Tendo desenvolvido atribuições distintas ao longo dos anos, as operações se tornaram um dilema ao querer enquadrá-las na Carta das Nações Unidas. Uma característica inerente e fundamental às operações é de ser flexível, para poder se adaptar às mudanças ocorridas em campo. Ora pode ser necessária uma ação militarmente mais incisiva da operação para cumprir seus objetivos, ora deve adequar-se a uma nova etapa no processo de consolidação da paz, trasladando entre os capítulos, na sua Carta constitutiva.

Portanto, debates quanto a real posição das operações no citado documento e, por consequência, sua legitimação e legalidade frente aos demais documentos da ONU ainda ocorrem, visto que necessitaria ser reconhecido por eles para garantir a validade jurídica desse tipo de ação internacional. Já nas primeiras missões isso era questionado, porém, sem muitas conclusões, pois envolviam menos atribuições. Com o advento das demais gerações, a questão se tornou ainda mais complexa, pois a organização tinha que consolidar “a evolução da tradicional noção de manutenção da paz, *peace-keeping*, renovando-a e integrando-a com aquela mais ampla de consolidação da paz, *peace-building*.”¹³⁶

2.1.1 A legitimidade e legalidade das operações de paz

Quando analisada a Carta, os principais capítulos no que tange a manutenção da paz e da segurança internacional, os capítulos concernentes a esses temas são os capítulos. VI, para resoluções pacíficas de conflitos, e VII para adoção de medidas coercitivas contra os transgressores da ordem internacional¹³⁷. Pode-se mencionar,

¹³⁶ “[...] *l'evoluzione della tradizionale nozione di mantenimento della pace, peace-keeping, rinnovandola ed integrandola con quella più ampia di costruzione della pace, peace-building.*” BENISICHI, Paolo Pucci Di. *Riflessioni sul ruolo delle peace-keeping operations*. In: *Le operazioni di peace-keeping dell'ONU fra tradizione e rinnovamento*. Napoli: Editoriale Scientifica, 2007, p. 26.

¹³⁷ As principais diferenças entre os capítulos são tanto teóricas quanto práticas. As atividades empenhadas sob o cap. VI possuem as características seguintes: a) é uma função conciliativa usada em temas que têm o potencial de perturbar a paz; b) o protagonismo nessas ações é mais por parte dos Estados envolvidos que do Conselho de Segurança; c) os atos emanados pela organização possuem o caráter jurídico de “recomendação”, ou seja, sem valor vinculante; d) dependendo do tema em questão é possível aplicar a excepcionalidade do art.2 §7 deixando a

também, o capítulo VIII que versa sobre as parcerias entre a ONU e as demais Organizações Internacionais através dos acordos regionais para auxiliar na manutenção da ordem local. É por intermédio desses capítulos que a essência de uma operação de paz transita, mesmo que ali não esteja mencionada diretamente.

Mais uma vez essa observação é necessária para que não se mescle o instituto das operações de paz com as demais possibilidades de atuação das Nações Unidas. Sérgio Marchisio não só alerta para essa diferenciação entre as operações como, ainda, de outros tipos de intervenção internacional, como as denominadas intervenções humanitárias e as que se justificariam no princípio da precaução ou *pre-emption*, podendo se somar à lista os casos de ação internacional pela legítima defesa preemptiva e preventiva, ainda muito questionada pela doutrina¹³⁸. Para o autor:

resolução totalmente a cargo dos Estados, a não ser que o Conselho de Segurança já esteja intervindo na questão interna como foi na questão do domínio colonial, da tutela dos direitos humanos, da luta contra governos impostos pela força ou considerados opressores. No que tange o cap. VII, temos que: a) as ações são fundamentadas na existência de uma situação que ameace a paz e a segurança internacional; b) o Conselho de Segurança tem a primazia nas ações tomadas além da obrigação dos outros Estados membros de ajudarem na implementação das mesmas; c) os atos têm caráter de “decisão”, ou seja, vinculante para as partes; d) e qualquer caso ou ação tomados sob a égide deste capítulo não serão limitados pelo art. 2 §7. Mais informações vide: CONFORTI; FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, pp.250-338.

¹³⁸ A questão da legítima defesa preemptiva e preventiva ainda é muito controversa. Referem-se diretamente à interpretação das situações em que se poderia fazer uso do artigo 51 da Carta das Nações Unidas, concernente à permissão dos Estados utilizarem a força para a legítima defesa individual ou coletiva. Resumidamente, a primeira ocorreria quando o Estado “A” percebe mudanças de comportamento de outro Estado, fazendo com que o primeiro sintasse obrigado a agir para garantir sua defesa e integridade frente ao outro. Um exemplo seria o ataque de Israel contra o Egito, embasado na movimentação anormal deste com o posicionamento de tropas, expulsão das forças da ONU da região, entre outros realizados antes da Guerra dos Seis Dias em 1967. A segunda seriam as manobras utilizadas para justificar a invasão do Iraque pelos Estados Unidos em 2003, na qual procura atacar o quanto antes um Estado que poderá representar um perigo num futuro próximo. Como assevera Baptista, “em relação à alegada legítima defesa preventiva, não se tem grandes dúvidas em negar a sua licitude. A letra do artigo 51 é clara ao exigir a ocorrência de um ataque armado como condição para qualquer ato defensivo de força. Aliás, se o artigo 51 permitisse “legítima defesa preventiva” a exceção constante do artigo 53, n.º 1, terceira parte, relativa às medidas preventivas contra ex-inimigos (em termos mais amplos do que os previstos pelo artigo 107, já que remete igualmente para acordos regionais e não apenas para este artigo), não teria qualquer utilidade.” BAPTISTA, *O poder Público Bélico em Direito Internacional: o uso da força pelas Nações Unidas em especial*, p. 132. Para maiores informações, vide também: DIAS, Caio Gracco Pinheiro. *Contra a Doutrina “Bush”: Preempção, Prevenção e Direito Internacional*. (Tese de doutorado), 2007. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2135/tde-30072007-155126/>>. Acesso em: 17 set. 2009.

As operações da ONU, ao contrário, são as únicas que possuem o verdadeiro objetivo de manter a paz, ao contrário de todos os demais tipos de intervenção militar, mesmo que nestas se queria do ponto de vista legal. Não por acaso, o primeiro elemento específico das operações de manutenção da paz é que essas são percebidas pela opinião pública como intervenções que respeitam os critérios da legalidade internacional.¹³⁹

Devido a esses pontos elencados, lembrando-se que as operações surgiram para atender a uma necessidade real da Comunidade internacional, no período da Guerra Fria, a aparente falta de base normativa dessas ações não é motivo para que sua prática seja questionada ou até mesmo abolida. Tão correta é essa afirmativa, que há três possíveis teorias para dar o embasamento legal ao instituto. Seriam elas: a) a do imaginário capítulo VI½; b) a teoria dos poderes implícitos da organização; e c) o da consolidação de normas consuetudinárias já reconhecidas pela organização e seus membros.

Pronunciada por Dag Hammarskjöld, a teoria do imaginário capítulo VI½ tenta condicionar as operações de paz a um lugar nos capítulos da Carta, dando-lhes, assim, uma base normativa segura. Isso devido ao fato de que as atividades da organização deveriam se enquadrar ou no capítulo VI ou no VII e no caso das operações, algumas se enquadravam em parte no capítulo VI e em parte no capítulo VII.

A exemplo, missões como a UNIF I e a ONUC, tendo por base as atribuições a elas submetidas, não possuíam características enquadráveis em um único capítulo. Estas apresentavam características híbridas, além da possibilidade de transformação do seu mandato original, demonstrando o já mencionado caráter flexível das operações. A ONUC apresentava, inicialmente, características pertencentes ao cap. VI vindo, posteriormente, a adquirir prerrogativas legitimadas somente pelo Cap. VII, ainda sem perder totalmente as prerrogativas pretéritas de ações não coercitivas do capítulo antecedente.

¹³⁹ “*Le operazioni dell’ONU, invece, sono le uniche che hanno il vero obiettivo di mantenere la pace, a differenza di tutti gli altri tipi di intervento militare, comunque li si voglia giustificare dal punto di vista giurídico. Non a caso, il primo elemento specifico delle operazioni di peace-keeping è che esse sono percepite anche dall’opinione pubblica come interventi che rispettano i criteri della legalità internazionale.*” MARCHISIO, Sérgio. La Specificità delle *Peace-keeping operations* tra le forme di intervento delle Nazioni Unite. In: *Le operazioni di peace-keeping dell’ONU fra tradizione e rinnovamento*, p.41.

Dessa maneira, contrapondo a realidade de campo, as atribuições assumidas pelas missões e os dizeres da Carta da ONU, o então Secretário Geral Hammarskjöld definiu que de “alguma forma as missões de manutenção da paz podem ser vistas como atividades de um ‘capítulo VI e meio’, em algum lugar entre voluntarismo e compulsão.”¹⁴⁰ Sabia-se, portanto, que as operações eram institutos com atividades mistas e que se limitavam às fronteiras dos dois citados capítulos, dificilmente pertencendo somente a um dos mesmos.

Em que pese a tentativa de embasá-las na Carta, a adoção dessa teoria apresenta precariedades, principalmente com a crescente possibilidade de lançamento de operações conjuntas ou de suporte às atividades de operações de paz já em atividade. É evidente, que na época da elaboração dessa justificativa não se poderia imaginar uma ação conjunta da ONU com uma organização regional, principalmente devido ao contexto histórico e das poucas citadas organizações bem consolidadas. Vale lembrar que esse aprimoramento do instituto para ações conjuntas está sendo cada vez mais defendido pelos departamentos especializados da ONU, para que se partilhe a difícil tarefa de manutenção da paz com organizações regionais. Atualmente, tem-se o exemplo da *African Union/United Nations Hybrid operation in Darfur (UNAMID)*¹⁴¹ com ações conjuntas as quais ultrapassam às previstas nos capítulos em destaque. Nesse caso, ter-se-ia que adaptar o título para “cap. VI½ mais parte do VIII”.

Devido à insuficiência dessa teoria, uma segunda faz menção aos “poderes implícitos” da Organização. Advém da interpretação resultante do parecer consultivo da Corte Internacional de Justiça de 1949, concernente a “Reparação de danos sofridos a serviço das Nações Unidas”¹⁴². Igualmente conhecido como “caso Bernadotte”, o parecer é tido como sustentáculo para outros temas relevantes como o reconhecimento de personalidade jurídica das Organizações Internacionais. No que tange aos poderes implícitos:

Essa doutrina, sem atribuir poderes extraordinários à ONU, permite à Organização operar com eficácia, no entendimento de que “os

¹⁴⁰ “[...] somehow peacekeeping might be viewed as a ‘Chapter VI and-a-half’ activity, somewhere between voluntarism and compulsion.” FINDLAY. *The use of force in UN peace operations*, p.17.

¹⁴¹ Site Oficial: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unamid/>> Acesso em: 31 jul. 2011.

¹⁴² Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/docket/files/4/1835.pdf>> Acesso em: 25 jun. 2010.

direitos e deveres de uma entidade como a ONU devem depender de seus propósitos e funções, especificados ou implícitos em seus documentos e desenvolvidos na prática” e de que “à luz do direito internacional, deve-se considerar a Organização como possuidora de poderes que, embora não expressamente constantes da carta, são-lhes atribuídos pela necessária implicação de que são essenciais ao desempenho de suas tarefas.”¹⁴³

Dessa forma, a organização não precisaria ter expressamente em sua Carta constitutiva a previsão das atividades perpetradas pelas operações de paz. Visto que sua função primordial é a manutenção da paz e da segurança internacional, esta teria a capacidade de utilizar meios para atingir sua função, desde que coerentes com os demais ditames da Carta.

Citada teoria, no entanto, não é imune às críticas. Não só no caso das operações de paz, mas também em qualquer outra situação que se sustente nos “poderes implícitos” da Organização, a justificativa fica vulnerável a observação trazida por Cellamare. Afirma o autor, que essa justificativa deixa em aberto uma falha, se tomada como verdade, visto que não ficou claro no parecer “critérios jurídicos precisos e permitem uma ampla margem de imprecisão na reconstrução de quais são os poderes implícitos, em contraposição àqueles expressos”¹⁴⁴, dando margem para justificar não só as operações de paz como inúmeras outras ações.

Para o autor, fica debilitada qualquer medida que tenha por base essa teoria, pois, devido às suas imprecisões, os Estados membros podem ser reticentes em reconhecer a legalidade e legitimidade de atos solapados na teoria dos “poderes implícitos”. Nada obstante, não se tem como negar que, no caso das operações de paz, sua legitimidade conta com a aprovação do Conselho de Segurança, órgão com competência para lançá-las segundo a noção de guardião da paz e da segurança internacional.

¹⁴³ FONTOURA, *O Brasil e as Operações de Manutenção de Paz das Nações Unidas*, p. 70-71.

¹⁴⁴ “[...] criteri giuridici e lasciano un ampio margine di indeterminatezza nella ricostruzione di quali siano i poteri impliciti, in contrapposizione a quelli espressi.” CELLAMARI. *Le operazioni di peace-keeping multifunzionali*, p. 227.

Dessa forma, seria mais preciso relegar as operações de paz a uma teoria derivada dos “poderes implícitos”. “Parece que as operações podem ser enquadradas nos poderes residuais do Conselho de segurança em matéria de manutenção da paz.”¹⁴⁵ Tal teoria seria mais segura e evitaria as indesejadas distorções em outros campos de atuação da própria Organização, estando, inclusive, em conformidade com o que se depreende do artigo 24 §2¹⁴⁶ da Carta das Nações Unidas. Mesmo que se adote a teoria dos poderes residuais, as incertezas ainda permanecem.

Por fim, tem-se a teoria da consolidação de normas consuetudinárias, já reconhecidas pela organização e seus membros. Ela se funda da interpretação do igualmente mencionado documento “Agenda para a Paz” de autoria de Boutros-Ghali, cujo texto define as operações de manutenção da paz “como uma invenção das Nações Unidas, ainda que não seja clara se a intervenção seja devido ao capítulo VI, ou a uma norma consuetudinária particular, formada no âmbito do cap. VII, ou ainda [formada] completamente de fora da Carta.”¹⁴⁷ Mesmo não tendo uma base normativa clara, essas ações se validam por não gerarem ojerizas tanto por parte da Comunidade internacional, como pelos Estados membros da Organização. “Em outras palavras, tratando-se de um meio operativo não previsto na Carta, o comportamento ao longo do tempo tido [tanto pelos] órgãos das [Nações Unidas], como [pelos] Estados membros, em relação àquele modelo [das operações de paz] pode ser reconhecido [na forma] de costume.”¹⁴⁸ Devido à consolidação desse e de outros documentos¹⁴⁹, pode-se

¹⁴⁵ “*Né sembra che le operazioni possono essere inquadrare nel c.d. poteri residui del Consiglio di sicurezza in materia di mantenimento della pace.*” CELLAMARI. *Le operazioni di peace-keeping multifunzionali*, p. 227.

¹⁴⁶ Art. 24 [...]

§ 2 No cumprimento desses deveres, o Conselho de Segurança agirá de acordo com os Propósitos e Princípios das Nações Unidas. As atribuições específicas do Conselho de Segurança para o cumprimento desses deveres estão enumeradas nos Capítulos VI, VII, VIII e XII. SEITENFUS, *Legislação Internacional*, p.85-86.

¹⁴⁷ “[...] *come una invenzione delle Nazioni Unite, anche se non è chiaro se l'invenzione sia riconducibile al cap VI o ad una norma consuetudinaria particolare formata nel l'ambito del cap. VII, oppure completamente al di fuori della Carta.*” CONFORTI; FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, p. 271.

¹⁴⁸ “*In altri termini, trattandosi di un mezzo operativo non previsto dalla Carta, il comportamento tenuto nel tempo dagli organi delle NU, come dagli Stati membri, rispetto a quel modello può essere iscritto nello schema della consuetudine [...].*” CELLAMARI. *Le operazioni di peace-keeping multifunzionali*, p. 230.

¹⁴⁹ Vale notar que na história de formação das Operações de Paz alguns documentos foram essenciais. O primeiro deles, pode se mencionar, foi a Resolução nº377(V) de 1950 também conhecida como resolução “Unidos para a Paz” ou “Resolução Dean Acheson”, a qual permite a Assembléia Geral da ONU assumir “responsabilidades, podendo ser convocada em Sessão

reconhecer certa aceitação desse tipo de atividade por parte das Nações Unidas, concretizando uma prática, um costume aceito para situações em que se enquadram as missões de manutenção da paz multidimensionais.

Ainda que se queira localizar, por intermédio das doutrinas, a posição normativa das operações de paz, a falta dela, mais uma vez, não desmerece o instituto e nem deve dificultar suas atividades. Essa ressalva já é observada pela própria Organização no “Manual” das operações. Neste, estão os entendimentos gerais sobre a operação e, devido à natureza destas, adverte que “ligar as operações de paz das Nações Unidas a um capítulo particular da Carta pode ludibriar os propósitos do planejamento operacional, do treinamento e da implementação do mandato.”¹⁵⁰ Partindo-se do reconhecimento internacional desse instituto, a referência jurídica exata das atividades a serem desempenhadas pela missão não é essencial, desde que trabalhadas nos limites gerais da Carta e de acordo com o intuito geral da ONU. Assim sendo, não se poderá admitir uma operação de paz que aja por meios contrários aos princípios defendidos pela organização ou

Especial de Emergência, na qual estará habilitada a fazer recomendações aos Estados membros em relação à adoção de medidas coletivas, até mesmo no tocante ao uso da força nos casos de ‘ruptura da paz’ e ‘ato de agressão’, deixando de lado as situações de ‘ameaça à paz’.” FONTOURA, *O Brasil e as Operações de Manutenção de Paz das Nações Unidas*, p.65. Este documento já perdeu parte de sua importância com a queda do regime socialista. Entretanto apresentou importante alternativa à atuação das Nações Unidas durante aquele período, tanto que foi através de seu mecanismo que a UNEF I foi lançada. Ainda hoje, apresenta-se, ao menos, como uma possibilidade a disposição da ONU caso uma conjuntura semelhante tome forma no futuro. Outros dois importantes documentos seriam a “Agenda para Paz” de 1992 e o “Relatório Brahimi” de 2000, principalmente. Nas palavras de Raquel Bezerra Cavalcanti Leal de Melo, “o primeiro [...], é considerado o marco referencial das operações de paz multidimensionais de segunda geração, onde, pela primeira vez foi desenvolvido o conceito de *peacebuilding* como parte integrante das novas missões estabelecidas no pós Guerra Fria, para lidar com conflitos intra-estatais. O “Relatório Brahimi”, como ficou conhecido, foi o produto de esforços, no sentido de fazer uma ampla revisão das operações de paz, sob todos os seus aspectos, realizada a pedido do Secretário-geral. [...] O documento contém recomendações formuladas para assistir no planejamento e condução das referidas missões, convertendo-se, portanto, num elemento crucial nos rumos do processo de institucionalização delas.” MELO, Raquel B. C. L. *Processo de Institucionalização das Operações de Paz Multidimensionais da ONU no Pós-Guerra Fria: direitos humanos, polícia civil e assistência eleitoral*. 2006. Tese (Doutorado em Relações Internacionais). Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro p. 141-142. Disponível em: <http://www.maxwell.lambda.ele.puc-rio.br/Busca_etds.php?strSecao=resultado&nrSeq=9540@1> Acesso em: 23 jul. 2011.

¹⁵⁰ “*Linking United Nations peacekeeping with a particular Chapter of the Charter can be misleading for the purposes of operational planning, training and mandate implementation.*” UNITED NATIONS, *United Nations Peacekeeping Operations: principles and guidelines*. p.14.

sem a anuência do Conselho de Segurança, principalmente no que tange o uso da força, mencionando de forma expressa o capítulo VII da Carta.

Portanto, devido à flexibilidade necessária às operações de paz, não se poderia compartimentá-las entre os capítulos da Carta, de forma avulsa. Como demonstra a prática, principalmente nas missões multidimensionais, existe a necessidade de se lançar a operação de acordo com as peculiaridades do contexto em que atuará e de se amoldar às variações que ali ocorrerem. As missões perpetradas pela ONU no Timor Leste, desde 1999, podem ser apontadas como exemplo dessa adaptação do instituto a cada fase do processo¹⁵¹. Todas essas alterações ficam, portanto, a cargo do Conselho de Segurança, via o mandato constitutivo da operação.

2.1.2 O Mandato das operações de paz e demais documentos complementares

O mandato do Conselho de Segurança é que representa o beneplácito e a legitimidade internacional da operação de paz para adentrar no território do Estado hóspede. Ele procura mencionar, em linhas gerais, a missão em si e o comprometimento da mesma, frente aos objetivos da operação e demais princípios da Comunidade internacional. Esse compromisso se dá com o respeito a documentos internacionais referentes a temas e assuntos específicos que se correlacionam com as atividades de manutenção da paz. Nas atividades das missões, estas acabam tocando em tópicos já consagrados na esfera internacional como a de proteção de civis em conflitos armados (Res. 1674 de 2006), a da situação de crianças em conflitos armados (Res. 1612 de 2005), entre outros.

Dessa feita, a resolução do Conselho de Segurança interliga os compromissos da operação de paz a outros próximos, além de dar forma à própria missão. Diferentemente do que se pode crer, entretanto, o amadurecimento de uma operação não se dá somente no momento de

¹⁵¹ A história das missões no Timor Leste é vasta e rica passando de missão de monitoramento (UNAMET 1999), de força de intervenção (INTERFET 1999-2000), de consolidação do país (UNTAET 1999-2002) para de suporte e estabilização do mesmo (UNMISSET 2002-2005 e UNMIT 2006, ainda em ação). Maiores informações vide: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unmit/>> Acesso em: 01 jun. 2011.

debate do citado órgão. Os estudos voltados para a avaliação da viabilidade de seu lançamento são anteriores a essa aprovação.

Fica clara, portanto, a complexidade então atingida por esse instituto, visto que tanto para a sua elaboração, como para a sua execução em campo, requiere-se o comprometimento de vários atores ficando, também, a mercê das circunstâncias. Sem essa visão mais abrangente do que é uma operação de paz e sem o conhecimento de que é um instituto que vem se aprimorando com base, principalmente, na experiência prática, tem-se críticas, por vezes rasas e demeritórias. Sem esse devido olhar clínico para avaliar uma operação em seu conjunto, as chances de se realizar juízos inócuos, sem uma verdadeira contribuição para o melhoramento da situação em campo é muito provável que ocorra. Críticas devem ser feitas, desde que sensíveis à realidade e dificuldades desse instituto.

Assim, o processo de formação do mandato ou resolução que dará origem a uma operação de paz dá-se anteriormente à definição das diretivas determinadas pelo Conselho. De maneira resumida, sua pré formação inicia-se com o pedido de atenção do Secretário Geral ao Conselho de Segurança para uma situação específica a qual pode vir a constituir, ou já é classificável como perturbadora da paz e da segurança internacional.

Esse rogo é acompanhado com informações trabalhadas previamente pelo Secretário Geral, assessorado pelo seu Secretariado e demais interessados¹⁵², trazidas de forma ordenada em seu “Relatório Geral”. Esse documento contém as características do caso, além de apresentar praticamente todas as informações necessárias para uma

¹⁵² Aqui se podem citar os grupos de Estados membros que apoiariam a missão quando lançada, auxiliando com o levante de dados relevantes da situação. Outros grupos importantes da família ONU também participam na elaboração desse documento a ser enviado ao Secretário Geral para que elabore o seu “relatório geral” destinado ao Conselho de Segurança. Entre eles estão as agências e fundos ligados à Organização, departamentos outros como OCHA, DSS, o conjunto de Estados que apóiam a elaboração e o desenvolvimento das operações chamado de “Grupo de Amigos”, além dos três principais referentes às operações de paz (DPKO/DSF/DPA). Também é nesse momento que recentes instrumentos para o melhoramento da integração entre os componentes da missão são implementados. Refere-se ao IMTF e ao IMPP analisados no ponto 2.3.1 deste trabalho. O processo de formação de um mandato para lançar uma operação é longo e constituído de várias etapas, cada qual com a participação de um ou mais parceiros e com a elaboração de documentos específicos, o que inviabiliza a sua descrição neste trabalho em pormenores. Uma excelente apresentação do processo completo de formulação do mandato pode ser acessada no endereço do já citado *Zentrum für Internationale Friedenseinsätze* – ZIF: <http://www.zif-berlin.org/fileadmin/uploads/analyse/dokumente/veroeffentlichungen/ZIF%20Presentation%20UN%20Mission%20Planning_06_08.pps>. Acesso em: 29 jun. 2011.

deliberação consciente do Conselho – se se trata de questão política, conflitos étnicos, observação de um tratado de paz. O relatório propõe, inclusive, um esboço das atividades a serem executadas pela operação, incluindo o que é necessário para executá-las – o financiamento da missão, o número do contingente militar e/ou policial necessário, quais TCC se prontificam a ceder tropas, etc.

Deliberando a favor de uma operação de paz como meio de solução do episódio, o Conselho de Segurança reúne todas as informações a ele trazidas e formula a resolução que lançará a operação de paz. Nela se encontram as linhas gerais e os limites de atuação da missão. O documento é encaminhado para o DPKO onde se adapta o “Relatório Geral” do Secretário com as aprovações presentes no mandato do Conselho.

Geralmente a resolução possui enunciados vagos e aberto a interpretações, visto que o intuito é dar o quadro global da operação. Entre as funções mais comuns presentes nos mandatos são as de procurar realizar: a) a assistência às autoridades da área em questão, b) o reforço da estrutura de governo, c) o auxílio na implantação de um Estado de Direito, d) a consolidação de um processo democrático, e) as atividades de cunho humanitário, além do estabelecimento dos chamados “corredores humanitários” para auxiliar a população civil, f) as ações de reconstrução do Estado.

Esse rol não é exaustivo, sendo as atividades mencionadas uma fração do espectro de ações, hoje perpetrados pelas operações. Podem, ainda, surgir outras possíveis funções, caso seja necessário, dentro das dimensões gerais de atuação a que este instituto se propõe.

Não obstante, o mais importante, aqui, é chamar atenção para o fato de que, a despeito das particularidades que possam apresentar, os mandatos das operações de paz multinacionais manifestam alguns padrões gerais, traduzidos na adoção (em maior ou menor grau e com variações) de previsões relativas a quatro principais dimensões, a saber: o restabelecimento da segurança local, a prestação de assistência técnica, a assistência humanitária e a democratização de estados conturbados por conflitos internos.¹⁵³

¹⁵³ MELO. *Processo de Institucionalização das Operações de Paz Multidimensionais da ONU no Pós-Guerra Fria: direitos humanos, polícia civil e assistência eleitoral*. p. 137-138.

Essas quatro dimensões não são dadas em pormenores. Como já afirmado, o mandato é um quadro a ser preenchido com as especificidades do episódio, devendo ser interpretado e moldado posteriormente. Devido a isso, o entendimento de suas diretivas, gera, por vezes, dificuldades para o próprio corpo da missão, visto que não sabem como e até onde pode agir sem desrespeitar o documento. Afinal, situações cotidianas das mais diversas se apresentam às tropas, pois nem o consenso, nem a própria recepção das tropas de paz pela população dos países hóspedes é a mesma em todas as situações.

Por consequência, outros documentos secundários são elaborados a fim de que se deixe claro os objetivos mais específicos da operação e a forma que irá executá-los. Esses documentos são confeccionados para melhor delimitar questões como, por exemplo: a) as permissibilidades dadas às tropas de paz pelo mandato; b) qual a jurisdição que recairá sobre as tropas; c) o que é autorizado às tropas no que se refere ao uso da força; d) a relação jurídica entre a operação em si e o país anfitrião.

O intuito a seguir será o de mencionar os principais documentos de uso interno às operações de paz, cujo intuito é facilitar a tradução da resolução para sua implementação prática. Os documentos operacionais são: o Plano de Implementação do Mandato também chamado de Quadro Estratégico Integrado (*Mandate Implementation Plan or Integrated Strategic Framework – ISF*), o Conceito de Operação (*Concepts of Operations – CONOPS*), e os já mencionados RoE e DUF.

O primeiro, apesar das denominações, podem se apresentar com outros nomes definidos de acordo com a missão. O ISF é um plano detalhado formulado após a elaboração do mandato, para a execução em campo deste, restringindo-se a elucidar a estratégia a ser implementada para a operação, os prazos e “as tarefas prioritárias a serem realizadas por cada componente da operação de paz, para cumprir os aspectos relacionados com o mandato e otimizar o uso dos recursos.”¹⁵⁴ Ele traduz melhor como alcançar os objetivos do mandato em campo, apontando as prioridades.

¹⁵⁴ “[...] *the priority tasks to be carried out by each component of the peacekeeping operation to fulfill the related aspects of the mandate and optimize the use of resources.*” UNITED NATIONS, *UN Peacekeeping PDT Standards, Core PreDeployment Training Materials*, Unit 2 (2009), Part 1, p 26. Disponível em: <<http://www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/PBPS/Library/CPTM%20Unit%202%20-%20Parts%201-2%20May%202009.pdf>> Acesso em: 20 jul. 2011.

O CONOPS, por sua vez, é um documento elaborado em conjunto pelo DPKO e pelo DFS ainda antes da aprovação da resolução final, servindo de rascunho para a elaboração do “Relatório Geral” do Secretário. Ele volta a ser utilizado após a aprovação do mandato, adaptando-o à resolução aprovada. Esse documento se dedica ao “planejamento estratégico que define os objetivos chaves de segurança, requisitos e tarefas para os componentes militares e policiais, para cumprir suas responsabilidades no mandato do Conselho de Segurança.”¹⁵⁵ Em outras palavras, é esse documento que modela e exprime os aspectos principais das ações a serem seguidas pelos contingentes militares e policiais, quando presentes na operação. Cada componente possui seu próprio documento e suas próprias diretivas quanto a essas determinações, deixando-se a questão de como e até que ponto se fará o uso da força para documentos mais específicos – RoE para o exército e DUF para a polícia civil.

Por fim, têm-se a elaboração de documentos que tratam da relação entre a operação e o(s) Estado(s) hóspede(s), cabendo, mais uma vez, ao Secretário Geral e seu secretariado, realizar a sua elaboração e negociação. Essa fase é extremamente importante para o lançamento da operação, como os retro mencionados SOFA e SOMA. Vale lembrar que apesar de se ter um modelo pré determinado, há a possibilidade de negociações para a formação de um SOFA *ad hoc* que contemple as necessidades da missão¹⁵⁶.

Observa-se, portanto, que o Conselho de Segurança possui o papel primordial de dar a validade jurídica internacional e o quadro de atividades para uma operação. Contudo, uma das figuras mais importantes no ajuste e na atuação destas é a do Secretário Geral.

Se a autonomia do Secretariado existe na esfera decisória, após a criação das missões em seu desdobramento ela é ainda mais notória. Cabe ao Secretariado desenvolver as regras de engajamento para os militares e policiais, negociar acordos sobre o *status* legal das operações (*Status*

¹⁵⁵ “The CONOPS is a strategic planning document which outlines the key security objectives, requirements and tasks for the military and police components to fulfil their responsibilities in the Security Council mandate.” UNITED NATIONS, *UN Peacekeeping PDT Standards, Core PreDeployment Training Materials*, Unit 2, p. 26.

¹⁵⁶ Igualmente se deve recordar que a questão do SOFA é alvo de discussões acerca da necessidade de se atualizar o modelo de 1990, devido ao número de temas que não abarca devido à época em que foi estipulado. Vide o tópico do consenso, ponto 1.3.1.1.

of Force Agreements, SOFA) e memorandos de entendimentos [MOU] com os TCCs e PCCs [Police Contributing Countries]. Em todos esses documentos é necessário interpretar o mandato dado pelo Conselho de Segurança, o que pode ser feito de maneiras diversas.¹⁵⁷

Dessa forma, através desses documentos estratégicos mencionados, tenta-se diminuir o grau de incertezas dos componentes da missão em campo. Isso para evitar episódios em que as tropas de paz não tomam uma iniciativa, ainda que óbvia, por não saber se são autorizadas (ou não) para agir, inclusive com o emprego da força, sem que se desvirtue o mandato ou que a operação seja acusada por seu uso indevido e ilegal.

Para garantir essa clareza antes e durante as operações, torna-se fundamental e, mais uma vez, fulcral o papel do Secretário Geral. Muitas vezes, precisa-se agir com extrema cautela, visto que se encontra em um difícil papel de administrar as ações e os interesses que as rodeiam.

É importante realçar que se espera do Secretário-Geral que vá além do assessoramento técnico e demonstre liderança política, para assistir na formação de consensos em momentos de crise e conduzir diplomacia discreta, quando necessário. Sua posição é, porém, desconfortável, por se apoiar em mandatos frágeis e nas cambiantes vontades dos Estados membros. Os SGNU [Secretários Gerais das Nações Unidas] perceberam, repetidamente, que há um equilíbrio tênue entre dedicar-se à Organização e agradar os países poderosos.¹⁵⁸

¹⁵⁷ UZIEL, *O Conselho de Segurança, as Operações de Manutenção da Paz e a Inserção do Brasil no Mecanismo de Segurança Coletiva das Nações Unidas*, p. 140-141. Observa-se a menção ao MOU. Esse documento é responsável pelos termos e as condições administrativas, logísticas e financeiras que regem a contribuição de pessoal, equipamentos e serviços fornecidos por governos contribuintes em apoio à operação de paz. Assim como o SOFA regulariza a relação entre a ONU e o Estado hóspede, o MOU faz a sua vez em relação à ONU e os TCC e PCC.

¹⁵⁸ UZIEL, *O Conselho de Segurança, as Operações de Manutenção da Paz e a Inserção do Brasil no Mecanismo de Segurança Coletiva das Nações Unidas*, p. 139.

É nesse meio em que o Secretário deve trabalhar que, por vezes, pode dificultar todo o processo da operação de paz. Mesmo que se procure elaborar um mandato com menos lacunas possíveis, bem assistido pelos demais documentos mencionados, ainda há fatores que fogem à parte normativa e que influenciam no desenvolvimento da operação. Ainda que se preste a realizar grandes ações em favor da paz, o sistema ONU tem de lidar com questões de política e de interesse de Estados, os quais podem considerar ameaçados seus interesses. Por vezes, eles podem prestar um apoio inicial para, posteriormente, não dedicarem mais a atenção necessária para prosseguimento da operação.

Isso pode ser bem exemplificado com um dos fracassos mais evidentes das operações de paz dos anos 1990, o genocídio em Ruanda. Esse fato histórico ocorreu por uma conjunção de fatores, inclusive do setor político. A falta de vontade política e do menosprezo pelo Conselho de Segurança aos alardes realizados pelos membros da UNAMIR quanto à deterioração da situação local são umas das razões levantadas pelo relatório sobre as ações das Nações Unidas, no episódio de Ruanda¹⁵⁹.

Fica evidente que o mandato é a base normativa, operacional e de legitimação das missões, devendo ser plausível e observado com toda a veemência pelos envolvidos, desde seu lançamento até o fim da missão. Trabalha em conjunto com os demais documentos para esclarecer e consolidar a legitimidade das operações de paz e melhor transpô-la para a realidade prática. Não é o suficiente, no entanto, para garantir o sucesso esperado pela organização e pela Comunidade internacional, visto que fatores como o real engajamento político internacional a uma determinada operação ou a falta de apoio na contribuição de tropas, por exemplo, são fortes determinantes para sua boa execução.

2.2 AS ATIVIDADES MULTIDIMENSIONAIS DAS OPERAÇÕES

¹⁵⁹ “The overriding failure in the response of the United Nations before and during the genocide in Rwanda can be summarized as a lack of resources and a lack of will to take on the commitment which would have been necessary to prevent or to stop the genocide.” UNITED NATIONS, *Report of the Independent Inquiry into the Actions of the United Nations during the 1994 Genocide in Rwanda*, Res. S/1999/1257, p. 30. Disponível em: <www.un.org/pace/reports/peaceoperations/docs/part2.htm> Acesso em: 10 maio 2011.

Obtida as bases necessárias para se formular e situar as operações de paz no que tange ao seu complexo estrutural, à sua legitimidade frente ao Direito Internacional e a sua relação com os países envolvidos, pode-se passar para a análise do conjunto de atividades que representam essa multidimensionalidade. É o principal diferencial das operações tradicionais e se leva a crer que mais funções podem ser executadas. Resta aguardar para observar se há estrutura para tal.

O número de atividades que podem ser desempenhadas pelas operações é amplo e depende, como visto, principalmente, das diretivas gerais dadas pela resolução do Conselho de Segurança. Porquanto, serão destacadas duas unidades para uma análise maior, mencionando-se, em seguida, outros dois programas de atividades interligados aos anteriores. Dessa forma, trabalhar-se-á: com as novas prerrogativas do contingente militar, com o advento da polícia civil da ONU, e com os programas de estabelecimento de um Estado de Direito e de programas eleitorais¹⁶⁰.

A implantação de componentes além do militar e de atividades outras das de mera observação e monitoramento são a grande inovação do instituto multidisciplinar. Pelas experiências pretéritas se observou que, para atingir a finalidade das missões em alguns contextos, a presença de contingentes militares não era o suficiente, mesmo porque algumas atividades não são próprias para que o exército realize, levando-se em conta o treinamento que recebem em seus respectivos países.

¹⁶⁰ Dentro das atividades que podem ser desempenhadas pelas operações, além das citadas acima, há outras típicas da categoria de consolidação da paz (*peacebuilding*). São, em geral, de médio e longo prazo que, através do componente militar e policial, procuram transformar a realidade de pós-conflito em um cenário de paz estável. Entre elas estariam: a) as ações de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração de combatentes (DDR); b) as ações de minas, para localizá-las e desarmar as possíveis; c) as de Reforma do Setor de Segurança (Security Sector Reform – SSR) e outras ligadas à manutenção da lei e da ordem; d) ações de proteção e promoção dos direitos humanos; e) assistência eleitoral; f) apoio à restauração e extensão da autoridade do Estado; e g) ações voltadas para a realização de eleições no país hóspede. Vale recordar que é cada vez menos observada essa divisão entre as categorias de ação na prática, tanto que já se realizam tais atividades em missões que se enquadrariam na categoria de manutenção da paz (*peacekeeping*) em caráter preparatório para a posterior etapa de consolidação. Para maiores informações vide: UNITED NATIONS, *United Nations Peacekeeping Operations: principles and guidelines*. p.26 ss; UNITED NATIONS, *Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations*. New York: United Nation, 2003, disponível em: <<http://www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/Pbps/library/Handbook%20on%20UN%20PKOs.pdf>> Acesso em: 20 maio 2011.

Fazia-se necessário a reformulação ou até mesmo a incorporação de novos componentes capazes de realizar essas novas atividades. Um exemplo é a da necessidade de ações mais adequadas à polícia civil para promover o retorno seguro às pessoas deslocadas, pelos conflitos, de suas regiões (as denominadas *Internal Displaced Persons* – IDP). Ações como as de prover auxílio humanitário, manter o respeito aos direitos humanos, entre outras tantas atividades, também precisavam ser melhor adequadas e, cada vez mais, executada por indivíduos especializados.

O instituto passa de mera solução dada para lidar com situações de conflitos ou de tensões internacionais do período da Guerra Fria, e ganha novas perspectivas. Na sua fase pós União Soviética, o instituto das operações de paz abarca com determinação a questão de reestabilizar regiões de um mesmo Estado assoladas por conflitos, dando apoio em áreas que configurariam antes numa intervenção em assuntos internos.

Além dessas mudanças, a organização teve de lidar com o “como” realizar essas ações. Percebe-se a constante procura desta e seus departamentos específicos na profissionalização dos contingentes, observando, de maneira especial, as situações de sucessos ou não das operações passadas, com o intuito de consolidar cada vez mais o instituto em estudo.

É oportuno mencionar, também, que esses aprimoramentos se dão não apenas na criação dos novos componentes das operações multidimensionais. As atividades a serem realizadas demandam uma adaptação do próprio contingente militar, presente desde as primeiras operações, como observado a seguir.

2.2.1 Aprimoramento das atividades militares

O elemento militar das operações de paz também vem se adaptando, abraçando modificações significativas. Atribuem-se mais responsabilidades e atividades além daquelas clássicas, promotoras de um clima de segurança como monitoramento de cessar-fogo, retirada de tropas estrangeiras da região, vigilância das fronteiras. Essas atividades comuns às primeiras operações serviam muito bem em questões entre Estados e situações típicas da Guerra Fria.

Após a expansão do número de operações de paz, o contingente militar depara-se com novas funções, além de fornecer apoio em vários

outros programas de atividades que aquelas costumeiras. Num rol exemplificativo podemos encontrar: a) a localização e desarmamento de minas terrestres; b) o desarmamento de antigas milícias e sua reincorporação à sociedade, em auxílio aos programas de DDR; c) a garantia da segurança e da existência de corredores humanitários; d) o auxílio na formulação de nova força armada nacional; e) o acompanhamento em ações de desmantelamento de comandos e forças paralelas às do Estado; f) acompanhamento e segurança em procedimentos eleitorais, entre outras¹⁶¹.

