

Organizações Regionais como Mantenedoras e Construtoras da Paz:

porque tanta ansiedade?

Andrea de Guttry

Como citar: GUTTRY, A. Organizações Regionais como Mantenedoras e Construtoras da Paz: Porque tanta ansiedade? *In:* AGUILAR, S. L. C.; ALBRES, H. M. (org.). **Relações Internacionais:** pesquisa, práticas e perspectivas. Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2012. p. 97-123. DOI: <https://doi.org/10.36311/2012.978-85-7983-240-6.p97-123>



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição- NãoComercial-SemDerivações 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-No comercial-Sin derivados 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

ORGANIZAÇÕES REGIONAIS COMO MANTENEDORAS E CONSTRUTORAS DA PAZ: PORQUE TANTA ANSIEDADE?¹

Andrea de Guttry

INTRODUÇÃO

As operações de manutenção da paz (*Peacekeeping Operations - PKO*) e, posteriormente, as operações de construção da paz (*Peacebuilding Operations – PBO*)² foram “inventadas” pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1948, quando a Organização foi pioneira neste tipo de operação de campo, estabelecendo a Operação de Supervisão da Trégua - *UN Truce Supervision Operation* (UNTSO) no Oriente Médio cujo papel era monitorar o acordo de armistício entre Israel e seus vizinhos árabes. Desde então, a ONU executou mais de 60 operações semelhantes em todo o mundo, com resultados variados e às vezes controversos.³

Um período de pico para as operações de manutenção da paz da ONU foi de 1989 a 1994, quando a Organização autorizou um total de vinte novas missões, elevando o número de mantenedores da paz de 11.000

¹ A versão original em inglês deste texto foi traduzido para o português pelo organizador Sérgio Luiz Cruz Aguilar, com revisão de Hevellyn Menezes Albres.

² Também encontrada na tradução para o português como consolidação ou edificação da paz (nota do organizador).

³ Ver JETT, 1999; KRASNO, HAYES, DANIEL (Ed.), 2003; DURK, 2006; SITKOWSKY, 2006 e BELLAMY; WILLIAMS, 2010.

para 75.000. Nas últimas décadas, em resposta ao aumento da demanda por missões mais profissionais e complexas e, considerando as mudanças da realidade internacional, a ONU iniciou um processo interessante e importante que visa avaliar criticamente os resultados alcançados e desenvolver novas propostas para melhorar a qualidade e a eficácia de suas operações de campo. Para este fim, mudanças significativas foram feitas em várias áreas-chave: procedimentos na tomada de decisão, incluindo a delicada questão da definição do mandato; cadeia de comando; treinamento do pessoal envolvido; preparação de uma capacidade sofisticada de reação rápida; reorganização das estruturas da ONU dedicadas às operações de manutenção e de construção da paz; e esclarecimentos sobre os aspectos financeiros.

Este trabalho tão valioso foi codificado em vários documentos. Estes incluem o Relatório de 1992 do Secretário-Geral das Nações Unidas (SGNU) “Agenda para a Paz, Diplomacia Preventiva, Pacificação, e Manutenção da Paz”⁴; o Relatório do Painel sobre Operações de Paz das Nações Unidas (Relatório Brahimi), de 2000⁵; o relatório do Painel de Alto-Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudanças, de 2004, intitulado “Um mundo mais seguro: nossa responsabilidade compartilhada”⁶; a Resolução 60/1 da Assembleia Geral, de 2005, “Resultados da Cimeira Mundial”; o relatório do SGNU de 24 de fevereiro de 2006 sobre o financiamento das operações de manutenção da paz das Nações Unidas⁷; a “Doutrina Capstone - as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas: Princípios e Diretrizes”, de 2008⁸; o documento mais recente elaborado pelo Departamento de Operações de Manutenção da Paz “Uma Nova Agenda de Parceria - Traçando um Novo Horizonte para Manutenção da Paz das Nações Unidas”⁹ e seus relatórios de implementação

⁴ Ver documento UN. A/47/277 - S/24111, 1992.

⁵ Ver o documento UN. A/55/305-S/2000/809, 2000.

⁶ Ver o documento UN. A/59/565, 2004.

⁷ Ver o documento UN. A/60/69, 2006. Nesse documento o Secretário-Geral delineou, entre outras coisas, uma estratégia de reforma intitulada “Operações de Paz 2010”, que estabelece as normas e procedimentos para permitir que o Departamento de Operações de Manutenção da Paz - *Department of Peacekeeping Operations* (DPKO) apóie a manutenção da paz ao longo da próxima década.

⁸ O documento está disponível em: <http://pbpu.unlb.org/pbps/Library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2011.

⁹ O documento está disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/newhorizon.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2011.

subsequentes; e o Relatório de 2010 do SGNU intitulado “Estratégia Global de Apoio no Campo”.¹⁰

A situação descrita, em que a ONU foi, indiscutivelmente, o principal - senão o único – agente envolvido, mudou dramaticamente nas últimas duas décadas, e o papel quase monopólico da organização universal nesta área tem sido seriamente desafiada pelas organizações regionais e pela chamada coalizão *ad hoc* de Estados¹¹. Esta nova realidade, com uma boa presença, por vezes excessiva, das entidades interessadas e disponíveis para executar Operações de Manutenção/Construção da Paz, apresenta novos desafios e novas oportunidades para a comunidade internacional como um todo, e para os Estados que requisitam o desdobramento de uma operação de manutenção da paz.

Neste contexto, o presente artigo, depois de ter definido o seu âmbito, apresenta algumas estatísticas confirmando a tendência atual para “descentralizar” a execução de operações de Manutenção/Construção da Paz, discute por que o interesse dos Estados e das organizações internacionais regionais em participar e/ou desempenhar um papel importante na manutenção da paz tem aumentado, e descreve as consequências (positivas e negativas) associadas a essa tendência.

ESCLARECIMENTOS TERMINOLÓGICOS

Como passo preliminar, afigura-se essencial limitar precisamente o âmbito dessa contribuição, que tratará, principalmente, das tendências recentes em operações de Manutenção/Construção da Paz. A necessidade de esclarecimentos terminológicos surge da confusão imensa, e às vezes surpreendente, no uso e abuso ainda mais frequente dos termos. Manutenção da paz, construção da paz, consolidação da paz, imposição da paz, imposição regional da paz, estabelecimento da paz, etc., são conceitos muitas vezes utilizados de forma comum, como se todos fossem sinônimos. Não é o caso, uma vez que cada tipo de operação tem suas próprias características que se diferem fortemente umas das outras.

¹⁰ Ver o documento UN. A/64/633, 2010.

¹¹ Também chamada de coalizão *ad hoc* dos interessados (*ad hoc coalitions of the willing*).

Argumenta-se que a confusão terminológica existente é criada deliberadamente, e os Estados e as organizações regionais, muitas vezes, preferem caracterizar as missões de uma forma específica, sabendo que a opinião pública pode aceitá-las, acolhê-las ou rejeitá-las, dependendo de como são apresentadas. Não há dúvidas, na realidade, que, enquanto as operações de Manutenção/Construção da Paz são extremamente populares e, geralmente, contam com grande apoio da mídia e da opinião pública, outras missões como as operações de imposição da paz são menos populares e não desfrutam de apoio significativo entre as pessoas comuns em todo o mundo. A confusão terminológica tem se tornado ainda mais complexa devido ao fato de que as operações de campo com base em pré-requisitos e características idênticas são rotuladas de maneira diferente em diferentes continentes. Como exemplo, podemos lembrar que a expressão “operações de manutenção da paz” para identificar missões com determinadas características é típica do sistema da ONU, enquanto em outras regiões operações quase idênticas, se realizadas em nível regional, são chamadas de “operações de gestão de crises” (no continente europeu) ou “operações de apoio à paz” (no continente africano).

