

As Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas no pós-Guerra Fria: o caso dos conflitos armados intra-estatais

Juliana de Paula Bigatão¹

Assim que assumiu o posto de Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) em janeiro de 2007, Ban Ki-moon comprometeu-se em fortalecer o trabalho da organização nas questões de paz e segurança internacional, com especial atenção às missões de paz. Segundo ele, o aumento dos conflitos no mundo gera uma demanda crescente por novas operações de paz, principalmente na África, onde as missões deverão aumentar consideravelmente nos próximos anos.² Tal declaração contraria aqueles que previam uma desaceleração da autorização de novas operações de paz como consequência dos fracassos das missões com mandatos coercitivos, principalmente na ex-Iugoslávia, em Ruanda e na Somália, e também da crise financeira sofrida pela organização na década de 90.

O período que se inicia com a posse de Ban Ki-moon pode representar uma nova fase do engajamento da ONU na resolução dos conflitos internacionais. A questão que se torna evidente é se a organização, nomeadamente o Conselho de Segurança, o Secretariado e o Departamento de Operações de Manutenção da Paz, em consideração à natureza multidimensional dos conflitos intra-estatais desencadeadores de crises humanitárias, esforça-se para não repetir os erros do passado, repensando a adequação jurídica, doutrinária e técnica das operações de paz.

Nossa proposta é traçar um breve panorama sobre as operações de paz, desde seu surgimento até a atualidade, focalizando de que maneira as Nações Unidas reagiram à modificação da natureza dos conflitos internacionais e quais as medidas tomadas por esta organização para lidar com estes novos desafios.

Antecedentes históricos e aspectos jurídicos

¹ Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Relações internacionais Santiago Dantas (Unesp, Unicamp, Puc-SP), redatora do *Observatório do Cone Sul de Defesa e Forças Armadas*, membro do Grupo de Estudos da Defesa e Segurança Internacional (GEDES) e bolsista FAPESP.

² Discurso do Secretário-Geral das Nações Unidas na reunião do Conselho de Segurança sobre ameaças à paz e segurança internacional, ocorrida em 8 de Janeiro de 2007. Disponível em <http://www.un.org/apps/news/infocus/sgspeeches/search_full.asp?statID=57> Acesso em 18 de Junho de 2007.

O marco inaugural das operações de paz não se encontra no seio das Nações Unidas. A Liga das Nações, ainda nas décadas de 1920 e 1930, já empreendia ações, ainda que sem denominação específica, direcionadas à manutenção da paz e prevenção de conflitos. Nessas eram enviados observadores ou forças militares para zelar pela ordem, administrar territórios em conflito e monitorar cessar-fogos. Entretanto, muito antes da criação de organizações multilaterais que visavam garantir a paz e segurança internacional, existia a idéia de que as grandes potências eram responsáveis por manter a paz e segurança para além de suas fronteiras.³

No âmbito das Nações Unidas, podemos considerar que as operações de paz surgiram como uma medida contingencial, para contornar as dificuldades de se colocar em prática o sistema de segurança coletiva previsto nos artigos da Carta de São Francisco, principalmente devido à falta de consenso entre os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança durante a Guerra Fria.

Frente aos conflitos localizados que emergiam no cenário internacional pós-Segunda Guerra Mundial, a ONU passou a autorizar uma série de missões que objetivavam prevenir conflitos entre Estados ou estabilizar aqueles já em andamento através do emprego de forças multinacionais compostas por civis e/ou militares. O Conselho de Segurança, em sua qualidade de principal órgão do sistema das Nações Unidas responsável pela manutenção da paz e segurança internacional, e único dotado de poderes coercitivos, é quem possui autoridade para aprovar o mandato das operações de paz. Apesar da Carta da ONU não fazer referência explícita a este tipo de operação, o que a torna um mecanismo *ad hoc*, o aparato que fundamenta juridicamente as missões de paz está previsto em seus Capítulos VI e VII. O primeiro prescreve os meios pacíficos para a solução de controvérsias, através da negociação, mediação, conciliação e/ou arbitragem. O segundo abre a possibilidade do uso da força na aplicação de medidas para a resolução de conflitos que se tornaram de fato uma ameaça à paz e segurança internacional.