O efetivo militar, portanto, diversifica-se em responsabilidades militares prestando, juntamente, apoio à execução de tarefas de outras unidades. Como denomina Cedric de Coning, para o contingente militar:

O principal papel [...] é garantir um ambiente seguro em que o resto dos atores internos e externos possam atuar. Um papel secundário da componente militar é fazer seus recursos disponíveis para os atores externos e internos em apoio aos objetivos globais da missão.¹⁶²

Isso quer significar uma divisão em dois ramos das funções exercíveis pelo exército: a) o primeiro que mantém as antigas ações das operações tradicionais mais de caráter militar; e b) o início da incorporação de outras atividades sob sua responsabilidade, dependendo da missão lançada, podendo contribuir com veículos, com efetivo humano na execução de atividades a cargo dos demais contingentes.

Somando-se a essa diversificação das atividades em campo, outra área de aproveitamento é a utilização da experiência dos militares, ou seja, da inteligência militar¹⁶³. Membros seniores do exército participam

¹⁶¹ No material intitulado *Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations* de 2003, há uma seção completa destinada às ações militares e as transformações por eles recebidas.

¹⁶² “The primary role [...] is to ensure a safe and secure environment within which the rest of the external and internal actors can operate. A secondary role of the military component is to make its resources available to external and internal actors in support of the overall mission objectives.” CONING, Cedric de. Civil-military coordination practices and approaches within United Nations peace operations. In: *Journal of Military and Strategic Studies*. Vol. 10, Issue 1. 2007, p. 13. Disponível em: <<http://www.jmss.org/jmss/index.php/jmss/article/view/36>> Acesso em: 15 set. 2011.

¹⁶³ O papel de um militar nas operações de paz pode dar-se nessas categorias: “a. conselheiro militar (*military adviser*) – em situações em que não tenham sido autorizadas operações de paz, mas o Secretário-Geral tenha designado um representante especial ou enviado da ONU para empreender negociações políticas e prover “bons ofícios” para a

de fases de negociações como nas categorias de promoção da paz (*peacemaking*), oferecendo suporte técnico e logístico, para que os interessados melhor conduzam as negociações de paz, dando uma previsão prática do que está para ser acordado e o que poderia ser melhor ajustado. Esses aconselhamentos também podem ser requisitados para a elaboração de outros planos como, por exemplo, os dos programas de Reforma do Setor de Segurança (*Security Sector Reform – SSR*) analisando as prioridades de acordo com a situação específica em campo e a experiência anterior, definindo as ações a serem executadas pelas unidades.

manutenção da paz ou prevenção de um conflito, um pequeno número de oficiais militares podem ser encarregados de aconselhar o representante especial ou o enviado nos assuntos militares. A presença política da ONU ou uma Missão de construção da paz após uma operação ter sido encerrada pode necessitar de conselheiros militares especialistas em: reformas do setor de segurança, DDR e recrutamento e treinamento de novas forças armadas.

b. observador militar (*military observer*) – são oficiais militares desarmados, geralmente desdobrados para monitorar e supervisionar acordos militares entre as partes em conflito, tais como: cessar-fogo, armistício, retirada de forças ou preservação de uma área desmilitarizada ou neutra. A tarefa básica de um observador militar é monitorar e reportar o cumprimento dos acordos realizados entre as partes e a situação geral em sua área de responsabilidade. Estando desarmado e não sendo integrante de uma unidade militar, o observador militar não tem autoridade coercitiva e depende inteiramente da cooperação dos partidos em conflito para sua segurança e efetividade. Uma vez que representa a autoridade moral da comunidade internacional, o observador exerce a persuasão moral e é uma ferramenta eficaz para evitar violações dos acordos estabelecidos. Em operações de paz onde uma força militar também está presente, os observadores militares trabalham em conjunto com esta força, mas tem uma cadeia de comando separada.

c. oficiais de ligação (*military liaison officers*) – em ambientes de manutenção da paz onde a segurança é promovida por forças militares que não estão sob o comando da ONU, tais como forças regionais de manutenção da paz ou forças de uma coalizão/ Estado aliados, as Nações Unidas podem empregar oficiais de ligação para manter a ligação entre o pessoal civil da ONU e a força militar. Oficiais de ligação também podem ser empregados em missões de construção da paz ou escritórios de coordenação com as autoridades militares nacionais.

d. tropas ou unidades militares (*formed military units*) – Estados-Membros da ONU podem contribuir com unidades militares, que correspondem às tradicionais formações militares, tais como companhias, batalhões e brigadas. Cada contribuição é chamada contingente. A ONU utiliza contingentes de efetivos e capacidades variadas em suas operações, dependendo do Mandato. Em situações em que uma presença militar internacional visível seja necessária para obter a confiança ou manter o impulso de um processo de paz, as forças militares empregadas pela ONU são levemente armadas e confiam no consentimento e desejo das partes em conflito em honrar suas obrigações previstas no acordo de paz. Não se espera, neste caso, que as forças militares, com seu armamento leve, sejam empregadas para prevenir a retomada das hostilidades. Sob Mandatos mais robustos, forças militares a comando da ONU podem ser utilizadas para impedir a retomada das hostilidades por sua presença e estabelecer e manter um ambiente seguro para apoiar a implementação de um processo de paz. Nestes casos, as forças militares precisam ser apropriadamente armadas e estruturadas para cumprir sua missão. YOSHIDA, *Cenário político, social e econômico para a desmobilização do componente militar da MINUSTAH: uma proposta*, p 97-98.

Para se efetivar essas inovações, percebeu-se a carência de mais ações, tanto em conjunto como de cooperação com outros efetivos, para se atingir as finalidades globais do processo de paz. Os militares, nessa expansão das atividades, passam a se envolver com outras unidades, sendo necessário, no entanto, manter clara a separação das funções mais apropriadas para os militares, daquelas para as unidades civis. Por exemplo, em ações de DDR de antigos grupos armados, o efetivo militar é mais aproveitável, principalmente, na fase de Desarmamento¹⁶⁴ e como suporte na fase de Desmobilização¹⁶⁵ dos grupos combatentes. Já na última fase, a de Reintegração¹⁶⁶ dos indivíduos à sociedade fica sob a vigilância do componente civil da operação, por ser mais bem qualificado para essas atividades que são voltadas mais para a área social que propriamente para do militar.

Portanto, para que se tenha o apoio militar nos demais programas da missão e ao mesmo tempo preservar as características de cada unidade, depende-se da logística e dos meios de integração que a operação promove em relação à unidade militar e às demais, ponto melhor abordado à frente, neste trabalho.

Uma das principais atividades, em que são cada vez mais comuns ações de cooperação militar, é as na área de suporte humanitário da operação. Ainda que provisoriamente, o contingente militar pode ser

¹⁶⁴ Nessa fase do programa faz-se a coleta, a documentação e o controle de armas em posse de grupos armados e civis para que se possa retirá-las desses grupos, em prol do processo de paz. Decerto que a presença de militares é mais bem adequada para executar essa fase e lidar com o controle de armamentos. Maiores informações vide o sítio da *United Nations Disarmament, Demobilization and Reintegration Resource Center*: <<http://www.unddr.org>> Acesso em: 16 set. 2011.

¹⁶⁵ Essa fase procura dar um tratamento em campos específicos para os ex-combatentes, a fim de que não fiquem mais sob julgo da estrutura de milícia em que se encontravam. Muitas vezes essas estruturas são altamente autoritárias e violentas, não podendo ser comparadas com uma esperada estrutura militar organizada. Aqui o indivíduo pode escolher entre ser devidamente treinado para reincorporar as forças armadas do país ou por ser reinserido na sociedade passando por um treinamento para que exerça uma profissão civil. Nessa fase também ocorre a de “Reinserção” a qual procura atender as necessidades imediatas dos ex-combatentes e seus familiares, como comida, roupas, educação, treinamento. É uma ação de curto prazo que os prepara para o processo de “Reintegração”, fase posterior e de longo prazo. Maiores informações vide o sítio da *United Nations Disarmament, Demobilization and Reintegration Resource Center*: <<http://www.unddr.org>> Acesso em: 16 set. 2011.

¹⁶⁶ Essa é a última fase do processo em que os ex-combatentes ganham o *status* de civis e procuram executar uma profissão, muitas vezes, ensinadas nas etapas anteriores do programa. É uma fase de longa duração, em que o Estado hóspede tem participação fundamental, tendo que criar condições para absorver essa nova mão de obra para incrementar seu desenvolvimento econômico e social. Maiores informações vide o sítio da *United Nations Disarmament, Demobilization and Reintegration Resource Center*: <<http://www.unddr.org>> Acesso em: 16 set. 2011.

responsável pelas atividades humanitárias. “Isso pode assumir a forma de garantia de liberdade de movimento, escoltas de comboios, a proteção de grupos humanitários e dos locais de armazenamento, entre outras formas de assistência.”¹⁶⁷ Esse apoio é dado tanto para as atividades de dentro da missão, como em outras parcerias envolvendo ONGs e estruturas locais. Quando realizadas essas atividade de cooperação com organizações humanitárias, a preocupação da distinção entre os grupos das organizações humanitárias e dos militares se torna ainda mais importante para garantir a imagem de imparcialidade e neutralidade das ações¹⁶⁸.

As atividades mencionadas acima correspondem às funções secundárias ou provisórias que os “capacetes azuis” podem exercer. Essa relação também ocorre nas atividades conjuntas entre militares e a polícia civil da operação e/ou nacional. Isso advém, por exemplo, durante o apoio dado na restauração e na manutenção da lei e da ordem local, atividade típica da unidade da polícia civil. Devido à falta ou a dissolução das forças nacionais, tanto militares quanto policiais, o contingente militar poderá executar o papel de policiamento da região. No entanto, como essa execução não é própria dos militares e requer um treinamento especializado e certa experiência, “a manutenção da lei e da ordem será uma tarefa para os militares, apenas em circunstâncias excepcionais, com o objetivo de retornar ao policiamento civil o mais rápido possível.”¹⁶⁹ Em que pese essa afirmativa, em operações, como a que ocorre no Haiti, vêm demonstrando que essa afirmação não precisa ser absoluta, podendo ocorrer parcerias mais duradouras entre as unidades militares e policiais.

¹⁶⁷ “This may take the form of ensuring freedom of movement, convoy escorts, protection of humanitarian personnel and storage sites, among other assistance.” UNITED NATIONS, *Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations*, p. 64.

¹⁶⁸ A própria Cruz Vermelha e Crescente Vermelho é ciente dessa necessidade, visto que com os militares a receptividade da população local é diminuída. Como observa Peter Rehse, “The ICRC has few reservations regarding the involvement of the military in humanitarian tasks in post-conflict situations. Since the threat of being associated with one of the warring parties has diminished, even the delivery of direct aid by the military is not ruled out. However, the ICRC points out that in the case of renewed hostilities humanitarian work closely linked to the military can cause problems.” Mesmo que a situação permaneça a mesma, o risco de comprometer a imagem das atividades outras que não a militar permanece. REHSE, Peter. *CIMIC: Concepts, Definitions and Practice*. Hamburg: Universität Hamburg und des IFSH, 2004, p. 41. Disponível em: <<http://www.ifsh.de/pdf/publikationen/hb/hb136.pdf>> Acesso em: 15 set. 2011;

¹⁶⁹ “[...] maintenance of law and order will be a task for the military only in exceptional circumstances, with the goal of returning to civilian policing as soon as possible.” UNITED NATIONS, *Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations*, p. 63.

Mesmo assim, é preferível que o governo local, ao dispor de um efetivo policial ou que a missão disponha de unidades de polícia própria suficiente, as atividades para o estabelecimento de um Estado de Direito local deve ser transferido para este ou para aquele. Enquanto o efetivo militar for o mais adequado e equipado para lidar com a situação em campo, ele deve atuar primariamente ou conjuntamente com as unidades policiais presentes. Não obstante seja necessário, no devido tempo, separar-se as atribuições mais adequadas a cada parte. Isso devido, novamente, à questão da diferenciação das atividades próprias das unidades e na influência do grau de receptividade das populações.

Dessa forma, a diversificação das atividades militares gera duas consequências visíveis, dignas de destaque: a) primeiro, a necessária separação das atividades dos militares e das unidades civis, isso mais sensível quando há apoio militar em ações conjuntas com entidades de apoio humanitário; e b) segundo, a relação entre o efetivo militar e de outros efetivos, através de atividades de cooperação ou conjuntas, tendose, em especial, a relação com o contingente policial devido às atividades de segurança e treinamento de efetivos locais. Isso, porque é comum o envio prévio de tropas militares para se garantir a segurança e a estabilidade da região para, posteriormente, serem expedidas a outras unidades das Nações Unidas ou que as unidades locais já estejam aptas para assumir a situação. Como já aludido, ainda que a unidade militar se preste a auxiliar em outras funções, este deve ficar restrito ao apoio a ser dado e relegar a execução às unidades específicas.

Como mencionado anteriormente, além da questão da unidade militar estar mais bem preparada para executar esta ou aquela tarefa, outro fator também move essa distinção: os diferentes impactos que essas unidades podem causar na população local. Essa variável não pode ser desconsiderada, sendo um exemplo claro, a questão das atividades de polícia sendo executadas por policiais e militares da ONU. A necessidade de um perfil distinto da polícia [frente à militar] é importante para deixar clara a natureza civil do policiamento, o que auxilia a manter a autoridade moral e a confiança pública necessária para um efetivo policiamento.¹⁷⁰

É inevitável a resistência da população local aos efetivos, com trajes de exército, realizando a patrulha da região, pois a presença de

¹⁷⁰ “The need for a distinct police profile is important to make clear the civilian nature of policing, which helps to maintain the moral authority and public trust needed for effective policing.” UNITED NATIONS, *Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations*, p. 92-93.

militar nas ruas lhes causa uma impressão mais agressiva que a presença de policiais. Essa situação deixa incerta a relação e a colaboração da população local com a missão instalada, no que se refere à manutenção da lei e da ordem interna. Sem essa colaboração popular, tanto essas funções como outras serão comprometidas, ameaçando o resultado final da operação de paz¹⁷¹.

Como se observou, o ramo militar agora conta com uma gama de atividades principais e secundárias de cooperação ou conjuntas, muito mais abrangente que quando imaginada no período de Guerra Fria. Tornaram-se mais um dos componentes dos atuais processos de paz, nas ações para garantir uma transição pacífica de um estado de conflito para um de paz. Em seguida, abordar-se-ão algumas das demais atividades exercidas pelas operações de paz multidimensionais, restringindo-se, todavia, nas ações da “nova” unidade policial da ONU, na questão de manutenção da ordem interna do local da operação e das atividades eleitorais, todas com a possibilidade de apoio prestado pelo efetivo militar.

2.2.2 Policia Civil das Nações Unidas

O componente do policiamento civil das operações pode ser considerado o principal representante do ingresso do componente civil nas operações de paz. Graças a este, ao se mencionar “operações de paz” não mais se pode limitar a tão somente presença de militares em campo e, dependendo da situação, é possível contar com um complexo muito maior de unidades além destas. São cada vez mais raras as missões que agem somente com componente militar.

O histórico da formação e implementação do contingente policial na formação das missões de manutenção de paz multidimensionais é semelhante a da formação das primeiras gerações de operações, antes

¹⁷¹ Em entrevista informal, cedida no dia 17/11/2011, pelo Major Reinaldo Calderaro, da 14^a Brigada de Infantaria Motorizada, situada em Florianópolis/SC, segundo suas impressões, a população local não reconhece uma real diferença entre os efetivos militares e os policiais. Eles vêem tudo como efetivos da ONU. O Major Calderaro serviu como Observador Militar na *United Nations Mission in Sudan* (UNMIS) de 2007 a 2008 e, ao menos em sua experiência prática, não observou, com gravidade, esse impacto negativo e a necessidade de separação mencionada nos documentos da ONU. É possível que essa diferenciação seja necessária em outros contextos, sendo que, em alguns casos, a resistência inicial poderá ocorrer tanto em relação aos efetivos militares quanto aos efetivos policiais.

exclusivamente militares. Não foi uma aquisição prevista por nenhum documento da ONU, sendo inserida ao acatar as propostas dos Secretários Gerais no desenvolver das operações e pelo consentimento das partes interessadas em receber “policiais da ONU”.

Não somente a presença originou-se na solicitação das partes envolvidas, como também o aumento nas imputações policiais executadas pela organização durante a missão. “A prática revela a atribuição àquela unidade, pelo pedido das partes, de tarefas adicionais às previstas inicialmente; [...] [houve, então,] o pedido de ampliação dos mandatos originários da polícia civil.”¹⁷² Em outros termos, a polícia da ONU acabou constituída por uma necessidade de campo e, com o paulatino aprimoramento das atividades, foi moldando-se às novas realidades, em temas internos aos Estados. Para melhor compreensão, far-se-á um breve histórico com as principais contribuições de missões específicas para o desenvolvimento e formação do efetivo policial da ONU, no início do séc. XXI.

A primeira participação de uma polícia em operações de paz se deu na ONUC. Suas atribuições se limitavam ao assessoramento das atividades executada pelas tropas de paz no Congo, entre 1960 e 1964. Esse primeiro conjunto policial era composto pelo contingente enviado por Gana, ficando sob o comando da unidade militar da missão. Suas atividades eram as de auxiliar na reestruturação da lei e da ordem, além de oferecer treinamento e desenvolvimento da polícia congoleza. Foi uma experiência ainda incipiente, mas válida para os primeiros passos rumo à presença de um efetivo além daquele militar e do início da relação entre os componentes militares e policiais numa mesma operação.

Outra rápida e válida experiência ocorreu no período entre 1962 e 1963, durante a *United Nations Security Force in West New Guinea* (UNSF), pois foi a primeira operação a contratar efetivos policiais especializados de países membros da ONU, para as atividades de monitoramento de cessar-fogo e de manutenção da segurança local, ocorrido durante a disputa entre a Holanda e a Indonésia pela então região de Irian Ocidental. Pela segunda vez, o efetivo policial se mostrou útil para a promoção e restabelecimento da paz. Ainda carecia

¹⁷² “[...] la prasse mostra l’attribuzione a quella unità, dietro richiesta delle parti, di compiti aggiuntivi rispetto a quelli originariamente previsti; [...] il richiesto ampliamento dei mandati originari della polizia civile.” CELLAMARI. *Le operazioni di peace-keeping multifunzionali*, p. 110.

desse reconhecimento e de maior visibilidade dentro das operações, só vindo a obtê-las nas operações de segunda geração.

Percebe-se, desse modo, que a presença de um efetivo policial não era comum. Entretanto, ela se tornava mais presente. Sua efetivação ocorria em situações esparsas, de acordo com a necessidade da ação e no desenrolar da mesma. Somente em 1964, na *United Nations Peacekeeping Force in Cyprus* (UNFICYP) é que o contingente policial das Nações Unidas foi lançado como parte integrante da missão, sendo referenciado como polícia “civil”. As funções são basicamente as mesmas das anteriores, porém, dessa vez, ela teve reconhecida sua presença já no mandato da operação.

Dessa forma, a unidade policial da ONU começa a ser cada vez mais presente, denominando-se, posteriormente, de *Civilian Police* (CivPol). Essa denominação é corrente até o ano de 2005, quando a ONU, no intuito de profissionalizar cada vez mais esse componente civil, passou a denominá-lo de *UN Police* (UNPOL)¹⁷³.

Assim como ocorreram grandes transformações nas operações de paz e a sua multiplicação após o fim da Guerra Fria, o mesmo veio ocorrer com relação à UNPOL. O número de policiais presentes em operações de paz cresce consideravelmente, tanto que no início dos anos de 1990, praticamente todas as operações contavam com a sua presença para a prestação de auxílio na manutenção da ordem interna¹⁷⁴.

Foi com a UNTAC, no início da década de 1990, que se teve, pela primeira vez, a presença da UNPOL em uma missão verdadeiramente multidimensional. Essa trouxe algumas reflexões interessantes: a) a primeira sobre a função da polícia em si e b) a segunda referente à sua importância dentro do conjunto das atividades de manutenção da lei e da ordem da operação, tratada melhor no tópico seguinte¹⁷⁵.

No que se refere à primeira reflexão, até o momento os mandatos da UNPOL restringiam-se aos de caráter não executivo, ou seja,

¹⁷³ Site oficial: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/sites/police/index.shtml>> Acesso em: 10 ago. 2011.

¹⁷⁴ Um elenco das operações com a presença da UNPOL no início dos anos 1990. “*Similar missions with growing mandates followed in Western Sahara (MINURSO 1991-today), Angola (UNAVEM II 1991-1995), El Salvador (ONUSAL 1991- 1995), Cambodia (UNTAC 1992-1993), Mozambique (ONUMOZ 1992-1994), Former Yugoslavia (UNPROFOR 1992-1995), Somalia (UNSOM II 1993-1995), Rwanda (UNAMIR 1993-1996) and Haiti (UNMIH 1993-1996).*” UNITED NATIONS. *UN POLICE MAGAZINE*. 6^a ed. Jan. 2011, p. 11. Disponível em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/publications/unpolmag/unpolmag_06.pdf> Acesso em: 11 ago. 2011.

¹⁷⁵ Vide ponto 2.2.3.1.

limitavam-se mais as atividades de observação, aconselhamento, acompanhamento e de produção de relatórios das atividades executadas pela polícia local. Trabalham desarmados ou, salvo exceções, com armas quando tinham de realizar o controle de multidões. Procurava, também, garantir que os policiais locais respeitassem os direitos dos civis através de uma conduta minimamente aceitável, com noções de direitos humanos e de direito internacional, não interferindo diretamente no trabalho destes.

Não é tão incomum encontrar essas situações em que a polícia local não tem noções mínimas desses direitos. Polícias criadas em países em que regiam ditaduras ou que possuem um cotidiano violento, sua formação é moldada, muitas vezes, para atividades de repressão e inibição de qualquer atividade hostil ao regime, adicionando-se hábitos de abuso de poder frente à população civil. A polícia local no Haiti exemplificava bem a situação. Até as eleições do país no início dos anos 1990, a sociedade vivia em regime de repressão e abuso de autoridade, comumente praticado pelas autoridades do país. “A própria polícia local conhecida como *attachés*, sob o comando das Forças Armadas do Haiti (FADH), possuía o monopólio da violência, ocorrendo diversos casos de excessos de autoridade contra a população.”¹⁷⁶ Situações com tais características são comuns em outros episódios em que a ONU atuou ganhando notoriedade entre as ações executadas pela operação.

Como tais situações de abusos e comportamento inadmissíveis para o que se entende sobre a função de polícia local, estas por vezes não eram levadas em conta pelos mandatos. A crescente necessidade das operações atuarem na área de segurança civil de maneira mais incisiva é que serviu de alarme para a organização adotar novas medidas referentes à UNPOL. Isso em decorrência de algumas realidades em que a polícia local não possuía capacidade de executar as suas atividades. Essas situações demonstraram que mandatos não-executivos da UNPOL garantiam a soberania local da polícia nativa, contudo essa limitação se tornava mais desvantajosa para o processo de paz como um todo.

Pela experiência da UNTAC, devido à sua característica multifuncional e pelo próprio andamento da operação, a UNPOL passa por essa reflexão. Esta foi, de forma inovadora, demandada a realizar tarefas policiais além das de cunho não executivo previstas em seu mandato. “Além do monitoramento habitual, eles tinham alguns poderes

¹⁷⁶ MAIDANA, Javier Rodrigo. *Intervenções internacionais: possibilidade de coexistência com o Princípio da Não Intervenção*. 2009, p. 60. Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso). Universidade Federal de Santa Catarina.

executivos, dando-lhes direitos como o de investigar crimes e prender ou deter suspeitos de crimes.”¹⁷⁷ Como assevera Melo:

Apesar de a UNTAC contar com um mandato mais claro para “controlar e supervisionar” a polícia local, ao invés do vago mandato de “monitoramento” recebido no caso da Namíbia, em Camboja, as condições em campo eram bastante adversas, tornando questionável a viabilidade de um efetivo supervisionamento e controle das referidas forças. Isto se acentuou com a proximidade das eleições, levando o Representante Especial do Secretário-Geral a cargo da missão em campo, a lançar, em janeiro de 1993, uma diretiva sem precedentes nas operações de paz da ONU. Este foi o primeiro momento em que a CivPol [leia-se UNPOL] ensaiou o seu papel de polícia executiva, a ser exercido efetivamente, alguns anos mais tarde, em Kosovo e no Timor Leste.¹⁷⁸

Somando-se a essas contribuições, a UNTAC expôs outra necessidade que demandava a atenção da UNPOL: a de manter um elo efetivo entre as funções de polícia com as questões correlatas envolvendo o judiciário e as instituições de correção de detentos locais. Como não basta prender os criminosos, para se garantir a manutenção da lei e da ordem e a implementação de um estado de direito, era necessário que a parte da polícia, a ONU também se ativesse às questões conexas no âmbito judiciário e carcerário. Estes dois últimos tópicos serão mais bem expostos no subitem seguinte.

Logo, para que a UNPOL pudesse preencher essas lacunas mencionadas, foi necessária a atribuição a ela de um mandato executivo, diferente do que se tinha até então. Em um mandato não-executivo sua ação é mais limitada, visto que ela “não substitui as competentes

¹⁷⁷ “*Apart from traditional monitoring, they had some executive powers giving them the right to investigate crimes and to arrest or detain suspected criminals.*” UNITED NATIONS. *UN Police Magazine*. 6^a ed. Jan. 2011, p. 12.

¹⁷⁸ MELO, Raquel B. C. L. *Processo de Institucionalização das Operações de Paz Multidimensionais da ONU no Pós-Guerra Fria: direitos humanos, polícia civil e assistência eleitoral*. 2006, p. 245. Tese (Doutorado em Relações Internacionais). Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.maxwell.lambda.ele.puc-rio.br/Busca_etds.php?strSecao=resultado&nrSeq=9540@1> Acesso em: 23 jul. 2011

autoridades locais, mas tem implementado o mandato, estabelecendo canais de comunicação entre as partes para criar uma força de polícia unificada,¹⁷⁹ tendo por objetivo evitar os citados abusos de autoridade, comum em territórios de recém libertos de regimes ditatoriais ou golpistas, a exemplo do Congo, do Haiti e do Camboja.

Devido a essas experiências iniciais na UNTAC, a UNPOL abre a possibilidade de desempenhar funções executivas reconhecidas já no lançamento das operações. Com esses mandatos executivos, a UNPOL assume compromissos através do poder de polícia com ampla margem de atividades, dentro dos Estados anfitriões. Essa nova capacidade da unidade veio a se consolidar com as missões da UNMIK e UNTAET. Nelas, o efetivo foi autorizado, inclusive, a portar armas e a agir de acordo com as previsões do Cap. VII da Carta das Nações Unidas – ações relativas a ameaças à paz, ruptura da paz e atos de agressão.

É necessário recordar, que assim como o instituto das operações de paz como um todo, as novas capacidades da UNPOL resultaram da necessidade prática enfrentada pela ONU, no decorrer das demais missões, demonstrando a necessária flexibilidade da operação em se adaptar às novas realidades. Porquanto, a incapacidade da polícia local, ou a falta dela para realizar a manutenção da lei e da ordem suscitou a emanção dessas capacidades executivas. Todos os conhecimentos de outrora culminaram numa ampla liberdade de atuação da UNPOL em Kosovo e no Timor Leste, as quais foram essenciais para a manutenção da lei e da ordem interna e para o processo de paz como um todo.

Nessas missões ainda foram estabelecidas diretivas paralelas às atividade de policiamento. Incluíram-se as atividades de seleção, habilitação, capacitação, consultoria e tutoria de novos policiais e auxiliar as autoridades hóspedes a desenvolver sua infraestrutura, gestão e instituições necessárias para assegurarem a segurança pública.¹⁸⁰

¹⁷⁹ “*Non si è sostituita alle competenti autorità locali, ma ha attuato il mandato ricevuto stabilendo canali di comunicazione tra le parti, per la creazione di forze di polizia unificate [...]*”. CELLAMARI. *Le operazioni di peace-keeping multifunzionali*, p. 112.

¹⁸⁰ “*In parallel with this work, UN Police was mandated to help establish police services. This work included selecting, vetting, training, advising and mentoring new police officers and helping host authorities to develop the infrastructure, management and institutions needed to ensure public safety and security.*” UNITED NATIONS. *UN Police Magazine*. 6^a ed. Jan. 2011, p. 14.

Desta forma, mais que realizar as atividades comuns de policiamento em uma região recém saída de um pós-conflito, o efetivo policial ficou responsável pela formação de novos policiais locais, instruídos por um modelo padrão internacional, proporcionado pelos documentos elaborados pelas Nações Unidas. É num desses momentos da operação em que a ONU se encontra em contato direto com a população local, carente de uma sensação de segurança, precisando consolidar e manter a imagem imparcial, para que possa ser vista como uma força de apoio e não de dominação.

A polícia civil, desta forma, apresenta-se como essencial em operações mais complexas e que necessitem de um reestabelecimento da lei e da ordem interna, devido ao seu contato direto com a população local e da impressão mais amena que causa na sociedade civil, se comparada com a mesma impressão pela presença de contingentes estrangeiros em trajes militares. Esta divisão tem avançado consideravelmente na especialização de suas atividades, obtendo, no ano de 2000, uma divisão policial específica dentro do DPKO, separando-se da militar, a qual era subordinada. Em 2007, entrou em funcionamento a *Standing Police Capacity* que trabalha na prestação de apoio às atividades policiais, contando com a orientação de especialistas. Também, em 2010, apresentou seu emblema e seu uniforme próprios, no intuito de melhor indicar o componente em campo, profissionalizando ainda mais suas atividades.

Devido a esse intuito profissionalizante, como observa Halvor Hartz em suas considerações, é necessário apurar outros pontos a melhorar, como a aprovação de mandatos constitutivos os mais claros possíveis, quanto às atividades a serem exercidas por cada efetivo. Isso, pois quanto mais o efetivo policial tem noção de suas atribuições, melhor é seu desempenho em campo. Aconselha, inclusive, que não somente o corpo policial deva ter claro conhecimento daquilo que é responsável como, também, a própria população local saiba o que esperar dos chamados “boinas azuis”. Quando bem informada, evita a criação de falsas expectativas em relação à UNPOL, evitando uma descrença que, se não controlada, poderá se espalhar para a operação.

Isso, visto que:

A polícia é uma parte essencial da sociedade; na verdade, ela é o representante mais visível e acessível do governo. A força policial está ali para oferecer segurança e proteção para os cidadãos e para defender toda a atividade legal. Policiamento

não é apenas uma profissão “técnica”: mais importante, é uma profissão moral, requerendo a confiança daqueles a quem serve, para ser eficaz. Para cumprir a sua função dentro de uma sociedade, a polícia deve ser imparcial e confiável. Não é suficiente para a força policial ser imparcial: ela deve ser percebida como tal pelo público¹⁸¹.

Para exercer essas qualidades em 2007, todo o processo de auxílio às autoridades locais e atividades conexas a da UNPOL foram elaboradas pelo Escritório de Estado de Direito e de Instituições de Segurança (*Office of Rule of Law and Security Institutions – OROLSI*). Situado dentro do DPKO, o escritório procura trabalhar em conjunto com os demais departamentos, auxiliando na integração e na difusão de informações entre si, assessorando na execução holística entre os departamentos responsáveis por estabelecer um estado de direito nos locais das missões.

A UNPOL ainda necessita rever e aprimorar questões quanto à capacitação do efetivo, as atividades a serem empregadas, a coordenação interna, a cooperação em atividades conjuntas com outros componentes da operação. No entanto, devido a sua essencialidade em operações multidimensionais, essa questão vem sendo enfrentada diretamente pelos seus coordenadores e departamentos, sempre na procura de oferecer a melhor resposta a ser empregada pelo componente.

2.2.3 Demais programas das operações de paz

¹⁸¹ “*The police are an essential part of society; indeed, they are the most visible and accessible representative of the government. The police force is there to provide security and protection for the citizenry and to defend all legal activity. Policing is not only a 'technical' profession: more importantly, it is a moral profession, requiring the confidence of those it serves in order to be effective. In order to discharge its function within a society, the police must be impartial and reliable. It is not enough for the police force to be unbiased: it must be perceived such as by the public.*” HARTZ, Halvor. CIVPOL: The UN instrument for Police Reform. In: *International Peacekeeping*, Vol. 6. N.4, London: Routledge, 1999, p 37.

Além das atividades militares e policiais, há outra gama de ações e programas que uma missão de paz multidimensional pode assumir¹⁸². Ainda que seja necessária a separação entre as funções dos dois componentes, a cooperação entre os mesmos, nas demais atividades, deve permanecer como um dos seus objetivos principais.

Num ambiente pós conflito, essa questão é bem clara em diversos momentos. Neste trabalho, elencar-se-á apenas dois, sendo eles a questão do fortalecimento do Estado de Direito e das campanhas eleitorais realizadas pela ONU.

2.2.3.1 Fortalecimento do Estado de Direito

Esta questão é uma das ações mais importantes que está diretamente relacionada com as funções da UNPOL no local da operação. É resultado, como já mencionado, da experiência da UNTAC, no que tange aos reflexos da complementariedade das atividades empregadas dentro de uma missão. Nesse caso em específico, a incapacidade de se dar continuidade na implementação da lei e da ordem na seara interna é resultado da precariedade ou inexistência das chamadas “Agências de Aplicação da Lei” (*Law Enforcement Agency – LEA*).

As LEAs são definidas como “qualquer agência nacional de segurança, como a polícia e as *gendarmeries*, os quais exercem o poder de polícia, especialmente poderes de prisão e detenção.”¹⁸³ Logo, são agências que atuam no âmbito judiciário, policial, carcerário e de outras agências ligadas ao mesmo meio. Por se encontrar em situações precárias, dificulta e compromete toda a questão de manutenção da ordem pela falta de uma ou outra parte. Prende-se, mas não se pode detê-lo por falta de cárceres, ou se prende, contudo não há meios ou leis para julgar os presos, ficando detidos por tempo indeterminado, prejudicando a imagem e a credibilidade de todo o processo de paz.

¹⁸² Ver nota de rodapé 160.

¹⁸³ “*The UN defines a “law enforcement agency” as any national security agency, such as police and the gendarmerie, which exercise police powers, especially the powers of arrest and detention.*” UNITED NATIONS. *UN Peacekeeping PDT Standards, Specialized Training Material for Police*. 1st edition, 2009, p. 11. Disponível em: <<http://www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/PBPS/Library/RR%20&%20R%20of%20LEA.pdf>> Acesso em: 09 ago. 2011.

Assim, uma das principais lições aprendidas com a experiência da UNTAC, adotada e aprimorada em outras operações, é que:

[...] além do sistema legislativo, os três pilares do sistema de justiça criminal – polícia, judiciário e instituições de correção – estão intimamente interconectados e todos devem receber atenção e apoio internacional. Somente com instituições efetivas e intervenções balanceadas entre essas áreas é que pode haver reforço substancial do Estado de Direito.¹⁸⁴

Logo, missões subsequentes passam a se precaver frente a esse tipo de situação, executando ações nesses setores, quando necessárias. No que tange a justiça, as ações “devem ser baseada em dois princípios fundamentais: independência do poder judicial [...] [e] um quadro legal adequado [...]”¹⁸⁵. Em outras palavras, para um funcionamento holístico do sistema é necessário garantir um judiciário sem influência de grupos locais, além de procurar qualificar e promover seus operadores. Deve-se buscar a garantia de um funcionamento eficaz, julgamentos em tempo adequado e com a aplicação de leis apropriadas.

A questão da lei aplicável também requer atenção. Muitas vezes as missões se deparam com uma legislação criminal altamente autoritária e não familiarizada com os conceitos de direitos humanos ou até de “devido processo legal”, como no caso mencionado da UNTAC. Também há episódios em que não há lei nacional aplicável, como ocorreu na missão da UNTAET, na qual se encontrou uma região ainda em processo de independência, onde as leis disponíveis eram originárias

¹⁸⁴ “[...] in addition to the legislative system, three pillars of the criminal justice system—police, judiciary and corrections institutions—are closely interconnected and should all receive international attention and support. Only with effective institutions and balanced interventions across those areas can there be substantial strengthening of the rule of law.” UNITED NATIONS, *Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations*, p. 83.

¹⁸⁵ “[...] should be predicated on two fundamental principles: Independence of the judiciary [...] An appropriate legal framework.” UNITED NATIONS, *Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations*, p. 94. Além dessas atividades, o documento das Nações Unidas intitulado *United Nations Civilian Police Principles And Guidelines* de 2000, elenca dez passos para que os componentes da UNPOL sigam, num período de doze meses, para auxiliarem em programas de reestruturação do judiciário e do sistema de correção local, quando o mandato assim determinar. Vide: UNITED NATIONS. *United Nations Civilian Police Principles and Guidelines*. New York: United Nations, 2000, p. 30ss. Disponível em: <http://www.unrol.org/files/GLINES_UN_CIVPOL_2000.pdf> Acesso em: 12 ago. 2011.

do sistema legislativo indonésio e, por consequência, mal visto pela população local.

Não sendo um caso isolado, uma das soluções encontradas pela ONU com relação às “leis apropriadas” foi a elaboração e adoção do *UN Criminal Justice Standards for Peacekeeping Police* (UNCJS)¹⁸⁶. Esse documento:

[...] incorpora princípios básicos de justiça criminal, direitos humanos e direito humanitário, com base nos quais os monitores de polícia da ONU devem supervisionar a polícia local, e aos quais devem, também aderir, servindo, assim, de exemplo para as forças de segurança domésticas.¹⁸⁷

Esse código é uma solução provisória, até que as autoridades locais tenham a capacidade de elaborar suas próprias legislações pautadas nos padrões internacionais referentes aos direitos humanos. Até que isso se defina, para se garantir o devido funcionamento de todo o sistema de manutenção da lei e da ordem interna, aplica-se os conceitos previstos na UNCJS de forma absoluta ou em conjunto com as devidas leis locais aplicáveis por seus policiais.

Assim, essas intervenções visam todo o conjunto das instituições ligadas à manutenção da lei e da ordem, a fim de garantir um funcionamento mínimo para a manutenção da ordem interna e com índices mínimos incorporados nos demais documentos adotados pelas Nações Unidas.

2.2.3.2 *Assistência Eleitoral*

É uma das atividades mais frequentes desempenhada pela ONU em uma operação de paz. Auxilia na garantia da realização, de forma segura, contribuindo também com uma maior legitimidade das eleições frente, tanto à comunidade local como internacional. Tal é a importância desse apoio que esse pode ser prestado fora do âmbito de uma operação

¹⁸⁶ Disponível em: <www.uncjin.org/Standards/standards.html> Acesso em: 13 ago. 2011.

¹⁸⁷ MELO. *Processo de Institucionalização das Operações de Paz Multidimensionais da ONU no Pós-Guerra Fria: direitos humanos, polícia civil e assistência eleitoral*. p.257.

de paz, como uma atividade autônoma respondendo a um convite do Estado interessado no auxílio das Nações Unidas.

Fica evidente, que esta atividade se liga diretamente a um dos temas mais caros às Nações Unidas, a defesa da autodeterminação dos povos, ou seja, garantir à própria população local o direito de definir quais as formas e modelos de governo que pretende assumir para si, através de um processo de sufrágio. Como é um dos elementos de estabilidade interna, as operações de paz podem assumir a responsabilidade em alguns níveis de participação. Desenvolvem, inclusive, “funções eleitorais para a formação de Assembléias constituintes e prestam assistência técnica na preparação das Cartas constitucionais formadas com os princípios estabelecidos no conteúdo dos acordos (UNTAC) ou dos planos de paz (UNTAG) aceitos pelas partes.”¹⁸⁸

Também há influência de mais duas tendências, as quais:

têm contribuído para a introdução de elementos eleitorais em operações de paz: [...] o reconhecimento que os problemas internos de um país podem ameaçar a paz internacional; e a ênfase crescente sobre a necessidade de os países a adotar mecanismos democráticos para garantir a boa governança, que é cada vez mais importante para a comunidade de doadores internacionais, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial.¹⁸⁹

Dessa forma, fica clara a preferência, não só da organização como de outros parceiros internacionais, para a promoção do modelo democrático de governo, ou seja, com representantes eleitos pela sua população de forma justa – voto universal e de igual importância – e

¹⁸⁸ “[...] *funzioni elettorali per la formazione di Assemblee costituenti e hanno fornito assistenza tecnica nell’elaborazione delle Carte costituite ai principê previsti in materia dagli accordi (UNTAC) o dai piani di pace (UNTAG) accettati dalle parti.*”. CELLAMARI. *Le operazioni di peace-keeping multifunzionali*, p. 182.

¹⁸⁹ “[...] *have contributed to the introduction of electoral elements into peacekeeping operations: [...] The recognition that internal problems of a country can threaten international peace; and The growing emphasis on the need for countries to adopt democratic mechanisms to ensure good governance, which is increasingly important to the international donor community, the International Monetary Fund (IMF) and the World Bank.*” UNITED NATIONS, *Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations*, p. 148-149.

livre – que expresse o anseio político da população. Em que pese algumas críticas¹⁹⁰ a essa postura da organização, esse é o modelo que tem sido defendido e aplicado nas operações de paz. Vale recordar que todas as operações passam por um processo de negociação prévia com as partes legais e somente vem a ser efetivada com o consenso das mesmas. Ao menos no instituto das missões, uma margem de negociação é preservada entre os envolvidos, podendo ocorrer adaptações para melhor se atender a uma situação específica.