Por todas estas razões, parece importante definir melhor a tipologia das missões relevantes para este trabalho, ou seja, operações de Manutenção/Construção da Paz. A fim de fazê-lo, utilizaremos a terminologia da ONU, já que esta organização tem empreendido sérios esforços de esclarecimento para superar os problemas acima mencionados. De acordo com o documento “Princípios e Diretrizes de Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas”, de 2008, em grande parte inspirado no relatório “Agenda para a Paz” de 1992, já mencionado, adotado pelo Departamento de Operações de Manutenção da Paz e pelo Departamento de Apoio de Campo (*Department of Field Support - DFS*), as duas operações são definidas da seguinte maneira¹²:

Manutenção da paz é uma técnica destinada a preservar a paz, embora frágil, onde a luta foi interrompida, e para auxiliar na implementação dos acordos alcançados pelos pacificadores. Ao longo dos anos, a manutenção da paz tem evoluído a partir de um modelo essencialmente militar de observação de cessar-fogo e a separação de forças depois de guerras inter-estados, a incorporar um modelo complexo de muitos elementos - militares, policiais e civis - que trabalham juntos para ajudar a lançar as bases para a paz sustentável.

¹² Disponível em: <http://pbpu.unlb.org/pbps/Library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2011.

enquanto

Construção da Paz envolve uma série de medidas direcionadas para reduzir o risco da decaída ou reincidência do conflito, por meio do reforço das capacidades nacionais em todos os níveis de gestão de conflitos, e para estabelecer o fundamento para o desenvolvimento da sustentabilidade da paz. Construção da paz é um complexo processo de longo prazo, para criar as condições necessárias para uma paz sustentável. Ela funciona por abordar as causas profundas e estruturais de conflitos violentos de uma forma abrangente. As medidas da construção da paz tratam de questões centrais que afetam o funcionamento da sociedade e do Estado, e procuram aumentar a capacidade do Estado para realizar de forma eficaz e legítima suas funções essenciais.

Essas definições em uso pelo DPKO e pelo DFS, também serão usadas neste artigo, pois elas nos permitem destacar as características-chave de operações de manutenção da paz e de construção da paz (que são úteis em diferenciá-las das outras operações): a implantação é decidida somente após um acordo de cessar-fogo entre as diversas facções, e somente se houver um pedido específico por todas as partes envolvidas no conflito (seja este um conflito civil ou internacional); e a missão será “neutra” e não tomará partido de qualquer das facções envolvidas no conflito.

Estas são as características comuns entre a manutenção da paz e a construção da paz, mas deve-se ressaltar que as principais diferenças entre essas duas categorias de missões estão relacionadas com o seu mandato e com a época de sua implantação (em qualquer caso, somente depois que um cessar-fogo tenha sido acordado). Em termos gerais, as operações de manutenção da paz são implantadas imediatamente após o cessar-fogo, enquanto as operações de construção da paz são frequentemente implantadas numa fase posterior, quando a situação de segurança no (s) país(es) é menos tensa.

Finalmente, o mandato de uma operação de construção da paz aborda questões centrais que afetam o funcionamento da sociedade e do Estado, e visa aumentar a capacidade deste de realizar suas funções essenciais de forma eficaz e legítima. Já o mandato de uma operação de manutenção da paz é geralmente menos ambicioso, uma vez que visa, principalmente, preservar a paz em curto prazo e auxiliar na implementação dos acordos alcançados pelas partes envolvidas no conflito.

ENTIDADES IMPLANTANDO OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO/CONSTRUÇÃO DA PAZ: FATOS E TENDÊNCIAS

Durante o verão de 2011 havia mais de 50 operações de Manutenção/Construção da Paz implantadas no mundo: 26 eram lideradas pela ONU (14 operações de manutenção da paz e 12 operações de construção da paz); as demais não eram lideradas pela ONU (20 eram administradas por organizações regionais, quatro por coalizões *ad hoc* de Estados, e uma dirigida conjuntamente pela ONU e a União Africana, a UNAMID no Sudão). Não há números precisos conhecidos, mas a mão de obra envolvida nestas operações é estimada em cerca de 500.000 militares (cerca de 100.000 trabalhando em operações da ONU e o restante em operações não conduzidas pela ONU em locais como Iraque, Afeganistão e Kosovo); cerca de 50.000 policiais (15.000 trabalhando em operações de Manutenção/Construção da Paz), e cerca de 30.000 civis (cerca de 15.000 trabalhando com a ONU).

Várias entidades envolvidas (ou se preparando para se envolverem) em operações de Manutenção/Construção da Paz são organizações regionais e/ou sub-regionais: União Africana, Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (ECOWAS), Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (IGAD), Organização dos Estados Americanos (OEA), Liga Árabe, Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), União Europeia (UE), Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), etc.

Entre estas, a União Europeia tem sido uma das mais ativas, demonstrando um interesse específico e capacidade de organizar operações multifacetadas, operações de campo complexas e multidimensionais em várias partes do mundo¹³. Apenas em 2000, no Conselho Europeu de Feira, a UE decidiu se envolver nestas operações e desenvolver os aspectos civis da gestão de crises em quatro áreas prioritárias: policiamento, reforço do estado de direito, reforço da administração civil e proteção civil. As capacidades específicas nestes quatro campos poderiam ser utilizadas no contexto das missões autônomas dirigidas pela UE, ou no contexto de operações dirigidas por organizações líderes, tais como a ONU ou a OSCE. A ênfase na participação ativa da UE nestas operações foi formalmente restabelecida no recente artigo 17 do Tratado da União Europeia¹⁴ que afirma:

¹³ Leia mais sobre o assunto em GRECO; PIROZZI; SILVESTRI, 2010.

¹⁴ Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0013:0046:PT>>

1. A política externa e de segurança comum abrange todas as questões relativas à segurança da União, incluindo a definição gradual de uma política de defesa comum, que poderá conduzir a uma defesa comum, se o Conselho Europeu assim o decidir [...]
2. As questões a que se refere o presente artigo incluem missões humanitárias e de evacuação, missões de manutenção da paz e missões de forças de combate para a gestão de crises, incluindo missões de restabelecimento da paz.

Além disso, a fim de permitir à União Europeia assumir as suas responsabilidades de gestão de crises em toda a extensão, o Conselho Europeu (Nice, dezembro de 2000) decidiu estabelecer várias estruturas permanentes, políticas e militares. Algumas delas são: o Comitê Político e de Segurança - *Political and Security Committee* (PSC), o Comitê Militar da União Europeia - *European Union Military Committee* (EUMC), o Estado-Maior da União Europeia - *European Union Military Staff* (EUMS), a Capacidade Civil de Planejamento e Conduta - *Civilian Planning and Conduct Capability* (CPCC), e o Comitê para os Aspectos Cíveis do Gerenciamento de Crises - *Committee for Civilian Aspects of Crisis Management* (CIVCOM). Essas estruturas contribuem com tarefas específicas e mandatos para a formação e a implementação das operações de campo da UE. Com cerca de vinte missões em três continentes, o papel da UE no provimento de segurança está se expandindo rapidamente (MERLINGEN; OSTRAUSKAITE, 2006).

Outra entidade com grande interesse em Manutenção/Construção da Paz tem sido a União Africana (UA). Esta organização regional tem dado uma atenção política para a Arquitetura de Paz e Segurança Africana (APSA), e tem utilizado recursos humanos e financeiros para a sua concepção e implementação. A característica central da APSA é a preparação para o pronto emprego de operações de apoio à paz lideradas pela UA.