A composição dos recursos humanos que integram as forças de paz, chamados de “capacetes azuis”, está definida no artigo 43 da Carta da ONU, de acordo com o qual os Estados Membros se comprometem a proporcionar ao Conselho de

³ BELLAMY, Alex. J.; WILLIAMS, Paul; GRIFFIN, Stuart. *Understanding Peacekeeping*. Cambridge: Polity Press, 2004. p. 59. *apud* BUZAN, B.; LITTLE, R. *International Systems in World History: Remarking the Study of International Relations*. Oxford: Oxford University Press, 2000. p. 200.

Segurança “forças armadas, assistências e facilidades, incluindo direito de passagem, necessários para a manutenção da paz e da segurança”.

O financiamento das operações de paz constitui um aspecto bastante polêmico, já que tais operações não são atividades integradas às funções regulares da ONU, como as Agências Especializadas, os Programas e os Fundos da organização. Esta característica impede que os recursos sejam otimizados e destinados especificamente às operações de paz.

De acordo com a Resolução 3101 da Assembléia Geral,⁴ de 11 de dezembro de 1973, existe uma escala de financiamento das operações de paz de acordo com a qual os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança ficaram responsáveis por 55% do custo total das operações; os países desenvolvidos por contribuições iguais às parcelas de sua responsabilidade no orçamento regular da ONU; os países em desenvolvimento por cerca de 20% do que contribuem regularmente e os países pobres por apenas 10% de sua cota regular. Adicionalmente, cada operação de paz possui uma conta especial onde são depositados os recursos captados em outras fontes (instituições financeiras internacionais, por exemplo).

As contribuições financeiras às Missões de Paz, tanto dos Estados-membros, quanto de outras instituições e organizações internacionais, são muitas vezes vistas como um fardo, já que o sucesso de tais intervenções não pode ser previsto. Isso reflete diretamente na decisão de se instituir ou não uma nova operação e até mesmo de manter as já existentes.

Classificação das operações de paz

Muito se discute a respeito da terminologia e dos conceitos que abarcam as operações de paz. Tendo em vista que a Carta da ONU não faz referência explícita a este tipo de ação, nem a Assembléia Geral e o Conselho de Segurança possuem resoluções específicas que contemplam o assunto, descreveremos as categorias mais usualmente empregadas para classificar as atividades realizadas pelas Nações Unidas no campo da paz e segurança, tomando como base os documentos “Uma Agenda para a

⁴ A/ 3101 (XXVIII), Assembléia Geral, Nações Unidas, 11 de Dezembro de 1973. Disponível em <<http://www.un.org/documents/ga/res/28/ares28.htm>>, Acesso em 20 de Maio de 2006.

Paz”, apresentado pelo Secretário-Geral da ONU, Boutros Boutros-Ghali, em 17 de Junho de 1992; e “Suplemento de Uma Agenda para a Paz”, de 3 de Janeiro de 1995⁵ :

- **Diplomacia Preventiva** (*preventive diplomacy*): prevenção do surgimento de disputas entre Estados, ou no interior de um Estado, visando evitar a deflagração de conflitos armados ou o alastramento destes uma vez iniciados. Contempla ações autorizadas de acordo com o Capítulo VI da Carta da ONU.
- **Promoção da Paz** (*peacemaking*): ações diplomáticas empreendidas após o início do conflito, que visam a negociação entre as partes para a suspensão das hostilidades. Baseiam-se nos mecanismos de solução pacífica de controvérsias previstos no Capítulo VI da Carta da ONU.
- **Manutenção da Paz** (*peacekeeping*): ações empreendidas por militares, policiais e civis no terreno do conflito, com o consentimento das partes, objetivando a implementação ou o monitoramento do controle de conflitos (cessar-fogos, separação de forças, etc) e também a sua solução (acordos de paz). Tais ações são complementadas por esforços políticos no intuito de estabelecer uma resolução pacífica e duradoura para o litígio. A base jurídica deste tipo de operação não se enquadra perfeitamente no Capítulo VI nem no Capítulo VII da Carta da ONU, o que leva alguns analistas a situá-las em um imaginário “Capítulo VI e meio”.
- **Imposição da Paz** (*peace-enforcement*): respaldadas pelo Capítulo VII da Carta da ONU, essas operações incluem o uso de força armada na manutenção ou restauração da paz e segurança internacionais. São estabelecidas quando o Conselho de Segurança julga haver ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão. Podem abranger intervenções de caráter humanitário.
- **Consolidação da Paz** (*post-conflict peace-building*): executadas após a assinatura de um acordo de paz, tais operações visam fortalecer o processo de reconciliação nacional através da reconstrução das instituições, da economia e da infra-estrutura do Estado anfitrião. Os Programas, Fundos e Agências das Nações Unidas atuam ativamente na promoção do desenvolvimento econômico e social, mas também pode haver a presença de militares.