O processo eleitoral, portanto, é uma das principais ferramentas para se solucionar a contenda. Tem por objetivo, tornar-se “um instrumento voltado a transformar o confronto armado em disputa política, prevenindo, assim, o risco de uma possível reabertura dos conflitos armados.”¹⁹¹

Por vezes, pode ocorrer certa resistência de alguns grupos internos frente às eleições. Contudo, a prática demonstra que uma das consequências da não participação ou não aceitação de um processo eleitoral válido é a deslegitimação das partes reticentes frente à própria população local. Quanto mais ampla a participação da população nas eleições, mais forte é essa constatação. Exemplos práticos como os processos realizados na UNTAC, na UNTAG e na UNTAET demonstram bem os bons resultados oriundos da fase eleitoral, repercutindo positivamente para todo o processo de manutenção e consolidação da paz, mesmo com a resistência de uma das partes.

¹⁹⁰ Essa postura gera, por vezes, críticas quanto a uma “forçosa” implementação do regime democrático a outras populações não habituadas a esse tipo de governo. Não abordando diretamente essa discussão é inegável a observação de Raquel B. C. L. Melo que reforça a desconfiança de países, já em regimes democráticos, frente aos outros tipos. Menciona que: “Da mesma forma, governos autoritários, carentes da legitimidade ou verdadeiro apoio popular conferido pela realização de eleições livres, frequentemente desrespeitam o estado de direito e recorrem à violência e à intimidação para suprimir dissidências internas. Por isto, tendem a despertar em outros estados, a suspeita ou receio de que o mesmo comportamento seja reproduzido na esfera internacional, sendo, portanto, percebidos como uma ameaça à paz e à segurança internacional.” MELO. *Processo de Institucionalização das Operações de Paz Multidimensionais da ONU no Pós-Guerra Fria: direitos humanos, polícia civil e assistência eleitoral*. p. 274-275. Logo seria o modelo que se apresentaria mais eficiente para prestar contas à Comunidade internacional, além de ser mais transparente e mais solícito as demandas da população. Vide também os documentos: UNITED NATIONS, *Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations*, p. 147ss e o documento UNITED NATIONS. *An Agenda for Democratization*. New York: United Nations, 1996. Disponível em: <http://www.un.org/en/events/democracyday/pdf/An_agenda_for_democratization%5B1%5D.pdf> Acesso em: 03 set. 2011.

¹⁹¹ “[...] uno strumento volto a trasformare il confronto armato in competizione politica, così prevenendo il rischio di una possibile riapertura dei conflitti armati.” CELLAMARI. *Le operazioni di peace-keeping multifunzionali*, p. 186.

Atualmente, o departamento responsável por esses procedimentos é o DPA, especificamente a sua Divisão de Assistência Eleitoral (*Electoral Assistance Division – EAD*). Ela orienta todo o processo, desde o planejamento de acordos preliminares acerca da execução de eleições, até a assistência no desenvolvimento e na conclusão de acordos necessários após os resultados dessa fase.

Vale lembrar que, em certos episódios, a ONU teve que criar grupos específicos de trabalho voltados a ações elementares de conscientização da população, para prepará-la para eleições. Nesses casos, as atividades eleitorais abarcam desde a formação e garantia da capacidade de ocorrerem eleições livres e justas, até a formação de grupos voltados à divulgação do processo eleitoral e para a educação da população sobre o que consiste um processo eleitoral e qual a sua finalidade. O melhor exemplo é a UNTAET onde houve a formação de um Órgão de Gestão Eleitoral (*Electoral Management Body - EMB*) para as eleições ocorridas em 2002. Foi uma das operações eleitorais mais complexas e bem sucedidas já realizadas.

Assim o processo eleitoral é um dos pilares mais importantes do processo de paz, e dependendo da forma de contribuição que as Nações Unidas são chamadas a oferecer, há uma maior integração no processo e no planejamento. Constam cinco categorias previstas: a) supervisão; b) verificação; c) organização e conduta de eleições; d) assistência técnica; e e) coordenação e suporte de observadores internacionais.

Vistas rapidamente, têm-se a primeira missão de supervisão eleitoral. Ela consiste na gerência de todo o processo eleitoral realizado no local, além de garantir a validade do resultado das votações, sendo o Sub-Secretário Geral o responsável por essas averiguações como ocorreu na Namíbia em 1989. “Este tipo de assistência é, hoje, pouco requisitada e está prestes a se tornar obsoleta, pois que dirigida a territórios não soberanos.”¹⁹²

No mandato de verificação eleitoral, a atuação é menos incisiva. Busca, somente, acompanhar o processo realizado pelo Estado hóspede servindo de referência dos padrões internacionais estabelecidos pela organização para garantir a qualidade e a legitimidade do processo. “A verificação pode ter lugar como parte de uma missão de paz que conta com um elemento militar, como em Angola e Moçambique, ou pode ser puramente de caráter civil, como na África do Sul.”¹⁹³

¹⁹² MELO. *Processo de Institucionalização das Operações de Paz Multidimensionais da ONU no Pós-Guerra Fria: direitos humanos, polícia civil e assistência eleitoral*. p. 281.

¹⁹³ “Verification may take place as part of a peacekeeping mission with a military element, as

Em ambos os mandatos anteriores a operação de paz age no limite de suas determinações. Já num mandato de organização e conduta das eleições, ela responsabiliza-se pela execução de todas as funções que caberiam à administração local. Avoca desde os estudos prévios para o levantamento da capacidade de eleições na região até a condução do vencedor ao seu posto. É a ação mais completa nesse campo das missões multidimensionais e de maior grau de responsabilidade da organização, como os processos ocorridos no Camboja em 1992¹⁹⁴ e no já mencionado Timor Leste em 2002.

Quando o mandato se refere a assistência técnica, a ONU possui um grau menor de ingerência dentro do processo, variando de acordo com as negociações feitas entre os envolvidos. Pode consistir em treinamentos dos funcionários locais, provimento de equipamentos adequados para a realização das eleições, aconselhamento de *experts* das Nações Unidas. Enfim, toda a logística que se fizer necessária para a administração local, como ocorrido no Haiti nos anos de 1990.

Por fim, a coordenação e suporte de observadores internacionais ocorrem quando um Estado pede a organizações internacionais, como a União Européia e a União Africana, ou ONGs para serem observadores das eleições locais. O intuito nesse caso é coordenar e integrar todos os esforços para o supervisionamento do sufrágio.

Podem ocorrer mais de uma dessas categorias dentro de uma mesma operação, afinal, a atividade eleitoral em missões de manutenção de paz multidimensionais são extremamente desafiadoras e complexas. Normalmente necessitam do empenho não só do próprio EAD como também de outras unidades para o seu planejamento, condução e segurança, podendo esta última variar entre o contingente policial e o militar.

Dá-se preferência a UNPOL devido ao já aludido quanto à recepção que esta transmite a população local. Ainda assim, uma parte

in Angola and Mozambique, or may be purely civilian in character, as in South Africa” UNITED NATIONS, *Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations*, p.258.

¹⁹⁴ “O plano de implementação da UNTAC apresentado pelo Secretário-geral, em fevereiro de 1992, com base no mandato da operação e guiado por informações coletadas, por uma missão eleitoral de reconhecimento, enviada a Camboja, tinha como objetivo geral facilitar a mais ampla participação possível dos cambojanos nas eleições. Cinco funções básicas foram estabelecidas para o componente eleitoral: preparação de um quadro de referência legal; educação cívica e treinamento; registro de eleitores; responsabilidade por questões relativas aos partidos políticos e candidatos e responsabilidade pelo processo de votação no dia das eleições.” MELO. *Processo de Institucionalização das Operações de Paz Multidimensionais da ONU no Pós-Guerra Fria: direitos humanos, polícia civil e assistência eleitoral*. p 287.

dos militares fica em situação de alerta, caso seja necessário uma resposta rápida a qualquer movimentação que vise inviabilizar as eleições. Afinal, em última instância, “o componente militar internacional é a força de execução definitiva e, por isso, serve como reforço e base de poder para os componentes da [UNPOL]”.¹⁹⁵

A realização das eleições também ajuda a garantir a dissuasão e prevenção de violações aos direitos humanos. Em um regime que seja estabelecido pelos procedimentos eleitorais avalizados pela ONU, apresenta menores chances do estabelecimento de governos autoritários. Tendo-se a estabilidade interna, é possível avançar para outras ações conexas como as do fluxo dos IDP e refugiados, deslocados de suas casas pelos conflitos, da reestruturação da capacidade da administração da região.

O fim de um processo eleitoral de sucesso possui forte repercussão na população local. Essa passa a crer, ainda mais, nas idéias de recomeço, de independência, de autonomia, antes tolhidos pelos conflitos. Tal situação foi observada em nove de julho de 2011, data em que o mais novo país soberano nasceu, a República do Sudão do Sul¹⁹⁶. Durante a cerimônia de independência do novo país, fica evidente a satisfação da população local em se declarar livre e pronta para fazer o que for preciso para o seu crescimento. No caso específico do Sudão do Sul, um dos pontos positivos da independência foi a unificação das diferentes tribos para um único governo e objetivo, a construção do Estado para a melhoria do padrão de vida. Ainda que o número considerável de desafios se faça presente¹⁹⁷, o fato de se ter alcançado a consolidação interna, dá o ânimo indispensável para a colaboração em atividades de base com parceiros internacionais como a ONU, a União Africana e a mais nova operação de paz para a região, a *United Nation Mission in the Republic of South Sudan* (UNMISS).

¹⁹⁵ “The international military component is the ultimate international law enforcement force and, therefore, serves as the back up and the power base for the CivPol component.” UNITED NATIONS, *United Nations civilian police principles and guidelines*. 2000, p. 54. Disponível em: <http://www.unrol.org/files/GLINES_UN_CIVPOL_2000.pdf> Acesso em: 20 jul. 2011.

¹⁹⁶ Para uma visão mais completa do fato, sugere-se a leitura das notícias na BBC News <<http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-14069082>> e da cronologia na CNN <<http://www.cnn.com/2011/WORLD/africa/01/05/sudan.timeline/index.html>>. Acesso em: 10 jul. 2011

¹⁹⁷ A República do Sudão do Sul enfrenta vários desafios. Surge como um dos países mais pobres do mundo dependendo basicamente de seus recursos naturais, principalmente o petróleo. Contudo, não possui infra-estrutura para tratá-lo ou escoá-lo. Não possui uma força armada, tendo, por exemplo, o espaço aéreo monitorado pela África do Sul. Outras áreas também são afetadas como a educação, saúde e a relação com o Sudão ainda temerosa.

Estas, portanto, seriam algumas das atividades e consequências que as unidades militares, de polícia civil e eleitoral das operações de paz trazem para o contexto interno do país hospedeiro. Respeitando a flexibilidade características das operações, uma ou outra fase pode ser descartada ou adicionada, com o desenvolvimento de ulteriores programas durante o curso da missão (DDR, SSR, operações de desminagem).

2.3 A QUESTÃO DA INTEGRAÇÃO DAS ATIVIDADES NAS OPERAÇÕES DE PAZ MULTIDIMENSIONAIS

Como descrito, as operações de paz multidimensionais, dependendo do contexto podem efetuar mais de uma atividade em mais de um campo distinto de ação. Com a prática, notam-se alguns elementos que influenciam diretamente na efetividade das operações. Um dos mais debatidos e ainda em processo de aprimoramento se refere à questão da coordenação e integração das atuações em campo, executadas pelas missões.

Esse tema ganha notoriedade principalmente após o “Relatório Brahimi” de 2000, o qual evidenciava, à época, que “não há atualmente nenhum planejamento integrado ou células de apoio dentro do DPKO [...]”¹⁹⁸. Até aquele momento “colaborações entre as divisões, os departamentos e as agências ocorriam, porém fortemente dependentes de contatos pessoais [dos chefes das missões] e suportes *ad hoc*.”¹⁹⁹ Em outros termos, as colaborações, a coordenação entre as unidades, entre o campo e a sede dos departamentos que ocorreu até então, não eram resultado da estrutura própria do instituto e sim da ação de seus envolvidos ao procurar integrar os componentes. Esse tipo de questão é negativo para que se garanta o desempenho desse instituto, tendo que se

¹⁹⁸ “*There is currently no integrated planning or support cell in DPKO There is currently no integrated planning or support cell in DPKO [...]*”. UNITED NATIONS, *Comprehensive review of the whole question of peacekeeping operations in all their aspects*, A/55/305-S/2000/809, (Brahimi Report). 2000, p.34. Disponível em: <http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/docs/a_55_305.pdf> Acesso em: 20 mar. 2010.

¹⁹⁹ “*Collaboration across divisions, departments and agencies does occur, but relies too heavily on personal networks and ad hoc support.*” UNITED NATIONS, *Comprehensive review of the whole question of peacekeeping operations in all their aspects*. (Brahimi Report), p.35.

contar com o bom relacionamento entre os chefes de departamentos que com a própria estrutura.

Documentos posteriores seguem trazendo essa observação em seu conteúdo evidenciando esse tópico. Um exemplo é do pronunciamento do representante da Tailândia, Sakda Sangsinit, durante o quarto comitê da Assembléia Geral de 2003, no qual se discutia as transformações das operações de paz tradicionais em operações mais robustas e complexas. Afirma o representante que, até então, “era imperativo que as relações entre aqueles que planejaram, lançaram e gerenciaram as operações de paz e aqueles que as implementaram, [fosse] fortalecida.”²⁰⁰

O tema envolve a capacidade de resposta da operação às situações corriqueiras, a questão de se evitar que unidades presentes em campo tomem medidas distintas e isoladas quando estas possuírem o mesmo fim desperdiçando os recursos de forma indevida. Isso também acarreta na diminuição da burocracia interna, atualização constante à todas as unidades e níveis da operação quanto a situação real em campo, etc.

Ainda que se tenha noção da importância e conseqüências de uma má integração, persistem os desafios desta nos diferentes níveis de integração presentes nas operações de paz. Como se verá, a integração é um tema muito debatido na doutrina em todas as suas dimensões, tanto com relação à coordenação dentro da operação, como sua relação com outras organizações e entidades presentes no local. Algumas medidas e implementações do que constam, principalmente no “Relatório Brahimi”, estão sendo adotadas, contudo ainda carentes de aprimoramentos e de adoção na prática. Mesmo com advento de novos planos, lograr a integração das operações em si não é um resultado de fácil e rápida obtenção.

O intuito neste trabalho, não é a pormenorização desse tema, mas sim, trazer um mínimo de entendimento dos mecanismos presentes nas operações, apontando as principais opções adotadas pela organização. É uma forma de se avaliar a real intenção de aprimoramento das operações por parte dos seus envolvidos, e se é crível sua elevação a um patamar de ação efetiva em questões de manutenção e segurança internacional. Dar-se-á, portanto, uma visão geral, focando somente as principais

²⁰⁰ “[...] it was imperative that relationships between those who planned, mandated and managed peacekeeping operations and those who implemented them, be further strengthened.” UNITED NATIONS, *Traditional peacekeeping's transformation into more robust, complex operations focus of discussion in fourth committee*, GA/SPD/267. 2003. Disponível em: <<http://www.un.org/News/Press/docs/2003/gaspd267.doc.htm>> Acesso em: 15 set.2011.

estruturas criadas para garantir a coerência entre as atividades dentro do âmbito das missões e suas unidades²⁰¹.

2.3.1 Os três níveis de integração e suas agências.

A complexidade atingida pelas operações de paz traz desafios para que se mantenha em funcionamento e respondendo, da melhor maneira possível, as demandas remetidas à ONU. A partir do “Relatório Brahimi”, as dificuldades encontradas no cotidiano das operações ficaram mais evidentes e desde, então, se procuram formas de saná-las. Todavia, sendo um instituto em contínuo uso e aprimoramento, com a participação de diversas agências pertencentes ou não à família ONU, dependente da participação de seus membros e demais envolvidos em campo, é possível prever que o tempo para resolver tais incongruências não será de curto prazo.

No que tange a integração interna das operações, tem-se, seguindo a divisão proposta por Susanna P. Campbell e Anja T. Kaspersen²⁰², três níveis principais em que a ONU foca seus esforços para solucionar o problema: a) o primeiro deles é no âmbito da liderança da operação, ou seja, entre os encarregados gerais da operação; b) o segundo referente à integração no quartel-general (*headquarters*), na sede das operações; e c) por último, são as ações na esfera do local da missão, ou seja, em campo.

²⁰¹ A discussão sobre a integração das operações de paz se divide em duas grandes esferas: a integração interna destas, trabalhado no texto; e a integração da operação com outras iniciativas internacionais oriundas da UE, a UA e a OTAN. Para uma visão da coordenação nesse último aspecto vide: ST-PIERRE, Kristine. *Then and Now: Understanding the Spectrum of Complex Peace Operations*. Ottawa: Pearson Peacekeeping Center, 2008. Disponível em: <http://www.peaceoperations.org/wp-content/uploads/2010/02/Paper_ComplexPeaceOps_no-locks.pdf> Acesso em: 08 set. 2011. DERBLOM, Markus; FRISELL, Eva Hagström; SCHMIDT, Jennifer. UN-EU-AU Coordination in Peace Operations in Africa. Estocolmo: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2007. Disponível em: <<http://www.foi.se/upload/projects/Africa/UN%20EU%20AU%20Coordination%20in%20Peace%20Ops%20in%20Africa%20foir2602.pdf>> Acesso em: 10 jun. 2011. TARDY, Thierry. *Limits and opportunities of UN-EU relations in peace operations: implications for DPKO*. Genebra: Geneva Center for Security Policy, 2003. Disponível em: <http://pksoi.army.mil/doctrine_concepts/documents/UN%20Policy%20Documents/UN%20EU.pdf> Acesso em: 10 jun. 2010.

²⁰² CAMPBELL, Susanna P.; KASPERSEN, Anja T.. The UN's Reforms: Confronting Integration Barriers. In: *International Peacekeeping*, Vol. 15. N.4, London: Routledge, 2008, pp. 470-485.

Com relação ao primeiro nível de integração, tem-se o objetivo de se melhorar o elo entre as agências e o chefe da operação (ou chefia). As reformas procuram otimizar os meios em que o principal representante nomeado pelo Secretário Geral, responsável pela operação, receba informações e relatórios elaborados por elas, tanto para ter ciência do que está ocorrendo em campo, como para acompanhar e orientar o desenvolvimento das ações, reportando-se diretamente ao Secretário Geral.

Não é, no entanto, uma função fácil, querer organizar e unificar todos os canais das agências com apenas esse representante, visto que:

Esses desafios organizacionais resultam de uma complexa e ampla estrutura (des)integrada da ONU. Cada uma das 47 entidades da ONU possui uma área específica de conhecimento e um sistema e uma cultura organizacional correspondente. Enquanto os departamentos e escritórios do Secretariado possuem canais de comunicações separados, que eventualmente levam ao Secretário Geral, as agências, fundos e programas são supervisionados por corpos governamentais separados, cada qual composto por um seletivo grupo de Estados membros.²⁰³

Portanto, é um quadro complexo, amplo e extenso, tendo de lidar não só com um número elevado de participantes, como também seus respectivos procedimentos internos de trabalho. Pela falta de uma estrutura mais integrada, cabe ao nomeado pelo Secretário Geral para o cargo de Representante Especial do Secretário Geral (*Special Representative of the Secretary-General – SRSG*), que encabeça a hierarquia dentro da operação, tentar integrar com os seus contatos pessoais, toda essa gama de participantes. O SRSG é igualmente conhecido como “Lider da Missão” (*Head of Mission – HOM*)²⁰⁴.

²⁰³ “These organizational challenges result from the complex and largely (dis)integrated structure of the UN. Each of the various 47 UN entities has a specific area of expertise and corresponding organizational systems and culture. While the departments and offices of the Secretariat have separate reporting lines, which eventually lead to the Secretary-General, the agencies, funds and programmes are overseen by separate governing bodies, each composed of a select group of member states.” CAMPBELL, Susanna P.. (Dis)integration, Incoherence and Complexity in UN Post-conflict Interventions. In: *International Peacekeeping*, Vol. 15. N.4, London: Routledge, 2008, p. 558.

²⁰⁴ Para maior aprofundamento quanto aos representantes e grupos de lideranças das operações

Assim sendo, o SRSR e seus subordinados diretos tentam procurar alternativas. Nas reformas para melhorar a integração nesse plano da liderança, procurou-se aglutinar aos cargos, mais de uma incumbência. É o caso, por exemplo, dos chamados Deputados do Representante Especial do Secretário Geral (*Deputy Special Representative of the Secretary-General – DSRSG*) em que, dependendo da missão, podem acumular cargos como de Coordenador Residente, de Coordenador Humanitário e de Representante Residente, sendo referido pela sigla DSRSG/RC/HC/RR²⁰⁵. Nesse caso, apesar de tentar centrar a supervisão das atividades num único agente, o sucesso dessa medida dependerá “essencialmente [...] da capacidade do SRSR e do DSRSG/RC/HC/RR”²⁰⁶.

Essa escolha gera duas críticas. A primeira, já mencionada, traz à baila a questão de deixar parte do sucesso de uma operação na competência de um indivíduo e suas capacidades particulares. A outra se refere a uma etapa anterior, a da forma de escolha de tais candidatos. Os atuais funcionários a ocupar esses cargos não passam por um curso preparatório, dependendo, novamente, de conhecimentos e das ferramentas próprias. Como não há um treinamento específico para assumir tais responsabilidades, até que o funcionário eleito adquira a prática esperada, passa-se mais tempo que o esperado, ou seja, torna-se uma questão de sorte. Logo, a iniciativa de concentrar as informações em um único posto ainda é vista com ressalvas.

Outra medida tomada, ainda na questão do comando, é a criação de grupos de liderança, com o intuito de melhorar a integração e a

vide: UNITED NATIONS, *Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations*. New York: United Nation, 2003, disponível em: <<http://www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/Pbps/library/Handbook%20on%20UN%20PKOs.pdf>> Acesso em: 20 maio 2011; e UNITED NATIONS. *UN Peacekeeping PDT Standards, Core PreDeployment Training Materials*, Unit 2, (2009). Disponível em: <<http://www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/PBPS/Library/CPTM%20Unit%202%20-%20Parts%201-2%20May%202009.pdf>> Acesso em: 20 jul. 2011;

²⁰⁵ “[...] *the Resident Coordinator (RC) is ‘responsible for the coordination of the UN Country Team and the planning and coordination of UN development operations’ as well as ‘donor coordination in the areas of recovery and development’. As the Humanitarian Coordinator (HC), this same individual is responsible for ‘planning and coordinating all humanitarian operations and maintaining links with governments (and other parties), donors and the broader humanitarian community for this purpose’. In addition, the DSRSG/ RC/HC is often also the Resident Representative (RR) for the United Nations Development Programme (UNDP), requiring her or him to manage one of the largest UN agencies in the field.*” CAMPBELL; KASPERSEN. *The UN's Reforms: Confronting Integration Barriers*, p. 472.

²⁰⁶ “[...] *essentially [...] on the ability of the SRSR and DSRSG/RC/HC/RR.*” CAMPBELL; KASPERSEN. *The UN's Reforms: Confronting Integration Barriers*, p. 472.

partilha de informações dentro da missão. Procura-se desenvolver nesse âmbito, a formação de uma Equipe de Liderança da Missão (*Mission Leadership Team – MLT*). Ela é composta pelos principais comandos dos departamentos envolvidos, sendo um “fórum primário de decisão executiva da missão que apoia as decisões integradas entre diferentes componentes”²⁰⁷. Em ações de grande porte, esse grupo encontra-se inserido dentro do chamado “Grupo de Gestão Sênior” (*Senior Management Group – SMG*) “que é um amplo fórum de planejamento, gestão e coordenação. O SMG tende a incluir os membros da Equipe de Liderança da Missão, bem como os chefes de vários componentes civis na missão.”²⁰⁸

Procura-se, portanto, na esfera de comando das operações de paz, modificar a velha cultura de “cada um fazer a sua parte isoladamente”. Busca-se, através da aglutinação de funções e da criação desses grupos, incentivar um progressivo contato entre esses comandos e forçá-los, de certa maneira, a dividir informações incorporando uma cultura integracional para a obtenção de melhores resultados.

Ainda assim, esses grupos são definições particularmente recentes, sendo vislumbrados durante o ano 2008. Porquanto, ainda não se tem uma real noção prática dessas modificações nas operações de paz. Há missões anteriores a essa data, principalmente nas tradicionais, que atuam em regimes antigos de liderança. Nessas, a figura do SRSG/HOM não existe, sendo representado por um membro do corpo militar, conhecido como “Líder do Componente Militar” (*Head of the Military Component - HOMC*) que atua também como HOM, a exemplo do que ocorre na UNIFIL e na UNSTO.

O segundo plano de integração interna das operações referente à sede das operações, nessa também se principia a dotação de novos conceitos para melhorar a coerência interna. Para que a coordenação e cooperação entre as agências não continuassem a depender da capacidade individual dos altos representantes e de ações *ad hoc*, o “Relatório Brahimi” traz a seguinte advertência:

²⁰⁷ “[...] is the mission's primary executive decision-making forum which supports integrated decision making between different components, [...]”. UNITED NATIONS, *UN Peacekeeping PDT Standards, Core PreDeployment Training Materials*, Unit 2, p. 45.

²⁰⁸ “[...] which is a wider management, planning and coordination forum. The SMG tends to include the members of the Mission Leadership Team as well as the heads of various civilian components in the mission.” UNITED NATIONS, *UN Peacekeeping PDT Standards, Core PreDeployment Training Materials*, Unit 2, p. 45.

As missões não devem sentir a necessidade de construir suas próprias redes de contato. Elas devem saber exatamente a quem recorrer para obter as respostas e apoio de que necessitem especialmente nos críticos primeiros meses, quando a missão está trabalhando para a sua plena implantação e lidando com crises cotidianas. Além disso, elas devem ser capazes de contatar apenas um lugar para respostas, uma entidade que inclui todo o pessoal de apoio e especialistas para a missão, provenientes de um grupo de princípios das sedes que espelham as funções da missão em si. O Painel chamaria essa entidade de Força Tarefa Integrada da Missão (*[Integrated Mission Task Force]* IMTF).²⁰⁹

Dessa maneira, necessitava-se de um elo entre o grupo em campo e o controle da missão na sede da ONU - DPKO, capaz de resolver as dúvidas surgidas durante a prática da operação. Pois a dinâmica de campo ultrapassa a velocidade de adaptação da operação, sendo as definições iniciais, presentes nos mandatos e demais documentos insuficientes para garantir a flexibilidade necessária e as respostas rápidas às missões em campo.

A citada sugestão do relatório foi seguida, sendo formada a sugerida força tarefa assim que se desenhavam as missões posteriores ao relatório. A primeira a ser estabelecida foi a IMTF para a *United Nations Assistance Mission in Afghanistan* (UNAMA). “A IMTF estabelecida para a UNAMA [foi] composta por 13 departamentos e agências da ONU. Ela operou em período integral, por quatro meses, antes de a UNAMA ser lançada em Março de 2002.”²¹⁰

²⁰⁹ “*The mission should not feel the need to build their own contact networks. They should know exactly who turn to for the answers and support that they need, especially in the critical early months when a mission is working towards full deployment and coping with daily crises. Moreover, they should be able to contact just one place for those answers, an entity that includes all of the backstopping people and expertise for the mission, drawn from an array of Headquarters elements that mirrors the functions of the mission itself. The Panel would call that entity an Integrated Mission Task Force (IMTF).*” UNITED NATIONS, *Comprehensive review of the whole question of peacekeeping operations in all their aspects. (Brahimi Report)*, p.35.

²¹⁰ “*The IMTF established for UNAMA comprised representatives of 13 UN departments and agencies. It operated full time for four months before UNAMA was deployed in March 2002.*” WIHARTA, Sharon. *Planning and deploying peace operations* In: *Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) Yearbook, 2008: Armaments, Disarmament and International*

O IMTF fica responsável, também, pela elaboração de um plano a ser seguido de integração, conhecido por Processo de Planejamento Integrado da Missão (*Integrated Mission Planning Process – IMPP*). Este aponta:

permitir ao sistema da ONU alcançar um entendimento comum sobre os seus objetivos estratégicos num determinado país ou território, através do envolvimento de todas as partes do sistema. Visa assegurar que as devidas entidades tenham assento nos devidos grupos, que os assuntos pertinentes sejam discutidos, e que as devidas autoridades e mecanismos de responsabilização estejam estabelecidos, motivando-se assim, um pensamento e um planeamento integrados.²¹¹

Logo, o plano serve para incentivar a integração dentro da operação. Ele é moldado um a um, respeitando as características específicas de cada missão. Entretanto, “o IMPP *não* visa substituir os demais processos de planeamento.”²¹² É, portanto, tido como mais um instrumento que favorece a integração entre a sede e as entidades envolvidas da ONU, no local da ação - também conhecidos como Equipe de Países das Nações Unidas (*United Nations Country Team – UNCT*) – a seguir um mesmo ritmo de trabalho, evitando esforços duplicados para uma mesma finalidade, por agências diferentes.

Assim como as integrações anteriores, tanto o IMTF como o IMPP são recentes, e vêm sendo incorporados no processo de planeamento das operações, paulatinamente, mais especificamente na

Security, 2008, p. 100-101. Disponível em: <<http://www.sipri.org/research/conflict/publications/ybchap3>> Acesso em: 02 set. 2011.

²¹¹ LOPES, Antero. Planejamento Estratégico e Decisão sobre o Estabelecimento das Operações de Paz e suas Componentes de Polícia: Abordagem Integrada e Planejamento Integrado. In: *Boletim do Centro Regional de Informações das Nações Unidas*. Junho, nº47. Bruxelas: UNRIC, 2009, p. 20. Disponível em: <http://www.unric.org/html/portuguese/newsletter/newsletter_portugal47.pdf> Acesso em: 14 set. 2011.

²¹² “*The IMPP does not aim to take over all other planning processes.*” UNITED NATIONS, *United Nations Integrated Missions Planning Process (IMPP) Guidelines Endorsed by the Secretary-General on 13 June 2006*. New York: United Nations, 2006, p.3. Disponível em: <http://www.forsvarsmakten.se/upload/Forband/Centra/Forsvarets_internationella_centrum_Swedint/RAP_A5_05_IMPP_final_endorsed_13_jun_06_111_BAF.pdf> Acesso em: 10 set. 2011.

fase de formulação do “Relatório Geral” do Secretário Geral. Entretanto, já são alvos de críticas que mencionam duas falhas.

A primeira, é que ambos foram criados para auxiliar na integração das atividades realizadas apenas dentro das operações de paz. Em nenhum momento concentram-se na possibilidade de integração entre a operação em si e outros parceiros que não os UNCT, ou seja, com grupos de fora da ONU. A segunda, é que os planejamentos resultam em uma “lista de supermercado” elencando apenas as atividades a serem executadas pelas unidades, não se preocupando em atender as reais necessidades da situação pós conflito²¹³. Eles acabam se baseando apenas na coordenação e em como executar, melhor, aquelas atividades já pré-estabelecidas pelos acordos da operação, restando inflexíveis às prioridades constatadas ao longo da missão em campo.

Essa inflexibilidade se traduz no que Campbell e Kaspersen denominam de “sensibilidade do conflito” (*conflict sensibility*), que é a capacidade da operação de sentir o que falta e o que é prioritário em campo, dando prioridade a essas necessidades. Não se deve simplesmente fazer uma lista e executá-las em ordem, a qual pode não favorecer tanto o processo de paz em seu conjunto. Para Campbell, o IMPP não é algo negativo, não obstante deveria ser mais focado em atender as situações concretas, ao invés de planos estatísticos²¹⁴, observando essa sensibilidade proposta e respondendo de forma coordenada às reais prioridades em campo.

No último nível de integração aqui proposto, têm-se as constantes procuras de integrar as unidades da ONU no local de atuação. Essas ações acabaram por desenvolver algumas estruturas de coordenação e apoio, sendo destacado aqui somente o Centro de Análise de Missão Conjunta (*Joint Mission Analysis Center – JMAC*)²¹⁵.

²¹³ “Nonetheless, the IMPP rarely leads to actual programme prioritization, or at least not for agencies beyond DPKO/DFS. Instead, this participatory process often results in a ‘laundry list’ of programmes matching the mandates of the participating UN agencies (i.e., supply-driven) that neither reflects the most critical priorities in the post-conflict country (i.e., demand-driven) nor outlines clear incentives for increased coherence between programmes or more efficient production of outcomes.” CAMPBELL; KASPERSEN. *The UN's Reforms: Confronting Integration Barriers*, p. 476.

²¹⁴ Vide: CAMPBELL, Susanna P. (Dis)integration, Incoherence and Complexity in UN Post-conflict Interventions. In: *International Peacekeeping*, Vol. 15. N.4, London: Routledge, 2008, p. 556-569.

²¹⁵ Segundo o “Manual” da ONU existem quatro estruturas para auxiliar a MLT na integração entre os componentes da missão. Seriam eles: “A *Joint Operations Centre (JOC)* that collates situation reports and operational information from all mission sources to provide current situational awareness for the mission. [...] A *Joint Mission Analysis Centre (JMAC)* that

O JMAC é uma equipe multidisciplinar de análise, refletindo o espectro de experiência encontrado em operações de paz multidimensionais – política, de desenvolvimento, humanitária, de direitos humanos, sócio-econômica e de segurança – com a tarefa de produzir informações equilibradas, oportunas e sistematicamente verificadas, adaptadas para apoiar operações em curso e a gerência sênior de tomada de decisão.²¹⁶

Segundo as análises de Philip Shetler-Jones, o JMAC pode auxiliar, em muito, com seus relatórios que visam à obtenção de dados sobre a situação em campo para as agências localizadas na sede da ONU, além da harmonização das opiniões desses, para saber o que seria necessário realizar primeiro, a já mencionada “sensibilidade do conflito”. Isso ainda não ocorre por alguns fatores que debilitam a capacidade de atuação e resposta do JMAC.

O primeiro é o fato das origens do centro. Ele foi projetado, inicialmente, para apoiar “os diferentes serviços armados e, posteriormente, entre os elementos civis e militares”²¹⁷, reproduzindo o

provides integrated analysis of all-sources of information to assess medium- and long-term threats to the mandate and to support MLT decision-making. [...] An Integrated Support Service (ISS) that harnesses all logistical resources of the mission. [...] A Joint Logistics Operations Centre (JLOC) to coordinate the provision of logistical support, in accordance with MLT priorities.” A escolha pelo JMAC se deve pelo fato de ser o centro que representa melhor na prática, a idéia de integração e a que melhor pode favorecê-la. UNITED NATIONS, *United Nations Peacekeeping Operations: principles and guidelines*, p. 70-71. No caso específico do Haiti, esses institutos foram implementados a partir de 2006. “MINUSTAH has implemented and benefited from several of these mechanisms, including the creation of Joint Mission Analysis Cell (JMAC) and Joint Operations Centre (JOC).” PESSOA, Pedro Aurélio de. *Preparing For Integrated Peace Operations – Planing and Training*. In: *Revisiting Borders between civilian and military: Security and Development in Peace Operations and Post-conflict Situations*. Eduarda Hamann (org.), Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2009, p. 57.

²¹⁶“The JMAC is a multidisciplinary, analytical team, reflecting the spectrum of expertise found in multidimensional peacekeeping – political, development, humanitarian, human rights, rule of law, socio-economic and security – with the task of producing balanced, timely and systematically verified information tailored to support ongoing operations and senior management decision-making.” SHETLER-JONES, Philip. *Intelligence in Integrated UN Peacekeeping Missions: The Joint Mission Analysis Centre*. In: *International Peacekeeping*, Vol. 15. N.4, London: Routledge, 2008, p. 517.

²¹⁷ “[...] originally between different service arms and later between civil and military elements [...]” SHETLER-JONES, Philip. *Intelligence in Integrated UN Peacekeeping Missions: The Joint Mission Analysis Centre*. p. 523.

modelo de centro de informações desenvolvido no âmbito da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Sendo de origem militar, criou-se uma resistência dos demais departamentos em interagir com o centro, ou seja, de trocar informações entre si, pelo fato de não quererem se vir submetidas a um comando militar. Esse fato demonstra o que se denomina de falta da “cultura da integração” evidenciada nos trabalhos, aqui verificados. Em outras palavras, por falta dessa cultura, não se tem o hábito das agências se procurarem para a troca de informação.

Essa resistência acaba constituindo um fator secundário para a não utilização de todas as potencialidades do JMAC: a carência do apoio das próprias agências, para que o centro execute suas atividades para a elaboração de relatórios. Sem saber o que é necessário pesquisar e sem ter a troca de dados com o JMAC, corre-se o risco de acabar utilizando os limitados recursos do centro, no levantamento de informações que não são relevantes para o processo de paz. Para tanto, é necessário ao órgão essa parceria com as agências, para que possa ter ciência do que exatamente é necessário pesquisar para o bom andamento da operação, a fim de que não se desperdice recursos no angariamento de informações irrelevantes.

Para Shetler-Jones, esse centro poderia auxiliar muito mais na questão de coordenação e orientação das atividades, se os agentes tivessem clara a potencialidade do centro em integrar a missão e os que estão atuando *in loco*. Essa falta de ciência é um fator que impede a melhoria na integração das operações. Soma-se a esse fator: a) a ausência do costume das agências de trabalharem em conjunto, b) a necessidade de ajustarem ou padronizarem seus procedimentos internos e c) de priorizarem atividades já elencadas em detrimento das ações que realmente deveriam ser prioridade, segundo as necessidades em campo.

Todos esses fatores ainda se fazem presentes na realidade das operações, mesmo com os empenhos para combatê-los. Além dessas questões de integração interna, têm-se as de nível de integração externa da operação, aqui não abordadas. Percebe-se que mecanismos são adotados e que meios de integração são formulados, entretanto, ainda carece o fator costume, a prática de se adotar esses mecanismos pelas demais unidades e líderes que compõem o corpo da operação. Dever-se-ia primar pelo costume de utilizar esses meios integrados, ao invés de se manterem isolados em procedimentos particulares. Essa mudança de postura, também, tanto nas operações como em qualquer instituição não se logra em curto prazo.

2.3.2 Cooperação Civil-Militar: o modelo UN-CIMIC

Além dos três níveis de integração retro mencionados, ao longo do processo de criação e adaptação daqueles, outra forma de cooperação também foi adotada pelas operações de paz, entretanto voltada especificamente para a relação entre os efetivos militares e civis locais²¹⁸. É um reflexo da *praxis* em campo, que se originou da necessidade de melhor integração entre as citadas unidades. Ainda que seja uma forma de conexão mais específica, ela adquire maior relevo neste trabalho, devido à futura análise das ações da MINUSTAH a ser realizada no capítulo terceiro, em que importantes feitos se dão através da cooperação entre os militares e os civis.

Ainda que não se veja em pormenores todos os aspectos desse modelo de integração, nada obstante, trar-se-á a noção básica necessária para se enriquecer a ciência sobre o instituto em si, além de evidenciar as complexidades em campo, muitas vezes menosprezadas ou esquecidas pelos mais severos críticos desse tipo de operação internacional.

O conceito dessa Cooperação Civil-Militar (*Civil-Military Cooperation* – CIMIC), como bem dita por Cedric de Coning, “como em vários outros conceitos no campo das operações de paz, significa coisas diferente para pessoas diferentes.”²¹⁹ Isto, porquanto o conceito CIMIC ter se desenvolvido não dentro das operações de paz e sim fora dele, pelo o exercício das tropas da OTAN em campo. Com o tempo, esse mesmo conceito foi adotado pelas missões da ONU, entretanto, diferenciando-se da noção original da aliança. Também, ao ser incorporado pela organização, ganhou duas dimensões diversas. Assim,

²¹⁸ Em entrevista informal cedida no dia 11/10/2011 pelo Major Marcello Yoshida, da 14ª Brigada de Infantaria Motorizada, situada em Florianópolis/SC, segundo sua experiência, as integrações e cooperações CIMIC envolvem o relacionamento direto entre os militares com a sociedade civil local. Nessas atividades os militares podem contar com a participação das unidades civis da ONU em prol dos civis. O Major atuou como *Staff Officer* da operação da MINUSTAH de outubro de 2005 a abril de 2006, posição esta responsável por compor o grupo responsável pela logística da operação de paz a ser executada pelos efetivos em campo.

²¹⁹ “[...] like so many other concepts in the peacekeeping field, means different things to different people.” CONING. *Civil-Military Cooperation in UN Peace Missions – The Need for a New Holistic Mission Approach*. In: *The Cornwallis Group IV: analysis of civil-military interactions*. 1999, p. 66.

explanar-se-ão os três conceitos principais referentes ao termo CIMIC para poder diferenciá-los daquele que será trabalhado.