Finalmente, não se pode deixar de notar que nas últimas duas décadas um novo tipo de “prestador” de manutenção de paz apareceu na cena internacional repentinamente, ao lado da tradicional presença da ONU e do recente aumento nas operações lideradas por organizações regionais: a coalizão *ad hoc* de Estados (por vezes chamada “coalizão de interessados”) ou até mesmo um único Estado.

PDF>. Acesso em: 15 jul. 2011.

Embora uma das primeiras operações significativas de Manutenção/Construção da Paz conduzidas por um grupo de Estados tenha sido implementada em 1981, quando a Força Multinacional e Observadores - *Multinational Force and Observers* (MFO) foi desdobrada com um mandato ambicioso¹⁵ ao longo das fronteiras entre Israel e Egito, apenas mais recentemente esta nova tendência está se tornando popular. Hoje existem várias operações de Manutenção/Construção da Paz conduzidas de forma totalmente independente por coligações *ad hoc* que, por vezes, têm a tarefa de dar apoio e trabalhar em estreita coordenação com missões de Manutenção/Construção da Paz da ONU operando na mesma área.

Exemplos de tais missões são a ISAF¹⁶ no Afeganistão (cooperando com a UNAMA); a Força Internacional de Coalizão no Iraque (cooperando com a UNAMI); a KFOR no Kosovo (cooperando com a UNMIK e a EULEX), e as forças francesas na Costa do Marfim (cooperando com a UNOCI). A quantidade de pessoal envolvido neste novo tipo de operações de Manutenção/Construção da Paz tornou-se muito significativa, cerca de 400.000 pessoas, principalmente militares, estão atualmente desdobradas neste quadro.

Comparando a situação e os dados atuais com os existentes há 20 anos, é evidente que durante as últimas duas décadas houve um aumento significativo no número de missões dirigidas por entidades/coalizões que não a ONU. Enquanto no passado a Organização quase monopolizou o campo de operações de Manutenção/Construção da Paz, a situação tem mudado dramaticamente e esse “mercado”, sem dúvida, tornou-se multipolar, com muito mais agentes do que no passado. As razões para esta mudança e suas consequências serão tratadas nos parágrafos seguintes.

¹⁵ O mandato da MFO, desde o início da Missão, é: operação de postos de controle, patrulhas de reconhecimento e postos de observação ao longo da fronteira internacional, de uma Linha e Zona determinadas; verificação periódica da implementação das provisões do Anexo I do mandato, a ser realizadas pelo menos duas vezes por mês salvo acordo em contrário pelas Partes; verificações adicionais dentro de 48 horas após o recibo de um pedido de qualquer das Partes; assegurar a liberdade de navegação através do Estreito de Tiran. Sob o Arranjo Acordado, assinado em 1 de setembro de 2005, o MFO assumiu a responsabilidade adicional de monitorar a implantação de Guardas de Fronteira ao longo do lado egípcio da fronteira entre Egito e Gaza, na parte norte da Zona C. A MFO monitora, também, a Força da Guarda de Fronteiras, verificando se a implantação é consistente com os termos acordados entre o Egito e Israel (alterada em 11 de julho de 2007), incluindo o número estipulado, características e localização de pessoal, armas, equipamentos e infra-estrutura dessa Força.

¹⁶ *International Security Assistance Force*.

AS RAZÕES PARA O CRESCENTE INTERESSE EM SE TORNAREM FORNECEDORES DE MANUTENÇÃO/CONSTRUÇÃO DA PAZ

A tendência descrita acima foi desenvolvida principalmente nas últimas duas ou três décadas e é frequentemente analisada em estreita conexão com as consequências do fim da Guerra Fria. Diversas organizações internacionais, e não apenas aquelas dedicadas a fornecer segurança, como a OTAN e a União da Europa Ocidental (UEO), foram solicitadas, ou mesmo forçadas, a reconsiderar suas estratégias e redefinir seus mandatos pela queda súbita, e quase inesperada, dos regimes comunistas em diversos países da Europa Central e Oriental. Naqueles anos, o conceito de segurança, seja nacional ou internacional, passou por uma grande mudança, e vários agentes internacionais tiveram que reformular suas estratégias de segurança nacional e internacional.

Um exame mais detalhado das discussões internas e dos eventos que caracterizaram várias das organizações regionais relevantes durante aqueles anos, demonstra claramente que quase todas elas consideravam como prioridade ter uma presença mais significativa e atuante nas áreas de Manutenção/Construção da Paz nos anos seguintes. Essas discussões, por vezes, resultaram na revisão formal dos estatutos e tratados que definem os mandatos dessas organizações, por exemplo, as inovações introduzidas no Tratado da UE. Em outros casos, novos tratados internacionais foram adotados para ampliar o mandato da organização, por exemplo, os vários tratados assinados no continente africano.¹⁷ Em um número limitado de outros casos, por exemplo a OTAN, nenhuma alteração nos tratados foi considerada possível ou recomendável e, portanto, o objetivo de ampliar o mandato foi exercido apenas por meio de documentos políticos, adotados no mais alto nível, indicando as novas prioridades da própria organização.

Qualquer que seja o mecanismo escolhido para ampliar o mandato, a fim de incluir a participação ou implementação de operações (incluindo, mas não limitado a, operações de Manutenção/Construção da Paz), o resultado foi muito significativo. Isso porque o número de organizações legitimadas, legal ou politicamente, para tornarem-se fornecedoras ativas dessas operações aumentou de forma acentuada. Neste contexto, deve-se notar que durante

¹⁷ Ver, por exemplo, *ECOWAS 1999 Protocol - Mechanism for Conflict Prevention, Management, Resolution and Peace-keeping and Security*, bem como o *2001 ECOWAS Protocol A/SP1/12/01 on Democracy and Good Governance* que complementou o Protocolo de 1999.

esses anos vários Estados até então considerados “consumidores de segurança” de repente transformaram-se em “provedores de segurança”, oferecendo seus serviços em todo o mundo em uma área na qual durante um longo período a ONU tinha se empenhado ativamente de forma quase exclusiva.

As razões para este novo e maior interesse das organizações regionais e coalizões *ad hoc* de Estados em prover operações de manutenção da paz são múltiplas: a necessidade de encontrar um novo e crível papel mudou o cenário internacional; o desejo de “mostrar a bandeira” e tornar a organização mais visível; o desejo de responder à crescente pressão da opinião pública, horrorizada com certos eventos que ocorrem em países distantes, com o pedido de uma atuação eficaz na suspensão dos massacres; a necessidade de buscar, através destas operações, interesses-chave nacionais (ou regionais) na política externa (por exemplo, para proteger áreas e países ao longo das fronteiras das organizações/coalizões enviadas, para evitar invasão maciça de refugiados e imigrantes ilegais).

A NATUREZA MUTÁVEL E AS PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DAS MISSÕES CONTEMPORÂNEAS DE MANUTENÇÃO/CONSTRUÇÃO DA PAZ

Enquanto novos agentes internacionais estavam se preparando para o engajamento ativo nas operações de Manutenção/Construção da Paz, elas passavam por grandes mudanças, algumas tão significativas que colocavam em dúvida se os pilares tradicionais nos quais as essas operações foram baseadas ainda existia. Na primeira vez em que foram implantadas, as operações de manutenção da paz e depois as de construção da paz baseavam-se, como apresentado anteriormente, em três pilares básicos: um cessar-fogo foi assinado, todos os Estados (no caso de um conflito armado internacional) ou todas as partes envolvidas (no caso de uma guerra civil) manifestaram o seu consentimento para a implantação da operação; e a operação foi conduzida de forma imparcial, ou seja, sem o objetivo de favorecer qualquer das partes envolvidas.