Cabe ressaltar que tal classificação apenas nos oferece um marco conceitual para refletir sobre as operações de paz. Na realidade, a atuação da ONU na prevenção e resolução de conflitos implica na inter-relação entre tais categorias, sendo que o termo *peacekeeping* (“manutenção da paz”) é o mais abrangente para caracterizar as ações onusianas no campo da prevenção e negociação dos conflitos.

⁵ Os documentos estão disponíveis em <<http://www.un.org/docs/SG/>> Acesso em 2 de Fevereiro de 2007.

A “consolidação da paz” seria uma etapa posterior à “manutenção da paz”, empreendida no momento em que o terreno oferece condições propícias para receber ações de reconstrução institucional, econômica e social. Já o termo “imposição da paz” pode ser entendido como um tipo de operação de “manutenção da paz” com mandato mais robusto, aprovado claramente sob a égide do Capítulo VII, e geralmente caracteriza missões que não possuem o consentimento de todas as partes envolvidas no conflito.

Portanto, parece-nos prudente que um estudo sobre as missões de paz focalize principalmente a evolução das operações de manutenção da paz, dado que estas representam os principais esforços da ONU no campo da prevenção e resolução de conflitos e é sob este marco que estão os maiores êxitos e fracassos da organização, o que permite analisar os limites deste conceito na sua aplicação empírica. Além disso, conforme mencionado, as operações de manutenção da paz requerem muitas atividades além do emprego de militares e policiais na estabilização do conflito, a exemplo da atuação de negociadores para prevenir que o litígio se alastre e garantir que os acordos de paz sejam cumpridos.

A evolução das operações de manutenção da paz: a modificação da natureza dos conflitos e as implicações às missões de paz

As primeiras operações de manutenção da paz da ONU foram autorizadas sob a égide da Guerra Fria, período em que a rivalidade ideológica entre Estados Unidos e União Soviética influenciou consideravelmente o comportamento dos demais Estados do sistema internacional. Neste contexto, a maioria dos conflitos envolvia essencialmente unidades soberanas, opondo dois ou mais Estados dispostos a garantir seus objetivos nacionais e preservar seu território contra a agressão externa. Os aparatos militares eram bem definidos e a guerra poderia ser entendida como um conflito entre forças armadas de dois ou mais Estados.

Foi neste cenário que a ONU autorizou a primeira operação de manutenção da paz em 1948, denominada “Organização das Nações Unidas para a Supervisão da Trégua” (UNTSO), com o objetivo de monitorar o cessar-fogo entre árabes e israelenses. A partir desta, foram inauguradas o que se convencionou chamar de operações *tradicionais*, ou de *primeira geração*, classificação que abrange missões compostas por pessoal desarmado ou fracamente armado que visavam o monitoramento

de cessar-fogos, tréguas e armistícios, o patrulhamento de fronteiras e zonas de exclusão militar, o apoio à retirada de tropas e o acompanhamento de negociações para a assinatura de tratados de paz.⁶

As operações de manutenção da paz de *primeira geração* vigoraram até o final da década de 1980, e durante este período foram colocadas em execução 13 missões, compostas tanto por pessoal desarmado (forças de observação), como por tropas armadas (forças de paz). O baixo número de missões operacionalizadas neste período, longe de significar uma diminuição dos conflitos internacionais, representa a paralisia do Conselho de Segurança durante a Guerra Fria devido à falta de consenso entre seus membros permanentes.

Com o final do conflito bipolar inaugurou-se o período de maior atuação da ONU no campo da manutenção da paz e segurança internacional. Entre 1988 e 1999 foram instituídas 40 operações de manutenção da paz, ou seja, o total de missões triplicou em relação às quatro décadas anteriores⁷.