O primeiro entendimento, como referido, deu-se no seio das atividades da OTAN, principalmente durante as ações na ex-Iugoslávia, no início da década de 1990. Desenvolveu-se ao se perceber que, para se alcançar os objetivos da operação militar, fazia-se necessário uma maior cooperação com unidades não militares atuantes em campo, a fim de se lograr a estabilidade interna. Portanto, seu conceito limita-se a três características:

Em primeiro lugar, CIMIC, como um conceito, refere-se a uma operação militar e não uma cooperação civil-militar como tal. O objetivo militar continua a ser supremo. Em segundo lugar, CIMIC visa não a facilitação da ajuda humanitária por ONGs ou OI [Organizações Internacionais] como um objectivo em si. Em terceiro lugar, as definições implicam que CIMIC é uma doutrina tática, não uma estratégia. A estratégia de uma operação militar pode procurar a estabilidade e a redução dos riscos de segurança para a população em uma área de crise. CIMIC está sendo usado como um instrumento para alcançar o dado objetivo. A OTAN identificou CIMIC como um recurso crucial para a realização bem sucedida das operações militares.²²⁰

Em outras palavras, a noção de CIMIC é mais restrita às questões militares e não é uma finalidade em si, e sim, uma ferramenta para que os objetivos dos militares sejam concluídos. Como se verá em seguida, essa qualificação é muito restrita, ao se recordar do complexo das operações de paz até aqui observado.

²²⁰ “Firstly, CIMIC, as a term, refers to a military operation and not to the civil-military cooperation as such. The military goal remains supreme. Secondly, CIMIC points not towards facilitating humanitarian aid by NGOs or IOs as an objective in itself. Thirdly, the definitions imply that CIMIC is a tactical doctrine, not a strategy. The strategy of a military operation can aim at stability and reduction of security risks for the population in a crisis area. CIMIC is being used as an instrument to reach the given objectives. NATO has identified CIMIC as a crucial feature to successful accomplishment of military operations.” REHSE. *CIMIC: Concepts, Definitions and Practice*, p. 30. Sugere-se a leitura desse artigo para aqueles que queiram aprofundar mais sobre a questão do conceito da OTAN do CIMIC frente a outras organizações e ONGs.

Devido ao fato dos contingentes militares das Nações Unidas serem oriundos de seus Estados-membros, trazendo consigo experiências anteriores, o conceito de CIMIC foi, aos poucos, transpondo-se para a realidade das operações de paz pela sua prática, principalmente, com as modificações ocorridas no pós Guerra Fria, já estudadas, aqui. Foi-se adotando essa prática em campo, entre o efetivo militar e civil. Notou-se, entretanto, que a noção, até então entendida no âmbito da OTAN, era muito adstrita para o universo da ONU. Ela precisaria ser adaptada à realidade e abrangência natural das missões multifuncionais, pois envolve muito mais atividades e objetivos interligados, outros que apenas os militares.

Outra questão que veio a somar para uma adaptação do conceito é o fato de que os funcionários das operações que tinham a noção de CIMIC da OTAN não conseguiam aplicá-lo como estavam habituados. Isso obstava o bom emprego dessa integração na prática e no entendimento do que realmente significava uma coordenação militar-civil.

Tal questão se torna mais complexa, visto que além de mudar a noção da coordenação civil-militar dentro da ONU, esta se dividiu em duas práticas distintas. Apesar do termo “CIMIC” fazer referência ao mesmo tipo de relação militar-civil, as atividades mudam. Uma é voltada para o campo específico das ações da organização na seara humanitária e a outra voltada ao conceito geral aplicável às operações de paz. A que foi elaborada primeira é a adotada pelo Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários (*Office for the Coordination of Humanitarian Affairs – OCHA*²²¹), e a segunda corresponde ao que os departamentos (DPKO, DFS, DPA) entendem como conceito de “CIMIC” para as operações de paz multidimensionais.

No primeiro conceito, adotado pelo OCHA, esse adapta a idéia de cooperação civil-militar para as políticas humanitárias da ONU. Assim, “essas políticas humanitárias da ONU e as orientações para a coordenação civil-militar estão focados em, e limitado à dimensão humanitária da coordenação civil-militar, ou seja, entre os atores humanitários e militares.”²²² Isso quer significar, que a atuação militar é balizada e adaptada aos princípios norteadores das atividades

²²¹ Site oficial: <<http://www.unocha.org/>> Acesso em: 26 de set. 2011.

²²² “[...] these UN humanitarian policies and guidelines for civil-military coordination are focused on, and limited to, the humanitarian dimension of civil-military coordination, i.e. between humanitarian actors and the military.” CONING. Civil-military coordination practices and approaches within United Nations peace operations. p. 10.

humanitárias – imparcialidade, neutralidade e independência –, agindo no intuito de salvar vidas. O auxílio se dá, por exemplo, em ações de apoio à distribuição de alimentos, através da utilização dos veículos militares, do oferecimento de escoltas para os agentes humanitários, além de todas as demais atividades de segunda categoria, desempenhadas pelos militares como já mencionados nesse trabalho (DDR, SSR). Quando se quer referir à Coordenação Civil-Militar das Nações Unidas na esfera do OCHA se utiliza a sigla UN-CMCoord (*United Nations Civil-Military Coordination*)²²³.

Diferentemente da UN-CMCoord, a ONU adotou modelo diverso e mais adequado para tal coordenação dentro das suas missões. Em 2010, a ONU lança um documento que esclarece o que deve ser entendido e o que se procura atingir, ao se mencionar o termo CIMIC. Conceitua que:

Esta coordenação abrange as atividades realizadas e / ou facilitadas pelos componentes militares das missões integradas da ONU em todo o espectro das operações de paz da ONU, sobretudo como parte do planejamento integrado. Num contexto de operação de paz da ONU, essa coordenação é chamada de "UN-CIMIC" que é uma função do efetivo militar que facilita a interface entre os componentes militar e civil de uma missão integrada, bem como com os agentes humanitários e de desenvolvimento no local da missão, a fim de apoiar os objetivos da missão da ONU.²²⁴

²²³ O OCHA já possui políticas próprias e bem delimitadas para a UN-CMCoord determinadas em seu manual. Vide: OCHA, *Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets to Support United Nations Humanitarian Activities in complex Emergencies*. Disponível em: <<http://ochaonline.unocha.org/p/Documents/Civil-Military%20Guidelines%20and%20Reference,UN-IASC,%2021%20Oct%2008,English.pdf>> Acesso em 26 de set. 2011. Vide também: CONING, Cedric de. Civil-military coordination practices and approaches within United Nations peace operations. In: *Journal of Military and Strategic Studies*. Vol. 10, Issue 1. 2007. Disponível em: <<http://www.jmss.org/jmss/index.php/jmss/article/view/36>> Acesso em: 15 set. 2011; UNITED NATIONS. *Civil-Military Coordination in UN Integrated Peacekeeping Missions (UN-CIMIC)*. New York: United Nations, 2010. Disponível em: <<http://ochaonline.un.org/OchaLinkClick.aspx?link=ocha&docId=1175888>> Acesso em: 15 set. 2011.

²²⁴ “Such coordination encompasses activities undertaken and/or facilitated by military components of UN integrated missions across the full spectrum of UN peacekeeping operations, particularly as part of integrated planning. In a UN peacekeeping context, this coordination is called “UN-CIMIC” which is a military staff function that facilitates the

Porquanto, ao se referir à noção de CIMIC, adotado pelas operações de paz, deve-se utilizar o acrônimo UN-CIMIC (*United Nations Civil-Military Coordination*), por trazer em seu bojo não só as vantagens do CIMIC dos demais conceitos, como também, as características inatas ao universo das missões.

Nessa noção adotada pelas Nações Unidas, a relação transpassa a fronteira da relação militar-civil para se lograr os objetivos militares presentes em atividades levadas a cabo pela OTAN, pela UE, e da UN-CMCoord que se limita às ações humanitárias. Ela se baseia na “função dentro do componente militar da operação de paz da ONU responsável por facilitar a ligação e coordenação entre o componente militar da missão da ONU, [...]”²²⁵ e as demais personagens, como a comunidade local, as demais agências da organização, os componentes civis da operação e outros agentes não pertencentes à família das Nações Unidas.

Portanto, ter bem clara a distinção entre os três conceitos de CIMIC. Neste trabalho, a categoria trabalhada é a UN-CIMIC entendida como um suporte na instalação de um processo de paz amplo e não apenas à favor de objetivos militares ou humanitários.

Assim, como nas demais agências criadas para a integração das missões multidisciplinares, o objetivo do UN-CIMIC é concentrar a coordenação das unidades, compartilhar as informações entre as lideranças das unidades e evitar a já aludida duplicação dos esforços para se alcançar um mesmo objetivo. Dessa forma, evitam-se gastos desnecessários dos recursos limitados das operações, enviando recursos a serem gastos por duas unidades diferentes, logrando-se o mesmo fim.

Dessa forma, segundo Coning²²⁶, as atividades da UN-CIMIC se separam em três funções: a) a de “ligação e gerenciamento de informações” (*liaison and information management*), no âmbito do comando da missão na sede da ONU, que dá suporte às duas funções

interface between the military and civilian components of an integrated mission, as well as with the humanitarian and development actors in the mission area, in order to support UN mission objectives.” UNITED NATIONS. Civil-Military Coordination in UN Integrated Peacekeeping Missions (UN-CIMIC). New York: United Nations, 2010, p.2. Disponível em: <<http://ochaonline.un.org/OchaLinkClick.aspx?link=ocha&docId=1175888>> Acesso em: 15 set. 2011.

²²⁵ “[...] is the function within the military component of a UN peace operation responsible for facilitating liaison and coordination between the military component of the UN mission, [...]” CONING, Cedric de. Civil-military coordination practices and approaches within United Nations peace operations. p. 13.

²²⁶ CONING, Civil-military coordination practices and approaches within United Nations peace operations. p. 17.

seguintes; b) a de operação de “suporte à comunidade” (*community support operation*) voltada às atividades desenvolvidas entre as agências internas da ONU; e c) a “operação de suporte às missões” (*mission support operation*), referente ao relacionamento da operação com atores externos à ONU, excetuando as atividades humanitárias coordenadas pela UN-CMCoord.

Dentro dessas três, a mais significativa para este trabalho é a que promove a relação da UN-CIMIC com as agências internas da organização. Além de prover o suporte local para garantir a coordenação das unidades, ela também se ocupa de:

Projetos de Apoio à Comunidade que são frequentemente relacionados com projetos de reparação / reabilitação da infra-estrutura física que poderão ser solicitados por qualquer organização ou entidade civil, através de estruturas adequadas de coordenação da missão, ou propostas pelo componente militar, através do processo civil-militar adequado.²²⁷

Tanto a função de coordenação quanto a proposição e execução dos citados projetos resultam no que se denomina, na esfera das operações de paz, de Projetos de Impacto Rápido (*Quick Impact Projects – QIPs*). São “projetos que procuram ajudar a preencher a falta de capacidade de organizações parceiras e dar apoio à capacidade de construção local, a fim de sustentar a confiança pública no processo de paz”²²⁸. São projetos de rápida execução, geralmente utilizados na construção de pontes, asfaltamento e outras ações de menos porte, todavia, que influenciam consideravelmente na vida da população local e na credibilidade da missão.

Apesar da abrangência a que quer se destinar, a UN-CIMIC não comporta todas as relações civil-militares possíveis dentro do espectro das operações de paz. Ela procura conscientizar e guiar os componentes

²²⁷ “Community Support Projects are often related to physical infrastructure repair/rehabilitation projects that could be requested by any civilian organization or entity through appropriate mission coordination structures, or proposed by the military component through the appropriate civil-military process.” UNITED NATIONS. *Civil-Military Coordination in UN Integrated Peacekeeping Missions (UN-CIMIC)*, p.6.

²²⁸ “[...] (QIPs) which are projects intended to help fill capability gaps in partner organizations and to support building local capacity in order to sustain public confidence in the peace process.” UNITED NATIONS. *Civil-Military Coordination in UN Integrated Peacekeeping Missions (UN-CIMIC)*, p.6.

da operação, como melhor agir e coordenarem-se em campo, evitando ações e gastos desnecessários. Esse conceito e a consciência de integração ao interno das operações são muito recentes e, na vida prática, a linha de fronteira que delimita a atividade militar e (só) atividade civil se torna cada vez mais obscura. Cabe a esses mecanismos de coordenação e apoio deixarem aos contingentes, cada vez mais claro possível, quais atividades irão desempenhar em campo e como melhor responder às necessidades locais, aplicando o que foi determinado nos acordos, em resoluções aprovados pelas partes, porém não podendo mais se deixar de lado a “sensibilidade do conflito”.

Tendo observado alguns dos elementos mais específicos do instituto das operações de paz multidimensionais das Nações Unidas, poder-se-á melhor verificar em que medida tais institutos podem auxiliar na recuperação de uma região saída de um episódio de conflito. Como, analisar todas as operações demandaria um esforço hercúleo, apreciar-se-á no capítulo seguinte a operação da MINUSTAH e sua contribuição (ou não) para a implementação da paz no país caribenho.

3 O DESENVOLVIMENTO DO INSTITUTO NA PRÁTICA: ALTOS E BAIXOS NO CASO DA MINUSTAH, QUAL A CONCLUSÃO?

3.1 CONTEXTO PRÉ MINUSTAH

Encaminha-se para a etapa final do trabalho, dando início à análise do seu núcleo: o instituto jurídico internacional das operações de paz multidimensionais, em que medida pode consolidar-se ou não, como instrumento internacional válido para a estabilização de um ambiente pós conflito inter e intraestatais? Devido a nova fase a qual adentra, a de consolidação e a de adoção de operações semelhantes por outras instituições internacionais, quer-se verificar se esse instituto é apto para corresponder àquilo que a ele se confia.

Para tanto, procurar-se-á dar destaque àquilo que o instituto logrou trazer de benefícios para o quadro geral ao qual se encontrava o Haiti, ao mesmo tempo em que serão salientadas as críticas feitas ao instituto e seu desempenho em campo. Equilibrando os dois pontos, pode-se chegar ao fim da problemática: até onde é válido o apoio dado pelo instituto ao Estado que sai de uma situação de conflito?

Decerto que foi necessário delimitar o estudo a uma operação em especial afinal, reconhece-se que cada operação de paz multifuncional, além de lidar com as dificuldades do instituto em si, tem incluído as variáveis que o contexto em que atuará oferece. Como bem menciona Lakhdar Brahimi “é de conhecimento comum dizer que as missões de manutenção de paz e aquelas que lhe são semelhantes e confiadas às Nações Unidas, não são iguais”²²⁹, ou seja, cada operação apresenta uma realidade própria que pode servir, no máximo, como um parâmetro para operações futuras, dando opções para que seus dirigentes elejam a melhor estratégia ao se depararem com situações semelhantes. Não raros são os casos em que a solução tem que ser inédita e com consequências imprevistas.

Sendo a análise de cada, em seus pormenores, não compatível com a abrangência da categoria de estudos no âmbito do mestrado,

²²⁹ “*C’est un lieu commun de dire que les mission de maintien de la paix et celle qui y sont assimilées et qui sont confiées aux Nations Unies, ne se ressemblent pas.*” BRAHIMI, Lakhdar. La mission des Nations Unies en Haiti : mode d’emploi pour une mission de maintien de la paix. In: *La Crise D’Haiti (1991-1996)*. Paris: Ed. Montchrestien, 1996, p. 49.

elegeu-se a operação da MINUSTAH e suas atividades como caso a ser analisado. Isso devido a alguns fatores: a) a forte participação e comprometimento do Brasil²³⁰ com a operação em si, sendo o país com

²³⁰ Vale mencionar, em breves passagens, a tradição brasileira em participar e apoiar a utilização de organismos multilaterais para a solução de controvérsias entre Estados e como o país tem se estruturado para avaliar sua capacitação para as operações de paz. Desde as primeiras conferências internacionais sobre o tema de promover a paz – vide ponto 1.1 deste trabalho –, o Brasil advogou pela instalação e desenvolvimento desses mecanismos multilaterais, visando favorecer a paz e estimulando sua adoção. A política externa brasileira vem, portanto, consolidando-se pela preferência na utilização de canais multilaterais e meios pacíficos de resolução de conflitos. No que tange as operações de paz, o Brasil as apóia desde as primeiras ações. Contudo, só cedeu tropas para as seguintes missões: “Suez (UNEF I), Angola (UNAVEM III), Moçambique (ONUMOZ), Timor-Leste (UNTAET/UNMISSET) e Haiti (MINUSTAH). Embora o Brasil tenha enviado militares e/ou policiais a mais de trinta missões desde 1948, somente nesses casos houve cessão de tropas, isto é, unidades militares formadas, cujo envio dependeu de autorização do Congresso Nacional e, por isso, demandou engajamento político maior por parte do Poder Executivo”. UZIEL, *O Conselho de Segurança, as Operações de Manutenção da Paz e a Inserção do Brasil no Mecanismo de Segurança Coletiva das Nações Unidas*, p. 79. “Junto à evolução das operações de paz, houve a maturidade da inserção brasileira nas missões, o que pode ser visto com o direcionamento racional das tropas para aqueles países com os quais existem afinidades histórico-culturais e, em alguns casos, proximidade regional. As intervenções brasileiras foram lançadas mediante a legitimação dessas ações no cenário doméstico. No Brasil, aliás, onde há menor legitimidade na atuação de uma operação de imposição da paz (*peace enforcement*), todavia, não há impedimento ao uso das operações de paz para a aproximação do país com a região onde é realizada a missão. Essa aproximação não apenas política, mas, primordialmente, de laços culturais, pode ser moldada a fim de incentivar trocas comerciais e investimentos.” GOÊS, Fernanda Lira; OLIVEIRA JÚNIOR, Amir de. A presença brasileira nas operações de paz das Nações Unidas. In: *Texto para discussão*. Nº 1516, Dezembro. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). 2010, p. 37. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1516.pdf> Acesso em: 10 fev. 2012. Nessa linha, as justificativas para a participação brasileira variam para cada operação, visto que são analisadas caso a caso, tendo por base a apresentação de argumentos *ad hoc* para dar bases a sua participação. Assim, não há um rol exaustivo e delimitado, no entanto se observam alguns pontos os quais comumente norteiam a decisão brasileira em prol de seu engajamento em missões de paz, sendo os capitais: a) o constante empenho brasileiro de se projetar no cenário internacional; b) de reafirmar sua candidatura a membro permanente do Conselho de Segurança; c) para o aperfeiçoamento de suas tropas; d) fortalecer os laços – comerciais, políticos, sociais – com os Estados hóspedes; e) para a consolidação de sua política externa de promoção da paz por meios pacíficos multilaterais; f) cumprir com os ditames do artigo 4º da Constituição Federal. Ainda falta ao Brasil, destarte sua constante participação, formalizar um processo e uma política fixa para definir suas contribuições para as operações de paz, visto que devido a falta desses critérios “algumas dificuldades são enfrentadas: 1) por vezes é extremamente moroso o processo decisório, o que é lembrado pelo Secretariado [Geral] e pode desacreditar o Brasil; 2) podem surgir resistências no Congresso Nacional e na sociedade civil ao envio de tropas, como no caso do Haiti, normalmente geradas por desconhecimento das situações concretas e dos interesses brasileiros; 3) são recusadas contribuições solicitadas pelas Nações Unidas com base em motivos sobretudo operacionais; 4) existe uma inconstância das contribuições brasileiras, que ocorrem por ‘espasmos’ e podem se expandir significativamente, mas estão normalmente atreladas a uma missão e serão reduzidas em igual medida ao fim

o maior efetivo em campo²³¹; b) pelo país liderar a missão²³², sendo essa a sua carta de apresentação para lograr um posto permanente no

dela.” UZIEL, *O Conselho de Segurança, as Operações de Manutenção da Paz e a Inserção do Brasil no Mecanismo de Segurança Coletiva das Nações Unidas*, p. 102. Porquanto, ainda se tem de ajustar internamente a questão decisória do Brasil frente aos pedidos de participação da ONU, no intuito de manter e desenvolver a boa imagem do país em sua progressiva inserção internacional. No que tange a questão de preparação dos contingentes brasileiros, “em decorrência desses eventos e em face da crescente mobilização internacional no sentido de criar estruturas que possibilitem a prática e a disseminação dos procedimentos e normas vigentes nas missões de paz, o Exército Brasileiro, maior tributário no âmbito das Forças Armadas brasileiras neste tipo de missão, criou, em 12 de março de 2001, o Centro de Preparação e Avaliação de Missões de Paz do Exército Brasileiro – CEPAB, orgânico do Comando de Operações Terrestres (COTER), em Brasília/DF. Através deste órgão, o Exército Brasileiro participou, a convite da ONU, da padronização de módulos de treinamento para militares e policiais civis especialistas, designados para as missões de paz, colaborando no desenvolvimento dos conteúdos curriculares de um projeto multinacional e tomando a seu encargo os assuntos referentes aos oficiais de Estado-Maior, desde o nível batalhão até o comando das forças – o *Force Commander*. A título de exemplo, na MINUSTAH essa função vem sendo desempenhada, desde seu início, por um oficial general brasileiro.” CAMPOS, Marcio Teixeira de. *Missões de Paz e preparação de pessoal no Brasil*. p. 9. Disponível em: <<http://www.abed-defesa.org/page4/page8/page9/page19/files/marcio campos.pdf>> Acesso em: 24 out. 2011. Além dessa divisão, atualmente o centro encarregado pelo treinamento de oficiais do exército para participação em operações é o Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB) situado na cidade do Rio de Janeiro. Este oferece cursos específicos para o treinamento de comandantes e sargentos, além de cursos e estágios em outras áreas como a de preparação de jornalistas que desejem fazer coberturas em áreas de conflitos. O CCOPAB é um órgão do governo federal composto por membros não unicamente do exército, também fazendo parte membros de outras forças nacionais como, por exemplo, da Marinha do Brasil, das Forças Aéreas Brasileiras, do Corpo de Bombeiros, da Polícia Militar. É um órgão responsável por unificar as diretrizes determinadas pelo Estado Maior do Exército Brasileiro (EME), pelas Nações Unidas incluindo o mandato da operação de paz e pelo COTER. Em linhas gerais, o CCOPAB inicia o processo de treinamento, ao unificar as determinações dos três órgãos – EME, ONU, COTER – em uma diretiva única que guiará as ações do contingente em campo. Ela será passada em cursos para os comandantes de batalhão do exército, responsáveis por compreendê-las e repassá-las para seus respectivos pólos de instrução e treinamento difundidos pelos estados brasileiros. O mesmo ocorre nos níveis de capitães e tenentes, sendo dado no CCOPAB outro curso de nivelamento direcionado a essas posições. Esse é o quadro geral em que se encontra o Brasil no que diz respeito a sua relação com as operações de paz. Para melhor pormenorização do tema recomenda-se a leitura completa das obras acima referenciadas.

²³¹ Atualmente o Brasil possui um contingente militar de 2186 soldados em campo, sob a bandeira da ONU, segundo o último relatório de 31 de outubro de 2011. Esse contingente tem previsão de redução, visto que seu número atual se deve às emergências causadas pelo terremoto em janeiro de 2011. Disponível em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2011/oct11_3.pdf> Acesso em: 19 nov. 2011.

²³² Para o Brasil, a liderança da operação em si constituiu uma modificação na Política Externa Brasileira (PEB). Há uma transformação significativa decorrente da aceitação do Brasil em liderar uma operação de paz de categoria de imposição de paz (*peace-enforcement*), a qual se utiliza da força, mesmo que limitada, judiciosa e baseada no mandato constitutivo da operação. Em que pese essas ressalvas, *grosso modo*, a operação é qualificada para fazer uso da força no

Conselho de Segurança; c) por ter mais acesso à bibliografia geral e específica sobre a operação; e) por ser um instituto já estabilizado, atuando desde 2004 naquele país; e f) apresentar exemplos práticos dos tópicos trabalhados, previamente, no decorrer da dissertação.

Vale destacar que o intuito principal é a análise do instituto em si e não o contexto do Haiti. Em outras palavras, quer-se priorizar a observação de como a operação veio se desenvolvendo até final de 2011, aplicando os pontos trazidos nos capítulos anteriores.

Haiti. Para o Brasil, especificamente, isso significou romper com a tradição de sua PEB, a qual tornou o país “reconhecido internacionalmente por sua vocação pacífica para a resolução de conflitos e, sobretudo, por sua oposição à intervenção estrangeira nos problemas internos dos demais estados nacionais.” PAIXÃO. *O impacto dos novos parâmetros adotados pela ONU para as operações de paz na tradição da Política Externa Brasileira*. p. 3. Num primeiro momento, visualiza-se uma incompatibilidade com o discurso tradicional da PEB em não se utilizar qualquer nível de força para resolução de questões conflituosas ou na prestação de auxílio internacional, com a categoria de ação da MINUSTAH e a aceitação do Brasil em ter o papel de liderá-la. Em seu trabalho, Severino de Ramos Bento da Paixão traz os pormenores das etapas da modificação da PEB. O que vale destacar, nesse momento, é que essa alteração da posição brasileira, deu-se por um objetivo maior visado pelo país, ou seja, “como parte de uma estratégia mais ampla de política internacional: a mencionada busca por espaços onde possa exercer relativa autonomia, um objetivo que, na percepção do governo, supera os custos e fortalece o papel internacional do País.” PAIXÃO. *O impacto dos novos parâmetros adotados pela ONU para as operações de paz na tradição da Política Externa Brasileira*. p. 62. Assim, como a ONU deu-se conta das modificações do cenário internacional pós Guerra Fria e, conseqüentemente, na mutação dos tipos da maioria dos conflitos de inter-estatais para intraestatais, o Brasil viu-se compelido a igualmente reavaliar sua maneira de agir nesse novo contexto, de forma a ser efetivo e salvaguardar sua tradição pacifista. Isso, pois nesses novos cenários, apenas brandir a bandeira da paz mostrava-se insuficiente, indicando que, para se manter a paz acordada entre as partes, era importante considerar a possibilidade do uso controlado da força, sob pena de se tornar indiferente à realidade de conflito e relegar as operações de paz à ineficácia e ao descrédito internacional. Podem-se ilustrar tais debates sobre as adaptações sofridas com o que foi descrito sobre as questões dos princípios das operações de paz no ponto 1.3 deste trabalho. No caso brasileiro, “[m]uito mais do que ajustar, corrige-se, portanto, o discurso. A paz deixa de ser o bem em si mesmo, para tornar-se um bem atrelado ao valor da não-indiferença, ou seja, da noção de que a omissão é uma forma de fugir a responsabilidade pela existência da própria paz. Deste modo, a cooperação reveste-se com um maior valor, de uma fonte transcendente a guiar os homens nos negócios do mundo. A contradição entre o discurso e a prática desaparece. O impacto na tradição, que em um primeiro momento revelara-se negativo, transforma-se em um impacto positivo, pois liga a força à responsabilidade, da qual não se deve separar.” PAIXÃO. *O impacto dos novos parâmetros adotados pela ONU para as operações de paz na tradição da Política Externa Brasileira*. p. 92. Desta maneira, ajusta-se a visão brasileira acerca de como defender sua tradicional PEB frente à resolução de conflitos internacionais sem maculá-la, fortalecendo, inclusive, uma visão mais positiva sobre a validade de se empregar operações de paz na categoria de ação de imposição de paz. Para essa categoria em si, o episódio da MINUSTAH apresenta um novo crédito quanto da efetividade das operações fazerem o uso da força quando necessária, mesmo que de forma comedida, para garantir o bom andamento do processo de paz local, diferenciando-se das experiências da UNOSOM II e da UNPROFOR, como já aludido neste trabalho – vide cap. 1.

Logicamente, fatores locais como a história do país caribenho, a formação da estrutura de governo e das instituições haitianas têm sua importância e influenciam a situação em campo. Embora sejam importantes para o desdobramento da operação, não corresponde ao foco do trabalho.

Por isso, iniciou-se com a análise sobre o que a doutrina geral das operações de paz menciona e o debate com relação às suas características, suas adaptações. Isto, no intuito de apresentar uma noção melhor do que compõe uma operação dessa categoria e o que a diferencia de outras possíveis ações no plano internacional. É evidente que os atos executados no atual Sudão do Sul pela UNAMISS, em muito se diferenciam da coalizão utilizada pela OTAN, com anuência da ONU na Líbia, ambas em 2011.

Não somente diferenciá-la, como também saber o quanto as operações se aprimoraram, acompanhando as transformações ocorridas no contexto internacional desde 1948, quando se lançou a primeira operação. Saber quais as gerações reconhecidas pela organização e pela doutrina, saber que dentro de uma mesma missão pode-se encontrar mais de uma categoria de ação e saber que todas são baseadas em três princípios chaves – consenso, imparcialidade, não uso da força, exceto em legítima defesa e em defesa do mandato – são pontos essenciais para criar uma maior sensibilidade no leitor, frente à complexidade do instituto e o seu desenvolvimento.

No que tange a questão jurídica internacional, ainda que não esteja definido em que capítulo da Carta das Nações Unidas as operações se enquadram, a própria ONU reconhece que tal exigência não invalida suas atividades. Várias justificativas contribuem para essa visão: a) o reconhecimento de que as ações desempenhadas pelas missões se encontram de acordo com todo o contexto jurídico – pareceres da CIJ, Carta Constitutiva da organização, resoluções do Conselho de Segurança, tratados internacionais que versam sobre guerra, paz, assistência em conflitos – que configuram as Nações Unidas; b) o reconhecimento por parte de seus Estados-membros da legalidade e legitimidade das mesmas; c) o advento da *Capstone Doctrine*, documento esse que traz as operações como um instituto com suas características próprias; d) além do conjunto de documentos e tratados entre as partes envolvidas em uma operação, o qual versa sobre o lançamento, desenvolvimento e término das operações.

Na etapa seguinte, ter ciência das particularidades das chamadas multidimensionais contribui para aprofundar o tema acerca das atuais

operações. Demonstram, também, um novo grau de engajamento entre as Nações Unidas e os países hóspedes das operações, no que se refere ao tipo de apoio internacional prestado, agora mais voltado para a situação intra-estatal. A diversidade de atividades, que podem ser executadas e o ingresso de outras unidades além da militar, amplia o espectro de objetivos a serem incluídos nos mandatos das missões. Elas passam a ter a faculdade de trabalhar em áreas sensíveis ao conceito clássico de soberania. Dependendo da categoria de ação, elas agem nos campos do executivo, legislativo, judiciário, prestando suporte até os limites consentido para a operação.

Recordando essas peculiaridades do instituto, têm-se a oportunidade de analisar com maior qualidade o desempenho destas, no caso prático selecionado da MINUSTAH. Será por intermédio desta que se analisarão as dificuldades de aplicação desta, de acordo com as variáveis ainda existentes no complexo das operações de paz e com as variáveis que o contexto de atuação apresenta ao longo de sua aplicação. É um exemplo de como essa ferramenta das Nações Unidas em favor de paz pode se moldar a uma situação e, por consequência das futuras análises realizadas, se esta realmente pode se apresentar como opção viável de resposta internacional a um pedido de auxílio por parte de um ou mais membros da Comunidade internacional.

Uma consequência não prevista inicialmente e que veio se fazendo presente ao longo das leituras na formulação deste capítulo, foi a observação do caminho inverso: as contribuições do episódio da MINUSTAH para o aprimoramento do próprio instituto das operações de paz e seus envolvidos. Notar-se-á que, pelas variáveis da realidade local do Haiti, alguns programas tradicionais adotados pelas operações foram mais bem adaptados para aquela situação. Em outras palavras, as experiências práticas da MINUSTAH somadas com as de outras operações, reunidas nas chamadas “Lições Aprendidas” (*Lessons Learned*), ensinaram novas formas de abordar e implementar programas próprios das missões, para melhor responder às necessidades dos locais auxiliados.

Outra consideração inicial que se deve destacar é a caracterização da MINUSTAH frente ao conteúdo aqui trabalhado. De acordo com sua resolução constitutiva, Res. 1542 de 2004²³³, a missão se enquadra como

²³³ UNITED NATIONS. Security Council. *S/RES/1542 (2004)*. Adopted by the Security Council at its 4961st meeting, on 30 April 2004. Disponível em: <[http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1542\(2004\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1542(2004))> Acesso em: 10 maio 2011.

uma operação de segunda geração, ou multidimensional, devido às frentes em que atua, trabalhadas adiante. É primariamente uma missão de imposição da paz (*peace-enforcement*), já que é autorizada pelo Conselho de Segurança a utilizar “todos os meios necessários” para executar o mandato²³⁴, expressão essa que incorpora, inclusive, o uso da força. Vale observar que esta categoria de ação foi consentida pelo governo do Haiti à época do pedido de auxílio à ONU, em 2004.

Cristalina é, ainda, a presença de atividades de outras categorias de ações, fortalecendo a idéia de que é comum a mescla entre as categorias em uma mesma operação de paz. No caso da MINUSTAH, juntamente com as características de imposição da paz, ela possui algumas das categorias de manutenção de paz (*peacekeeping*), visto que após os embates com as milícias e gangues, garante-se a segurança, para dar continuidade ao processo de reconciliação política do país. É complementada com ações de consolidação da paz (*peacebuilding*)²³⁵, apoiando medidas em conjunto com o governo haitiano, a fim de que lacunas institucionais sejam preenchidas e que se propicie o suporte necessário ao Haiti, com o intuito de que possa adotar iniciativas para o (re)construir de suas bases – executiva, legislativa, judiciária. Dessa maneira, poderá melhor participar dos atos da esfera internacional.

Tendo por base a resolução 1542 de 2004, abordar-se-ão as três frentes que foram confiadas à MINUSTAH. De acordo com o citado documento, em seu parágrafo 7º, o mandato da operação sob a égide do capítulo VII da Carta das Nações Unidas e atuará em três grandes vertentes: a) segurança e estabilidade do ambiente; b) processo político; c) direitos humanos. Os três aspectos são interligados e interdependentes, ou seja, o (in)sucesso de um afeta os demais. Essa interação consolida as palavras de Sérgio Vieira de Melo ao mencionar, já em 1995, que “[...] a expansão em direção à integração da política, do

²³⁴ Como se pode observar no texto da resolução: “*Deploing all violations of human rights, particularly against the civilian population, and urging the Transitional Government of Haiti (“Transitional Government”) to take all necessary measures to put an end to impunity and to ensure that the continued promotion and protection of human rights and the establishment of a State based on the rule of law and an independent judiciary are among its highest priorities, [...]*.” UNITED NATIONS. *S/RES/1542 (2004)*, p.1.

²³⁵ Vale lembrar, que ainda que se preveja o apoio da MINUSTAH em outras áreas – social e econômica – com o fim de promover atividades de consolidação da paz, a iniciativa e a execução de tais medidas cabem ao governo haitiano, não tendo a ONU autonomia para tal. É uma situação diversa de outras missões como a UNMIK e UNTAET que configuram-se melhor na categoria de consolidação da paz.

militar e do humanitário, *latu sensu*, [são] objetivos na resolução de conflitos. Essa integração é bem vinda, ainda assim difícil.”²³⁶

Cada qual será trabalhado de acordo com as dimensões dessa dissertação, sendo coletadas as informações mais relevantes para analisar a eficácia e eficiência do instituto para alcançar o que lhe foi incumbido: “pôr termo a impunidade e assegurar a contínua promoção e proteção dos direitos humanos e o estabelecimento de um Estado baseado num Estado de Direito e num judiciário independente [...]”.²³⁷

No decorrer desse capítulo, dar-se-á melhor noção do que pode influir na prosperidade da operação. Como já mencionados, são de duas naturezas: as dificuldades presentes do próprio instituto e os entraves gerados pelo contexto em que a missão se encontra. A primeira envolve aquelas questões já mencionadas aqui e em ressonância com o documento *A New Partnership Agenda*²³⁸ de 2009, como: a) a formulação de um mandato adequado²³⁹ para estruturar e adaptar a missão ao que se proporá realizar, assim como os recursos necessários – financeiro, humano, equipamentos; b) documentos e estratégias específicas para algumas unidades que compõem as missões²⁴⁰ para

²³⁶ “[...] *the expanding trend towards integrating the political, military and humanitarian, latu sensu, objectives in conflict-resolution. this integrations is welcome, yet uneasy.*” MELLO, Sérgio Vieira De. Humanitarian aspects of peacekeeping. In: *New Dimension of Peacekeeping*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1995, p. 143.

²³⁷ “[...] *measures to put an end to impunity and to ensure that the continued promotion and protection of human rights and the establishment of a State based on the rule of law and an independent judiciary [...]*.” UNITED NATIONS. *S/RES/1542* (2004), p.1.

²³⁸ UNITED NATIONS, Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support. *A New Partnership Agenda: Charting a New Horizon for UN Peacekeeping*. 2009. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/newhorizon.pdf>> Acesso em: 20 fev. 2010.

²³⁹ Segundo o documento da ONU, *A New Partnership Agenda* seria um mandato “claro, crível e executável” e sendo atendido pelos recursos necessários para tal empreitada. UNITED NATIONS, Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support. *A New Partnership Agenda: Charting a New Horizon for UN Peacekeeping*, p. 2.

²⁴⁰ A exemplo, temos o reconhecimento da UNPOL nessa questão em que: “*For United Nations Police to be able to contribute to the implementation of complex multi-dimensional mandates, one key requirement is the existence of appropriate guidance material, procedures and training. The Police Division is continuing to develop the Strategic Doctrinal Framework for International Police Peacekeeping (SDF) that would place individual guidance documents into a meaningful context. This effort aims at enhancing the effectiveness of UN police work through more consistent and harmonized approaches to the provision of public safety, police development and support to host-state police services as well as through a more sophisticated staff recruitment system that generates the necessary specialized skills and experience. The development of the SDF fully reflects recommendations made in the “New Horizons” initiative with regard to elaborating standards for international police, developing capacities and engaging Member States from the outset of the process.*” UNITED NATIONS. *UN Police Magazine*. 6ª ed. Jan. 2011, p. 2.

garantir seu melhor desempenho; c) da vontade política de todas as partes envolvidas na questão²⁴¹, ou seja, do genuíno comprometimento com o processo político dos envolvidos, incluindo a “unidade de propósito no Conselho de Segurança, com diplomacia ativa em apoio”²⁴²; d) a questão da burocracia interna da operação e os mecanismos de cooperação entre as unidades em campo, pertencentes ou não à ONU, que refletem na velocidade de resposta da missão à necessidade real do campo; e) o treinamento, a qualificação e o comprometimento real aos objetivos da missão, por parte dos indivíduos que formam o corpo operacional da operação em todos os níveis de trabalho²⁴³.

Para as variáveis do campo de atuação, sempre dependerá do contexto em que irá agir, sendo, no caso em estudo, o da MINUSTAH. Portanto, faz-se necessário apresentar a situação em que se encontrava o Haiti, em breves passagens, antes da missão se instalar, evidenciando já algumas dessas variáveis locais que permeiam o desenrolar da operação.

No Haiti, não se tem um momento exato e pacífico para as raízes de suas tensões. Alega-se, inclusive, que “as condições para tal crise, no entanto, vêm sendo forjadas desde antes do Estado haitiano tornar-se independente do Estado francês, em 1804.”²⁴⁴ Isso devido à forma de trabalho na colônia e da divisão social local composta por europeus, negros escravos e mulatos. Estes últimos já eram considerados acima da população escrava local, possuindo alguns privilégios.

Com a independência do país e a expulsão da elite branca, deu-se uma flagrante disputa interna pelo poder, por grupos que o

²⁴¹ Como menciona Cellamari no caso da missão da UNTAG que se reflete em todas as operações: “è da notare, peraltro, che [...] l'intero processo riposa sull'accordo delle parti e sulla volontà politica di queste di partecipare con propri rappresentanti alle varie fasi dell'operazione; [...]”CELLAMARI. *Le operazioni di peace-keeping multifunzionali*, p. 99. Também pode ser mencionado o exemplo de Ruanda em que a falta de vontade política foi um dos fatores que levaram ao genocídio. Ver nota de rodapé 159.

²⁴² “Unity of purpose in the Security Council, with active diplomacy in support.” UNITED NATIONS, Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support. *A New Partnership Agenda: Charting a New Horizon for UN Peacekeeping*, p. 2.

²⁴³ Em entrevista informal, cedida no dia 17/11/2011 pelo Major Reinaldo Calderaro, da 14ª Brigada de Infantaria Motorizada, situada em Florianópolis/SC, o Major relata o descaso de alguns membros da missão com relação às suas funções. Alguns funcionários de campo que deviam fazer o reconhecimento de vilas próximas para incrementar o banco de dados da ONU para o reconhecimento da operação, simplesmente saíam pela manhã e só retornavam no final de tarde, sem ter cumprido ou cumprindo muito precariamente com suas obrigações.

²⁴⁴ CORBELLINI, Mariana D., *Haiti: da crise à MINUSTAH*. 2009, p. 17. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Disponível em: <http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/17674> Acesso em: 05 out. 2011.

reivindicavam. Essa contenda não ocorria de forma pacífica e organizada. Este ponto já caracteriza uma das principais variáveis do caso Haiti que interfere no sucesso da MINUSTAH: a relação cultural violenta entre o Estado haitiano e a sociedade civil haitiana²⁴⁵.