Essas regras foram respeitadas por um longo período até muito recentemente. Mas houve mudanças drásticas no ambiente em que operações de Manutenção/Construção da Paz são requisitadas a serem estabelecidas, no mandato da missão, na maneira em que a operação deve cumprir o mandato e num dos pilares que as operações têm sido tradicionalmente construídas.

a) As alterações no ambiente em que as operações de Manutenção/Construção da Paz são estabelecidas

Enquanto que as primeiras operações de manutenção da paz foram estabelecidas, principalmente, em lugares onde um conflito armado internacional havia ocorrido, em tempos mais recentes as operações foram implantadas, principalmente, ao final de guerras civis. Esse cenário diferente resultou num impacto significativo sobre as atividades dos líderes da missão e suas relações com as partes locais interessadas (DIEHL; DRUCKMAN, 2009).

b) As alterações no mandato das operações de Manutenção/Construção da Paz

No período inicial das operações de manutenção da paz as tarefas eram principalmente ligadas a atividades tipicamente militares como o monitoramento do cessar-fogo, o desarmamento e a desmobilização das forças militares, a facilitação da troca de prisioneiros de guerra, etc. Após o fim da Guerra Fria, no entanto, essas tarefas aumentaram e se diversificaram. Novas tarefas como o monitoramento dos direitos humanos, prestação de assistência humanitária, proteção de civis, trato de deslocados internos e refugiados, DDR¹⁸, reforma do setor de segurança, capacitação, etc., são mencionadas na maioria dos mandatos recentes destas operações (MURPHY, 2007).

Um sinal claro da crescente relevância deste “mandato expandido” é a refletida na decisão da ONU de criar a Comissão de Consolidação da Paz - *Peacebuilding Commission*, com as resoluções 60/180 da AGNU e 1.645, de 20 de dezembro de 2005, do Conselho de Segurança. As Nações Unidas, especificamente, determinaram a este novo órgão: congregar todas as partes relevantes para angariar recursos e aconselhar as estratégias integradas propostas para o pós-conflito, a construção da paz e a recuperação; ajudar a garantir financiamento confiável para atividades de recuperação rápida e investimento financeiro sustentado em médio e longo prazo; e desenvolver as melhores práticas para lidar com questões que surgem nas áreas da política, segurança, ajuda humanitária e desenvolvimento, em colaboração com os vários agentes nessas áreas.

A consequência imediata da expansão do mandato foi a necessidade de ter mais recursos humanos diversificados envolvidos nestas operações.

¹⁸ Desarmamento, Desmobilização e Reintegração.

Tradicionalmente, apenas os militares estavam envolvidos em atividades de manutenção da paz. Mas, com a expansão do mandato, novas categorias de recursos humanos, incluindo civis e policiais, se tornaram essenciais para sua implementação.

A ONU e as organizações regionais enfrentaram um enorme desafio para encontrar e recrutar milhares de civis capazes de realizar, de uma forma profissional, todas as novas tarefas atribuídas às operações de campo. Numa primeira fase, organizações de envio encontraram de fato dificuldades substanciais no recrutamento de novas categorias de pessoal. Em tempos mais recentes, no entanto, a situação tem melhorado constantemente devido a várias decisões estratégicas adotadas por essas organizações.

Neste contexto, vale à pena recordar algumas medidas que contribuíram significativamente para melhorar esta situação: a organização de oportunidades de formação específica para esse pessoal; a criação de listas mundiais e regionais para facilitar a identificação de ofertas e demandas; o estabelecimento de perfis específicos de trabalho; a consolidação de uma nova arquitetura de Manutenção/Construção da Paz para refletir o papel dos diferentes componentes; uma divisão de trabalho mais bem definida entre os vários componentes; os esforços para definir e aplicar uma cultura organizacional comum com base no conhecimento recíproco e num novo espírito de equipe.

O mandato ampliado das operações de manutenção da paz contribuiu para o desenvolvimento das chamadas “operações multifuncionais” ou “operações complexas” envolvendo o pessoal de uma grande variedade de nacionalidades, experiências, disciplinas e culturas profissionais.¹⁹

c) Novas tendências na maneira em que as operações de Manutenção/Construção da Paz da ONU são realizadas

As operações de Manutenção/Construção da Paz têm sido tradicionalmente consideradas fundamentais para consolidar a confiança recíproca e monitorar o respeito efetivo do cessar-fogo entre as partes que o assinam. Para esse fim, soldados eram geralmente armados apenas com armas

¹⁹ Veja mais sobre o assunto em CELLAMARE, 1999.

leves a serem utilizadas exclusivamente para autodefesa, ou seja, no caso em que os mantenedores da paz fossem atacados.

Nas últimas décadas, operações de manutenção da paz foram implantadas em países onde a segurança permaneceu como uma questão crítica. Como essas operações tradicionais foram repetidamente confrontadas (na ex-Iugoslávia ou em Ruanda, por exemplo) com grandes violações dos direitos humanos sem ter os meios para detê-las, a ONU decidiu lançar uma “nova geração” de operações chamada terceira geração (também conhecida como operação “muscular” de manutenção da paz)²⁰. Em tais casos, integrantes do componente militar de uma operação são autorizados a usar a força, não apenas se forem diretamente atacados, mas sempre que necessário, como último recurso, a fim de cumprir o mandato da missão.

Na maioria das resoluções mais recentes que prevê a implantação de uma nova operação de manutenção da paz para uma área problemática, o CSNU tem autorizado a operação a “[...] usar todos os meios necessários, dentro dos limites da sua capacidade nas áreas onde suas unidades estão implantadas, para cumprir seu mandato” (UN, Res. 1925/2010). O CSNU autorizou as operações a cumprirem o mandato dessa forma na MONUSCO (Congo) e na UNOCI (Costa do Marfim), dentre outras. Em outros casos, que serão o foco da nossa atenção no próximo tópico, o CSNU autorizou as organizações regionais e/ou coalizões *ad hoc* a cumprirem um mandato de manutenção da paz da mesma forma.

Por uma questão de clareza, deve-se ressaltar que na realidade o uso da força pelas tropas de manutenção da paz além dos casos de autodefesa tem sido bastante raro. Um dos casos mais recentes em que as forças de manutenção da paz da ONU, e de fora da ONU, tiveram que claramente recorrer à força além da autodefesa, foi na Costa do Marfim em 2011, quando ambas, a UNOCI e as forças francesas Licorne estacionadas naquele país, participaram ativamente nas operações militares contra as forças leais do então presidente Laurent Gbagbo, que terminaram com a prisão do próprio Gbagbo em 11 de abril de 2011.

Além da questão das formas “tradicionais” ao contrário das formas “musculares” de executar um mandato, também pode haver diferenças significativas no nível de intrusão, ou seja, na forma como o mandato é

²⁰ Ver mais sobre o assunto em FRULLI, 2001 e em FINDLAY, 2002.

implementado. Dependendo da maneira específica que o mandato é elaborado, as tarefas de uma operação de manutenção da paz podem ser realizadas de uma maneira muito suave. Por exemplo, usando orientação, monitoramento e assessoria técnica que implicam um papel mais ativo dos agentes locais, enquanto o pessoal internacional executa suas funções de forma mais contida.

Por outro lado, o mandato pode também solicitar que a operação seja executada de uma forma muito intrusiva envolvendo até mesmo, em situações específicas, a substituição dos agentes locais (as chamadas “missões de substituição”). Isso implica em que a organização implementadora substitua fisicamente as autoridades locais durante um determinado período, assumindo todas as funções relevantes tradicionalmente realizadas pela administração pública²¹. Um modelo semelhante foi aplicado em Kosovo pela Operação UNMIK. No primeiro período de suas atividades, o número de civis que trabalhavam com a missão era extremamente alto em comparação com outras operações de Manutenção/Construção da Paz da ONU. Mas, executar uma operação desse tipo era muito caro, devido ao grande número de funcionários recrutados pela missão, necessários para realizar todas as tarefas atribuídas.

d) Uma nova abordagem: manutenção da paz sem o consentimento do Estado anfitrião?