No entendimento de Fontoura, os principais fatores que influenciaram a grande proliferação das missões de manutenção da paz neste período são: o ressurgimento de tensões que se supunham superadas, como os conflitos de fundo étnico, religioso ou nacionalista; o maior apoio das grandes potências às atividades da ONU no campo da manutenção da paz e segurança; e a “crescente universalização dos valores da democracia e do respeito aos direitos humanos”.⁸

Neste contexto, os conflitos intra-estatais de dimensões política, étnica, religiosa e cultural se evidenciaram no seu desborde ao cenário internacional, desafiando cada vez mais a capacidade das Nações Unidas em definir o que representa uma ameaça à paz e segurança, assim como impondo vários obstáculos aos princípios tradicionais das operações de paz. Segundo o Departamento de Operações de Manutenção da paz da ONU, “o período pós-Guerra Fria caracteriza-se pela

⁶DOYLE, Michael W. *Discovering the Limits and Potential of Peacekeeping*. p. 6. In: OTUNNU, Olara A.; DOYLE, Michael W. (eds). *Peacemaking and Peacekeeping for the new century*. Nova Iorque: Rowman & Littlefield Publishers, 1996.

⁷ Dados do Departamento de Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas. Disponível em <<http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/timeline/>> Acesso em 15 de Junho de 2006.

⁸ FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse de. *O Brasil nas Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 1999. pp. 84-94.

proliferação de guerras civis e outros conflitos armados intra-estatais que ameaçam a paz e segurança internacional e causam um grande sofrimento humano”.⁹

Segundo La Maisonneuve, não podemos afirmar a erradicação definitiva dos conflitos interestatais no cenário internacional pós-Guerra Fria; entretanto, há a tendência de que estes conflitos não mais expressem rivalidades entre Estados, mas sim rivalidades internas a eles, opondo “etnias, facções e indivíduos que até então, por sua vontade ou pela força, haviam aceitado viver juntos”.¹⁰ Isto se confirma a partir da verificação de que dos vinte e cinco conflitos contabilizados no ano de 1996, todos eram de natureza intra-estatal.¹¹

Os conflitos pós-Guerra Fria, pelo confronto social interno que os caracteriza, penalizaram essencialmente os países pobres e em desenvolvimento, principalmente Estados pós-coloniais e pós-socialistas, que entraram em “crises profundas de governabilidade; instabilidade política crônica; desorganização da economia; anomia social; fragmentação ou colapso”.¹² Com isso, novos temas passaram a ocupar o lugar de destaque na agenda internacional a partir da década de 1990: violação dos direitos humanos, genocídio, limpeza étnica, tortura, fluxos de refugiados e ação de grupos armados irregulares são apenas alguns exemplos.

Em resposta a este cenário, o Conselho de Segurança passou a autorizar missões cada vez mais complexas, incorporando uma série de funções, atividades e objetivos às missões de paz tradicionais. Surgiram então as operações de manutenção da paz chamadas de *segunda geração*,¹³ com mandatos orientados à prestação de ajuda humanitária, verificação da situação dos direitos humanos, policiamento ostensivo, supervisão de eleições, auxílio à administração pública, restauração da infra-estrutura e do setor econômico, além dos objetivos tradicionais.

Na visão de Doyle, as operações de paz de *segunda geração* possuíam três vertentes de atuação: a “promoção da paz” (negociação de tratados de paz entre as

⁹ United Nations Department of Public Information. *An introduction to United Nations Peacekeeping*. Disponível em <<http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/intro/>> Acesso em 05 de Setembro de 2006. (Tradução nossa).

¹⁰ LA MAISONNEUVE, E. de: *Metamorfosis de la violencia. Ensayos sobre la guerra moderna*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1998. pp. 175-176. (Tradução nossa)

¹¹ Ibid. p. 175.

¹² NOGUEIRA, João P. *Ética, terror e soberania: questões para a teoria das Relações Internacionais*. In: GOMES, José Maria (Org.). *América Latina y el (Dés)orden Global Neoliberal: Hegemonía, contrahegemonía, perspectivas*. Buenos Aires: Clascso, 2004. p. 51.

¹³ As Operações de Paz de *segunda geração* também são denominadas operações multidisciplinares, multidimensionais ou multifuncionais.

partes envolvidas); a “manutenção da paz” (monitoramento e desmobilização das forças militares, supervisão da instalação de um governo civil provisório, e tratamento da questão dos refugiados); e a “construção da paz” (monitoramento da questão dos direitos humanos, auxílio na organização de eleições democráticas e ações de reconstrução econômica).¹⁴

Como exemplos de missões de *segunda geração* podemos citar a “Missão Avançada das Nações Unidas no Camboja” (UNAMIC), instituída em outubro de 1991; e a “Operação das Nações Unidas em Moçambique” (ONUMOZ), estabelecida em dezembro de 1992. O caráter multidimensional destas missões, abarcando tarefas nas áreas política, militar e humanitária, exigiu maior coordenação dos trabalhos das Nações Unidas (suas Agências, Fundos e Programas) com os demais atores internacionais, como as organizações não-governamentais, as organizações regionais e as instituições financeiras internacionais.