Desde os primeiros momentos, essa relação foi marcada pela brutalidade exacerbada, tanto na repressão de movimentos civis contrários aos da situação, quanto aos adversários políticos locais²⁴⁶. Essa violência ocorria por parte dos aparatos estatais – principalmente exército – e por aparatos clandestinos, organizados pelos grupos políticos, deixando o monopólio estatal da violência estilhaçado e extremamente autoritário. Até as primeiras eleições livres, no início da década de 1990, o país passou por uma série de regimes altamente repressores – principalmente o regime duvalierista²⁴⁷ - solidificando na vida política do Haiti a citada relação “pelo autoritarismo e pela cultura da força”²⁴⁸.

Essa herança cultural persiste, inclusive, após o período ditatorial dos duvalieristas e em todos os níveis sociais, como é fotografada por James Cockayne:

²⁴⁵ Outras variáveis que podem ser depreendidas das leituras realizadas são: a) a falta de credibilidade do próprio governo haitiano o qual se transmite à MINUSTAH; b) a falta de infra-estrutura estatal adequada; e c) o alto grau de violência resultante tanto da cultura mencionada como da atuação de organizações criminosas que movimentam, principalmente, o tráfico de drogas no Haiti. Relatórios como o *Haiti: A Future beyond Peacekeeping*, produzido pela *School of International and Public Affairs* (SIPA) da Universidade de Columbia, menciona mais um ponto fundamental que influencia os avanços da MINUSTAH. Em diversas passagens afirma, categoricamente, que “*The absence of a social contract between the haitian state and its citizens is at the core of Haiti’s fragility.*” BLASCHKE, Sea., CRAMER, Andrew Lucas; HERSH, Marcy; LAKOVITS, Carina; MAKARECHI, Leila; PALMA, Alejandro Gomez; *Haiti: A Future Beyond Peacekeeping?* New York: UN Studies Program, School of International and Public Affairs, Columbia University, 2009, p. 18. Disponível em: <http://www.sipa.columbia.edu/news_events/documents/UNSPHaitiFinalReport_v42_FINAL.pdf> Acesso em: 12 jan. 2012. Essa falta gera consequências como se verá à frente.

²⁴⁶ “Para exemplificar o alto grau de violência e insegurança persistentes no país caribenho, lembremo-nos do incêndio da Igreja St. Jean Bosco em 1988, em que fiéis partidários de Aristide, ou seja, contra o governo local, morreram queimados dentro da Igreja, como uma forma de intimidar os demais opositores.” MAIDANA. *Intervenções Internacionais: possibilidade de coexistência com o Princípio da Não Intervenção*, p. 60.

²⁴⁷ Aqui se refere ao período em que François Duvalier assume a presidência de 1957 a 1971, quando é sucedido por seu filho Jean-Claude Duvalier que ficou no poder até 1986, em que o país foi mantido em um regime de grande repressão. Para uma leitura mais detalhada vide: MATIJASCIC, Vanessa Braga. *Operações de manutenção de paz da ONU: a primeira experiência no Haiti*. Disponível em:

<[http://www.brasilhaiti.com/arquivos/Artigo.siteBrHaiti\[1\]\(1\).pdf](http://www.brasilhaiti.com/arquivos/Artigo.siteBrHaiti1.pdf)> Acesso em: 07 jun. 2009

²⁴⁸ CORBELLINI. *Haiti: da crise à MINUSTAH*. p. 17.

Desde o fim do regime no final dos anos de 1980, o controle estatal da violência foi novamente fragmentado: as classes médias e altas dependem de empresas de segurança privada altamente organizadas, enquanto as favelas do Haiti são controladas por esquemas de proteção de bairros e pela violência de gangues.²⁴⁹

Em outras palavras, tem-se, desde a época da colonização do Haiti, um problema grave de corrupção e violência interna dentro do cenário político²⁵⁰. Essa violência, originada nesse meio, alastra seus efeitos danosos em outras áreas, criando questões como as de segurança interna do país e a questão da qualidade de vida da sua própria população, submetidas à instabilidade e aos medos contínuos, pelo abuso de autoridade.

Após as primeiras eleições democráticas no Haiti, no início da década de 1990, elegeu-se o então presidente Jean Bertrand Aristide. Quando efetivado no cargo presidencial, Aristide trocou o comandante do exército, colocando o General Raoul Cédras que “ironicamente, em setembro de 1991, Cédras depôs o presidente Aristide, com o auxílio de outros integrantes da FADH [Forças Armadas do Haiti]”²⁵¹, dando início a uma nova crise.

Foi nesse período que a primeira operação da ONU foi lançada no país, a *United Nations Mission in Haiti* (UNMIH)²⁵², em setembro de

²⁴⁹ “*Since that regime’s demise in the late 1980s, the state’s control of violence has once again fragmented: the middle and upper classes rely on highly organized private security companies, while Haiti’s urban slums are controlled by neighborhood protection rackets and gang violence.*” COCKAYNE, James. Winning Haiti’s Protection Competition: Organized Crime and Peace Operations Past, Present and Future. In: *International Peacekeeping*, Vol. 16. N.1, London: Routledge, 2009, p 78.

²⁵⁰ Este cenário é o grande problema haitiano. Outro excerto que aponta como principal problema do Haiti, a questão da violência dentro do meio político afirma que: “O sentimento de que são necessárias medidas de força para solucionar os graves problemas nacionais é recorrente na retórica política do Haiti, normalmente associada ao aparelhamento da máquina administrativa com aliados políticos e à convocação de grupos paramilitares para coibir eventuais movimentos de oposição.” LEONEL FILHO, João Batista Bezerra, *Operações de Manutenção de paz da ONU: a eficácia do emprego dos contingentes de tropas no Timor Leste, na República democrática do Congo e no Haiti*. 2010, p. 122. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais), Universidade de Brasília. Disponível em: <http://repositório.bce.unb.br/bitstream/10482/7450/1/2010_JoaoBatistaBezerraLeonelFilho.pdf> Acesso em: 08 out. 2011.

²⁵¹ MATIJASCIC. *Operações de manutenção de paz da ONU: a primeira experiência no Haiti*. p.6.

²⁵² Site oficial: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unmih.htm>> Acesso em: 11 nov. 2010.

1993. Seu objetivo era auxiliar na questão do retorno do presidente eleito ao posto. A princípio, tal operação foi suspensa, pela falta de cooperação dos golpistas em seguir os acordos prévios como o “Acordo de Governors Island” de 1993, vindo somente a ser lançada depois de resolvida a situação do retorno do presidente. Tendo seu mandato adaptado, foi determinado que a missão auxiliasse o Governo a manter o ambiente seguro e estável.

Devido ao receio de sofrer outro golpe, o presidente Aristide dissolveu as FADH, sendo necessária a formulação de uma nova entidade para asseverar a segurança interna do país. Assim, a “UNMIH também auxiliou a criar, pela primeira vez na história do país, a polícia civil nacional.”²⁵³. Esta missão atuou até julho de 1997.

Após essa operação, outras se seguiram: a *United Nations Support Mission in Haiti* (UNSMIH – 1996-1997); a *United Nations Transition Mission in Haiti* (UNTMIH ago.-nov. de 1997); e por fim, a *United Nations Civilian Police Mission in Haiti* (MIPONUH 1997-2000)²⁵⁴. Todas elas focavam na prestação de auxílio na formação, treinamento e estabelecimento da Polícia Nacional Haitiana (PNH) com o intuito de profissionalizá-la e “ensiná-la” a agir dentro dos parâmetros dignos dos direitos humanos. Não obstante a tal objetivo, essas missões não possuíam um mandado executivo, ficando restritas ao apoio e a observação da PNH. Somente com a MINUSTAH é que a ONU começa a agir de maneira mais completa nessa questão, como será observado em tópico específico.

Após o retorno de Aristide ao seu posto, alguns episódios auxiliaram no agravamento da situação no país caribenho, fruto, principalmente, da cultura da força e luta pelo poder. Ao retornar à presidência, após eleições consideradas fraudulentas em 2000, Aristide passa de vítima a algoz. Em seu governo forma os *chiméres*. Essa palavra “era usada pejorativamente para se referir aos integrantes de uma nova versão das tradicionais gangues paramilitares a serviço do governo.”²⁵⁵ Estas gangues tinham o claro objetivo de fortalecer o apoio

²⁵³ “UNMIH also helped to create, for the first time in the country's history, a national civil police.” UNITED NATIONS. *United Nations Mission in Haiti* (UNMIH), *Haiti Background*. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unmih.htm>> Acesso em: 11 nov. 2010.

²⁵⁴ Para maiores informações sobre as citadas missões, sugere-se acessar a página oficial da MINUSTAH, encontrando-se na seção de *Background* os atalhos para os sites oficiais de cada missão. O site oficial da MINUSTAH é: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minustah/>> Acesso em: 11 nov. 2010.

²⁵⁵ ESCOTO, Roberto. *Construção do Estado e Democratização do Haiti: uma análise das*

a Aristide e reprimir com violência, principalmente seus opositores políticos. A PNH nesse contexto ainda não tinha estrutura para atuar, ficando impotente frente à violência local.

O quadro interno do Haiti estava se deteriorando. Além das pressões internacionais contra o modelo de controle interno utilizado por Aristide, houve o fortalecimento de “ações armadas dos grupos contrários ao governo, levando à eminência de um conflito generalizado e provocando a renúncia do presidente em fevereiro de 2004.”²⁵⁶ Com esse fato, foi realizado um pedido formal de auxílio à ONU pelos dirigentes interinos do país, resultando na criação da MINUSTAH²⁵⁷, pelo Conselho de Segurança.

Como bem observa Corbellini:

Debilidado em sua essência, o país sofreu, desde o início da década de 1990, com a desestruturação de sua polícia e com dificuldades nos processos eleitorais. Ambos estão na origem da crise social, econômica e política pela qual atravessa o Estado haitiano, porém possuem raízes em dificuldades históricas [...].²⁵⁸

É nesse contexto e com esses fatores que a operação de paz multidimensional das Nações Unidas se depara e trabalha. Diferentemente de outras operações ocorridas – UNMIK e UNTAET –, quem governa o Haiti é o governo haitiano, cabendo às Nações Unidas propiciar um suporte a este. Com o caos se instalando no país, foi necessária uma intervenção internacional sob a bandeira e sob os ideais da ONU para criar, ou ao menos se tentar criar, um ambiente mais estável nos três principais níveis já destacados, quais sejam as vertentes da segurança e estabilidade do ambiente, do processo político e dos direitos humanos.

intervenções da ONU sob o enfoque da segurança humana (1993-1996 e 2004-2008). 2009, p. 35. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais), Universidade de Brasília. Disponível em: <http://repositorio.bce.unb.br/bitstream/10482/4933/1/2009_RobertoEscoto.pdf> Acesso em: 29 nov. 2011.

²⁵⁶ LEONEL FILHO, *Operações de Manutenção de paz da ONU: a eficácia do emprego dos contingentes de tropas no Timor Leste, na República democrática do Congo e no Haiti*, p. 121.

²⁵⁷ Para uma visão completa do organograma da MINUSTAH vide: CORBELLINI. *Haiti: da crise à MINUSTAH*. p. 108.

²⁵⁸ CORBELLINI. *Haiti: da crise à MINUSTAH*. p.101.

3.2 AS TRÊS RESPONSABILIDADES DA ONU: DA SEGURANÇA E ESTABILIDADE DO AMBIENTE, DO PROCESSO POLÍTICO E DOS DIREITOS HUMANOS

A ONU focou-se nessas três principais áreas para atuar em conjunto com o Governo Transitório haitiano a partir de 2004. Decerto que essas áreas não são vistas e trabalhadas em total isolamento. Elas são interligadas e possuem reflexos diretos umas sobre as outras.

Nessa parte, far-se-á uma avaliação mais crítica do desenvolvimento da MINUSTAH nas citadas áreas. O que se deseja observar é: se, no caso específico do Haiti, o instituto da missão correspondeu ao esperado? Esse instrumento se adaptou à realidade, auxiliando no melhoramento da situação? Trar-se-ão os principais entraves de cada esfera para se observar o que está sendo feito e o que obstaculiza a operação de concretizar as diretivas estabelecidas em seu mandato constitutivo. Dessa forma, pode-se analisar com maior propriedade as diversas censuras feitas ao desempenho da ONU no Haiti e do instituto das operações de paz em si.

Vale lembrar que as observações e opiniões expressas são baseadas em reflexões acerca de leituras de trabalhos acadêmicos, documentos, relatórios nacionais e internacionais sobre o episódio que delimitam o tema, além de entrevistas informais com membros que participaram de operações de paz, todos já citados e relacionados neste trabalho. As críticas mais severas em relação à MINUSTAH são retiradas, principalmente, dos estudos publicados pela *HealthRoots Student Organization da Harvard School of Public Health* intitulado *MINUSTAH: Keeping the peace, or conspiring against it? A review of the human rights record of the United Nations Stabilization Mission in Haiti 2010-2011*.²⁵⁹

²⁵⁹ HEALTHROOTS STUDENT ORGANIZATION; *MINUSTAH: Keeping the peace, or conspiring against it? A review of the human rights record of the United Nations Stabilization Mission in Haiti 2010-2011*. Cambridge: Harvard School of Public Health; 2011. Disponível em: <<http://isites.harvard.edu/fs/docs/icb.topic996528.files/MINUSTAH-White-Paper1.pdf>> Acesso em: 13 jan. 2012. Vide também: BLASCHKE, Sean et al., *Haiti: A Future Beyond Peacekeeping? 2009*; BHATIA, Pooja; LITMAN, Benjamin S.; *Keeping the Peace in Haiti? An Assessment of the United Nations Stabilization Mission in Haiti Using Compliance with its Prescribed Mandate as a Barometer for Success*. Cambridge: Harvard Law Student Advocates for Human Rights, 2005. Disponível em: <<http://www.law.harvard.edu/programs/hrp/documents/haitireport.pdf>> Acesso em: 12 jan. 2012; GERTZ, Helena. Ricardo Seitenfus: “Haiti põe em xeque a ajuda internacional”; *Correio Internacional*. Genebra, 07, janeiro, 2011. Disponível em:

3.2.1 Segurança e estabilidade do ambiente

Elegeram-se inicialmente essa questão, em concordância com a opinião de Marcello Yoshida²⁶⁰, por esta ser a área de mais fácil atuação das três. Como anteriormente mencionado, a MINUSTAH é uma operação de categoria de imposição de paz, sendo, desde sua formalização, preparada para agir como tal. Isso quer significar que as finalidades da operação já eram claras e moldadas para fazer o uso da força já nos moldes apresentados inicialmente neste trabalho, ou seja, uso da força abrangendo o conceito de “defesa do mandato”²⁶¹. Com isso, não soa incômodo o uso comedido da violência em campo, por parte das tropas de paz, sempre observando o que foi estabelecido de forma mais específica nas RoEs, definida em conjunto pela ONU e pelos envolvidos.

Assim, as variantes encontradas em outros contextos como da UNPROFOR e UNASOM II não se fazem presentes como: a) a questão das tropas estarem devidamente armadas para cumprir com a defesa do mandato; b) não se ter que mudar as características da categoria de ação da missão de manutenção da paz, para imposição da paz; c) ter o mandato já especificado, a forma de abordagem da situação em campo e elaborado os demais documentos com essa visão. Porquanto, a MINUSTAH, composta de um número inicial apropriado, de indivíduos preparados para atuar em condições bem determinadas, não teve grandes dificuldades de restaurar e manter a segurança interna do Haiti²⁶².

<<http://www.correiointernacional.com/archives/5038>> Acesso em: 19 jan. 2012.

²⁶⁰ Vide nota 218.

²⁶¹ Questão debatida no ponto 1.3.1.3 deste trabalho, ao mencionar o desenvolvimento deste princípio das operações.

²⁶² A MINUSTAH está focada em seis pontos, no que concerne a segurança: “Acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations with regard to Section I below, decides that MINUSTAH shall have the following mandate:

I. Secure and Stable Environment:

(a) in support of the Transitional Government, to ensure a secure and stable environment within which the constitutional and political process in Haiti can take place;

(b) to assist the Transitional Government in monitoring, restructuring and reforming the Haitian National Police, consistent with democratic policing standards, including through the vetting and certification of its personnel, advising on its reorganization and training, including gender training, as well as monitoring/mentoring members of the Haitian National Police;

(c) to assist the Transitional Government, particularly the Haitian National Police, with comprehensive and sustainable Disarmament, Demobilization and Reintegration (DDR) programmes for all armed groups, including women and children associated with such groups, as well as weapons control and public security measures;

Ao se mencionar a segurança interna, refere-se à segurança em grande escala, ou seja, obstar a ocorrência de grandes convulsões sociais e violência generalizada no seio do país. A criação de um ambiente mais estável era fundamental para que as outras duas áreas de atuação da missão pudessem ter chances de melhoramento. Graças ao estabelecimento dessa segurança é que se permitiu um ambiente propício para outro grande desafio da operação no Haiti, a reconciliação nacional através do diálogo político, tratado em tópico específico. Nesse aspecto, pode-se considerar que a operação obteve êxito.

Ainda se observa que em questões mais específicas de segurança, como o controle do crime organizado do tráfico de drogas e armas são temas que a MINUSTAH segue confrontando e que geram críticas. São variáveis preocupantes, pois o país ainda serve de rota de drogas da América do Sul para os mercados dos Estados Unidos e Europa²⁶³. Analisando os relatórios do Secretário Geral sobre o andamento da operação desde 2004²⁶⁴, esses fatores sempre são motivos de considerações. São os principais dilemas com os quais a MINUSTAH vem se esforçando em, ao menos, diminuir a ocorrência, já que a questão do tráfico, por exemplo, enseja outras dificuldades e requer medidas outras que apenas às de segurança. Os recursos dessa atividade acabam por alimentar grupos armados, gangues e profissionais corruptos

(d) to assist with the restoration and maintenance of the rule of law, public safety and public order in Haiti through the provision inter alia of operational support to the Haitian National Police and the Haitian Coast Guard, as well as with their institutional strengthening, including the re-establishment of the corrections system;

(e) to protect United Nations personnel, facilities, installations and equipment and to ensure the security and freedom of movement of its personnel, taking into account the primary responsibility of the Transitional Government in that regard;

(f) to protect civilians under imminent threat of physical violence, within its capabilities and areas of deployment, without prejudice to the responsibilities of the Transitional Government and of police authorities; [...]" UNITED NATIONS, Security Council. S/RES/1542 (2004), p. 2-3.

²⁶³ Esse é outro fator em que a MINUSTAH e as operações de paz em geral enfrentam quando há a presença do crime organizado, principalmente referente ao tráfico de drogas. Devido à essa rede agir além das fronteiras do país hospede, esta fica limitada a solucionar parte do problema, visto que estas atividades atuam em outros países. Referente a esse ponto James Cockayne trabalha em seu artigo a possibilidade das operações de paz realizarem ações transfronteiriças em conjunto com as autoridades locais, para tentar inibir o fluxo desses contrabandos, auxiliando no fortalecimento do processo de paz, não obstante isso atualmente fuja da alçada delas. Para maior aprofundamento vide: COCKAYNE, James. *Winning Haiti's Protection Competition: Organized Crime and Peace Operations Past, Present and Future*. In: *International Peacekeeping*, Vol. 16. N.1, London: Routledge, 2009, pp.77-99.

²⁶⁴ Todos disponíveis em:
 <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minustah/reports.shtml>> Acesso em: 20 nov. 2011.

presentes nos poderes do governo haitiano, gerando um contra-fluxo na procura da estabilização do Haiti.

Segundo os relatórios do Secretário Geral sobre a situação do país caribenho, em 2007, houve ações mais incisivas com relação ao crime organizado²⁶⁵. Após essas ações, obteve-se uma maior segurança nos centros urbanos. O efetivo, principalmente o militar, seguindo suas novas atribuições das atividades de operações multidimensionais, veio executar um papel fundamental no controle da situação. Promoveram-se, nesse período, ações incisivas em um padrão semelhante ao executado pelas ações de pacificação realizadas no Rio de Janeiro em 2011²⁶⁶.

Entretanto, nesse tipo de embate entre os grupos existentes no Haiti e as funções da MINUSTAH, críticas por parte dos observadores internacionais e ONGs se fazem presentes. Isso ocorre quando, em meio a uma operação de apaziguamento de uma área violenta, a população civil envolve-se, de forma indevida, causando óbitos ou até mesmo com a prisão injusta de civis que se encontravam no local. Tal equívoco pode ocorrer devido à censurada dificuldade de comunicação entre a população civil haitiana e a grande massa de operadores da paz em campo, visto que muitos não falam Francês nem Crioulo. Essa situação diminui a comunicação essencial entre as partes, ainda que a operação conte com alguns tradutores²⁶⁷. Essa dificuldade também se infiltra em outras áreas como em procedimentos investigativos e situações de

²⁶⁵ Vale lembrar que nesse ano, um fator que permitiu esse enfoque foi a já ocorrência das eleições haitianas em 2006. A ocorrência dessas eleições era basilar para o melhoramento das demais vertentes. No relatório do Secretário Geral pode se observar que: “7 *Security operations.*

21. *There have been significant improvements in the security situation, particularly in the urban areas that had previously been under gang control. The restoration of those areas to State authority represents an important stride forward. In the regions, the security situation remains relatively calm. However, the situation is still fragile (see para. 26 below), and the gains achieved need to be consolidated in order to prevent backsliding and promote long-term stability.*” UNITED NATIONS, Security Council. *S/RES/503 (2007) Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti*, p. 5. Disponível em: <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2007/503> Acesso em: 22 nov. 2011.

²⁶⁶ Aqui se faz referência às ações da Unidade de Polícia Pacificadora (UPP) ocorridas em 2011, na qual se fez a ocupação das favelas da cidade do Rio de Janeiro com o intuito de desarticular o crime organizado através de ocupação militar, seguida de ações de cunho social. Maiores informações vide: <<http://upprj.com/wp/>> Acesso em: 11 dez. 2011.

²⁶⁷ “*The organizational failure of MINUSTAH to recruit enough French and Kreyòl speakers on the ground compounds these issues, leading to the avoidance of engagement and investigation due to language barriers.*” HEALTHROOTS STUDENT ORGANIZATION; MINUSTAH: *Keeping the peace, or conspiring against it? A review of the human rights record of the United Nations Stabilization Mission in Haiti 2010-2011*, p.11.

patrulhamento, principalmente nos campos de IDP, após o terremoto de 2010.

Ainda na questão envolvendo as gangues e grupos armados, a ONU também é criticada por ineficiência quanto ao seu programa de DDR para lidar com essas situações. Ela demorou a observar que seu programa não estava resolvendo a questão das armas em mãos dos grupos, devido às características locais que impediam esse tipo de programa. Após essas censuras, a organização vem recolhendo experiências tanto do Haiti como de outras missões em que o DDR não gera os efeitos esperados e desenvolve medidas para melhor adequar os objetivos do programa à realidade local, não sendo diferente, o caso haitiano. DDR, como já mencionado, é um programa aplicado pelas operações de paz para auxiliar no desarmamento de grupos locais, com o intuito de reinseri-los na sociedade e na vida civil. Contudo, esse programa é moldado para lidar com situações mais comuns às operações tradicionais em que se trabalha com milícias, de certa hierarquia militar, atuando do topo dela para a base. Nesses episódios se enquadram, por exemplo, os casos como da Serra Leoa (*United Nations Mission in Sierra Leone – UNAMSIL*)²⁶⁸ e do Moçambique (*United Nations Operation in Mozambique – ONUMOZ*)²⁶⁹, os quais foram considerados

²⁶⁸ Missão iniciada em 22 de outubro de 1999, com término em 31 de dezembro de 2005, com o objetivo de auxiliar na implementação do *Lomé Peace Agreement* e na condução do programa de DDR no país. A operação é tida como um sucesso, principalmente neste programa de DDR visto que atingiu mais de 75.000 ex combatentes, incluindo as “crianças soldados”, das principais facções locais. O programa foi bem sucedido devido alguns pontos como: a) ambiente que permitia a aplicação do programa; b) os soldados da UNAMSIL que garantiam a segurança local enquanto as fases se seguiam; c) parcerias como as da UNICEF e outras entidades, com relação ao atendimento das mais de 6.000 “crianças soldados”, promovendo o encontro com a família; d) a boa utilização de campanhas de publicidade as quais explicavam os pontos do acordo de paz, dos exercícios de DDR, da colaboração das milícias em todo o processo. Apesar de se reconhecer o bom desempenho do programa, a ONU reconhece que a fase de reintegração ainda não está completa. Isso, pois, depende do governo local criar condições de absorver a mão de obra formada pela implementação do DDR. Assim, “*Most have now joined the large pool of the unemployed and unless the economy generates more jobs, the presence of former fighters roaming the streets will continue to be one of the Government’s major challenges.*” UNITED NATIONS, *Sierra Leone – UNAMSIL – End of Mission* Press Kit, 2005, p.1. Disponível em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unamsil/factsheet1_DDR.pdf> Acesso em: 23 jan. 2012.

²⁶⁹ A operação esteve ativa de dezembro de 1992 a dezembro de 1994. Foi criada para auxiliar na implementação do *General Peace Agreement*, assinado pelo Presidente da Resistência Nacional Moçambicana e o Presidente da República do Moçambique. O programa de DDR era voltado a absorver os combatentes das duas partes em um único exército nacional ou readequá-los à vida em sociedade, profissionalizando-os. A fase de desmobilização foi considerada, à época, a melhor aplicada em relação às demais operações, pois conseguiu abranger quase a

êxitos. Em casos como do Haiti, a operação observou a inaplicabilidade do programa em sua forma tradicional, vindo a desenvolver outro método de abordagem reconhecida, atualmente, como DDR de Segunda Geração. Elas são mais flexíveis, procuram lidar com “grupos indisciplinados”, aplicadas simultaneamente ou em conjunto com o DDR tradicional. No caso do Haiti, a MINUSTAH implementou o programa de Redução da Violência na Comunidade (*Community Violence Reduction programmes – CVR*) com ações ajustadas para a realidade local²⁷⁰. Ainda, assim, requer tempo para que o programa atinja seus objetivos, tempo esse ameaçado pelos constantes protestos de grupos anti-MINUSTAH. Para este trabalho, pode-se dizer que ocorreu o caminho inverso do proposto pela pesquisa, decorre um exemplo em que o caso prático selecionado auxiliou no aprimoramento do instituto em si.

Doravante, a mencionada dificuldade imediata da comunicação, uma situação paradoxal pode ser observada ao se comparar os estudos já

totalidade dos soldados dos dois lados. Essa conquista garantiu um maior controle das tensões e de possíveis medidas de revitalização dos embates bélicos pelas partes. Ainda como no caso de Serra Leoa, os ganhos e estabilidade conseguidos nas fases anteriores do DDR dependem da fase de reintegração, a qual está sujeita ao desempenho do governo e sua capacidade de absorver em seu mercado interno esses novos cidadãos. Esta fase ainda apresenta dificuldades em receber todos os ex-combatentes. “*Mozambique has gone back to the drawing board by recognising the need to address the concerns of former combatants several years after the civil war.*” ALUSALA Nelson; DYE, Dominique. Reintegration in Mozambique: an unresolved affair. In: *Institute for Security Studies (ISS)*, paper 217, Setembro 2010, p. 9. Disponível em: <http://www.humansecuritygateway.com/documents/ISS_ReintegrationinMozambique_AnUnresolvedAffair.pdf> Acesso em: 23 jan. 2012. Mesmo as fases anteriores tiveram que superar desajuste durante o processo, portanto, para um maior aprofundamento do caso de DDR em Moçambique vide também: BORGES COELHO, João Paulo; VINES, Alex. *Pilot Study on Demobilization and re-integration of ex-combatants in Mozambique*. Oxford: University of Oxford, 1994. Disponível em: <http://repository.forcedmigration.org/show_metadata.jsp?pid=fmo:1207> Acesso em: 23 jan. 2012.

²⁷⁰ “*In conjunction with the CVR programme established by MINUSTAH, Viva Rio (a Brazil based NGO) implemented the Mobilization, Disarmament and Inclusion into Society (MDI) program to address the root causes of youth associated with violence, which is a key security issue in Haiti. MDI was initiated in Port-au-Prince with the signing of a “micropeace agreement” between leaders of various armed groups in one of the most volatile neighborhoods in the capital. The programme touched on several areas including gun control, anti-organized crime initiatives, education and job training. The innovative approach involved music scholarships and community events. The programme was initiated and monitored by Viva Rio and the National Commission on DRR, in partnership with MINUSTAH.*” UNITED NATIONS. *Second generation disarmament, demobilization and reintegration (DDR) practices in peace operations: a contribution to the new horizon discussion on challenges and opportunities for UN Peacekeeping*. New York: United Nations, 2010, p.26. Disponível em: <http://unddr.org/docs/2GDDR_ENG_WITH_COVER.pdf> Acesso em: 20 dez. 2011.

mencionados e os relatórios sobre a missão. É documentado que através do desenvolvimento de atividades de UN-CIMIC realizadas no país, o exército logrou maior aproximação da população local, garantindo assim, mais aceitação e colaboração por parte destas comunidades, de 2004 até 2011. Ainda que não se tenha a comunicação ideal entre as partes, a execução de tais atividades cooperou para uma diminuição na hostilidade inicial no contato entre os civis e os militares da MINUSTAH, demonstrando que as ações de UN-CIMIC são ações valiosas para esse engajamento. Como resultado, tem-se muitos ganhos para os objetivos da operação, a exemplo, a participação da população em QIP²⁷¹ para o melhoramento da realidade local, o oferecimento de empregos provisórios para execução dos projetos ou no angariamento de informações sensíveis para o combate e desmantelamento do crime organizado nas localidades mais violentas, como ocorreu em *Cité Soleil*.

Todavia, devido ao terremoto ocorrido em 2010, a questão do crime organizado teve uma piora. Devido a esse fenômeno natural, grande parte da população carcerária, composta por líderes de gangues e seus membros, encontraram a liberdade em meio ao caos do momento e esconderijo, principalmente nos campos de IDP. Deve-se reconhecer que a MINUSTAH logrou evitar, com respostas rápidas, uma maior generalização das agitações sociais, sendo que os “receios iniciais de grandes saques e violência no pós-terremoto não se materializaram.”²⁷²

²⁷¹ Para completar a noção já trazida nesse trabalho, os *QIP (Quick Impact Projects* ou Projetos de Impacto Rápido) são, desde o “Relatório Brahimi”, ferramentas essenciais ao processo de paz. Nas palavras de Henrique Siniciato Terra Garbino: “Esses projetos eram, no geral, obras de infraestrutura básica, de rápida implementação e planejamento, baixo orçamento e de pequena escala (por exemplo, reparação de vias, reformas em escolas, postos de saúde e perfuração de poços artesanais). [...] Entretanto, os QIPs se mostraram altamente visíveis à população, produzindo efeitos imediatos e aumentando a credibilidade dos habitantes locais nas missões da ONU.” Hoje, já contam com uma gama de atividades além das voltadas para ações de cunho humanitário como recolhimento de lixo, construção de pontes a serem usadas pela operação e pela população. Em seu trabalho também alerta das dificuldades e impactos negativos que esse tipo de projeto pode ter quando realizados de forma isolada e sem estar em consonância com a operação de paz como um todo. Alguns cuidados devem ser tomados para que não ocorra o mesmo no Afeganistão, em que esses projetos não tiveram os resultados desejados e se tornaram “NIPS” (*No Impact Projects*). Para maior aprofundamento do tema vide: GARBINO, Henrique Siniciato Terra. *Os Projetos de Impacto Rápido e o Desenvolvimento no Haiti*. 2010. Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso em Ciências Militares), Academia Militar das Agulhas Negras, p. 10 e 15.

²⁷² “Initial fears of large-scale looting and violence in the aftermath of the earthquake did not materialize.” UNITED NATIONS, Security Council. *S/RES/200 (2010) Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti*, p. 6. Disponível em: <<http://daccess-dds->

Até o último relatório do Secretário Geral, de agosto de 2011, estima-se que somente oito por cento da população carcerária anterior ao terremoto foi recapturada e por esse impasse o retorno das dificuldades nos trabalhos iniciados em 2004.

Assim como em grandes cidades, tanto de países desenvolvidos como em outros, a questão da segurança interna e o combate das mazelas como crime organizado, tráficos e violência urbana são pontos presentes na realidade haitiana. Dessa forma, a operação das Nações Unidas procura combatê-las com ações em conjunto com o governo haitiano e a PNH, sendo obviamente um embate que requer um prazo mais largo para se findar. Ainda assim é visto como essencial, pois se quer evitar temores maiores como os que sugerem que o país, devido a desordem, poderia se tornar uma opção para organizações terroristas conhecidas, servindo de base em virtude de sua posição geográfica muito estratégica. Nessa perspectiva a segurança interna no Haiti se torna relevante para terceiros.

Portanto, um aspecto fundamental que compõe as atribuições da MINUSTAH no campo da segurança abraça o treinamento e a formação de contingentes da PNH. Essa função fica sob responsabilidade primária da UNPOL. O intuito é formar um número de policiais, bem treinados e capacitados, para garantir, por conta própria, a segurança dentro das fronteiras do Haiti, respeitando os padrões de tratamento previsto na sessão de Direitos Humanos. Para tanto, desde 2004 a MINUSTAH conjuntamente com o governo haitiano e países parceiros vêm implementando planos para a reforma desses policiais, inclusive com curso de formação para os novos cadetes.

A PNH, na época do lançamento da operação, representava bem os principais problemas haitianos. Era uma polícia sem treinamento específico para atuar, agia com uso corrente da violência, abuso de autoridade, inclusive contra a sociedade a qual devia proteger, com casos de corrupção, comuns entre seus integrantes. Também era banal o envolvimento de muitos deles com organizações criminosas e com o tráfico. Somando-se a isso, não possuíam noção de como agir dentro do mínimo que se consideraria de direitos humanos. Essas características enquadram o perfil do policial haitiano, despreparado, autoritário e em número inadequado para combater as mazelas sociais e para garantir a segurança do país.

A MINUSTAH, embora fundamental nesse paulatino processo de (re)formulação, sofre de outro disparate. Num primeiro momento se têm o ganho quantitativo pelo acréscimo do número de policiais devido à constante formação de cadetes, inclusive mulheres²⁷³, para incrementar o contingente a tal ponto que a presença militar da MINUSTAH não seja mais necessária. Seguindo as determinações do Conselho de Segurança, via resolução 1542, a PNH é objeto essencial para a futura atuação independente do país. De acordo com o último relatório do Secretário Geral, em maio de 2011, já foi graduada a vigésima segunda turma de cadetes da PNH, encorpando o contingente da instituição²⁷⁴. Assim, é um processo de médio a longo prazo, sendo já posto em negociação com o governo haitiano “a formulação do próximo plano quinquenal de desenvolvimento da Polícia Nacional Haitiana, o qual irá suceder o atual plano de reforma em sua expiração em Dezembro de 2011.”²⁷⁵

Em contrapartida ao ganho quantitativo, tem-se a falta de qualidade da formação desses policiais. Devido as variantes já mencionadas – questão cultural da violência – a formação das turmas da PNH não são tidas como totais êxitos pelos estudos mais críticos. Inúmeros casos de flagrantes episódios de abuso de autoridade e desrespeito aos direitos humanos, outro ponto sob guarda da

²⁷³ Uma das preocupações da MINUSTAH nesse sentido é trabalhar essa questão de gênero num país que não favorece essa relação em sua cultura. Segundo relatos do Major Yoshida, em seu período de permanência na MINUSTAH, foi informado que no país há preferência das mulheres em permanecer grávidas. O motivo de tal predileção desse estado é que lhes garante um período de tranquilidade. Em outras palavras, não necessita realizar trabalhos forçados, não passar fome e não sofrer violência física. Esses atos não causam estranheza dentro da cultura haitiana.

²⁷⁴ “21. *The reform and strengthening of the Haitian National Police remained a priority for MINUSTAH during the reporting period. A total of 913 individuals were vetted for inclusion in the twenty-second promotion; 877 cadets, including 60 women, graduated on 20 May 2011. The vetting of prospective cadets will continue once outstanding logistical and resource requirements have been met. The Haitian National Police now stands at 10,001 officers, including 783 women. Twenty-eight officers have been trained to monitor and support the 12-month field training process for the 877 recent police graduates. Furthermore, MINUSTAH has developed and delivered additional specialized training to enhance policing capabilities with regard to first aid, gender, border activities, close protection, crowd control and judicial policing.*” UNITED NATIONS, Security Council. *S/RES/540 (2011) Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti*, p. 5. Disponível em: <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2011/540> Acesso em: 29 nov. 2011.

²⁷⁵ “[...] *the formulation of the next five-year Haitian National Police development plan, which will succeed the current reform plan upon its expiration in December 2011.*” UNITED NATIONS, Security Council. *S/RES/540 (2011) Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti*, p. 6.

MINUSTAH, são documentados diariamente pelas ONGs nacionais e internacionais de direitos humanos, por repórteres e pela população civil. Em outras palavras, a MINUSTAH não logrou ainda ajustar totalmente a conduta dos policiais haitianos no dia a dia, em como lidar com a população a qual deve proteger, sendo essa relação já historicamente complicada²⁷⁶.

Outra crítica tão grave quanto, é do envolvimento dos próprios soldados da MINUSTAH em casos de violência frente à população civil. Os mais alegados são os casos de abuso sexual, estupros e Violências Baseadas no Gênero (*Gender-Based Violence – GBV*). O caso mais recente é a do suposto abuso sexual de um jovem haitiano de dezoito anos por soldados uruguaios que compunham as tropas de paz. A ação foi gravada por um celular, sendo postada na internet²⁷⁷. Houve

²⁷⁶ Ainda hoje esses resquícios de corrupção são encontrados das mais variadas formas. Uma delas é bem mencionada pelo Major Yoshida ao completar que: “O diretor da polícia judiciária, Frantz Thermilus, confirmou que traficantes de drogas e outros criminosos infiltraram-se na PNH. Alguns policiais, inclusive, foram presos por esta conexão.” YOSHIDA, *Cenário político, social e econômico para a desmobilização do componente militar da MINUSTAH: uma proposta*, p.140. Essa traz mais uma etapa ao treinamento oferecido pela MINUSTAH, a identificação e eliminação de tais elementos no contingente.

²⁷⁷ Segundo as fontes disponíveis, o caso se deu em *Port Salut* no sul do país, provavelmente em uma base da MINUSTAH, em que fica o contingente uruaio. O vídeo gravado mostra cenas que levam a deduzir um abuso sexual por parte dos soldados. Tal vídeo ensejou o repúdio do ato abrindo três frentes de investigação: a iniciada pela ONU, pela Justiça militar uruaia e pela Justiça civil do mesmo. A Rede Nacional de Defesa dos Direitos Humanos do Haiti alegou que o jovem foi abusado duas vezes e ainda agredido pelos soldados. A ONU chegou à conclusão de que não se poderia confirmar um abuso por parte dos marinheiros uruguaios. Segundo o excerto jornalístico: “O fato é apresentado como uma “brincadeira”. De acordo com o relatório, o agredido tinha “uma relação de vizinhança e relativa amizade” com os militares que aparecem no vídeo. “O acontecimento não envolveu atos sexuais nem aberrantes”, conclui o documento. Investigadores da ONU, aparentemente, militares guatemaltecos foram à casa do haitiano supostamente abusado e verificaram que ele estava “bem” e “jamais foi ao hospital local por nenhuma doença.” EFE. Relatório descarta infração de marinheiros uruguaios no Haiti; *R7 Notícias*, 08, setembro, 2011. Disponível em: <<http://noticias.r7.com/internacional/noticias/relatório-descarta-infração-de-marinheiros-uruguaios-no-Haiti-20110908.html>> Acesso em: 22 jan. 2012. Por parte das investigações conduzidas pelo Ministério da Defesa e da Marinha uruaia, o resultado seguiu a mesma linha, contudo, a justiça militar condenou os cinco marinheiros por “má conduta” frente ao Código Penal Militar da instituição. Ainda segue o processo na Justiça civil no que se refere ao caso de abuso sexual. Independentemente do resultado e da intenção dos soldados, tal irresponsabilidade resultou em sérias consequências: a) a degradação da imagem da operação como um todo por seus opositores; b) a demissão do chefe da armada uruaia responsável pelas tropas no Haiti, o comandante Alberto Caramés; e c) um pedido formal de desculpas do presidente José Pepe Mujica ao presidente do Haiti Michel Martelly, comprometendo-se a levar a investigação às últimas consequências. Mais informações vide: HERNANES, Vladimir. Escândalo em Uruguay por uma supuesta violación de soldados a un haitiano.; *BBC*, 04, setembro, 2011. Disponível em:

protestos imediatos por parte da população frente ao ato, prejudicando, em muito, a confiabilidade na operação. Os acusados foram repatriados para seu país de origem, visto que o SOFA dá total imunidade aos soldados da ONU frente às leis haitianas²⁷⁸. Essa prerrogativa também é questionada por grupos civis que advogam para a saída da missão do país, alegando que tal fato somente agrava e desestabiliza a situação no Haiti, pelo sentimento de impunidade por parte dos membros da organização.