Nos últimos tempos, uma mudança significativa nas características-chave de Manutenção/Construção da Paz tem sido observada. Referimo-nos ao fato de que já houve dois casos (um relacionado ao Sudão e o outro à Somália) em que o Conselho de Segurança da ONU decidiu lançar, ou autorizar o lançamento, de operações de manutenção da paz sem o pedido ou o consentimento prévio do país anfitrião²². No caso do Sudão, o CSNU, a

²¹ Ver mais sobre esse assunto em CAPLAN, 2005; AZNAR GOMEZ, 2008 e WILDE, 2008.

²² As duas resoluções do CSNU são, respectivamente, 1706/2006 com respeito à Somália e 1725/2006 com respeito ao Sudão. Na Resolução 1725/2006 o CSNU decidiu “autorizar o IGAD os Estados Membros da União Africana estabelecerem uma missão de proteção e treinamento na Somália, a ser revista após um período inicial de seis meses pelo Conselho de Segurança com um resumo pelo IGAD, com seguinte rascunho do mandato sobre os elementos relevantes do mandato e conceito de operações especificadas no Plano de Implantação para IGASOM: (a) Monitorar o progresso das Instituições Federais de Transição e da União dos Tribunais Islâmicos na concretização dos acordos alcançados em seu diálogo; (b) Para garantir a livre circulação e passagem segura de todos os envolvidos com o processo de diálogo; (c) Manter e monitorar a segurança em Baidoa; (d) Proteger os membros das Instituições Federais de Transição e do Governo, bem como sua infra-estrutura-chave; (e) Treinar as forças de segurança das Instituições Federais de Transição para permitir-lhes garantir sua própria segurança e para ajudar a facilitar o restabelecimento das forças de segurança nacional da Somália.

fim de apoiar a implementação rápida e efetiva do Acordo de Paz de Darfur, decidiu expandir o mandato da missão a ser implantada e “[...] convida, pois, o consentimento do Governo de Unidade Nacional para essa implantação [...]”. (UNITED NATIONS, Res. 1706/2006).

Esta nova tendência, embora atualmente ainda bastante isolada na prática da ONU, merece um comentário por conta de seu impacto potencial. O pedido/autorização do(s) Estado(s) anfitrião(ões) para a implantação da missão era tradicionalmente considerado, como mencionado anteriormente, uma das pré-condições básicas em que a própria noção de Manutenção/Construção da Paz se baseava. A decisão de executar uma operação sem o consentimento do Estado anfitrião arrisca transformar a natureza da missão. Esta poderia ser percebida, localmente, como uma *operação de imposição da paz*, porque a decisão relevante foi tomada sem o necessário consentimento prévio do Estado local.

Esta provavelmente não era a intenção precisa do CSNU no momento em que adotou as duas resoluções concernentes ao Sudão e a Somália. Vale ressaltar que no caso da Somália a implantação efetiva da missão nunca ocorreu, enquanto que no caso da missão em Darfur a implantação por meio do “mandato expandido” ocorreu apenas em um estágio posterior, quando o consentimento do Estado anfitrião tinha sido obtido.

Com base nesses dois casos, parece aconselhável a abordagem cautelosa do caráter inovador desta nova tendência no Conselho de Segurança da ONU. O que parece muito claro é que a decisão do CSNU de iniciar ou autorizar o desdobramento de uma operação de Manutenção/Construção da Paz sem que o Estado anfitrião tenha (ainda) garantido seu consentimento deve ser visto como um meio de colocar este Estado sob pressão política, acelerando assim o consentimento. Outro elemento enfaticamente decisivo, confirmando que esta prática recente não se afasta significativamente da anterior, é o fato de que, na verdade, a implantação das missões em ambos os casos nunca ocorreu, ou foi adiada até que o consentimento fosse obtido. Esta é uma clara indicação de que o CSNU não queria debilitar as regras básicas em que as operações de Manutenção/Construção da Paz são construídas.

OPERAÇÕES REGIONAIS DE MANUTENÇÃO/CONSTRUÇÃO DA PAZ E A ONU: UM RELACIONAMENTO EM CONSTANTE EVOLUÇÃO

O novo cenário descrito anteriormente afetou seriamente a ONU, uma vez que a organização enfrentou uma situação sem precedentes. Se, no passado, a ONU era o único provedor de Manutenção/Construção da Paz, em tempos mais recentes foi desafiada por novos “concorrentes” com o objetivo de substituí-la na prestação deste tipo de serviço²³. Em um primeiro momento a ONU ignorou esta nova realidade. Mais tarde, porém, mudou sua atitude e tentou ver o novo desafio como uma oportunidade.

Antes de entrar em detalhes sobre a evolução do relacionamento entre a ONU e as organizações regionais na área de operações de Manutenção/Construção da Paz, é prudente considerar brevemente os aspectos mais gerais das modalidades dessa cooperação tal como previsto na Carta da ONU.

Durante a conferência internacional em São Francisco, que discutiu e aprovou a Carta da ONU, a questão do relacionamento entre a ONU e organizações regionais já havia recebido atenção especial. Em 1945, os redatores da Carta mostraram uma abordagem muito inovadora para este problema, especialmente se considerarmos que, naquela época as organizações regionais eram inoperantes e quase inexistentes. A Carta da ONU contém um artigo importante que lida com esta questão especificamente. O artigo 52²⁴ afirma que

1. Nada na presente Carta impede a existência de acordos regionais ou agências em lidar com assuntos relativos à manutenção da paz e segurança internacionais, que são apropriadas para ação regional, desde que tais acordos ou agências e suas atividades sejam compatíveis com os Propósitos e Princípios das Nações Unidas.
2. Os membros das Nações Unidas que entrarem em tais acordos ou que constituírem tais agências, empregarão todos os esforços para alcançar a solução pacífica das controvérsias locais mediante os referidos acordos regionais ou por tais agências regionais antes de encaminhá-los ao Conselho de Segurança.

²³ Um bom exemplo disto pode ser tirado dos eventos que ocorreram no continente europeu: enquanto no passado haviam várias operações da ONU implantadas (especialmente nos Balcãs), passo a passo, eles foram substituídos por missões lideradas pela UE (por exemplo na Bósnia e em Kosovo). Isto às vezes aconteceu sem problemas com a plena concordância das duas instituições (ONU e UE), como na Bósnia, mas às vezes tem havido atritos e tensões, como no caso do Kosovo, onde hoje em dia duas Missões Internacionais (UNMIK e EULEX Kosovo) são implantadas com mandatos semelhantes. Sobre as razões desta situação única consulte ainda GUTTRY, 2007.

²⁴ Disponível em: <<http://www.un.org/en/documents/charter>>. Acesso em: 10 jul. 2011.

3.O Conselho de Segurança estimulará o desenvolvimento da solução pacífica de controvérsias locais mediante os referidos acordos regionais ou por tais agências regionais por iniciativa dos Estados interessados ou pela referência do Conselho de Segurança.

O primeiro parágrafo indica claramente que a ONU não tinha atitudes negativas para com as organizações regionais, desde que, é claro, elas não entrassem em conflito com a sua Carta. Mas, mais importante ainda, o artigo 52 vai além desta declaração preliminar de co-existência amistosa. Os parágrafos 2 e 3 indicam claramente que as organizações regionais devem ser o fórum primeiro e preferencial para a resolução pacífica de disputas locais, que só devem ser encaminhadas ao CSNU se essa primeira tentativa não tiver êxito (WALTER, 2009).