Muitos analistas avaliam que a ONU atingiu resultados satisfatórios em algumas áreas, mas que não foi capaz de obter êxito na execução completa dos mandatos das missões multidisciplinares, conforme ocorreu na Namíbia, em Moçambique, em Angola e no Camboja. Boa parte dos insucessos verificados em tais operações deve-se ao esgotamento do aparato onusiano, tanto no campo operacional quanto financeiro e institucional, que chegou ao limite de sua atuação.

No entanto, os maiores problemas enfrentados pela ONU surgiram a partir da autorização das missões de “imposição da paz”, que foram classificadas por Boutros-Ghali como a *terceira geração* das operações de manutenção da paz. Neste caso, os mandatos, autorizados pelo Capítulo VII da Carta de São Francisco, visavam desde ações militares para proteger atividades de assistência humanitária até a imposição de cessar-fogos e o auxílio na reconstrução dos denominados “Estados falidos”.

Portanto, a mudança na natureza dos conflitos no período pós-Guerra Fria e a complexidade com que estes se apresentam até a atualidade, especificamente aqueles intra-estatais e de cunho civil, trouxeram uma série de conseqüências aos fundamentos tradicionais das operações de manutenção da paz das Nações Unidas – respeito à soberania estatal, imparcialidade da missão, consentimento das partes em conflito, uso

¹⁴ DOYLE (1996), op. cit., p. 7.

da força somente em autodefesa – modificando de forma gradual a caracterização de tais operações.

A primeira consequência visível foi a flexibilização da definição sobre o que representa de fato uma ameaça à paz e segurança internacional. Kofi A. Annan, ex-Secretário-Geral da ONU, argumenta que a organização enfrenta um dilema moral quando é obrigada a decidir sobre intervir ou não em conflitos armados internos a um Estado, já que a pedra basilar do sistema internacional é o respeito à soberania, à integridade territorial e à independência política estatal.¹⁵ Neste caso, Annan sugere que o entendimento do conceito de soberania sofre uma transformação significativa, sendo observado de uma perspectiva diferenciada: “soberania como uma questão de responsabilidade, e não somente de poder”.¹⁶

Segundo o Secretário-Geral

O que é diferente hoje, particularmente desde o fim da Guerra Fria, é a rapidez com que a balança está se deslocando: para longe da indiferença, para longe da aceitação do que é denominado abuso da soberania, e em direção a um maior engajamento moral, em direção a uma comunidade internacional baseada em normas e padrões compartilhados e na voluntariedade de sustentar tais valores básicos.¹⁷

Neste sentido, a emergência da temática dos direitos humanos na agenda internacional serviu para justificar de forma mais contundente a intervenção das Nações Unidas em conflitos intra-estatais, principalmente naqueles em que a ingerência é autorizada, ou pelo menos justificada, pela “defesa de cidadãos vítimas de abusos cometidos por seus próprios governos ou por omissão deles”.¹⁸

A discussão sobre a modificação do princípio da soberania no âmbito das operações de manutenção da paz das Nações Unidas revela o principal debate a respeito do lugar que estas devem ocupar no cenário internacional: de um lado, estudiosos que defendem as operações de paz em termos westphalianos, argumentando que o papel de tais operações na política internacional deve ser limitado, visando garantir a resolução pacífica das disputas *entre* Estados; e de outro aqueles que as enquadram em termos

¹⁵ ANNAN, Kofi A. *Peacekeeping, Military Intervention, and National Sovereignty in Internal Armed Conflict*. In: MOORE, Jonathan (ed.), *Hard Choices: Moral Dilemmas in Humanitarian Intervention*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield, 1998. pp. 55-57.

¹⁶ Tradução nossa. Ibid. p. 57.

¹⁷ Tradução nossa. Ibid. p. 58.