Alegam os estudos, de igual forma, que a operação tem reprimido fortemente protestos pacíficos ocorridos no país. São protestos que pedem a retirada da operação, devido a casos de abusos como o mencionado. Também devido a responsabilidade da ONU em causar o surto de cólera, como será melhor tratado à frente. Para os que reconhecem o papel da MINUSTAH, entre eles, o atual presidente Michel Joseph Martelly, afirmam que tais manifestações são resultados de grupos de interesses que querem causar mais instabilidade no país caribenho²⁷⁹ e beneficiar-se dela.

<http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2011/09/110904_uruguay_haiti_abusos_soldados_vh.s.html> Acesso em: 22 jan. 2012. EUROPA PRESS. Los cascos azules uruguayos sospechosos de abusos en Haití serán juzgados. *El País.com*, Madrid, 08, setembro, 2011. Disponível em: <http://www.elpais.com/articulo/internacional/cascos/azules/uruguayos/sospechosos/abusos/Haiti/seran/juzgados/elpepuint/20110908elpepuint_2/Tes> Acesso em: 22 jan. 2012. EFE. Militares uruguaios dizem que episódio no Haiti foi "brincadeira"; *Gazeta do povo*, 24, setembro, 2011. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/mundo/conteudo.phtml?id=1172921>> Acesso em: 22 jan. 2012.

²⁷⁸ Referente a essa questão, o procedimento da ONU se dá pelo repatriamento dos soldados que incidem contra as regras de condutas estabelecidas pela própria organização. Como ela não tem poder para julgar os soldados dos TCCs, o máximo que pode fazer é abrir um processo de investigação sobre o caso, além de enviar os degradantes de volta ao país de origem – repatriamento – para que este faça o devido julgamento dos envolvidos. Casos como o do Haiti não são únicos. Mesmo com medidas adotadas pela organização para inibir o mau comportamento, episódios como esse ainda ocorrem. A ONU já implementou ações como a presença de observadores da própria organização infiltrados secretamente nas missões para monitorar os comportamentos dos seus membros, as recomendações do *Zeid Report* (Res. A/59/710 de 2005) para guiar a conduta de seus membros, oferece um pré treinamento para os contingentes sobre essas regras e as locais para saberem como se portar na região da missão para que não ofendam os civis. Não obstante, a organização sempre ficará em uma situação de risco, visto que tais atitudes dependem muito mais da noção moral e de responsabilidade de cada representante seu, acrescido do severo acompanhamento por parte dos países que contribuem com pessoal na operação na fiscalização e punição de seus transgressores. Para maiores esclarecimentos sobre o processo de investigação vide a entrevista de Inga-Britt Ahlenius disponível em: <<http://apublica.org/2011/09/parte-iii-mais-abusos-menos-punicoes/>> Acesso em: 13 jan. 2012.

²⁷⁹ O próprio presidente Martelly, em discurso afirma que a MINUSTAH cometeu erros e deve sair do Haiti, contudo, não de forma imediata, sem traçar um adequado plano de retirada de

Complementando o quadro sobre a segurança no Haiti, como já demonstrado, esse tema em um processo de paz complexo não se limita a garantir a ordem no cotidiano e treinar os futuros mantenedores desta. Por sua vez, a MINUSTAH já incorporou a noção aprendida nas operações anteriores de que não somente a polícia deve ser estruturada adequadamente, mas também as questões que envolvem as LEAs, ou seja, os sistemas carcerários e judiciais. Volta-se àquela questão em que se prendem os infratores, todavia, não se tem quem os julguem ou o próprio sistema judiciário como um todo não funciona. Quando isso ocorre, tem-se mais um fator de descrédito que se refletirá na operação.

Nesse ponto o Haiti apresenta sérias dificuldades, tanto na estrutura quanto no efetivo humano qualificado para exercer suas funções. Um dos problemas iniciais do sistema judiciário é que desde 2004 até 2011, não se tinha elegido o presidente da Suprema Corte Haitiana, visto que foi ele, Boniface Alexandre, a substituir o presidente Aristide durante o governo interino vigente até 2006. Somam-se a esse fator as eventuais aposentadorias de juízes de instâncias menores sem ocorrer a devida substituição por outro, pelo fator de não se ter quem os substituam²⁸⁰. Somente em 2009 é que se tem inaugurada a Escola da Magistratura do Haiti, muito recente, portanto, para cobrir as demandas do quadro funcional do judiciário.

Já com esse agravante institucional, a MINUSTAH é acusada de não tomar medidas efetivas contra os membros da PNH que cometem excessos em suas funções. Alega-se que a operação ignora os casos de abusos, de julgamentos extrajudiciais realizados pelas comunidades, principalmente as rurais, e a ocorrência de casos de assassinatos de indivíduos por grupos paramilitares que disputam o poder local. Devido a essa fragilidade, a própria população procura meios para acertar as suas lides, por uma via semelhante à judicial²⁸¹. Isso prejudica os esforços da operação e enquanto esta e o governo do Haiti não

suas forças. Vide: ASSOCIATED PRESS. Presidente do Haiti diz que Minustah cometeu 'erros inaceitáveis', mas deve ficar; Folha.com, São Paulo, 26, Setembro, 2011. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/980294-presidente-do-haiti-diz-que-minustah-cometeu-erros-inaceitaveis-mas-deve-ficar.shtml>> Acesso em: 15 jan. 2012.

²⁸⁰ Dados retirados da já citada entrevista informal com o Major Marcello Yoshida em 06 de dezembro de 2011.

²⁸¹ Vale recordar da nota 245, ao mencionar as variáveis locais. Devido a já inexistência de um "contrato social" entre a população civil e o Estado do Haiti, é compreensível que a população procure os próprios meios de julgar, visto que já deu provas em sua história que é uma população que procura seguir com suas atividades sem depender muito do Estado.

conseguirem reformular o sistema das LEAs, essas ocorrências paralelas continuarão a advir.

A questão se agrava com o terremoto de 2010. Segundo o relatório do Secretário Geral²⁸², o judiciário foi fortemente afetado em três vertentes: em sua infra-estrutura, em seu efetivo humano e nas documentações, muitas inutilizadas pelo ocorrido. As perdas foram significativas e procura-se realizar parcerias no mesmo estilo das que vinham sendo feitas pela operação, antes do terremoto, com o intuito de normalizar a situação. “Tanto o governo do Haiti quanto a MINUSTAH, trabalhando com múltiplos parceiros multilaterais e bilaterais, deram passos importantes para construir capacidade no setor da justiça.”²⁸³ No entanto, ainda será necessário tempo para normalizar uma situação que já era precária, além de reverter as críticas mencionadas.

Percebe-se que à medida que se toma a responsabilidade por uma questão como a segurança, outros ramos conectados a ele se apresentaram tão debilitados quanto o ponto inicial. Esse fator demonstra, novamente, a importância da parceria que as operações de paz formam com as autoridades locais para a procura de meios para se estabilizar, amenizar ou até solucionar uma questão sensível ao Estado. Num caso extremo, como se configurou o do Haiti, e com o consentimento daqueles que o representavam legitimamente, as operações de paz se mostraram um valioso instrumento de auxílio para se manter a ordem interna no país, além de auxiliar no melhoramento paulatino desse setor estatal.

As conquistas até agora foram concretas, porém frágeis. Isso, pelos pontos mencionados. A MINUSTAH parece ter conseguido avanços durante seu período no Haiti no setor da segurança. Não obstante, qualquer acontecimento que saia do esperado de uma operação de paz estremece todo o processo de paz, sejam por não se alcançar os objetivos do mandato, seja por atingir a credibilidade frente à população

²⁸² “Justice

39. Much of the Mission’s work in the area of justice was halted in the immediate aftermath of the earthquake in the face of damage to the critical infrastructure of the judiciary. MINUSTAH assisted in the recovery of documents and records and worked closely with UNDP and the Ministry of Justice and Public Security to finalize a joint recovery workplan for the period up to September 2011. Major priorities are to recruit and train 30 new magistrates and to provide in-service training to current prosecutors, justices of the peace and registrars.” UNITED NATIONS, Security Council S/RES/200 (2010), p. 10.

²⁸³ “Both the Haitian government and MINUSTAH, working with multiple multilateral and bilateral partners, have taken important steps to build capacity in the justice sector.” COCKAYNE, Winning Haiti’s Protection Competition: Organized Crime and Peace Operations Past, Present and Future, p 85.

local. A operação procura construir um ambiente seguro, contudo, consolidá-lo irá requerer mais tempo. Essa medida fica a mercê da tênue diferença do tempo suficiente para deixar condições mínimas para partir do Haiti, com o tempo mínimo para que a operação não fique desgastada frente à população nacional e internacional.

3.2.2 Processo Político

Como se pode depreender da introdução histórica anteriormente mencionada, este setor é um dos pontos mais frágeis do Haiti. O quadro geral com o qual a MINUSTAH se depara é muito preocupante. Não há uma consolidação de uma cultura de democracia, os processos ditos democráticos ocorrem com a presença de focos de corrupção, intimidações e uso indiscriminado da violência. As instituições, em geral, também são débeis e, remetendo ao ponto anterior, a situação da falta de segurança, ou seu mau uso em prol de um partido político no poder, agrava ainda mais a situação local.

Como já aludido, a MINUSTAH se faz presente em solo haitiano, em meio a uma complexa crise política interna. Com a fuga para o exílio, do então presidente Aristide, assume o governo provisório em meio a uma situação política frágil. Vale recordar da cultural prática da violência nessa ceara, ao longo da história do país caribenho. Não se tinha estrutura, nem condições para realizar uma eleição confiável, aceita pela população interna e internacional para que se garantisse a legitimidade e legalidade do eleito, tendo assumido a operação, a responsabilidade de criar um ambiente para tal.

Porquanto, a missão se foca, principalmente²⁸⁴, na realização das eleições, o mais breve possível, colocando em prática uma de suas mais

²⁸⁴ A MINUSTAH no que tange ao processo político visa: “*Acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations with regard to Section I below, decides that MINUSTAH shall have the following mandate: [...]*”

II. Political Process:

- (a) to support the constitutional and political process under way in Haiti, including through good offices, and foster principles and democratic governance and institutional development;*
- (b) to assist the Transitional Government in its efforts to bring about a process of national dialogue and reconciliation;*
- (c) to assist the Transitional Government in its efforts to organize, monitor, and carry out free and fair municipal, parliamentary and presidential elections at the earliest possible date, in particular through the provision of technical, logistical, and administrative assistance and*

importantes funções: passar a crise interna de um país de um embate bélico para um embate político. Em outras palavras, quer, no caso do Haiti, favorecer a reconciliação nacional através de diálogos políticos e não por confrontos armados.

Os trabalhos da MINUSTAH contaram com a forte presença do Governo Transitório e da parceria com a Organização dos Estados Americanos (OEA). Esse tipo de ação conjunta é um exemplo que deve ser reproduzido em mais missões, inclusive a mesma é recomendada pela própria ONU em seus estudos, como consta no documento *New Horizons*. Essas ações auxiliam a organização a aliviar um pouco a carga de trabalhos a seu encargo, delegando para entidades regionais algumas atribuições-chaves. Por vezes, estas têm maior conhecimento local e de suas peculiaridades, otimizando as ações a serem empregadas na região.

No caso do Haiti, a operação delegou a OEA, via MOU, a tarefa de fazer os registros dos eleitores. No final de 2005, ano de intensos trabalhos para garantir as eleições, a organização regional já havia registrado quase cem por cento dos quatro milhões de potenciais eleitores. “A OEA, com o apoio da MINUSTAH, criou 450 postos de registro em todo o país, incluindo vários outros móveis.”²⁸⁵

O Governo Transitório, por sua vez, ficou responsável pela adequação do país em seu legislativo referente ao processo de sufrágio. A exemplo dessas medidas, temos a criação do Conselho Eleitoral Provisório, cuja função é coordenar o processo de acordo com as leis nacionais. Também se pode citar a assinatura de leis mais adequadas e que garantam a idoneidade do processo eleitoral. “Em 17 de Maio, os líderes de 34 partidos políticos assinaram a ‘Declaração de Porto Príncipe contra a corrupção’, que visa o desenvolvimento de um código ético de conduta para os partidos políticos.”²⁸⁶

continued security, with appropriate support to an electoral process with voter participation that is representative of the national demographics, including women;
(d) to assist the Transitional Government in extending State authority throughout Haiti and support good governance at local levels;” UNITED NATIONS, Security Council. S/RES/1542 (2004), p. 3.

²⁸⁵ “OAS, with the support of MINUSTAH, has established 450 registration sites throughout the country, including several mobile ones.” UNITED NATIONS, Security Council, S/RES/631 (2005), Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti, p.3. Disponível em: <<http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Haiti%20S2005631.pdf>> Acesso em: 22 nov. 2011.

²⁸⁶ “On 17 May leaders of 34 political parties signed the “Port-au-Prince declaration against corruption”, which calls for the development of an ethical code of conduct for political parties.” UNITED NATIONS, Security Council, S/RES/631 (2005), p.2.

Juntou-se aos trabalhos do Conselho, a contabilização do número de partidos e candidatos às eleições presidenciais. Até o prazo estimado, foram registrados quarenta e cinco partidos e trinta e dois candidatos à presidência²⁸⁷. Em que pese esse expressivo número, muitos dos candidatos eram vistos pela população como criminosos e líderes de gangues. Esses números igualmente demonstram bem o mosaico de tendências políticas dentro do Haiti, o que corresponde a uma fragilidade na democracia local e insegurança na pluralidade de rumos propostos ao mesmo.

À MINUSTAH coube assegurar as condições para que a almejada eleição ocorresse. Esquemas de segurança para garantir uma votação sem a presença de ameaças ou intimidações, trabalhar a opinião pública no sentido de esclarecê-la acerca do processo eleitoral foram algumas das funções desempenhadas pela operação. Nessa área, ela também ofereceu apoio para a questão de gênero, com medidas de inclusão da figura feminina em todo o processo eleitoral, tanto para votação quanto para concorrer ao cargo presidencial como aos demais, em eleições futuras. Essa questão pode ser melhor vista nas eleições para municípios e eleições locais ocorridas em 2007.

Com o fim das eleições presidenciais, pode-se observar que todo o processo eleitoral, culminando na eleição de René Garcia Préval a presidente do Haiti em 2006, pode ser considerado como um dos louros da MINUSTAH no Haiti. Com uma eleição aceita pela população local e supervisionada por inúmeros agentes observadores internacionais, resolveu-se, em parte, um dos enclaves da grave crise política do país. Isso também pôde garantir uma maior estabilidade para que se dispensasse atenção a outras áreas internas em crise. Após as eleições, outras questões foram trazidas à baila, como a necessidade de se treinar oficiais eleitorais e a criação de um Conselho Eleitoral Permanente para o país, para que se estabelecesse uma estrutura nacional para eleições vindouras.

Não obstante, ao término dessas, as funções da operação nessa questão continuaram. O então presidente Préval pode se beneficiar do apoio da MINUSTAH, tomando medidas para combater mazelas através de iniciativas governamentais contra a corrupção, contra o tráfico de drogas e armas e reformas na área judiciária, como mencionado no ponto anterior.

²⁸⁷ Números retirados do documento UNITED NATIONS, Security Council, *S/RES/631* (2005), p.3.

Da mesma forma, ficou evidente a questão de auxiliar o governo a desenvolver a prática da vida política nacional. Coligações e embates entre oposição e situação ainda eram questões sensíveis para um quadro político recém estabilizado, frágil e com uma prática política bem diversa da agora proposta. Esse tipo de entrave acaba por afetar outros círculos como segurança, economia, devido à falta de decisão política em determinado assunto. Até 2008 foi observada a dificuldade de o presidente em eleger seu primeiro ministro, dentre os sucessivos candidatos indicados para a apreciação do legislativo. Fica demonstrada a dificuldade da vida política interna do país.

A euforia se mostrou mais uma vez com a aproximação das eleições presidenciais previstas para 2010. Igualmente, ocorria uma grande preparação para tal evento. Mesmo com os entraves cotidianos da vida política haitiana, pela primeira vez se tinha, por parte dos envolvidos, um otimismo quanto ao futuro político do Haiti²⁸⁸, ou seja, de que um ciclo político inato a uma vida democrática saudável estivesse se estabelecendo no país caribenho.

Embora o entusiasmo fosse verdadeiro, alguns pontos fizeram com que as eleições realizadas em 2010 não fossem vistas de forma tão positiva. Com o terremoto de janeiro do mesmo ano, houve um abatimento na segurança política haitiana. Com a catástrofe, as eleições foram postergadas pelo Conselho Eleitoral Provisório o que gerou insegurança na concretização do processo como um todo, reaparecendo o fantasma de um possível golpe ou de convulsões violentas comuns em sua história.

Mesmo com as postergações, as eleições ocorreram ainda em 2010 e demandaram muita atenção dos envolvidos. O primeiro turno reforçou a imaturidade e fragilidade democrática do Haiti, sendo marcado por incidentes e denúncias de intimidações por parte dos candidatos, fraudes em alguns postos de registros de votos, casos isolados de violência e agitações civis.

²⁸⁸ Nas impressões do Secretário Geral: “*On 1 and 2 August, I travelled to Haiti to assess the stabilization process and to reaffirm the United Nations commitment to Haiti. I held extensive discussions with members of the Haitian Government and parliament, as well as other influential members of Haitian society, and reviewed the work of the Mission. My visit gave me a first-hand awareness of the degree to which Haiti now stands at a moment of hope unlike anything that has been possible for decades. My optimism is based upon the considerable achievements thus far, and the determination of the Haitian leadership and people to address root causes of Haiti’s crisis, with the support of the international community.*” UNITED NATIONS, Security Council. *S/RES/503 (2007) Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti*, p.16. Disponível em: <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2007/503> Acesso em: 22 nov. 2011.

A MINUSTAH é criticada por coadunar com a imposição dessa eleição considerada ilegítima, frente aos grupos da sociedade civil haitiana e observadores internacionais. Além das já mencionadas, são levantadas irregularidades como a exclusão de um dos maiores partidos do país das eleições e a incapacidade da operação, mesmo em parceria com OEA e Comunidade do Caribe (CARICOM), de garantir o voto dos haitianos. Há relatos de pessoas registradas e com o título eleitoral em mãos que não constavam na lista oficial em seus locais de votação, não podendo votar²⁸⁹.

A participação da população também foi de expressão ínfima, se comparada com as eleições de 2006. Não sendo o voto obrigatório no Haiti, estima-se que somente vinte e sete por cento dos eleitores registrados participaram, em contraste com as eleições passadas em que “a participação no 1º turno das eleições presidenciais e legislativas de 7

²⁸⁹ Segundo fontes disponíveis, os casos de impedimento de eleitores em votar, denúncias de violação de urnas, manifestações contra o processo eleitoral e que pediam um novo pleito que ocorreram em diversas localidades do país foram simplesmente ignoradas. Vide: UNITÉ PUBLICATION. Des élections sur fond de tension. MINUSTAH : Mission des Nations Unies pour la Stabilisation en Haiti. 29, novembro, 2010. Disponível em: <<http://minustah.org/?p=27963#more-27963>> Acesso em: 13 jan. 2012. O Conselho Eleitoral Provisório admitiu haverem ocorrido irregularidades, contudo elas não seriam graves a ponto de invalidar todo o escrutínio. Como resultado oficial, o Conselho divulgou que Mirlande Manigat, professora de direito de 70 anos de idade, e Jude Celestin, diretor da companhia estatal de construção civil que contava com o apoio de Préval, seguiriam para o segundo turno. Nada obstante, o então presidente Préval pediu a OEA que realizasse uma averiguação mais precisa do processo. O resultado foi a eliminação de votos tidos como irregulares pela organização regional, fazendo com que o candidato Celestin que estava em segundo lugar, caísse para a terceira posição, deixando o candidato Michael Joseph Martelly como o concorrente oficial para segundo turno. Como nesse tipo de operação de paz as organizações parceiras só podem aconselhar o país a tomar certas posições, cabia ao Conselho aceitar ou não o relatório da OEA, tornando oficial a alteração dos resultados. O então Subsecretário Geral de Operações de Paz da ONU, Alain Le Roy, afirmou que: “Tendo recebido oficialmente o relatório da missão técnica da OEA, o CEP [Conselho Eleitoral Provisório] deve agora honrar o compromisso de ter plenamente em conta as recomendações do relatório, com vista a assegurar que os resultados das eleições reflitam a vontade do povo haitiano”, [...]. “Se o CEP decidir em contrário, o Haiti pode ser confrontado com uma crise constitucional, com a possibilidade de agitação considerável e insegurança. Neste momento crítico, é fundamental que a CEP seja autorizada a realizar o seu trabalho sem interferência política”, acrescentou, exortando os Estados-Membros “a continuar a trabalhar com todas as partes para garantir que o CEP seja capaz de dirigir o processo eleitoral para um resultado que seja crível e legítimo” UNICRIO. Haiti deve respeitar resultados eleitorais de missão internacional para evitar conflitos, adverte ONU. *Centro de Informações das Nações Unidas no Brasil*, Rio de Janeiro, 21, janeiro, 2011. Disponível em: <<http://www.brasil-cs-onu.com/haiti-deve-respeitar-resultados-eleitorais-de-missao-internacional-para-evitar-conflitos-adverte-onu/>> Acesso em: 23jan. 2012. Como resultado, acatou-se ao relatório da OEA oficializando o resultado do primeiro turno das eleições de 2010 para presidente no Haiti. Juntamente a isso sobrevieram as inúmeras críticas sobre o processo eleitoral abordadas neste trabalho e nos estudos sugeridos.

de fevereiro de 2006 alcançou o patamar histórico de 63% do total dos inscritos.”²⁹⁰

A ONU chega a reconhecer as dificuldades enfrentadas nas eleições de 2010²⁹¹. Não obstante, juntamente com o Conselho Eleitoral Provisório²⁹², OEA e CARICOM definem por avaliar o primeiro turno, mesmo admitindo algumas irregularidades, as quais não chegam a invalidar o processo. Essa situação é tida como uma mácula frente aos trabalhos da MINUSTAH em garantir “eleições transparentes e credíveis”, preferindo manter os resultados, a incorrer no risco de realizar um novo turno²⁹³.

Após as verificações realizadas pela junta e a aprovação dos resultados do primeiro turno, foi realizado o segundo, em março de 2011. Nessa oportunidade, o processo eleitoral ocorreu de forma menos tumultuada, sobrevivendo poucos e isolados casos de irregularidade. Em maio do mesmo ano, Michel Joseph Martelly foi empossado como presidente do Haiti. Posteriormente às eleições, a operação começa a apoiar outras atividades no campo político. A meta é auxiliar em ações de descentralização do poder político haitiano, para melhor atender as demais localidades.

A relação entre a população e o processo eleitoral está, de alguma forma, se solidificando. Todavia, permanecem ainda como conquistas frágeis, visto a incongruência entre todas as ocorrências alegadas na

²⁹⁰ SEINTENFUS, Ricardo. *De Suez ao Haiti: a participação brasileira nas Operações de Paz*. 2006, p. 9. Disponível em: <http://www.seitenfus.com.br/arquivos/Seitenfus_-_De_Suez_ao_Haiti.pdf> Acesso em: 10 jan. 2012.

²⁹¹ Vide: UNITÉ PUBLICATION. *Des élections sur fond de tension. MINUSTAH : Mission des Nations Unies pour la Stabilisation en Haiti*. 29, novembro, 2010. Disponível em: <<http://minustah.org/?p=27963#more-27963>> Acesso em: 13 jan. 2012.

²⁹² Nas palavras de seu representante Gaillot Dorsinvil, ele “reconnaît : « il y a certainement quelques faiblesses au niveau de la logistique qui sont à l’origine des petits incidents enregistrés ça et là. Mais ce sont des problèmes que nous allons résoudre. De plus, ils ne sont pas aussi graves qu’on ne le pense. Ce qui ne pourrait donc pas justifier une annulation du scrutin. Et d’ajouter : « nous ne sommes pas en mesure pour le moment d’avancer un pourcentage de la participation à cette journée électorale. Mais nous pouvons déjà féliciter la grande mobilisation de l’électorat à l’occasion de ces élections ».” UNITÉ PUBLICATION. *Des élections sur fond de tension. MINUSTAH : Mission des Nations Unies pour la Stabilisation en Haiti*. 29, novembro, 2010. Disponível em: <<http://minustah.org/?p=27963#more-27963>> Acesso em: 13 jan. 2012.

²⁹³ “Despite the UN’s wish for “transparent and credible elections,” MINUSTAH’s blind eye towards the exclusion of political parties, voter fraud, and counting irregularities provided political legitimacy in what amounted to the systematic exclusion of a majority of the electorate.” HEALTHROOTS STUDENT ORGANIZATION; MINUSTAH: *Keeping the peace, or conspiring against it? A review of the human rights record of the United Nations Stabilization Mission in Haiti 2010-2011*. p.13.

realização do primeiro turno das eleições de 2010, em relação ao processo eleitoral de 2006. É um processo de adequação de longo prazo, necessitando de constante acompanhamento e trabalhos para se mudar, inclusive, a forma de compreender o ciclo político democrático daquele país.

É fato que em anos de independência, somente no início da década de 1990 o Haiti obteve seu primeiro presidente, democraticamente eleito. Apenas em 2006 voltaram a se realizar eleições consideradas legítimas, tanto pela população quanto pelos observadores internacionais. E de forma inédita é que, em 2011, presenciou-se a primeira passagem pacífica de poder para o novo presidente, sendo este da oposição, em que pese às severas críticas ao primeiro turno de 2010.

3.2.3 Direitos Humanos

No que concerne às atribuições da MINUSTAH no campo dos direitos humanos, esta tem a prerrogativa de auxiliar o Governo Transitório na promoção e no respeito desses direitos, fiscalizando as ações ocorridas dentro do país. Por certo que isso se estende a todos os governos subsequentes até o fim da operação. Deve-se mencionar que dentre os três campos elencados, este é o que apresenta maior dificuldade para se consolidar. Antes de prosseguir, contudo, alguns pontos devem ser ressaltados para que não ocorram enganos na avaliação.

Vale lembrar, que apesar das condições para se respeitar os direitos humanos estarem interligadas a outras áreas, não consta dentro dos encargos da missão, questões que envolvam diretamente a situação econômica e social do país²⁹⁴. Isso quer significar, que ações com esse

²⁹⁴ A MINUSTAH em seu mandato constitutivo ocupa-se: “Acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations with regard to Section I below, decides that MINUSTAH shall have the following mandate: [...]”

III. Human Rights:

(a) to support the Transitional Government as well as Haitian human rights institutions and groups in their efforts to promote and protect human rights, particularly of women and children, in order to ensure individual accountability for human rights abuses and redress for victims;

(b) to monitor and report on the human rights situation, in cooperation with the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, including on the situation of returned

cunho devem ser tomadas e administradas pelo próprio governo soberano do Haiti. Seria uma ignorância, no entanto, a operação não fazer nada a respeito nessas áreas, sendo que numa operação multidimensional, como já demonstrado, a inter-relação entre as diferentes esferas é uma realidade presente²⁹⁵.

Logo, percebe-se que a MINUSTAH não tem a função direta de elevar as condições econômicas do país, nem acabar com os entraves sociais de forma direta. O que ela faz, sim, é prestar apoio nessas áreas, quando se apresentam as oportunidades. Pode-se aludir às atividades de especialistas de outros países em atividades de assessoramento ao governo; as atividades de UN-CIMIC desenvolvida pela parte militar, como já enunciado neste trabalho; questões de aprovação de QIPs, tanto para melhorar a estrutura local para as ações da operação, como para atividades que visem exclusivamente o bem estar da população local – perfuração de poços artesianos, obras de escoamento para a época de furacões e chuvas, pontes, pavimentação de estradas, reforma de escolas, recolhimento de entulhos.

No que tange diretamente aos direitos humanos, a operação tem se esforçado para o fortalecimento de meios para a observação dessas leis, incluindo a questão das mulheres e das crianças do Haiti²⁹⁶. Rememorando o quadro inicial de 2004, a situação continua muito

refugees and displaced persons;” UNITED NATIONS, Security Council. *S/RES/1542 (2004)*, p. 3.

²⁹⁵ Como bem elucida o seguinte excerto: “As Nações Unidas podem contribuir para a economia haitiana indiretamente, mantendo o ambiente seguro e estável e apoiando o desenvolvimento da governança, o que irá permitir avanços nessa área. Mas, é preciso que haja trabalho conjunto das autoridades haitianas, dos Estados-membros, das organizações internacionais e da MINUSTAH para alcançar-se certo nível de desenvolvimento que permita manter uma paz duradoura.” YOSHIDA. *Cenário político, social e econômico para a desmobilização do componente militar da MINUSTAH: uma proposta*. p.30.

²⁹⁶ A MINUSTAH igualmente procura auxiliar na questão de gênero no Haiti. Nessa área, as conquistas são parciais. Como nas demais demandas que envolvem a cultura haitiana, esse trabalho é lento e gradual. A figura feminina é trabalhada em todos os campos da vida civil, por iniciativas da própria operação. Ela tem incluído a questão de gênero não só na esfera social, mas também nas outras duas áreas de sua responsabilidade. Promove regularmente a formação de policiais mulheres na formação de cadetes da PNH na área de segurança e incentiva a presença de candidatas nas eleições nacionais procurando promover cada vez mais a participação feminina na política do país, dando-lhes essa oportunidade de atuação. No entanto, devido às críticas já apresentadas nos pontos anteriores, a missão não evita a ocorrência dos GBV, tanto por parte da população haitiana como casos de operadores da paz. “*Beyond direct assault and exploitation, MINUSTAH has been ineffective in protecting women and girls from GBV in the displacement camps, where they are the most vulnerable to it.*” HEALTHROOTS STUDENT ORGANIZATION; MINUSTAH: *Keeping the peace, or conspiring against it? A review of the human rights record of the United Nations Stabilization Mission in Haiti 2010-2011*, p.6.

complexa. Por valores culturais, as mulheres são muito mais subjugadas, a violência é corrente em todas as áreas e o tráfico, uma forma perigosa, porém atrativa de se ter lucros envenenando o meio social. As oportunidades para uma melhora nas condições de vida eram mínimas, principalmente para a juventude haitiana, deixando-a praticamente sem perspectivas. Alguns jovens eram aliciados por gangues ou até mesmo por grupos patrocinados por políticos, em troca de prestígio e poder. Os *chiméres* formados pelo então presidente Aristides serve como exemplo dessa absorção da população jovem para grupos de violência.

Para modificar esse contexto, trabalha-se na cultura de uma população. Lapidá-la é função de longo prazo, pois sendo que a criação de mecanismos de se adquirir melhores condições de vida em detrimento das escusas e ilegais são prioritárias. Essa questão convém não só à população, como ao quadro governamental do país. A erradicação da alternativa da “cultura da violência” na política, por exemplo, é um processo paulatino de transformação, aceitação e prática de diferentes condutas.

Devido à questão dos direitos humanos serem muito influenciáveis aos avanços e retrocessos das demais áreas de atuação tanto da MINUSTAH – segurança e política – quanto do governo – economia, ações sociais –, a observação destes direitos serve de termômetro para prover uma noção dos impactos das demais esferas no cotidiano da sociedade civil haitiana. Assim, demandas como a segurança da população, do combate ao crime organizado, da capacidade do Estado desempenhar uma vida política estável e atuante, a sua capacidade de desenvolver e administrar uma política econômica crescente são exemplos de variáveis que agem diretamente no campo dos direitos humanos. Quando fatores dessa ordem não conseguem ser desempenhados como se espera, a resposta nessas áreas é imediata, causando, no mínimo, uma paralisação em sua consolidação.

Contribui para isso, itens que não são diretamente ligados à implementação dos direitos humanos, mas que influenciam indiretamente na capacidade da operação em garantir êxito, segundo ao que se comprometeu pela resolução 1542. São fatores internos do país e também externos que atingem outras searas. Eles agem de forma a obnubilar os objetivos da operação dificultando a sua devida efetivação.

Apresentando de início os fatores internos, como demonstrados no relatório do Secretário Geral de 2006, há entraves ali elencados que obstam a consolidação das transformações objetivadas. O principal seria a mencionada influência das outras áreas, por falta de “uma abordagem

abrangente, combinando reformas legais, o fortalecimento institucional, a educação cívica e apoio às organizações locais de direito.”²⁹⁷ Em outras palavras, todas essas medidas são degraus internos para a criação de um ambiente em que se manifeste os direitos humanos.

Logo, a MINUSTAH é censurada por várias razões, pois não conseguiu implementar, ainda, esse respeito pelas autoridades e impedir suas violações. Os exemplos já foram apresentados, podendo trazer as críticas da parte da segurança promovida pela operação, ser recolocados também nesta parte – principalmente, casos de abuso sexual e crimes de GBV²⁹⁸.

²⁹⁷ “47. *Development of the protection of human rights requires a comprehensive approach, combining legal reforms, institutional strengthening, civic education and support for local rights organizations.*” E continua: “*It is therefore inextricably linked with the efforts of MINUSTAH to promote security and the rule of law and to enhance the capacity of Haitian institutions, including the Haitian National Police. MINUSTAH has already provided specific training to national police officers in Port-au-Prince, Jacmel, Les Cayes, Gonaïves and Jérémie on international human rights law and the Haitian judicial system, and will continue to offer such instruction. Civic education activities have also been developed by MINUSTAH in the provinces, working in close cooperation with local non-governmental organizations. As in other areas of the MINUSTAH mandate, progress will depend upon close cooperation among MINUSTAH, the Haitian authorities and bilateral actors.*” UNITED NATIONS, Security Council. *S/RES/60 (2006) Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti*, p.11. Disponível em: <<http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Haiti%20S2006%2060.pdf>> Acesso em: 22 nov. 2011.

²⁹⁸ Esses casos têm se tornado um desafio para todos os envolvidos no processo de paz, principalmente após o terremoto de 2010 e o estabelecimento dos campos de IDP. Segundo estudos, o número desses casos subiu após o terremoto. Organizações de mulheres que procuram prestar apoio às vítimas, relatam que no período de janeiro de 2010 a outubro do mesmo ano já se tem mais de trezentas vítimas de violência sexual nos vinte e dois campos de IDP. O relatório da *CUNY Law’s International Women’s Human Rights Clinic* menciona que: “*The government of Haiti must take preventative measures to reduce the incidents of rape and sexual assault faced by women and girls living in the IDP camps. Rape survivors interviewed have noted the following issues, which require urgent attention: lack of lighting; lack private bathing facilities; lack of tents or any other secure living facilities; and lack of policing*”. CUNY SCHOOL OF LAW. *Request by the International Women’s Human Rights Clinic at the city university of New York School of Law, Madre, The Institute for Justice & Democracy in Haiti, Bureau des Avocats Internationaux, Morrison & Foerster llp, The Center for Constitutional Rights, and Women’s Link worldwide for Precautionary Measures under article 25 of the commission’s rules of procedure*. New York, 2010, p 4. Disponível em: <<http://www.law.cuny.edu/clinics/clinicalofferings/IWHRC/research/12705-petition.pdf>>. Acesso em: 23 jan. 2012. Vale lembrar das críticas com relação a MINUSTAH quanto ao patrulhamento e real assistência aos IDPs. Enquanto houver essas brechas, o controle tanto por parte do governo quanto pela MINUSTAH fica prejudicado. Os casos são dos mais variados. Segundo os relatos, do citado documento, pode-se exemplificar com as seguintes passagens: “*On October 2, 2010, two men entered the tent of a young girl armed with a stick with nails protruding from one end. Another woman who heard the commotion attempted to intervene,*” [...]; “*On July 26, 2010, a nineteen-year-old woman was raped by three men when she left her*

Decerto que se deve atentar, também, para essa dependência de fatores que deixam mais lenta a atuação da MINUSTAH nesse campo, como as (in)ações na área política e na área da segurança por parte do governo. Por exemplo, com a missão iniciada em 2004, apenas em 2006 ocorreu a primeira eleição a presidente, com a presença da MINUSTAH. Após as eleições, como visto, o próprio governo demandou tempo para lidar com suas diferenças, atrasando algumas medidas políticas e afetando os outros campos de atuação como a segurança e direitos humanos.

No campo da segurança, depois de aproximadamente dois anos é que a segurança em larga escala foi garantida, partindo-se para ações mais específicas contra o combate a gangues e o crime organizado. Ainda segue o processo de formação sem intervalos de cadetes para a PNH, a fim de que o país garanta sua própria segurança e combata a corrupção, inclusive dentro das próprias instituições. Em outras palavras, ainda estão se formando os futuros mantenedores do respeito aos direitos humanos, dentro do Haiti, e, como já exposto, mesmo com o número suficiente para realizar a segurança, o respeito a esses direitos por parte dos policiais, provavelmente, levará mais tempo.

Outro fator que influencia diretamente no respeito dos direitos humanos é a questão do Estado de Direito no país. O fortalecimento das demais LEAs é essencial para que se findem as ocorrências de prisões arbitrárias, excessivo uso da força e formas adjacente de execução. Essas reformas é que auxiliarão no funcionamento digno da justiça no país, evitando julgamentos paralelos, um tratamento desumano nas carceragens e a repetição de episódios de presos sem o devido processo legal, esquecidos por anos dentro das prisões nacionais.

É visível que os direitos humanos sofrem de inúmeras influências para um desenvolvimento consistente. Tão somente esses fatores

tent to use the outside toilet at night.”; [...] “In June of 2010, a man attempted to kidnap and sexually assault a seventeen-year-old girl. She escaped, but the man returned with three other armed men, threatening her family and demanding money. When the victim went to the police, the police told her that they could do nothing since they received “too many” reports of rape, and further suggested that it was the President’s problem, not theirs. The victim and her mother fear for their safety”. (p.4-5). Também podem ser consultados sobre o tema: MADRE, The City University of New York School of Law, Institute for Justice and Democracy in Haiti, *Our Bodies Are Still Trembling: Haitian Women Continue to Fight Against Rape, One-Year Update: January 2011*, 2011, p. 7. Disponível em: <http://www.madre.org/images/uploads/misc/1294686468_Haiti_Report_FINAL_011011_v2.pdf> Acesso em: 16 jan. 2012; HERZ, Ansel. U.N. Troops Accused of Exploiting Local Women. *Inter Press Service (IPS)*, Haiti, 07, setembro, 2011. Disponível em: <<http://ipsnews.net/news.asp?idnews=105016>> Acesso em: 23 jan. 2012.

internos já seriam responsáveis por ditar o ritmo de consolidação desses direitos por parte da MINUSTAH. Adiciona-se a esses, as causas oriundas de fora do país caribenho, que tem de enfrentá-las dentro de suas capacidades. Entre elas, citam-se as crises econômicas iniciadas em 2008, as quais influenciaram a realidade haitiana. Preços de alimentos, combustíveis sobem dificultando ainda mais o acesso da grande população a produtos básicos associados à qualidade de vida. A MINUSTAH tem procurado aliviar essas tensões com programas de “trabalho por comida”, como tentativas de amenizar a situação local e os conflitos que essa situação causa no seio da população. Para minimizar tais desconfortos, a operação distribui, semanalmente, alimentos recebidos por doação, como forma de estabilizar o quadro. Afinal, num contexto em que garantir as necessidades básicas já é um desafio, não se pode querer encontrar um meio favorável para o desenvolvimento do respeito e da execução de direitos humanos.

Soma-se a esses fatores externos, a constante ocorrência de fenômenos naturais que atingem o país e a sua população. A época de chuvas e furacões que ocorrem no segundo semestre do ano, gera mais desafios para se garantir um ambiente propício para a implementação desses direitos. Sem dúvida, o maior deles foi o terremoto de 2010, que agravou ainda mais a situação da população civil e das frágeis estruturas do governo. O terremoto em si não causou muitos retrocessos nos logros da missão, antes trouxe novas preocupações para que a operação despenda sua atenção, que até o momento não é suficiente para evitar abusos aos direitos humanos. Tem-se que reconhecer, ao menos, que a reação rápida da MINUSTAH garantiu a segurança da população em larga escala, evitando um descontrole maior da situação e grandes convulsões sociais.

Uma dessas novas preocupações foi o crescimento significativo do número de IDP no Haiti, devido a tragédia de 2010. Foram contabilizados, atualmente, cerca de seiscentos e trinta e quatro milhões de deslocados em mil acampamentos estabelecidos no país²⁹⁹. Esses acampamentos são medidas provisórias que apresentam uma carência no provimento de serviços básico³⁰⁰. Tornaram-se focos de críticas e de

²⁹⁹ Vide dados do último relatório do Secretário Geral: UNITED NATIONS, Security Council. *S/RES/540 (2011) Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti*, p.3. Disponível em: <<http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Haiti%20S2011%20540.pdf>> Acesso em: 22 nov. 2011.

³⁰⁰ “Haiti’s approximately 1-1.3 million IDPs live under makeshift shelters of bed sheets, tarps, and tents

desconfiança quanto à real capacidade da MINUSTAH em garantir a segurança e o respeito aos direitos humanos naqueles locais. É necessário recordar, no entanto, que a grande parte da infra-estrutura das maiores cidades foi drasticamente avariada ou destruída, dificultando ainda mais a situação.