Caso haja a necessidade de uma operação de imposição da paz (uma questão que está além do escopo deste estudo), a Carta esclarece, no artigo 53, que estas operações podem ser realizadas por organizações regionais, mas somente com a autorização prévia do Conselho de Segurança da ONU e sob a sua autoridade²⁵. Em outras palavras, há uma indicação clara na Carta que as organizações regionais devem desempenhar um papel significativo na cooperação com o CSNU no domínio difícil e sensível de proteger e promover a paz e a segurança.

Para garantir uma coordenação adequada das atividades, o artigo 54 da Carta da ONU afirma ainda que “[...] o Conselho de Segurança em todos os momentos deverá ser plenamente informado das atividades desenvolvidas ou projetadas no âmbito de acordos regionais ou por agências regionais para a manutenção da paz e da segurança internacionais”.²⁶

É precisamente neste contexto mais geral que toda a questão do relacionamento entre a ONU e organizações regionais na área das operações de Manutenção/Construção da Paz tem de ser abordada e examinada.

Quando a tendência de organizar operações regionais de Manutenção/Construção da Paz começou, a ONU tinha uma atitude que poderia ser

²⁵ Art. 53 da Carta da ONU: “O Conselho de Segurança utilizará, quando for o caso, tais acordos ou entidades regionais para uma ação coercitiva sob sua própria autoridade. Nenhuma ação coercitiva será, no entanto, levada a efeito de conformidade com acordos ou entidades regionais sem a autorização do Conselho de Segurança [...]”.

²⁶ Disponível em: <<http://www.un.org/en/documents/charter>>. Acesso em: 10 jul. 2011.

interpretada como reconhecimento implícito desta nova realidade. Em vários casos, a Organização não expressou qualquer opinião sobre esta nova situação.

Numa fase posterior, a ONU empreendeu uma séria e extensa reflexão interna sobre como lidar com esta nova tendência. Como resultado, concentrou seus esforços para melhorar a qualidade e a eficiência de suas operações de Manutenção/Construção da Paz. Vários documentos e relatórios foram adotados nas duas últimas décadas, sugerindo inovações e mudanças importantes para tornar o sistema da ONU mais competente e eficiente na execução dessas operações. Os principais foram os já citados anteriormente.

Em tempos mais recentes, o relacionamento entre o sistema da ONU e as organizações regionais na área de Manutenção/Construção da Paz tem sido reforçado por uma nova prática pela qual o Conselho de Segurança adota formalmente resoluções *ad hoc* em que “autoriza” as organizações regionais (e/ou coalizões *ad hoc*) a implantar uma operação de manutenção da paz em uma determinada área. Este foi o caso, por exemplo, em duas operações: a KFOR dirigida pela OTAN e seus parceiros no Kosovo (autorizada pela Resolução 1244/1999 do CSNU), e a ISAF atualmente dirigida pela OTAN e seus parceiros no Afeganistão (autorizada pela Resolução 1386/2001 do CSNU).

Esta prática merece alguns comentários. Em primeiro lugar deve ser enfatizado que em todos os casos os Estados anfitriões manifestaram seu acordo para a implantação da operação. Este é um aspecto importante que indica claramente que as operações autorizadas são de manutenção da paz e não de imposição da paz, sendo essas últimas realizadas contra a vontade de um Estado. Em segundo lugar, a base jurídica na qual o CSNU fundamentou sua decisão de autorizar a implantação de uma operação de manutenção da paz regional é geralmente encontrada no Capítulo VII. Na verdade, na maioria dos casos, o CSNU explicitamente faz referência a este capítulo da Carta da ONU como base legal da resolução. Em terceiro lugar, o pedido para obter autorização do CSNU antes de implantar uma operação de manutenção da paz regional (ou uma coalizão *ad hoc*) se origina da organização de envio, e não do(s) Estado(s) anfitrião(ões), embora geralmente o pedido formal seja apresentado pelo(s) Estado(s) anfitrião(ões).

Este procedimento apresenta algumas características únicas que merecem análise jurídica adicional. Como princípio geral, a organização de

envio não seria obrigada, formalmente falando, a obter a autorização prévia do CSNU desde que, como sempre tem acontecido até agora, o(s) Estado(s) anfitrião(ões) solicite(m) a implantação. Em outras palavras, a operação de manutenção da paz executada por uma organização regional pode ser legalmente implantada sem qualquer autorização prévia do CSNU sempre que haja um pedido específico feito, ou consentimento dado, pelas autoridades competentes do(s) Estado(s) anfitrião(ões) interessado(s). Por outro lado, se uma autorização para implantar é feita formalmente à ONU, isso implica, argumentando em termos estritamente legais, que a missão não pode ser implantada até que seja autorizada pelo CSNU. Tudo isso destaca o fato de que há um elemento contraditório nesta prática internacional, e isso não é fácil de explicar.

O conceito de “autorização” implica em que a atividade para a qual ela é pedida não pode ser realizada a menos que a autorização seja formalmente recebida. Um bom exemplo disso é oferecido pela regra que comanda a implantação de operações de imposição da paz das organizações regionais. A legalidade dessas operações só existe, de acordo com a formulação explícita do artigo 53 da Carta da ONU, se a organização regional obtiver autorização prévia do próprio Conselho de Segurança.

A implantação de uma operação regional de imposição da paz sem a autorização prévia do CSNU estaria claramente em conflito com a Carta da ONU e, portanto, seria ilegal. Mas a aplicação destas conclusões ao caso em apreço, ou seja, operações de manutenção da paz, estaria em clara contradição com a opinião geral, difundida e aceita jurídica e politicamente segundo a qual o consentimento/pedido do(s) Estado(s) anfitrião(ões) é suficiente para a implantação de uma operação de manutenção da paz, e nenhuma outra autorização necessita ser obtida por qualquer das partes.

Verificando com mais atenção as missões para as quais a autorização prévia do CSNU foi pedida, parece que isso ocorreu principalmente (se não quase exclusivamente) no caso de implantação de operações de manutenção da paz “musculares”, ou seja, para aquelas em que foi solicitado o emprego de todos os meios necessários para cumprir o mandato, incluindo o uso da força, se necessário. Mesmo nesses casos, o consentimento do Estado anfitrião seria suficiente para legitimar a implantação da operação regional de manutenção da paz. Portanto, devemos buscar as razões para a solicitação de uma autorização prévia do CSNU em outros lugares. As explicações se apresentam a seguir:

- a) o desejo de ter uma “bênção política” formal da comunidade internacional que pode ser útil para evitar que a organização de implantação seja percebida como um interventor não neutro (embora, neste caso, uma resolução do CSNU expressando o apoio político para a organização de envio - sem qualquer referência à noção de “autorização” - serviria a esse propósito, evitando as complicações decorrentes do pedido de uma “autorização” formal);
- b) o desejo da organização de envio/coalizão de cooperar plenamente e coordenar com a ONU (formalmente falando, esse objetivo poderia ser alcançado, uma vez mais, por meio de uma resolução na qual o CSNU expressaria o seu apoio político para as instituições de implantação e sua prontidão em cooperar com ela);
- c) a necessidade de levar em consideração e/ou acomodar a opinião pública dos Estados-membros da organização de envio/coalizão, na suposição de que uma operação de manutenção da paz sob a égide da ONU é mais popular e mais facilmente aceita pela opinião pública do que outros tipos de operações administradas por uma organização de envio/coalizão;
- d) o desejo de ter a ONU mais intimamente associada com a missão desde o começo, talvez com a ideia de solicitar que ela, em um estágio posterior, substitua a operação regional por uma operação própria da Organização (isso ocorre com frequência, um caso recente está relacionado ao Chade e à República Centro-Africana);²⁷
- e) o desejo de evitar o impacto negativo da reação potencial do Estado anfitrião se for necessário fazer uso da força além da autodefesa.

Neste último caso, o Estado local pode ser facilmente tentado a retirar o consentimento que tinha dado à organização de envio/coalizão para implantar a operação de manutenção da paz, especialmente se a força tiver sido dirigida contra o seu próprio pessoal e/ou apoiadores. Em tais circunstâncias, a legalidade da implantação da missão internacional estaria sob estrita vigilância, e a missão seria, muito provavelmente, solicitada a deixar o país. A fim de

²⁷ Em 2007 o CSNU decidiu (Resolução 1778/2007) implantar uma operação de Manutenção da Paz no Chade e República Centro Africana (MINURCAT) e autorizou, na mesma Resolução, a implantação da EUFOR Chade/CAR, a operação militar da União Europeia com mandato para proteger os civis em perigo e até mesmo o pessoal da ONU. Na Resolução 1861/2009 o Conselho de Segurança decidiu ampliar o mandato e sua Operação MINURCAT e transferir a ele a tarefa anteriormente atribuída à EUFOR Chade/CAR.

evitar esta situação, o que representaria uma grande derrota para a organização de envio/coalição, a existência da resolução autorizadora do CSNU poderia representar um argumento legal para ser usado em reação a esse pedido do(s) Estado(s) anfitrião(ões). A organização de envio poderia argumentar que a legalidade de sua presença nesse Estado é baseada na autorização dada pelo CSNU e, portanto, a missão permaneceria até a expiração da autorização. A autorização aumentaria a credibilidade da missão, e poderia ser usada como uma ferramenta em quaisquer negociações com o Estado anfitrião, sendo significativamente reduzida a base de negociação desse Estado.

Num outro modelo de cooperação entre as Nações Unidas e as organizações regionais na área de Manutenção/Construção da Paz, a ONU decidiu oferecer alguma assistência às organizações regionais (incluindo a assistência financeira, apoio logístico e político, compartilhamento de informações relevantes, etc.). Embora o nível de cooperação tenha variado significativamente, dependendo da situação específica, o papel da ONU foi bastante limitado e na maioria dos casos, quase invisível, o que tornou este modelo não muito atraente para a própria Organização.

Finalmente, em alguns casos, os relacionamentos foram claramente afetados por algum nível de desconfiança recíproca. Referimo-nos aos casos em que a ONU decidiu enviar uma missão a um país em que uma operação de manutenção da paz já estava sendo executada por uma organização regional/coalição. O que confere a “natureza especial” nas operações de manutenção da paz da ONU em tais casos, está relacionado com o mandato da missão em si, de monitorar o comportamento e as atividades dos mantenedores da paz enviados pela organização regional.²⁸

DA COMPETIÇÃO PARA A COOPERAÇÃO? NOVOS MODELOS DE COORDENAÇÃO E DIVISÃO DO TRABALHO NA EXECUÇÃO DAS MISSÕES DE MANUTENÇÃO/CONSTRUÇÃO DA PAZ ENTRE OS PRINCIPAIS AGENTES INTERNACIONAIS ENVOLVIDOS.

Depois de um período em que as relações entre a ONU e as organizações regionais foram bastante estáticas no desdobramento de

²⁸ Este foi o caso, por exemplo, do UNOMIG (Missão da ONU na Geórgia). De acordo com a Resolução 937/1994 do CSNU, o mandato da missão incluía “... (b) Observar a operação da força de manutenção da paz da CEI no quadro da implementação do Acordo”.

operações de campo internacionais, como descrito anteriormente, nos últimos anos tem havido inovações e mudanças substanciais que representam um desvio considerável em relação a forma tradicional da interpretação de cooperação mútua. É nossa opinião que o relacionamento entre a ONU e organizações regionais nesta área específica deixou de ser “competitivo” para ser “cooperativo”. Existem duas principais inovações, ambas com um impacto significativo sobre a eficácia e eficiência das operações de manutenção da paz.

A primeira inovação representa uma tentativa de encontrar uma solução crível e realista para um dos grandes problemas encontrados durante operações de manutenção da paz recentes, a questão de garantir segurança da população local, autoridades locais e membros da operação. Nos últimos anos a questão da segurança atingiu importância fundamental na maioria das operações, mais frequentemente, nas que foram implantadas em áreas com problemas significativos.

Uma maneira de enfrentar esta situação tem sido autorizar os mantenedores da paz a utilizar todas as medidas necessárias para lidar com a situação (incluindo, como visto acima, o uso da força além da autodefesa). Esta escolha não tem sido sempre muito bem-sucedida, especialmente nas áreas que apresentam problemas significativos de segurança. Da mesma forma, nos casos em que o componente militar da operação da ONU apresentava um número excessivo de contingentes nacionais, em razão das diferenças (treinamento, educação, armamento disponível, etc.) existentes entre os contingentes, e da dificuldade na organização de uma cadeia de comando eficiente.

Considerando esses aspectos, a ONU decidiu, em vários casos recentes, “terceirizar” o componente de segurança da missão para uma organização regional. Este foi o caso, por exemplo, na Costa do Marfim (a UNOCI e as forças francesas Licorne); em Kosovo (a UNIMK e a KFOR - executadas pela OTAN); no Afeganistão (a UNAMA e a ISAF - executadas pela OTAN); no Iraque (a UNAMI e as Forças da Coalizão Internacional, sob a coordenação dos EUA); no Chade e na República Centro-Africana (a MINURCA e a EUFOR Chade e a RCA executadas pela UE), etc.

A implantação dessas operações (quase sempre “operações musculares”) geralmente é autorizada em uma resolução do Conselho de Segurança da ONU que também define seu mandato exato. Deve-se enfatizar que a organização

regional irá proporcionar seus “serviços de segurança” de forma autônoma, não ficando sob o controle da operação de manutenção da paz correspondente da ONU, ou seja, o relacionamento é baseado em cooperação.

As tarefas atribuídas à organização regional são, em geral, aquelas relacionadas com a proteção dos civis locais, dos grupos especialmente vulneráveis, como os deslocados internos, refugiados, a proteção dos membros da missão e da infra-estrutura da ONU e, às vezes, até mesmo a proteção do componente militar da missão, onde existir. Por exemplo, a UNMIK, a UNAMA e a UNAMI não têm nenhum componente militar significativo e dependem fortemente da segurança proporcionada pelas organizações regionais co-desdobradas nos respectivos países.

Este modelo de “terceirização” do componente militar para outro agente internacional, seja uma organização regional ou uma coalizão internacional, apresenta vantagens e desvantagens. Entre as vantagens está o nível de segurança prestado pelas organizações regionais/coalizões, que certamente é maior neste novo modelo. Os envolvidos nestas operações são bem treinados, equipados e organizados, permitindo-lhes executar suas atividades em um nível quase ideal.

Por outro lado, este modelo pode produzir efeitos positivos apenas se houver perfeita coordenação entre a agenda política da missão da ONU e a organização regional que gerencia o componente de segurança. Se este não for o caso, a arquitetura institucional será extremamente frágil e há o risco da missão da ONU ficar, *de facto*, sob o controle da organização regional que lhe proporciona a segurança. Em circunstâncias onde a segurança é a questão principal, não deve haver dúvida sobre quem deve ter a última palavra e quem realmente detém o poder e toma as decisões. Este é certamente o ponto fraco deste modelo de cooperação entre a ONU e organizações regionais na execução de operações de manutenção da paz.