Mesmo sendo medidas provisórias, os acampamentos obstaculizam o controle da operação para casos de violência, crimes organizados e GBV. Tanto a operação quanto a própria PNH é acusada de negligenciar a segurança dos campos, deixando a população a sua própria sorte, havendo várias denúncias de crimes³⁰¹, inclusive de

in overcrowded camps that largely lack basic necessities such as sanitation, access to water and food, and adequate lighting. Many displaced residents report that conditions in the camps have worsened in recent months.” MADRE, The City University of New York School of Law, Institute for Justice and Democracy in Haiti, *Our Bodies Are Still Trembling: Haitian Women Continue to Fight Against Rape, One-Year Update: January 2011*. 2011, p. 7. Disponível em: <http://www.madre.org/images/uploads/misc/1294686468_Haiti_Report_FINAL_011011_v2.pdf> Acesso em: 16 jan. 2012.

³⁰¹ Essas denúncias são verificadas em comunicados oficiais, principalmente de ONGs, sobre a situação em campo. Os casos mais alarmantes são os dos despejos forçados nos campos de IDPs. As denúncias ocorrem contra prefeitos municipais e entre aqueles que alegam ser donos do terreno onde o campo está localizado. Essa situação é degradante, visto que as condições em um campo de IDPs já são extremas, devido à falta de segurança e por serem estruturas improvisadas. Isso se completa com as ações de grupos – às vezes identificados com camisas das prefeituras locais ou até membros da PNH – que literalmente expulsam famílias de campos, incorrendo em violações legais, inclusive a Convenção Americana de Direitos Humanos e a *United Nations Guiding Principles on Internal Displacement*. “*In carrying out and allowing forced evictions of IDPs, the Haitian government has committed a range of human rights violations under the American Convention, implicating the right to life, the right to humane treatment, the right to privacy, the right to protection of the family, the rights of the child, the rights of women to live lives free of violence, as well as the rights to property, judicial protection, and due process.*” HOUSING RIGHTS REPORT. *Sylvio Cator stadium and Camp Django – the Government of Haiti’s continuing campaign to close IDP camps without respecting the human rights of displaced communities (IJDH-BAI, Center for Constitutional Rights, TransAfrica Forum)*, Washington, 09, agosto, 2011, p.7. Disponível em: <<http://ijdh.org/wordpress/wp-content/uploads/2011/08/IACHR-letter-August-9-2011-Final-REDACTED.pdf>> Acesso em: 24 jan. 2012. Quando não fecham à força o campo, esses grupos realizam incursões violentas ameaçando que posteriormente vão fechá-lo. Ainda que fiquem apenas na ameaça, o terror de mais atos se sobrepõe às inúmeras famílias ali alojadas, que não possui alternativa a não ser permanecer no campo. Casos como o Campo Django e o Campo Sylvio Cator são exemplos dessas ações ilegais de despejo forçado dos IDPs, podendo ser verificados em detalhes em: HOUSING RIGHTS REPORT. *Sylvio Cator stadium and Camp Django – the Government of Haiti’s continuing campaign to close IDP camps without respecting the human rights of displaced communities (IJDH-BAI, Center for Constitutional Rights, TransAfrica Forum)*, 2010. Vide também: UNITED NATIONS. *The humanitarian community in Haiti concerned about the increasing number of evictions in camps. Statement attributable to the Humanitarian Coordinator in Haiti*. Port au Prince, 09, setembro, 2011. Disponível em: <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Full_Report_2040.pdf> Acesso em: 24 jan. 2012; PRESS RELEASE. Rights Groups Testify Before Inter-American

fechamentos forçados de alguns campos pelos donos das terras³⁰². O patrulhamento local é difícil, pois se tornara o principal refúgio dos presos que escaparam dos cárceres naquele ano, cometendo crimes, principalmente à noite.

Em que pese as censuras, a MINUSTAH no que se refere aos IDP, essa vem tomando inúmeras medidas de apoio, como ações para garantir sua proteção física, seus direitos frente ao governo, prestando apoio, também, com seu corpo de engenheiros para a reconstrução e recuperação da infra-estrutura perdida. Ainda assim, os IDP e seus campos se tornaram mais uma questão em que a MINUSTAH deve se debruçar para manobrar os recursos que recebe, auxiliando no atendimento deles e garantindo ainda a implementação dos direitos humanos.

A última grande responsável pelas repreensões à MINUSTAH frente a questão dos direitos humanos foi o surto de cólera entre 2010 e 2011, gerando mais um desafio para a missão. Acrescido à necessidade de atendimento imediato para que o surto não se espalhasse ainda mais, a operação teve que lidar com a desconfiança da população. Isso porque se difundiu a notícia que a doença fora trazida pelo pessoal da ONU. Essa afirmação foi comprovada por estudos da própria organização, detectando o contingente portador da doença proveniente do Nepal.

Critica-se que a MINUSTAH não teve preocupação em tomar medidas básicas de saneamento para evitar a ocorrência da doença. O quadro foi agravado com o período de chuvas no país, atingindo um elevado número de civis. De igual forma, deve-se mencionar a parca infra-estrutura de saneamento básico do Haiti, já precária, antes mesmo do terremoto. Medidas e tratamentos ainda estão em curso para controlar a epidemia e curar os já enfermos que passam de quinhentos mil indivíduos.

Com esse quadro fica clara a dificuldade da operação em apresentar resultados mais satisfatórios, no que se refere aos direitos humanos. Sua presença procura guiar e aconselhar medidas que venham a implementar esses direitos, apresentando-se ainda insuficientes. Maior tempo e parcerias seriam uma possibilidade para mudar o quadro

Commission and File Legal Request on Unlawful Forced Evictions in Haiti. *Center for Constitutional Rights*. Washington, 02, novembro, 2010. Disponível em: <<http://www.ccrjustice.org/newsroom/press-releases/rights-groups-testify-inter-american-commission-and-file-legal-request-unlaw>> Acesso em: 24 jan. 2012.

³⁰² Vide: HEALTHROOTS STUDENT ORGANIZATION; MINUSTAH: *Keeping the peace, or conspiring against it? A review of the human rights record of the United Nations Stabilization Mission in Haiti 2010-2011*, p 8-9.

local, consolidando esforços com os demais departamentos das Nações Unidas, em especial a OCHA, e parceiros como ONGs e o próprio governo do Haiti.

Até o terremoto de 2010, a MINUSTAH estava garantindo pequenas conquistas nesse setor. A população já podia desfrutar de certa estabilidade e ter maior segurança ao andar nas ruas dos principais centros urbanos sem o temor dos correntes e indiscriminados sequestros relâmpagos. Devido ao contexto maior trazido até então, as melhorias eram poucas e ainda frágeis, no entanto, inéditos para a realidade a qual a população se encontrava em 2004. Por efeito, principalmente, do terremoto de 2010, do aumento dos IDP e do surto de cólera, o prazo para se ter um avanço nos índices referentes à área de direitos humanos foi postergado.

3.3 O PREVISTO, O OCORRIDO, AS PECULIARIDADES E ALGUMAS CONCLUSÕES

No intuito de findar as análises das informações trabalhadas até então, far-se-á uma exposição sucinta sobre: o que se pretendia realizar ao se imaginar a operação; o que acabou ocorrendo; e quais as noções que se pode depreender do caso, tendo em vista as particularidades do instituto. No primeiro momento, o intuito é trazer a visão máxima, ainda que utópica, de se alcançar todos os objetivos pretendidos, da melhor forma possível. No segundo, o resultado da transposição dessa ideologia para a realidade, com todas as suas variáveis – do instituto e local. Por fim, trazer alguns pontos que só são visíveis ao se ter noção do universo que forma as operações de paz, no intuito de verificar até onde é válido o apoio dado ao Estado pelo instituto, que sai de uma situação de conflito desmistificando algumas previsões.

Ao se ler a Resolução 1542 do Conselho de Segurança de 2004, vê-se a intenção da ONU, organização responsável por manter a paz e a segurança internacional, em prestar auxílio ao país. Tendo uma instituição no Haiti devidamente identificável – diferentemente de outros contextos em que não se tem configurado um governo estatal uno – as Nações Unidas definem um plano de apoio ao Governo Transitório.

Sendo uma situação em que ainda se corre o risco de uma eclosão de conflitos, além de apresentar uma sociedade violentada por diversas gangues e milícias, a escolha de agir sob a categoria de imposição de

paz se fez indispensável, embora criticada, visto que o Haiti não estava e não se encontra em uma situação de guerra propriamente dita³⁰³.

Pelas análises da organização, o que o Haiti solicitava era um apoio para retornar à normalidade. Segundo seu quadro, carecia ao país caribenho: a) uma (re)estabilização da segurança interna, em grande e pequena escala; b) um apoio para estabelecer um ciclo democrático, contendo eleições periódicas, honestas e credíveis; e c) auxiliar na promoção dos direitos humanos. Todas essas definições ocorreriam em parceria com o então Governo Transitório, estipulando-se um prazo inicial de seis meses.

Exercitando uma visão idealista, a ONU através da sua operação batizada pelo acrônimo MINUSTAH, estava devidamente formulada e pronta para efetivar essas atividades. Seu mandato era adequado e claro, o suficiente para realizar a operação. Esperar-se-ia que a curto e médio prazo, as definições dadas pela já citada resolução se concretizasse. No plano da segurança, a MINUSTAH estaria com o número necessário de soldados para fazer a segurança do país, em grande e pequena escala. Com suas atuações desmantelaria o crime organizado, as gangues e as milícias formadas inclusive por políticos, estabilizando a situação e permitindo a total segurança nas ruas do Haiti. Complementando essa questão, em pouco tempo transformaria a desvirtuada e ímproba PNH em uma polícia reta e em número suficiente para garantir a segurança nacional.

No plano da reconciliação política, a operação lograria realizar as eleições em todos os níveis, auxiliando na organização dos partidos, no registro dos eleitores e candidatos, prestando auxílio na logística das eleições e nas demais questões concernentes à vida política do Haiti. O intuito é aprimorar a resposta e a relação do Estado haitiano com sua sociedade civil, eliminando, assim, grande parte da corrupção. Dessa forma, a legislação deveria ser paulatinamente remodelada, a fim de que se promovesse a estabilidade política que, por consequência, refletir-se-ia nas demais áreas da sociedade.

Por fim, a questão dos direitos humanos não seria mais algo estranho a nenhuma camada social do Haiti. Com as pessoas

³⁰³ Vide a entrevista de Ricardo Seitenfus editado por: GERTZ, Helena. Ricardo Seitenfus: “Haiti põe em xeque a ajuda internacional”; *Correio Internacional*. Genebra, 07, janeiro, 2011. Disponível em: <<http://www.correiointernacional.com/archives/5038>> Acesso em: 19 jan. 2012. Quando o autor é perguntado sobre a produtividade dos capacetes azuis no Haiti ele inicia respondendo que: “O sistema de prevenção de litígios dentro do sistema da ONU não é adaptado ao contexto haitiano. O Haiti não é uma ameaça internacional. Nós não estamos em situação de guerra civil. O Haiti não é o Iraque nem o Afeganistão.[...]”.

devidamente informadas e conscientizadas da importância desses direitos, amenizariam, em muito, os terríveis crimes dos quais se tem notícias. Com esse respeito à noção principal de direitos humanos, direito à dignidade, grande parte das convulsões sociais e questões ligadas direta e indiretamente a esse tema – educação, saúde, segurança, estabilidade social – resultariam em avanço e aprimoramento.

Decerto que todo esse processo não ocorreria de forma isolada. Ao mesmo tempo em que a operação iria logrando seus objetivos nas citadas áreas, o próprio governo do Haiti aproveitaria o ambiente propiciado pela MINUSTAH e, por conta própria, realizaria ações em seu interior para melhorar as situações de infra-estrutura sociais e econômicas do país. Com essas atividades, os trabalhos da operação ocorreriam com maior facilidade e velocidade.

O que não se contou foi com as dificuldades que o próprio instituto apresentava e apresenta³⁰⁴, somando-se as variantes internas propiciadas pelo contexto real do Haiti. Por parte do instituto, tem-se a demora e a burocracia para se ter as liberações necessárias além da contribuição dos países membros em ceder tropas para formar a operação. A disposição real do contingente, no caso da MINUSTAH, ela foi lançada em 2004 e somente em meados de 2005 teve em campo o número inicial definido de *peacekeepers*.

Outra dificuldade enfrentada pelo instituto é a coordenação interna, visto que envolve várias seções. No caso da MINUSTAH, a implementação do sistema JMAC, em 2006, apresentou melhoramentos na coordenação e comunicação da operação como um todo. Entretanto, esse recurso não é ainda explorado em sua máxima capacidade, tanto na MINUSTAH com nas demais operações, sendo esse tema ainda foco de atenção dentro do sistema das missões³⁰⁵. No caso da operação em estudo, esses teriam sido os principais entraves quanto ao instituto em si.

³⁰⁴ Já citadas no início do terceiro capítulo: a) a formulação de um mandato adequado para estruturar e adaptar a missão a que se propõe a realizar, assim como os recursos necessários – financeiro, humano, equipamentos; b) documentos e estratégias específicas para algumas unidades que compõem as missões para garantir seu melhor desempenho; c) da vontade política de todas as partes envolvidas na questão, ou seja, do genuíno comprometimento com o processo político de todos os envolvidos incluindo a “unidade de propósito no Conselho de Segurança, com diplomacia ativa em apoio”; d) a questão da burocracia interna da operação e os mecanismos de cooperação entre as unidades em campo, pertencentes ou não à ONU, que refletem na velocidade de resposta da missão à necessidade real do campo; e e) o treinamento, a qualificação e o comprometimento real aos objetivos da missão por parte dos indivíduos que formam o corpo operacional da operação em todos os níveis de trabalho.

³⁰⁵ Deve-se lembrar, contudo, que a MINUSTAH foi capaz de oferecer uma resposta rápida à tragédia ocorrida com o terremoto de janeiro de 2010. No caso do JMAC em si, ainda se deve

Com relação ao que enfrentam em campo, a operação se deparou com um ambiente relativamente violento, de infra-estrutura precária, um governo e suas instituições fragilizadas pela crise interna e flagrante desrespeito aos direitos humanos devido à prevalência da “cultura da violência” em todos os níveis sociais. Caberia levantar a hipótese que a ONU não teria previsto, também, a citada falta de elo entre a sociedade civil haitiana e seu Estado³⁰⁶, a qual gera empecilhos na obtenção dos objetivos, além de dificultar a construção de uma imagem positiva frente à população.

Com esses fatores permeando a situação, o resultado previsto para a operação alterou-se do previsto inicialmente. No campo da segurança, a situação exigiu dos contingentes uma atuação incisiva no combate a crimes organizados e a restrição da violência banalizada nas principais cidades do Haiti. A falta de disciplina na PNH, inclusive pelas turmas de cadetes formadas sob a égide da MINUSTAH, não escaparam de situações degradantes e críticas já enunciadas neste trabalho. O crime organizado, que trabalha com os diferentes tráfico, continua a ser uma preocupação, principalmente com a fuga em massa resultante do terremoto de 2010. O sistema judiciário e carcerário, necessários para garantir um Estado de Direito, também não foi alcançado.

No campo político, as condenações com relação ao primeiro turno das eleições presidenciais de 2010 é a principal mácula trazida pelos críticos. Igualmente, em momentos anteriores, as manifestações de instabilidade e de inseguranças advindas com a possibilidade de adiantamento dessas eleições, comprovam que a sociedade haitiana ainda não confia em si e tem dificuldades de levar a cabo todo um processo eleitoral como se previa na resolução. Não somente isso, a dinâmica política ainda se encontra muito concentrada em *Port au Prince*, deixando áreas mais afastadas em estado de atenção. Soma-se, ainda a grande pluralidade de partidos no país a qual dificulta a escolha de um rumo político, atrasando decisões importantes às quais afetam diretamente o desempenho da operação.

aprender a utilizá-lo, visto que projeta resultados promissores: “*The JMAC’s potential to contribute to integration is evident along two lines: process and substance. Process roughly corresponds to the first sequence of operations that the JMAC performs, from planning to direction and collection. [...] Its substantive contribution – which, pending further empirical study, remains largely a matter of conjecture – is assessed in the section dealing with the JMAC’s other operations, including analysis, dissemination and consumption.*” SHETLER-JONES, Intelligence in Integrated UN Peacekeeping Missions: The Joint Mission Analysis Centre. In: *International Peacekeeping*, p.520.

³⁰⁶ Vide nota de rodapé número 245.

Os direitos humanos continuam a ser maciçamente violados. Devido a questões culturais, a violência se faz fortemente presente, ainda mais em relação às mulheres. Casos de crimes de GBV já eram frequentes antes da operação, tendo se maximizado com as consequências do já citado desastre natural. A preservação dos campos dos IDPs também corrobora para as dificuldades da operação em promover o respeito aos direitos humanos.

O próprio governo haitiano não se demonstrou um parceiro esperado pela MINUSTAH. Com questões que somente ele poderia solucionar, a operação fica a mercê das decisões, principalmente políticas, em alguns episódios. A dificuldade em gerar emprego, investimentos, fazer crescer a economia nacional e os padrões sociais nacionais são pontos cruciais que se interconectam com as responsabilidades da ONU no país.

Cabe, por fim, fazer um levantamento de algumas informações que são mais difíceis para aqueles que não se imergem no universo das operações de paz. São questões simples que, por vezes, escapam a alguns críticos desse instituto. Mencionar-se-á preferencialmente as questões ligadas a MINUSTAH para incrementar os argumentos e se chegar a conclusões.

Um ponto que vale destacar é a velocidade de resposta às necessidades reais de campo da operação. Nos casos de emergência, a resposta é imediata e adequada, como revelou o episódio de 2010. Já no cotidiano, a burocracia é levantada como um entrave. Até se conseguir uma liberação para responder a uma necessidade real de campo, esta já se modificaria. Vale lembrar que a burocracia tem seu lado positivo, pois tenta dar maior controle aos atos praticados pela operação. Lida-se com recursos das mais variadas naturezas, sempre voluntários e, muitas vezes, em quantidade menor do que seria o necessário para dar uma execução ideal à operação. Não raras vezes, a operação é lançada, vindo a ser completada em recursos à medida que os Estados membros da ONU colaboram com a operação e a mantém durante o seu desenvolvimento. Em que pese tais colocações, é adequado procurar meios para otimizá-la.

Outro ponto que pode ser encontrado no caso da MINUSTAH é o de se cobrar mais do que a operação se compromete. Nesse contexto, a missão é duramente censurada por não conseguir promover uma melhora nos direitos humanos e nas condições sociais do Haiti. Até certo ponto, essas críticas são válidas, visto que a realidade é diferente da objetivada pelo mandato. Não obstante, a operação se limita a apoiar

medidas para a promoção desses direitos. Incumbe, prioritariamente, ao governo haitiano desenvolver medidas para aplicá-los. Também deve melhorar o ambiente social e econômico do país, já que são os alicerces para a emancipação desses direitos na sociedade. O caso do Haiti, em especial, pela sua cultura e dificuldades históricas, essas implementações, por si só, já são desafiadoras. Não se quer onerar somente a deficiência do estado haitiano quanto à realidade social, ainda precária, e sim, afirmar que não basta lançar uma operação qualquer, sem que haja, quando se apresenta, essa parceria entre o Estado hóspede e a mesma. Deve-se rememorar, também, que a missão, nesse aspecto, auxilia de alguma maneira através dos QIPs e outras medidas. Elas melhoram as condições locais, geram empregos provisórios, quando bem aplicadas.

Mais um ponto que pode ser salientado é a duração da operação. A noção inicial é que ela seja “o mais breve possível” para evitar situações de dependências além de desgastar a sua credibilidade. Tratando especificamente da MINUSTAH, os três campos em que atua sofrem influência direta da chamada “cultura da violência”. Vale atentar, que por mais que se promovam avanços nesses quadros, a operação está lidando com um elemento complexo, a cultura. Para garantir um ambiente seguro, promover e implementar um processo político estável e crível, somando-se o respeito aos direitos humanos, deve-se mudar paulatinamente a cultura já estabelecida no país. Por ser um tema sensível, isso requer um acompanhamento de longo prazo. Em outras palavras, um tempo de dez anos ou mais, sem grandes modificações em seu contexto. Até então, a missão está entrando no oitavo ano, sobrevivendo a uma das maiores catástrofes naturais.

Talvez não seja necessária uma presença extensiva em todo o período, modificando a natureza da operação, à medida que os resultados se apresentam³⁰⁷. Tendo ciência da peculiaridade dessa operação, uma vez assumido o compromisso é preciso entender e respeitar sua complexidade e dar tempo para sua execução.

Vale a pena mencionar, igualmente, que o instituto das operações de paz são uma via para que a Comunidade internacional aja de forma

³⁰⁷ Uma questão interessante com relação ao Haiti é saber quando seria o momento certo para desmobilizar o contingente militar da MINUSTAH. Essa questão é o núcleo da tese de doutorado de Marcello Yoshida, já referenciado neste trabalho. Com maior profundidade o autor realiza um levantamento de condições mínimas que se deve ter, para que se dê início à retirada/desmobilização das tropas da MINUSTAH sem que se prejudique a realidade Haitiana. Recomenda-se a leitura da já citada obra.

coordenada em uma dada situação. Críticas, quando bem formuladas, são essenciais para a construção do instituto. Não obstante, deve-se ter claro o destinatário final delas, os Estados membros. O apoio deles, em especial dos que compõe o Conselho de Segurança, não é o único fator para o sucesso de uma operação, contudo, é um dos que mais influência³⁰⁸. A consistência de seu apoio e atenção foi primordial para diferenciar os resultados das ações da ONU em Ruanda (UNAMIR) e em Moçambique (ONUMOZ)³⁰⁹. Mais uma vez, não é questão de retirar

³⁰⁸ Yoshida faz, em seu trabalho, um elenco de fatores que levaram missões anteriores e atuais a se aproximarem mais do sucesso e do fracasso. No caso do sucesso, elenca: “Da análise das Missões encerradas, pode-se extrair diversos fatores críticos de sucesso em operações de paz. A seguir, são listados tais fatores e o país onde foi mais evidente sua presença:

- território pequeno (Croácia e Timor);
- elevado nível cultural político da população (Moçambique);
- reforma da segurança interna, abrangendo todos os âmbitos do sistema judiciário: polícia, juízes, promotores e casas de detenção (El Salvador);
- cooperação das partes em conflito (Namíbia, El Salvador e Moçambique);
- clima internacional favorável (Namíbia e Timor);
- apoio consistente do Conselho de Segurança (Moçambique);
- apoio das grandes potências (Croácia, Serra Leoa e Timor);
- apoio técnico, financeiro e político significativo da comunidade internacional (Moçambique);
- apoio dos países vizinhos (Moçambique e Croácia);
- desmobilização dos combatentes antes das eleições (Moçambique);
- reintegração dos ex-combatentes no processo político (El Salvador);
- profundo e paciente apoio de vários elementos da sociedade civil no processo de paz (Moçambique);
- disponibilidade de terras (recursos naturais) para aproveitamento imediato da população (Moçambique);
- liderança da Missão (Namíbia);
- recursos humanos e financeiros suficientes para a operação de paz (Namíbia, Moçambique, Croácia e Timor);
- clareza do Mandato (Moçambique);
- objetivo bem definido (Namíbia).”

No caso contrário: “Dentre os fatores que contribuem para o pouco êxito de uma Missão de Paz, destacaram-se:

- dificuldade do governo em estabelecer sua autoridade em todo o país (Angola);
- falta de cooperação local (Congo, Angola e Somália);
- ausência de vontade política no Conselho de Segurança (Ruanda);
- ausência de vontade política das grandes potências (Ruanda);
- falta de cooperação internacional (Congo);
- ausência de melhoria das condições de vida e bem-estar da população (Haiti);
- escassez de recursos para a Missão (Camboja e Ruanda);
- imprecisão do Mandato (Congo);
- inação diante da necessidade de intervir (Somália e Ruanda); e
- encerramento da Missão sem que instituições sustentáveis estivessem prontas (Libéria e Haiti).”

YOSHIDA. *Cenário político, social e econômico para a desmobilização do componente militar da MINUSTAH: uma proposta*, p. 116 e 117.

³⁰⁹ Sérgio Vieira de Mello, funcionário de carreira da ONU, atuando em várias operações de

as responsabilidades das operações de paz, e sim, expor todas as partes envolvidas para que se elevem os futuros debates.

Tendo essas peculiaridades em vista, é oportuno mencionar que relativo ao período de permanência da MINUSTAH no Haiti, desde 2004, o país teve, ao menos, uma estabilização em seus índices, segundo estudos. No plano político, de acordo com os gráficos do projeto Indicadores de Governança Mundial (*Worldwide Governance Indicators – WGI*), ficam expostos às nuances mencionadas em alguns índices políticos do Haiti no período de 1996 a 2009:

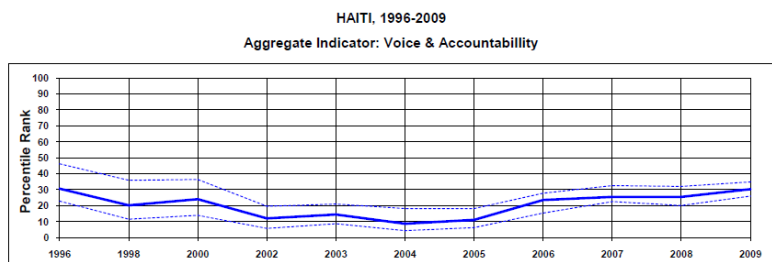


Gráfico 1 - Autoridade e Responsabilidade

Fonte: Banco Mundial (2011)

paz ,falecendo em serviço em Bagdá em agosto de 2003, em artigo publicado ressalta bem essa questão, já em grau maior, focando a ONU ao invés do instituto em tela. Ao mencionar a questão da invasão do Iraque sem a anuência da ONU e sua “incapacidade” afirma: “Este é o sinal da incapacidade política de nossa era: a incapacidade de compreender a ameaça à segurança colocada por violações generalizadas dos direitos humanos, e a incapacidade de chegar a um consenso prático na ação contra essa ameaça. [...] Precisamos esperar que os Estados membros da ONU, especialmente aqueles que integram o Conselho de Segurança [...], enfrentem essa incapacidade e a superem de uma maneira que seja baseada na responsabilidade, e não em rivalidades. Criticar a ONU pela incapacidade de alcançar um consenso sobre o Iraque é perder completamente o rumo da discussão. [...] Todos os Estados, especialmente os membros do Conselho de Segurança, deveriam abraçar esta oportunidade de examinar francamente suas relações e estudar meios de reformá-las.” MELLO, Sérgio Vieira de. Apenas os Estados Membros Podem Fazer a ONU Funcionar. In: *Sérgio Vieira de Mello: pensamento e memória*. Jacques Marcovitch (Org.), São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo/ Editora Saraiva 2004, p.227-228.

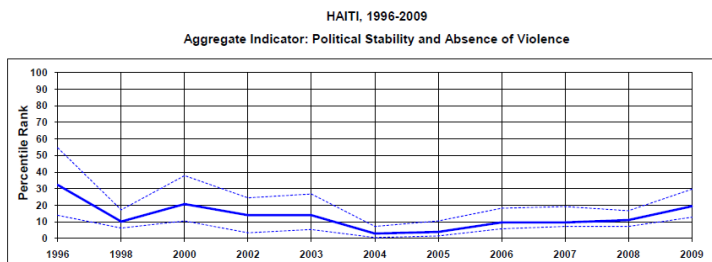


Gráfico 2 - Estabilidade Política e Ausência de Violência
Fonte: Banco Mundial (2011)

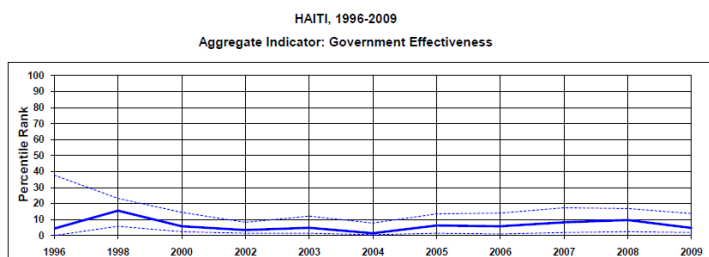


Gráfico 3 - Efetividade do Governo
Fonte: Banco Mundial (2011)

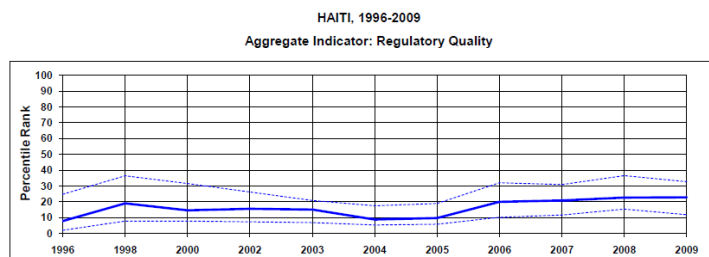


Gráfico 4 - Qualidade Regulatória
Fonte: Banco Mundial (2011)

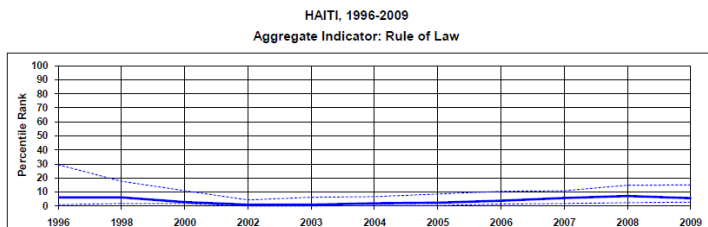


Gráfico 5 – Estado de Direito

Fonte: Banco Mundial (2011)

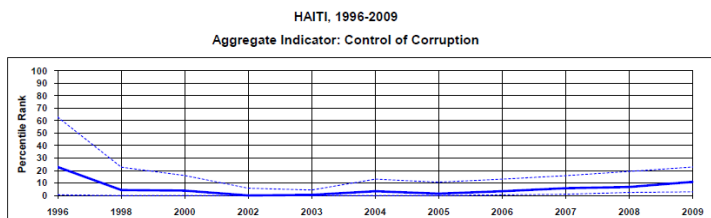


Gráfico 6 - Controle da Corrupção

Fonte: Banco Mundial (2011)

Estes dados retratam bem o período da MINUSTAH, sendo as primeiras eleições realizadas em 2006, findando um primeiro ciclo eleitoral. Mesmo com as oscilações nos gráficos, vê-se que até 2009, todos os índices estão mais altos que os do início da missão em 2004³¹⁰.

Numa análise geral em que se somam os indicadores avaliados pela *The Fund For Peace* para se gerar um *ranking* mundial sobre os países considerados “falidos”, ou seja, sem capacidade de prover o mínimo que deve para a sua população, o Haiti também apresenta diferenças. O índice estabelece a posição do país em que a 1ª posição é a pior. Assim sendo, quanto mais afastado dele, melhor a posição geral do país – posto mais alto é o de número 177, pertencente à Finlândia. Nos índices disponíveis³¹¹, tem-se a seguinte ordem para o Haiti: em 2005 – 10ª posição; 2006 – 8ª posição; 2007 – 11ª posição; 2008 – 14ª posição; 2009 – 12ª posição; 2010 – 11ª posição; 2011 – 5ª posição.

³¹⁰ Fonte: BANCO MUNDIAL. *Worldwide Governance Indicators*. Disponível em: <<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>>. Acesso em: 20 dez. 2011.

³¹¹ Para averiguar a evolução ou retrocesso de cada um dos marcadores utilizados para fazer o ranque geral, consulte: THE FUND FOR PEACE, *The failed States Index*. 2011. Disponível em: <<http://www.fundforpeace.org/global/?q=fsi>> Acesso em: 15 dez. 2011.

O que se pode depreender dos dois índices é que, mesmo com as dificuldades e erros cometidos pela operação durante o seu período de estadia, no Haiti obteve-se resultados. No caso das variações proporcionadas pela *The Fund For Peace*, pode-se interpretar em três períodos. Do ano de 2005 a 2008, registra-se uma sensível melhora nos padrões gerais do país, anos em que a MINUSTAH já estava se consolidando. De 2009 a 2010, houve uma pequena variação nas posições. Vale recordar que foram os anos seguintes à Crise Econômica Mundial de 2008, que afetou o país caribenho, principalmente na questão da importação de alimentos. A queda brusca para a 5ª posição, em 2011, é resultado do terremoto e do surto de cólera de 2010, os quais ainda são desafios tanto para o governo, quanto para a missão.

O que é digno de nota é esse complexo contexto em que se deve identificar: a) a preconização de um apoio internacional para um pedido de auxílio, de um país em vias de ou em crise interna, observando o que se idealiza fazer; b) o que ocorre na realidade, observando os obstáculos que surgem e como resolvê-los; c) para adentrar no universo do instituto das operações de paz, suas ferramentas e seus pormenores, para analisá-lo criticamente e de maneira holística.

É um exercício difícil de realizar, sem sofrer influências das tendências dos autores que lidam com esse universo. O que se pode fazer, ainda mais no caso da MINUSTAH, é observar os pró e contras³¹²

³¹² A título de conhecimento, vale mencionar duas notícias paralelas ao tema estudado. A primeira seria a recente aprovação do Conselho de Segurança da Res. 2033 de janeiro de 2012 – disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/206/23/PDF/N1220623.pdf?OpenElement>> Acesso em: 23 fev. 2012. Ela reafirma o comprometimento da organização em se aproximar mais das organizações regionais e sub-regionais, em especial a União Africana, para dar maior participação em processos de resoluções pacíficas de conflitos. Reforça, igualmente, o pacto de que todos os Estados-membros devem resolver seus impasses pelos mecanismos e ditames da Carta das Nações Unidas. Assim, seguindo os conselhos de documentos como *A New Partnership Agenda* de 2009, a ONU procura essas parcerias abrindo novas perspectivas tanto positivas pela divisão dessa responsabilidade, como negativas por não se ter ainda acertado todos os pormenores de coordenação entre as organizações, dando margem a possíveis novos equívocos. A segunda notícia faz referência ao recente grande fluxo de imigrantes provenientes do Haiti para o Brasil. Eles ingressam no país principalmente pelos os estados do Acre e do Amazonas, onde se estima que seis mil haitianos já se encontrem nas regiões. A principal preocupação dos governos desses estados não são propriamente os haitianos, e sim as condições deles tanto pela situação legal no país, como pelas questões de alimentação, estadia, saúde, emprego. Muitos chegam no intuito de melhorar o padrão de vida seu e de familiares que ficaram no país caribenho. Além dessa questão existem outras preocupações paralelas. Há a suspeita da interferência de “coiotes” que cobram grandes somas dos imigrantes haitianos para trazê-los ao Brasil, ameaçando seus familiares no Haiti caso não haja o pagamento do serviço. A reação do governo brasileiro, até então verificada, não aponta para medidas de

que a operação proporcionou, proporciona e pode vir a proporcionar ao Haiti, para que se possa avaliar ou não a utilização do instituto em situações outras ou semelhante, em tempo futuro.³¹³

estancamento desse fluxo. Pelo contrário, segundo as mídias de comunicação, o Governo Federal liberou para os estados do Acre e da Amazônia R\$ 900 mil reais para ações socioassistenciais em auxílio aos haitianos em risco. Outras ações locais também podem ser mencionadas. Institutos federais das regiões estão oferecendo cursos profissionalizantes com noções de aplicação de cerâmica e azulejo, tipos cerâmicos e técnicas de aplicação e acabamento, melhorando as oportunidades de trabalho desses estrangeiros. Essas ações seguem a linha defendida por Jorge Fontoura ao mencionar que “Aqui, no caso dos haitianos, vê-se desde logo imenso campo de trabalho potencial, como no setor de hotelaria primitiva de que dispomos, a beneficiar-se com o aporte maciço de trabalhadores dispostos e hábeis em línguas internacionais. A construção civil, os grandes projetos hidrelétricos, a cultura açucareira, entre outros, são setores que poderiam capitalizar o elã desses trabalhadores, sem prejudicar a mão de obra nacional.” FONTOURA, Jorge: “Os ilegais e o Brasil legal”; *Agência de notícias da Polícia Federal*, registrado em *Correio Braziliense*. Brasília, 30, janeiro, 2012. Disponível em: <<http://www.dpf.gov.br/agencia/pf-na-midia/jornal/2012/janeiro/os-ilegais-e-o-brasil-legal-jorge-fontoura>> Acesso em: 20 fev. 2012. Tais medidas são defendidas pela presidente Dilma Rousseff. Em entrevista cedida a BBC Brasil, afirmou que a imigração de haitianos ao país deve seguir duas diretrizes: “Garantir acessos ao nosso país em condições de segurança e dignidade dos haitianos e, ao mesmo tempo, combater tráfico de pessoas, o que temos feito em coordenação com países vizinhos.” FELLET, João. “Dilma diz que haitianos são bem-vindos no Brasil, mas condena ação de coiotes.”; *BBC Brasil*. Brasília, 01, fevereiro, 2012. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2012/02/120131_haiti_dilma_jf.shtml> Acesso em: 01 mar. 2012. Nessa perspectiva, resta prestar apoio e legalizar esses fluxos migratórios para um melhor aproveitamento de ambos os lados, visto que obtendo ganhos melhores no Brasil, poderá ter início o envio de remessas de auxílio financeiro para os familiares que permanecem no Haiti. Tal fato poderá promover um auxílio indireto à população haitiana, incrementando a economia e o poder aquisitivo das famílias, movimentando a economia local e melhorando a qualidade de vida delas.

³¹³ Uma última notícia que pode ser mencionada se faz com relação a diminuição em 20% do efetivo brasileiro previsto para este semestre, o que corresponde a dois mil setecentos e cinquenta soldados de infantaria. Com essa modificação o número total de militares voltará a patamares semelhantes ao início de 2010, antes do terremoto. Além da diminuição do contingente, segundo a reportagem da BBC Brasil, o foco da missão também sofrerá alterações. Antes, a maior preocupação era a segurança, contando com a presença extensiva de blindados nas ruas, prontos para entrarem em ação caso necessários. Isso caracteriza bem o foco da operação como imposição de paz. Agora, já se começa a utilizar esses veículos em situações específicas e com menor frequência. Começa-se, também, a despender mais atenção para o grupo da engenharia militar dos contingentes de paz ao invés da infantaria. O grupo de engenharia trabalha na recuperação da infraestrutura do país despendendo seus esforços em projetos e em suas execuções. Essa observação da reportagem permite ressaltar um possível início de transição de categoria de ação da MINUSTAH em campo, em que pese a missão não ser exclusivamente de imposição da paz. A missão em si não mudou, contudo com as melhores condições para se dedicar as outras áreas que aquela da segurança, permite-se a missão transpor, lentamente, para ações mais das categorias de manutenção da paz e consolidação da paz. Em outras palavras, começa a se adentrar numa nova fase em que a reconstrução se torna o foco das atividades ao invés de combates a milícias e medidas mais militares, levando a crer numa maior estabilidade interna do país caribenho. Resta aguardar para que se possa confirmar essa hipótese de melhora da situação do Haiti. Reportagem completa vide: FELLET, João.

“Brasil reduz tropas no Haiti e muda foco de missão.”; *BBC Brasil*. Brasília, 29, fevereiro, 2012.
Disponível em:
<http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2012/02/120228_brasil_tropas_haiti_jf.shtml>
Acesso em: 05 mar. 2012.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Debates contínuos sobre a efetividade da ONU como organização mantenedora da paz e da segurança internacional, ações coletivas de intervenção internacional sob o apodo de operações de paz, as características que distinguem esse instituto jurídico internacional de outras atividades no mesmo campo, a dicotomia de contrários e favoráveis a sua prática, seus resultados instigaram a curiosidade científica, política, humanitária, ética, jurídica que desencadearam no anseio e desafio da confecção dessa dissertação de mestrado.

Tantos são os pontos trazidos por autores e críticos voltados ao tema do instituto que, para formar uma opinião sobre essas atividades, deve-se ir muito além da mera análise técnica sobre as operações de paz. Compreender o surgimento do instituto, observar como se desenvolveu ao longo de mais sessenta anos da organização, o porquê de missões obterem êxito e outras não, lançam a esse objeto fronteiras larguíssimas e de profundo trabalho acadêmico.

Dessa forma, limitar esse contexto trazendo conceitos e particularidades pontuais é um primeiro desafio para analisar, ainda que parcialmente, esse instituto. Neste trabalho acadêmico, o leitor encontrou uma de inúmeras possibilidades de ponderar as operações de paz. Procurou-se trazer as características basilares das operações, suas atribuições mais específicas da sua multidisciplinariedade e limitar-se a um caso concreto para se verificar como esse universo das operações de paz agiu e age em um dado episódio.

Com esse quadro em foco chegou-se à problematização: poderia o instituto jurídico das operações de paz multidimensionais estar apto a consolidar-se (ou não) como instrumento internacional válido para a estabilização de um ambiente pós conflito inter e intraestatais? Devido ao número e variedade de resultados obtidos em sua prática, nos últimos anos, optou-se por limitar o campo de análise a uma experiência ainda em progresso, sendo essa a Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti, MINUSTAH. Através dessa análise é possível depreender algumas considerações de como esse universo atua em uma realidade concreta e até onde é válido esse apoio.

Apesar das limitações elegidas, o caminho a ser percorrido para uma análise minimamente satisfatória sobre o referido nessas passagens não é ínfimo. Para tanto, na primeira parte deste trabalho, optou-se por trazer ao esclarecimento a doutrina geral sobre esse intrigante instrumento das Nações Unidas. Por não ser previsto em sua Carta

constitutiva, fez-se necessário sublinhar que essa atividade é o resultado do acúmulo de experiências pretéritas, de tentativas para conter a execução da guerra e fazer prevalecer a paz na Comunidade internacional. Conferências, métodos e organizações internacionais advieram desses desígnios, sempre procurando ditar o ritmo internacional, proporcionando uma opção para as antigas práticas dos Estados na resolução de seus litígios internacionais, as quais, normalmente, recorriam aos conflitos armados.

Pelos fatores, pós Segunda Guerra Mundial como o desenvolvimento de artefatos atômicos, nova configuração de poder, o surgimento de uma organização internacional que conta com as principais potências militares internacionais da época, entra-se em um contexto de suposta estabilidade. Suposta, pois a pressão entre as duas grandes zonas de influências lideradas por Estados Unidos e União das Repúblicas Socialistas Soviéticas faz-se sentir em conflitos periféricos menores, ao longo do período da Guerra Fria.

Ainda nesse período, quer-se fazer valer a ONU, ainda que por intenções difusas, para que auxilie na diminuição das tensões, fazendo prevalecer a paz numa determinada região, quando assinalado um processo de paz. Dá-se origem, então, às primeiras operações de paz das Nações Unidas. Desde seu surgimento até a sua configuração atual, o instituto é montado e ajustado aos contextos globais e locais em que se lança, sendo paulatinamente estruturado em gerações, em categorias de ações, com diversas nomenclaturas que poderiam gerar deslizos se trabalhadas ligeiramente.

Mais do que simplesmente mencioná-las, é preciso compreender a forma de surgimento dessas peculiaridades das operações de paz, sendo predominantemente pelo exercício da atividade. Para conhecer as debilidades, os aprimoramentos, os objetivos, o que se pode realmente esperar do instituto em campo é fulcral atentar-se a esses pormenores. Expôs-se como se delinearão, como se adaptaram às novas realidades ajustando-se pela observação de equívocos e acertos perpetrados pelas operações, a fim de que se caracterizassem melhor as fronteiras que diferem esse instituto frente às demais práticas internacionais e o que deve esperar deste, não criando ilusões.

O intuito é demonstrar que as operações de paz não podem ser comparadas a atividades outras, sustentadas pelos capítulos VI e VII da Carta das Nações Unidas. Elas possuem uma função específica e objetivos diferentes daqueles e que, ao longo de sua história, veio a se confirmar, ao experimentar as conseqüências de quando esses limites

eram transpassados. Isso tanto pela operação, ao querer se tornar mais incisiva mesmo não sendo estruturada para tal, quanto por fatores outros, como a falta de apoio político à mesma ou a deteriorização do contexto local, não favorecendo mais o desenvolvimento e a permanência da missão, segundo suas definições.

Valendo-se dessa abordagem geral, partiu-se para uma visão mais detalhada quanto às características multifuncionais que as operações vêm ganhando à medida que assumem papel relevante em situações de conflitos intraestatais. As atividades de monitoramento e de cunho predominantemente militar não são mais tão efetivas, necessitando de apoio de outras esferas para dar continuidade ao processo de paz no local. Nota-se, em variados momentos, que as operações de paz absorvem de outras experiências realizadas por organizações como OTAN e a Cruz Vermelha, formas de coordenação interna, ações em campo, parcerias. Revela-se, igualmente, a importância de demais áreas de apoio para o processo, sendo elas melhor executada pelo contingente civil que pelos militares. Inclusive, estes diversificam suas funções e alargam suas atividades participando de uma gama de programas implementados pelas operações durante o processo de paz, como ações de DDR, em atividades de QIPs, em ações de UN-CIMIC, por exemplo.

Esse segundo momento da pesquisa se revela oportuno, ainda que predominantemente descritivo, para se extrair a capacidade desse instituto de se (re)inventar. Auxilia, também, a entender como as atividades foram incorporadas no seu rol de funções, de acordo com as necessidades que se apresentavam em campo. A experiência mostrou, ainda, que uma atividade em um determinado setor, muitas vezes complementa outras funções para se fixar os ganhos.

Demonstrou, também, as opções de melhoramento da coordenação interna do instituto e dele em campo. Destarte, as críticas quanto ao desempenho da operação, ou seja, sua capacidade real de resposta às necessidades em campo – “sensibilidade do conflito” –, esta tem o reconhecimento de procurar desenvolver mecanismos que tentem alcançar esse ideal quanto à coordenação e a devida resposta para as mutantes emergências locais. Isso quer significar que o instituto procura meios de aprimoramento, não ficando estagnado em uma estrutura fixa, apresentando a possibilidade de se especializar ainda mais, em tempo futuro.

Até o presente momento do resumo das análises aqui descritas, leva-se a crer que a hipótese inicial do trabalho pode ser respondida positivamente, pois: pelas características e limites próprios adotados, o

instituto das operações de paz multidimensionais pode constituir um modelo de instrumento global a ser utilizado em situações de crises inter e intraestatais. O instituto em si apresenta essa capacidade de apoiar o Estado anfitrião, além de apresentar uma disposição de se remodelar e criar mecanismos para responder a uma realidade mutante.

Ainda assim, à época da formulação da hipótese, não se tinha conhecimento sobre as outras influências externas ao instituto, tão decisivas quanto as internas – estrutura, coordenação das atividades, legitimidade e legalidade internacional. Elas interferem na implementação total do mandato, na realidade prática e variam de acordo com o contexto em que são lançadas as missões. Tomou-se consciência de que cada operação de paz é um universo à parte, os quais enfrentam fatores distintos umas das outras. Alguns pontos como a extensão territorial em que se atua, o apoio político internacional em todas as fases do processo de paz administrado pela missão, a real intenção das partes em manter seus pactos, a parceria e capacidade real do próprio Estado-hóspede em cumprir sua parte no processo podem ser lembrados.

Dessa forma, juntamente com a observação do instituto, a seleção de um caso prático foi indispensável. Seleccionada a operação da MINUSTAH, procurou-se observar os mais diversos pontos frente ao desempenho do instituto em campo, naquele caso específico. Fez-se a escolha, por ainda estar em desenvolvimento e ser de interesse brasileiro o seu devido sucesso. Vale lembrar, que é a primeira operação de paz que o Brasil aceita participar, na categoria de imposição de paz, ou seja, com o emprego de armas para combate, modificando a postura da Política Externa Brasileira, até então.

Pelos estudos realizados, não se observa um desenvolvimento pacífico e sem escândalos. Censuras graves de consentimento da operação com eleições fraudulentas, de uso abusivo da força por parte da PNH e das próprias tropas, má conduta de soldados, falta de real objetivo da operação contrastam com os citados sucessos de melhoramentos nas três áreas de ação da MINUSTAH: segurança, política e direitos humanos. Como se observou, estas demonstraram benfeitorias segundo os índices formulados por instituições consultadas e presentes no trabalho.

Assim, analisando-se novamente a hipótese inicial com as peculiaridades inerentes ao instituto, e tendo seu desempenho no caso da MINUSTAH como base, tem-se uma resposta diferente. Na visão do autor deste trabalho, a confirmação da hipótese se dá “em partes”.

Acompanhando o histórico do Haiti, e o que ocorreu ao longo da presença da MINUSTAH, é temeroso considerar que não houve contribuições frente ao quadro inicial em que se encontrava o país caribenho. Nem todos os objetivos vistos no mandato original da operação foram alcançados até então. Fatores como o terremoto de 2010 e o surto de cólera incrementaram, ainda mais, os trabalhos para se concretizar esses objetivos.

Em que pese a operação estar a caminho de completar oito anos, faltou visão dos envolvidos em não considerar que ela, para implementar os ditames de seu mandato, precisaria de um longo prazo de continuada ação. Estima-se que uma operação dessa magnitude deve obrar por mais de dez anos, devido aos inúmeros e muitas vezes intrincados fatores locais. O caso haitiano apresenta peculiaridades como a falta do elo entre Estado e sociedade civil, da capacidade do Estado em incrementar a economia e melhorar as condições sociais, a questão da incrustada “cultura da violência” inclusive no meio político. Essas são as principais variáveis que forçam uma estadia duradoura da missão no país, até que apresente condições mínimas para sua desmobilização, sem colapsar ainda mais a conjuntura atual.

Assim, a resposta à problematização proposta é imprecisa, visto que, ao se limitar o desempenho das operações de paz multidimensionais ao caso MINUSTAH, há melhoramentos significativos, contudo insuficientes para firmá-la como um sucesso total ou um fracasso absoluto. Em outros contextos, experiências se revelaram passíveis de serem consideradas ou como sucesso ou como fracasso da organização. Entretanto, as condições para essas conclusões não foram determinadas somente pelo instituto, objeto do estudo, e sim, em conjunto com as características ímpares de cada operação.

Devido a sua capacidade de flexibilidade, é visto que o instituto é capaz de aproveitar as experiências variadas e apresentar novas respostas ou adaptações. O próprio caso analisado apresentou o exemplo de adaptação do programa clássico de DDR para uma nova forma de abordagem que apresentou resultados, tanto para o Haiti, quanto para o aprimoramento do instituto, o qual desenvolveu as chamadas DDR de segunda geração. Esse novo modelo apresenta maiores probabilidades de sucesso da missão na redução da violência, em casos futuros em que se apresentem semelhanças aos da MINUSTAH.

O que se poderia afirmar é que se vem tentando dar ao instituto, cada vez mais, um papel responsável e efetivo, segundo os últimos materiais lançados pela própria organização das Nações Unidas. Há

diversos pontos e brechas ainda em aberto sobre as operações de paz e sua eficiência que poderiam desencadear estudos mais específicos, partindo da visão geral do mesmo. Questões particulares sobre as atividades da UNPOL, a capacidade e peculiaridades enfrentadas pela organização para a implementação de um Estado de Direito no local, a resposta da população e governantes frente à missão são alguns dos temas apresentados genericamente neste trabalho, que podem dar ensejo a pesquisas específicas futuras.

Da mesma forma, a questão da adoção de atividades em moldes semelhantes ao instituto das operações de paz por outras organizações como a União Européia e a União Africana podem se apresentar como tema a serem trabalhados. Elas apresentam tanto operações conjuntas, como independentes da ONU em casos de processos de paz, os quais vislumbram um vasto campo de estudos futuros sobre os mesmos. Ao se aproveitar das informações gerais trazidas nesta dissertação, as análises para essas operações conjuntas se tornam mais precisas.

Analisando esses últimos pontos, leva-se a crer que este instituto jurídico, de forma geral, é válido para responder crises internacionais, ao acompanhar e laborar para um bom andamento de processos de paz. No entanto, ao se limitar ao caso selecionado da MINUSTAH, ainda não se poderia afirmar, com certeza, a (in)validade da aplicação do instituto.

Para o autor, sopesando as crises agravadas ou advindas da presença da operação de paz – natural a qualquer tipo presença internacional em uma região – e a possibilidade de melhoramento da estabilidade local, via procedimentos pacíficos proporcionados pela missão, vale a implementação e a continuidade na utilização desse instituto. A própria organização vem demonstrando atenção a este e aos requisitos mínimos necessários para o lançamento de uma nova operação de paz. Também procura incentivar parcerias com organizações regionais, para não ter de ficar com todos os encargos do processo de paz. Isso leva a crer na seriedade da ONU com relação ao tema e que sua responsabilidade de não mais lançar uma operação sem considerar bem as reais chances de contribuição positiva delas ao caso apresentado.

Decerto que as críticas construtivas devem se fazer sempre presentes para se revelar as debilidades das ações, suas incoerências, descortinar das ilusões frente ao que se deve esperar do instituto e ao que ele oferece realmente. É inimaginável que uma operação não apresente falhas e equívoco em suas ações, visto as diferentes realidades e conjunturas que podem constituí-la. Mesmo assim, parece ainda não se

vislumbrar forma mais jurídica e mais proveitosa de prestação de um apoio pela Comunidade internacional a uma situação concreta, para iniciar ou consolidar um processo de paz. O instituto visa fortalecer um processo de paz e não entrar em combate para fazê-lo.

Outros meios devem ser utilizados quando o propósito não for este. Todavia, devem-se levar em conta as suas decorrências. Ações unilaterais já demonstraram suas implicações frente a uma chamada Comunidade internacional que apresenta uma organização do porte das Nações Unidas. Ainda que esta necessite de reformas em suas estruturas, a sua desconsideração ainda não é uma opção aceita majoritariamente e nem parece ser a curto e em médio prazo.

Portanto, inferir que o instituto apresenta-se apto ou até em que medida é válido o seu apoio é parcialmente respondido por esta dissertação, devido aos seus limites propostos nesta pesquisa. Em se considerando o instituto isoladamente, ele apresenta grandes possibilidades de se firmar. Agora, as operações de paz estão inseridas em um contexto maior, a ONU. Para tanto, mais que o aprimoramento de ações internacionais como as de operações de paz cabem à ONU, e mais especificamente, aos Estados-membros via seu empenho, para se dar a resposta derradeira quanto a validade do instituto em situações em que é requisitada por algum membro da Comunidade internacional.

REFERÊNCIAS

Livros, artigos científicos e reportagens jornalísticas:

AGO, Roberto. Características Gerais da comunidade internacional e do seu direito. Tradução de Arno Dal Ri Júnior. In: *Revista Sequência*. Tradução de Arno Dal Ri Júnior. Junho, nº 56, 2008, p.9-28, Disponível em:

<http://www.sumarios.org/sites/default/files/pdfs/33162_4228.PDF>

Acesso em: 10 nov. 2008;

ALESSI, Mario. La formazione dei peace-keepers: esperienze e iniziative dell'ONU. In: *Le operazioni di peace-keeping dell'ONU fra tradizione e rinnovamento*. Napoli: Editoriale Scientifica, 2007;

ALUSALA Nelson; DYE, Dominique. Reintegration in Mozambique: an unresolved affair. In: *Institute for Security Studies (ISS)*, paper 217, Setembro, 2010, pp.1-12. Disponível em:

<http://www.humansecuritygateway.com/documents/ISS_ReintegrationinMozambique_AnUnresolvedAffair.pdf> Acesso em: 23 jan. 2012;

BANCO MUNDIAL. *Worldwide Governance Indicators*. Disponível em: <<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>>. Acesso em: 20 dez. 2011;

BAPTISTA, Eduardo Correia. *O poder Público Bélico em Direito Internacional: o uso da força pelas Nações Unidas em especial*. Coimbra: Almedina, 2003;

BENISICHI, Paolo Pucci Di. Riflessioni sul ruolo delle *peace-keeping operations*. In: *Le operazioni di peace-keeping dell'ONU fra tradizione e rinnovamento*. Napoli: Editoriale Scientifica, 2007, pp. 25-31;

BLASCHKE, Sea; CRAMER, Andrew Lucas; HERSH, Marcy; LAKOVITS, Carina; MAKARECHI, Leila; PALMA, Alejandro Gomez; *Haiti: A Future Beyond Peacekeeping?* New York: UN Studies Program, School of International and Public Affairs, Columbia University, 2009, Disponível em:

<http://www.sipa.columbia.edu/news_events/documents/UNSPHaitiFinalReport_v42_FINAL.pdf> Acesso em: 12 jan. 2012;

BOBBIO, Norberto. *O problema da guerra e as vias da paz*. Tradução Álvaro Lorencini. São Paulo: Editora UNESP, 2003;

BRAHIMI, Lakhdar. La mission des Nations Unies en Haiti : mode d'emploi pour une mission de maintien de la paix. In: *La Crise D`Haïti (1991-1996)*. Paris: Ed. Montchrestien, 1996, p. 47-71;

- BROWNLIE, Ian. *Principles of Public International Law*, Oxford: Oxford University Press, 1998;
- CAMPBELL, Susanna P.. (Dis)integration, Incoherence and Complexity in UN Post-conflict Interventions. In: *International Peacekeeping*, Vol. 15. N.4, London: Routledge, 2008, p. 556-569;
- CAMPBELL, Susanna P.; KASPERSEN, Anja T.. The UN's Reforms: Confronting Integration Barriers. In: *International Peacekeeping*, Vol. 15. N.4, London: Routledge, 2008, pp. 470-485.
- CAMPOS, Marcio Teixeira de. *Missões de Paz e preparação de pessoal no Brasil*. Disponível em: <<http://www.abed-defesa.org/page4/page8/page9/page19/files/marciocampos.pdf>> Acesso em: 24 out. 2011;
- CELLAMARI, Giovanni. *Le operazioni di peace-keeping multifunzionali*. Torino: G. Giappichelli Editore, 1999;
- CENTER OF INTERNATIONAL PEACE OPERATIONS. *Glossary Peace Operations*. 2010. Disponível em: <http://www.zif-berlin.org/fileadmin/uploads/analyse/dokumente/veroeffentlichungen/ZI_F_Glossary.pdf> Acesso em: 28 jun. 2011;
- COCKAYNE, James. Winning Haiti's Protection Competition: Organized Crime and Peace Operations Past, Present and Future. In: *International Peacekeeping*, Vol. 16. N.1, London: Routledge, 2009, p. 77-99;
- CONFORTI, Benedetto; FOCARELLI, Carlo. *Le Nazioni Unite*. (8ª ed.) Milão: CEDAM, 2010;
- CONING, Cedric de. Civil-Military Cooperation in UN Peace Missions – The Need for a New Holistic Mission Approach. In: *The Cornwallis Group IV: analysis of civil-military interactions*. 1999, pp. 66-87. Disponível em: <http://www.thecornwallisgroup.org/pdf/1999_06_DeConig-CIV-oct99.pdf> Acesso em: 15 set. 2011;
- _____. Civil-military coordination practices and approaches within United Nations peace operations. In: *Journal of Military and Strategic Studies*. Vol. 10, Issue 1. 2007, p. 1-35. Disponível em: <<http://www.jmss.org/jmss/index.php/jmss/article/view/36>> Acesso em: 15 set. 2011;
- CORBELLINI, Mariana D., *Haiti: da crise à MINUSTAH*. 2009. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/17674>> Acesso em: 05 out.

2011;

CUNY SCHOOL OF LAW. *Request by the International Women's Human Rights Clinic at the city university of New York School of Law, Madre, The Institute for Justice & Democracy in Haiti, Bureau des Avocats Internationaux, Morrison & Foerster llp, The Center for Constitutional Rights, and Women's Link worldwide for Precautionary Measures under article 25 of the commission's rules of procedure.* New York, 2010. Disponível em:

<<http://www.law.cuny.edu/clinics/clinicalofferings/IWHRC/research/12705-petition.pdf>>. Acesso em: 23 jan. 2012;

DAILLER, Patrick. Les opérations multinationales consécutives à des conflits armés en vue du retablissement de la paix. In: *Recueil des cours*. Haia: Den Haag, V. 314 p. 235- 431 , 2005 ; (em nota de rodapé nº 76); DONALD, Dominick. Neutrality, Impartiality and UN Peacekeeping at the beginning of the 21st Century. In: *International Peacekeeping*. Vol. 9. N.4, London: Routledge, 2002, p.21-38;

EFE. Relatório descarta infração de marinheiros uruguaiois no Haiti; *R7 Notícias*, 08, setembro, 2011. Disponível em: <<http://noticias.r7.com/internacional/noticias/relatorio-descarta-infracao-de-marinheiros-uruguaiois-no-haiti-20110908.html>> Acesso em: 22 jan. 2012;

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)*. 2009. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais), Universidade de Brasília. Disponível em: <http://repositorio.bce.unb.br/bitstream/10482/4933/1/2009_RobertoEscoto.pdf> Acesso em: 29 nov. 2011;

FELLET, João. “Dilma diz que haitianos são bem-vindos no Brasil, mas condena ação de coiotes.”; *BBC Brasil*. Brasília, 01, fevereiro, 2012. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2012/02/120131_haiti_dilma_jf.shtml> Acesso em: 01 mar. 2012;

_____. “Brasil reduz tropas no Haiti e muda foco de missão.”; *BBC Brasil*. Brasília, 29, fevereiro, 2012. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2012/02/120228_brasil_tropas_haiti_jf.shtml> Acesso em: 05 mar. 2012;

FINDLAY, Trevor. *The use of force in UN peace operations*. New York: Oxford University Press, 2002;

FONTOURA, Jorge: “Os ilegais e o Brasil legal”; *Agência de notícias da Polícia Federal*, registrado em *Correio Braziliense*. Brasília, 30,

- janeiro, 2012. Disponível em: <<http://www.dpf.gov.br/agencia/pf-na-midia/jornal/2012/janeiro/os-ilegais-e-o-brasil-legal-jorge-fontoura>> Acesso em: 20 fev. 2012;
- FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse da. *O Brasil e as Operações de Manutenção de Paz das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 1999;
- FORTNA, Virgínia Page; HOWARD, Lise Morjé. Pitfalls and Prospects in the peacekeeping literature. In: *Annual Review of Political Science*. 2008. 11:283–301. Disponível em: <<http://polisci.annualreviews.org>> Acesso em: 02 abr. 2011;
- GARBINO, Henrique Siniciato Terra. *Os Projetos de Impacto Rápido e o Desenvolvimento no Haiti*. 2010. Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso em Ciências Militares), Academia Militar das Agulhas Negras;
- GERTZ, Helena. Ricardo Seitenfus: “Haiti põe em xeque a ajuda internacional”; *Correio Internacional*. Genebra, 07, janeiro, 2011. Disponível em: <<http://www.correiointernacional.com/archives/5038>> Acesso em: 19 jan. 2012;
- GOÊS, Fernanda Lira; OLIVEIRA JÚNIOR, Amir de. A presença brasileira nas operações de paz das Nações Unidas. In: *Texto para discussão*. Nº 1516, Dezembro. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). 2010. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1516.pdf> Acesso em: 10 fev. 2012;
- GORJÃO, Paulo. O legado e as lições da Administração Transitória das Nações Unidas em Timor Leste. In: *Análise Social*. Vol XXXVIII (169), 2004, pp. 1043-1067;
- HARTZ, Halvor. CIVPOL: The UN instrument for Police Reform. In: *International Peacekeeping*, Vol. 6. N.4, London: Routledge, 1999, p 27-42;
- HEALTHROOTS STUDENT ORGANIZATION; MINUSTAH: *Keeping the peace, or conspiring against it? A review of the human rights record of the United Nations Stabilization Mission in Haiti 2010-2011*. Cambridge: Harvard School of Public Health; 2011. Disponível em: <<http://sites.harvard.edu/fs/docs/icb.topic996528.files/MINUSTAH-White-Paper1.pdf>> Acesso em: 13 jan. 2012;
- HIKARU, Yamashita. Reexamining Peacekeeping: The ‘Brahimi Report’ and Onward. In: *NIDS Security Reports*, n. 7, 2006, pp.41-77. Disponível em: <http://www.nids.go.jp/english/publication/kiyo/pdf/bulletin_e2006_3_

- yamashita.pdf> Acesso em: 11 maio 2011;
- HOUSING RIGHTS REPORT. *Sylvio Cator stadium and Camp Django – the Government of Haiti’s continuing campaign to close IDP camps without respecting the human rights of displaced communities (IJDH-BAI, Center for Constitutional Rights, TransAfrica Forum)*, Washington, 09, agosto, 2011. Disponível em: <<http://ijdh.org/wordpress/wp-content/uploads/2011/08/IACHR-letter-August-9-2011-Final-REDACTED.pdf>> Acesso em: 24 jan. 2012;
- LA ROCCA, Umberto. Le missioni di pace dell’ONU nella realtà attuale. In: *Le operazioni di peace-keeping dell’ONU fra tradizione e rinnovamento*. Napoli: Editoriale Scientifica, 2007, p.37-40;
- LEANZA, Umberto. La Sicurezza dei Peace-Keepers dell’ONU. In: *Le operazioni di peace-keeping dell’ONU fra tradizione e rinnovamento*. Napoli: Editoriale Scientifica, 2007, p. 127-142;
- LEONEL FILHO, João Batista Bezerra. *Operações de Manutenção de paz da ONU: a eficácia do emprego dos contingentes de tropas no Timor Leste, na República democrática do Congo e no Haiti*. 2010. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais), Universidade de Brasília. Disponível em: <http://repositorio.bce.unb.br/bitstream/10482/7450/1/2010_JoaoBatistaBezerraLeonelFilho.pdf> Acesso em: 08 out. 2011;
- LEVINE, Daniel. *Peacekeeper Impartiality: Standards, Processes, and Operations*. 2010. Disponível em: <http://www.cissm.umd.edu/papers/files/peacekeeper_impartiality__cissm_working_paper_.pdf> Acesso em: 11 maio 2011;
- LEWIN, André. *L’ONU pour quoi faire ?* Paris: Découvertes Gallimard, 2006;
- LOPES, Antero. Planejamento Estratégico e Decisão sobre o Estabelecimento das Operações de Paz e suas Componentes de Polícia: Abordagem Integrada e Planejamento Integrado. In: *Boletim do Centro Regional de Informações das Nações Unidas*. Junho, nº47. Bruxelas: UNRIC, 2009, pp. 20-21. Disponível em: <http://www.unric.org/html/portuguese/newsletter/newsletter_portugal47.pdf> Acesso em: 14 set. 2011;
- MADRE, The City University of New York School of Law, Institute for Justice and Democracy in Haiti, *Our Bodies Are Still Trembling: Haitian Women Continue to Fight Against Rape, One-Year Update: January 2011*. 2011. Disponível em: <http://www.madre.org/images/uploads/misc/1294686468_Haiti_Report_FINAL_011011_v2.pdf> Acesso em: 16 jan. 2012;

MAIDANA, Javier Rodrigo. Princípio da Não Intervenção: seu contraste histórico e suas consequências. *IV Congresso do IBHD: AUTONOMIA DO DIREITO: configurações do Jurídico entre política e sociedade*. 2009. No prelo;

_____. *Intervenções internacionais: possibilidade de coexistência com o Princípio da Não Intervenção*. 2009. Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso em Direito). Universidade Federal de Santa Catarina;

MARCHISIO, Sérgio. La Specificità delle *Peace-keeping operations* tra le forme di intervento delle Nazioni Unite. In: *Le operazioni di peace-keeping dell'ONU fra tradizione e rinnovamento*. Napoli: Editoriale Scientifica, 2007;

MATIJASCIC, Vanessa Braga. *Operações de manutenção de paz da ONU: a primeira experiência no Haiti*. 2007. Disponível em: <[http://www.brasilhaiti.com/arquivos/Artigo.siteBrHaiti\[1\]\(1\).pdf](http://www.brasilhaiti.com/arquivos/Artigo.siteBrHaiti1.pdf)> Acesso em: 07 jul. 2009;

MELO, Raquel B. C. L. *Processo de Institucionalização das Operações de Paz Multidimensionais da ONU no Pós-Guerra Fria: direitos humanos, polícia civil e assistência eleitoral*. 2006. Tese (Doutorado em Relações Internacionais). Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.maxwell.lambda.ele.puc-rio.br/Busca_etds.php?strSecao=resultado&nrSeq=9540@1> Acesso em: 23 jul. 2011;

MELLO, Sérgio Vieira de. Humanitarian aspects of peacekeeping. In: *New Dimension of Peacekeeping*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1995, p. 137-145;

_____. Apenas os Estados Membros Podem Fazer a ONU Funcionar. In: *Sérgio Vieira de Mello: pensamento e memória*. Jacques Marcovitch (Org.), São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo/ Editora Saraiva, 2004, p.225-228;

MORGHENTAU, Hans. *A Política Entre as Nações*. Ed UnB, FUNAG/IPRI, 2003;

PAIXÃO, Severino Ramos Bento da. *Impacto dos novos parâmetros adotados pela ONU para as operações de paz na tradição da Política Externa Brasileira*. 2008. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade Federal Fluminense;

PESSOA, Pedro Aurélio de. Preparing For Integrated Peace Operations – Planing and Training. In: *Revisiting Borders between civilian and military: Security and Development in Peace Operations and Post-*

- conflict Situations*. Eduarda Hamann (org.), Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2009, p. 56-58;
- PELLET, Alain; DINH, Nguyen Quoc ; DAILLIER, Patrick. *Direito internacional público*. 2. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003;
- POTTER, Pitman B. L'intervention en droit international moderne. In: *Recueil des cours*. Haia: Den Haag, V. 32, p. 607-690, 1930;
- REHSE, Peter. *CIMIC: Concepts, Definitions and Practice*. Hamburg: Universität Hamburg und des IFSH, 2004. Disponível em: <<http://www.ifsh.de/pdf/publikationen/hb/hb136.pdf>> Acesso em: 15 set. 2011;
- ROMANO, Santi. *Corso di diritto internazionale*. Padova: C.E.D.A.M, 1939;
- SCHMITT, Michael N. Wings over Libya : The No-Fly Zone in Legal Perspective. In: *The Yale Journal of international law Online*. Disponível em: <<http://www.yjil.org/docs/pub/o-36-schmitt-wings-over-libya.pdf>> Acesso em: 13 abr. 2011;
- SEITENFUS, Ricardo. *De Suez ao Haiti: a participação brasileira nas Operações de Paz*. 2006. Disponível em: <http://www.seitenfus.com.br/arquivos/Seitenfus_-_De_Suez_ao_Haiti.pdf> Acesso em: 10 jan. 2012;
- _____. *Legislação Internacional*. Barueri, SP: Manole, 2004;
- SHAW, Malcolm N. *International Law*. 5ed. New York: Cambridge University Press, 2003;
- SHETLER-JONES, Philip. Intelligence in Integrated UN Peacekeeping Missions: The Joint Mission Analysis Centre. In: *International Peacekeeping*, Vol. 15. N.4, London: Routledge, 2008, p. 517-527;
- ST-PIERRE, Kristine. *Then and Now: Understanding the Spectrum of Complex Peace Operations*. Canada: Pearson Peacekeeping Center, 2008. Disponível em: <http://www.peaceoperations.org/wp-content/uploads/2010/02/Paper_ComplexPeaceOps_no-locks.pdf> Acesso em: 25 ago. 2011;
- THE FUND FOR PEACE, *The failed States Index*. 2011. Disponível em: <<http://www.fundforpeace.org/global/?q=fsi>> Acesso em: 15 dez. 2011;
- UNITÉ PUBLICATION. Des élections sur fond de tension. MINUSTAH : Mission des Nations Unies pour la Stabilisation en Haiti. 29, novembro, 2010. Disponível em: <<http://minustah.org/?p=27963#more-27963>> Acesso em: 13 jan. 2012;
- UNIVERSITY OF ESSEX. *United Nations Peacekeeping and the*

- Model Status of Forces Agreement*, 2010. Disponível em: <http://www.essex.ac.uk/plrp/documents/model_sofa_peliminay_report_august_2010.pdf> Acesso em: 28 jun. 2011;
- UZIEL, Eduardo. *O 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;
- VATTEL, Emmerich de. *O direito das gentes ou princípios da lei natural aplicado à condução e aos negócios das nações e dos governantes* / Emmerich de Vattel; trad. Ciro Mioranza. Ijuí: Ed. Unijuí, 2008, (Coleção clássicos do direito internacional / Coord. Arno Dal Ri Júnior;
- WIHARTA, Sharon. Planning and deploying peace operations In: *Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) Yearbook, 2008: Armaments, Disarmament and International Security*, 2008, pp. 97-112. Disponível em: <<http://www.sipri.org/research/conflict/publications/ybchap3>> Acesso em: 02 set. 2011;
- YOSHIDA, Marcelo. *Cenário político, social e econômico para a desmobilização do componente militar da MINUSTAH: uma proposta*. 2011. Tese (Doutorado em Ciências Militares), Escola de Comando e Estado-Maior do Exército Escola Marechal Castello Branco.

Documentos e resoluções das Nações Unidas:

- ANNAN, Koffi. *Secretary-General Reflects on Promise, Realities of his Role in World Affairs*. 1999. Disponível em: <<http://www.un.org/News/Press/docs/1999/19990119.sgsm6865.html>> Acesso em: 29 abr. 2011;
- UNICRIO. Haiti deve respeitar resultados eleitorais de missão internacional para evitar conflitos, adverte ONU. *Centro de Informações das Nações Unidas no Brasil*, Rio de Janeiro, 21, janeiro, 2011. Disponível em: <<http://www.brasil-cs-onu.com/haiti-deve-respeitar-resultados-eleitorais-de-missao-internacional-para-evitar-conflitos-adverte-onu/>> Acesso em: 23 jan. 2012;
- UNITED NATIONS, *Agenda para Paz*. Disponível em: <http://www.unrol.org/files/A_47_277.pdf> Acesso em: 25 mar. 2010;
- _____. *Civil-Military Coordination in UN Integrated Peacekeeping Missions (UN-CIMIC)*. New York: United Nations, 2010. Disponível em:

<<http://ochaonline.un.org/OchaLinkClick.aspx?link=ocha&docId=1175888>> Acesso em: 15 set. 2011;

_____. *Comprehensive review of the whole question of peace-keeping operations in all their aspects*, A/55/305-S/2000/809. (*Brahimi Report*), 2000. Disponível em <http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/docs/a_55_305.pdf> Acesso em: 20 mar. 2010;

_____, Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support. *A New Partnership Agenda: Charting a New Horizon for UN Peacekeeping*. 2009. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/newhorizon.pdf>> Acesso em: 20 fev. 2010;

_____. *Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations*. New York: United Nation, 2003. Disponível em:

<<http://www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/Pbps/library/Handbook%20on%20UN%20PKOs.pdf>> Acesso em: 20 maio 2011;

_____. *Report of the Independent Inquiry into the Actions of the United Nations during the 1994 Genocide in Rwanda*, Res. S/1999/1257. 1999. Disponível em: <www.un.org/peace/reports/peaceoperations/docs/part2.htm> Acesso em: 10 maio 2011;

_____. *Report of the Secretary-General on the Implementation of Security Council resolution 340 (1973)*. S/11052/Rev. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N73/226/33/PDF/N7322633.pdf?OpenElement>> Acesso em: 09 jul. 2011;

_____. *Second generation disarmament, demobilization and reintegration (DDR) practices in peace operations: a contribution to the new horizon discussion on challenges and opportunities for UN Peacekeeping*. New York: United Nations, 2010. Disponível em: <http://unddr.org/docs/2GDDR_ENG_WITH_COVER.pdf> Acesso em: 20 dez. 2011;

_____. Security Council. *S/RES/1542 (2004)*. Adopted by the Security Council at its 4961st meeting, on 30 April 2004. Disponível em: <[http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1542\(2004\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1542(2004))> Acesso em: 10 maio 2011;

_____. Security Council, *S/RES/631 (2005)*, Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in

- Haiti. Disponível em:
 <<http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Haiti%20S2005631.pdf>> Acesso em: 22 nov. 2011;
- _____. Security Council. *S/RES/60 (2006) Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti*. Disponível em:
 <<http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Haiti%20S2006%2060.pdf>> Acesso em: 22 nov. 2011;
- _____. Security Council. *S/RES/503 (2007) Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti*. Disponível em:
 <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2007/503> Acesso em: 22 nov. 2011;
- _____. Security Council. *S/RES/200 (2010) Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti*. Disponível em: <[http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/319/57/PDF/N1031957.pdf](http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/319/57/PDF/N1031957.pdf?OpenElement)> Acesso em: 28 nov. 2011;
- _____. Security Council. *S/RES/540 (2011) Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti*. Disponível em:
 <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2011/540> Acesso em: 29 nov. 2011;
- _____. *Sierra Leone – UNAMSIL – End of Mission Press Kit*. 2005. Disponível em:
 <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unamsil/factsheet1_DDR.pdf> Acesso em: 23 jan. 2012;
- _____. *Supplement to an Agenda for Peace: position paper of the secretary-general on the occasion of the fiftieth anniversary of the United Nations*. 1995. Disponível em:
 <<http://www.un.org/Docs/SG/agsupp.html>> Acesso em: 26 mar. 2010;
- _____. *The United Nations today*. New York: United Nation, 2008;
- _____. *Traditional peacekeeping's transformation into more robust, complex operations focus of discussion in fourth committee*, GA/SPD/267. 2003. Disponível em:
 <<http://www.un.org/News/Press/docs/2003/gaspd267.doc.htm>> Acesso em: 15 set. 2011;

_____. *United Nations Integrated Missions Planning Process (IMPP) Guidelines Endorsed by the Secretary-General on 13 June 2006*. New York: United Nations, 2006. Disponível em: <http://www.forsvarsmakten.se/upload/Forband/Centra/Forsvarets_internationella_centrum_Swedint/RAP_A5_05_IMPP_final_endorsed_13_jun_06_111_BAF.pdf> Acesso em: 10 set. 2011;

_____. *UN Peacekeeping PDT Standards, Core PreDeployment Training Materials*, Unit 2, 2009. Disponível em: <<http://www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/PBPS/Library/CPTM%20Unit%202%20-%20Parts%201-2%20May%202009.pdf>> Acesso em: 20 jul. 2011;

_____. *UN Peacekeeping PDT Standards, Specialized Training Material for Police*. 1st edition, 2009. Disponível em: <<http://www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/PBPS/Library/RR%20&%20R%20of%20LEA.pdf>> Acesso em: 09 ago. 2011;

_____. *United Nations peace operations year in review 2010*. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/>> Acesso em: 01 maio 2011;

_____. *United Nations Peacekeeping Operations: principles and guidelines*. New York: United Nations, 2008. Disponível em: <http://pbpu.unlb.org/pbps/Library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf> Acesso em: 20 jan. 2010;

_____. *UN Police Magazine*. 6ª ed. Jan. 2011. Disponível em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/publications/unpolmag/unpolmag_06.pdf> Acesso em: 11 ago. 2011;

Sites oficiais:

UNITED NATIONS. *Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* <<http://www.unocha.org/>> Acesso em: 26 set. 2011;

_____. *United Nations Peacebuilding commission*. Disponível em: <<http://www.un.org/peace/peacebuilding/index.shtml>>. Acesso em: 07 jul. 2009;

_____. *United Nations Peacemaker*. Disponível em: <<http://peacemaker.unlb.org/index1.php>>. Acesso em: 07 jul. 2009;

_____. *United Nations Peacekeeping*. Disponível em: <<http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/>>. Acesso em: 07 jul. 2009;

_____. *United Nations Mission in Haiti (UNMIH)*. Disponível em:

<<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unmih.htm>> Acesso em: 11 nov. 2010;

_____. *United Nations Stabilization Mission in Haiti* (MINUSTAH). Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minustah/>> Acesso em: 11 nov. 2010;

_____. *United Nation Observation Group in Lebanon* (UNOGIL). Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unogil.htm>> Acesso em: 25 maio 2011;

_____. *United Nations Protection Force* (UNPROFOR). Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unpredep.htm>> Acesso em: 25 maio 2011;

_____. *United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo* (MONUC). Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/monuc/>> Acesso em: 26 maio 2011;

_____. *United Nations Organization Stabilizations Mission in the Democratic Republic of Congo* (MONUSCO). Disponível em: <<http://monusco.unmissions.org/>> Acesso em: 25 maio 2011;

_____. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ANCUR – UNHCR em inglês). Disponível em: <<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home>> Acesso em: 25 maio 2011;

_____. *United Nations Operation in Somalia* (UNOSOM). Disponível em: <<http://www.un.org/Depts/DPKO/Missions/unosomi.htm>> Acesso em: 26 maio 2011;

_____. *United Nations Operations in Somalia II* (UNOSOM II). Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unosom2.htm>> Acesso em: 26 maio 2011;

_____. *United Nations Transitional Administration in East Timor* (UNTAET). Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/etimor/etimor.htm>> Acesso em: 26 maio 2011;

_____. *United Nations Interim Administration Mission in Kosovo* (UNMIK). Disponível em:

<<http://www.unmikonline.org/pages/default.aspx>> Acesso em: 26 maio 2011;

_____. *United Nations Observer Mission in El Salvador* (ONUSAL). Disponível em: <http://www.un.org/Depts/DPKO/Missions/onusal_p.htm> Acesso em: 30 maio 2011;

_____. *United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara* (MINURSO). Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minurso/index.shtml>> Acesso em: 30 maio 2011;

_____. *United Nations Assistance Mission in Rwanda* (UNAMIR). Disponível em: <<http://www.un.org/Depts/DPKO/Missions/unamir.htm>> Acesso em: 09 maio 2011;

_____. *United Nations Protection Force* (UNPROFOR). Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unprofor.htm>> Acesso em: 09 maio 2011;

_____. *African Union/United Nations Hybrid operation in Darfur* (UNAMID). Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unamid/>> Acesso em: 31 jul. 2011;

_____. *United Nations Disarmament, Demobilization and Reintegration Resource Center*: <<http://www.unddr.org>> Acesso em: 16 set. 2011;

_____. *United Nations Police* (UNPOL). Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/sites/police/index.shtml>> Acesso em: 10 ago. 2011;

_____. *United Nations Mission in Haiti* (UNMIH), *Haiti Background*. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unmih.htm>> Acesso em: 11 nov. 2010;

_____. *United Nations Truce Supervision Organization* (UNTSO). Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/untso/index.shtml>> Acesso em: 29 abr. 2011.