A segunda inovação é baseada em uma abordagem estratégica totalmente diferente e implica na execução conjunta entre a ONU e a organização regional de uma operação de manutenção da paz. Até agora, os exemplos mais significativos são a junção das Nações Unidas e da OEA na

Missão Civil Internacional no Haiti (MICIVIH), que foi implantada em fevereiro de 1993, e da Operação Híbrida das Nações Unidas - União Africana em Darfur (UNAMID)²⁹. No caso dessa última, iniciada no final de julho de 2007, vários especialistas fizeram análises e chegaram a conclusões diferentes sobre a sua eficácia e seu impacto no campo. De qualquer forma, deve ser ressaltado que a UNAMID é a primeira operação abrangente executada conjuntamente em um ambiente extremamente difícil pela ONU e a União Africana. Nossa opinião é que ainda é muito cedo para chegar a qualquer conclusão definitiva sobre o impacto deste tipo de cooperação entre a ONU e uma organização regional na área das operações de manutenção da paz.

No entanto, deve ser reafirmado que a cooperação mútua entre a ONU e uma organização regional na execução de uma operação deve ser entendida como uma tendência extremamente positiva e promissora que provavelmente será ainda mais ampliada e aplicada em missões futuras. As vantagens e melhorias trazidas por esta cooperação são significativas e susceptíveis de ter um impacto real no campo, para o benefício da população local que sofre as consequências negativas da instabilidade. Cooperação benéfica mutuamente, divisão do trabalho, um maior conhecimento da situação regional, a credibilidade dos agentes envolvidos, agentes regionais envolvidos mais significativamente na operação e em suas consequências, maior apoio político para a missão, uma abordagem mais harmoniosa entre os agentes internacionais relevantes, são apenas alguns exemplos das razões pelas quais o desdobramento conjunto irá provavelmente continuar a ser utilizado no futuro.

E isso apesar de que, pelo menos por enquanto, a avaliação dos resultados da experiência dos primeiros anos da junção da ONU- UA em Darfur não é totalmente positiva e destaca os problemas decorrentes das diferentes culturas organizacionais que muitas vezes torna difícil tomar a decisão certa no momento certo.

Mas o caminho a seguir no relacionamento entre a ONU e organizações regionais/coalizões na execução de operações de manutenção/

²⁹ A operação híbrida da União Africana/ONU em Darfur, referida pela sigla UNAMID, foi estabelecida em 31 de julho de 2007 com a adoção da Resolução 1769 do Conselho de Segurança. Em 30 de julho de 2010, o Conselho de Segurança prorrogou o mandato da UNAMID por mais 12 meses até 31 de julho de 2011 (Resolução 1935/2010 do Conselho de Segurança da ONU).

construção da paz parece já estar marcado: ele está se direcionando da competição para a cooperação, no interesse primário da população afetada.

REFERÊNCIAS

- AZNAR GOMES, Mariano. *La administración internacionalizada del territorio*. Barcelona: Atelier, 2008.
- BELLAMY, Alex J.; WILLIAMS, Paul D.; GRIFFIN, Stuart. *Understanding peacekeeping*. 2th ed. Cambridge: Polity Press, 2010.
- CAPLAN, Richard. *A new trusteeship?: the international administration of war-torn territories*. Londres: Oxford University Press, 2005.
- CELLAMARE, Giovanni. *Le operazioni di peace-keeping multifunzionali*. Torino: Giappichelli, 1999.
- DIEHL, Paul F.; DRUCKMAN, Daniel. Dimensions of the conflict environment: implications for peace operation success. *Journal of International Peacekeeping*, Leyden, v. 13, n. 1/2, p. 6-44, 2009.
- DURCH, William J. *Twenty-first-century peace operations*. Washington: United States Institute of Peace, 2006.
- ECOWAS. *Protocol relating to the Mechanism for Conflict Prevention, Management, Resolution and Peace-keeping and Security*. Lome, 1999.
- ECOWAS. *Protocol A/SP1/12/01 on Democracy and Good Governance, Supplementary to the Protocol relating to the Mechanism for Conflict Prevention, Management, Resolution, Peacekeeping and Security*. Dakar, 2001.
- FINDLAY, Trevor. *The use of force in UN peace operations*. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- FRULLI, Micaela. Le operazioni di peacekeeping delle Nazioni Unite e l'uso della forza. *Rivista di Diritto Internazionale*, Roma, v. 84, n. 2, p. 347-392, 2001.
- GRECO, Ettore; PIROZZI, Nicoletta; SILVESTRI, Stefano (Ed.). *EU crisis management: institutions and capabilities in the making*. Roma: Quadern i Istituto Affari Internazionali, 2010.
- GUTTRY, Andrea de. The European Union rule of law mission in Kosovo: remarks on its legality and its relations with UNMIK. *Diritto e Politiche dell'Unione Europea*, Torino, n. 3, p. 147-169, 2007.
- JETT, Dennis. C. *Why peacekeeping fails*. New York: St Martin's Press, 1999.

KRASNO, Jean; HAYES, Bradd C.; DANIEL, Donald C. F. (Ed.). *Leveraging for success in United Nations peace operations*. Westport: Praeger, 2003.

MERLINGEN, Michael; OSTRAUSKAITE, Rasa. *European Union peacebuilding and policing. Governance and the European Security and Defence Policy*. London: Taylor and Francis, 2006.

MURPHY, Ray. *UN peacekeeping in Lebanon, Somalia and Kosovo: operational and legal issues in practice*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

SITKOWSKY, Andrzej *UN peacekeeping: myth and reality*. Westport: Praeger, 2006.

UNITED NATIONS. *Charter of the United Nations*. New York, 1945.

_____. A/47/277 - S/24111. *An agenda for peace: preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping*. Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992. New York, 17 Jun. 1992.

_____. A/55/305–S/2000/8092000. *Report of the Panel on United Nations Peace Operations* (The Brahimi Report). New York, 21 Aug. 2000.

_____. A/59/565. *A more secure world: our shared responsibility*. Report of the Secretary-General's High-level Panel on Threats, challenges and change. New York, 2 Dec. 2004.

_____. A/60/69. *Report of the UNSG on the financing of the United Nations peacekeeping operations*. New York, 24 Feb. 2006.

_____. A/64/633. *Report of the Secretary-General on the Global Field Support Strategy*. New York, 26 Jan. 2010.

_____. General Assembly. Resolution 60/1. *2005 World Summit Outcome*. New York, 2005.

_____. *United Nations Peacekeeping Operations: principles and guidelines*. Peacekeeping Best Practices Section, Division of Policy, Evaluation and Training, Department of Peacekeeping Operations. New York, 2008. Disponível em: <http://pbpu.unlb.org/pbps/Library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2011.

_____. *A New Partnership Agenda. Charting a new horizon for UN peacekeeping*. New York, 2009. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/newhorizon.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2011.

_____. CSNU. Resolution 937/1994. New York, 28 Jul. 1994.

_____. CSNU. Resolution 1706/2006. New York, 31 Aug. 2006.

_____. CSNU. Resolution 1725/2006. New York, 6 Dec. 2006.

UNITED NATIONS. CSNU. Resolution 1925/2010. *United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo (MONUSCO)*. New York, 28 May 2010.

_____. CSNU. Resolution 1935/2010. New York, 30 Jul. 2010.

WALTER, Christian. Regional Arrangements and the United Nations Charter. In: WOLFRUM, Rüdiger (Ed.). *Max Planck Encyclopedia of public international law*. Oxford: Oxford University Press, 2009. p. 134-142.

WILDE, Ralph. *International territorial administration: how trusteeship and the civilizing mission never went away*. Oxford: Oxford University Press, 2008.