¹⁸ PINTO, Simone Martins Rodrigues. “Intervenção Humanitária: Perspectivas Teóricas e Normativas”. In: BRIGAGÃO, Clóvis; PROENÇA Jr., Domício. *Panorama brasileiro de paz e segurança*. São Paulo: Hucitec; Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2004. p. 279.

pós-westphalianos, sugerindo que o papel das operações de paz não está limitado à manutenção da ordem *entre* os Estados, mas sim a uma tarefa mais árdua tal como garantir a paz segurança também *dentro* dos Estados.¹⁹

Outra modificação nas operações de manutenção da paz, diretamente relacionada com as missões de *terceira geração*, é a relativização do princípio do “uso da força” na consecução dos mandatos das missões. Primeiramente, as missões de paz limitavam o uso da força ao exercício da autodefesa em situações extremas. Entretanto, de acordo com Cardoso,²⁰ nas operações mais recentes, principalmente naquelas que incluem proteção à prestação de assistência humanitária, moldou-se a restrição do uso da força às necessidades da operação. A partir de então, estendeu-se a ação impositiva às situações que exigem remoção de obstáculos que se interpõem ao cumprimento do mandato, passando assim dos termos do Capítulo VI da Carta da ONU para os termos do Capítulo VII.

Além disso, o alargamento do princípio do “consentimento das partes para a autorização da missão” constitui uma terceira evolução dos fundamentos básicos das operações de paz. Pela quantidade de atores envolvidos nos conflitos intra-estatais e pela dificuldade de distinguir entre eles àqueles interlocutores válidos que representem a vontade das partes e que garantam o pactuado, admitiu-se que o consenso e o consentimento das “principais” partes já basta para justificar a operação de paz, deixando as partes “secundárias” à margem das decisões.²¹ Tal evolução interferiu diretamente na legitimidade das Nações Unidas para intervir em certos conflitos. Com efeito, ela implica diretamente no princípio de “não intervenção nos assuntos internos”, isto é, no conceito tradicional de soberania e conseqüentemente nas bases dos princípios da organização. Talvez seja esta a modificação que melhor justifica a qualificação desta nova modalidade de operações de paz como pós-westphaliana.

Os maiores insucessos das missões de paz ocorreram justamente em missões de *imposição da paz*, devido à falta de consentimento das partes ou ao recrudescimento do uso da força, abrindo espaço para que as forças de paz fossem consideradas

¹⁹ Tal debate é amplamente abordado em: BELLAMY, Alex. J.; WILLIAMS, Paul; GRIFFIN, Stuart. (2004), op. cit.

²⁰ CARDOSO, Afonso José Sena. *O Brasil nas Operações de Paz das Nações Unidas*. Brasília: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre de Gusmão; Centro de Estudos Estratégicos, 1998. p.28.

²¹ BORGES, João Marcelo; GOMES, Renato Couto. “Notas sobre as Missões de Paz da ONU”. In: BRIGAGÃO, Clóvis; PROENÇA Jr., Domício. *Panorama brasileiro de paz e segurança*. São Paulo: Hucitec; Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2004. p. 313.

imparciais e incapazes de chegar a uma resolução do conflito, a exemplo do que ocorreu na Somália (Operação das Nações Unidas na Somália II – UNOSOM II), em Ruanda (Missão de Assistência das Nações Unidas a Ruanda - UNAMIR) e na Bósnia-Herzegovina (Missão das Nações Unidas na Bósnia-Herzegovina – UNMIBH).

Após tais operações fracassadas, o Secretário-Geral da ONU Kofi Annan encomendou a um grupo de peritos internacionais uma revisão dos temas relativos às missões de paz. Os resultados destes estudos estão expostos no *Relatório Brahimi*,²² que examina o funcionamento e as mínimas condições necessárias para o sucesso de uma operação de paz. A partir dele, foram traçadas novas diretrizes para este tipo de operação, visando aumentar sua efetividade e capacidade de resposta rápida a conflitos internacionais.

Considerações finais

Acreditamos que não é a diminuição da emergência de conflitos acompanhados de crises humanitárias, mas sim um resultado direto do fracasso das missões de paz com mandatos coercitivos, que explica a desaceleração da aprovação de novas missões. Enquanto entre 1988 e 1999 foram 40 operações de manutenção da paz, a partir do ano 2000 até os dias atuais foram autorizadas apenas oito operações desta categoria,²³ dados que demonstram maior cautela do Conselho de Segurança em autorizar novas operações.

No entanto, a declaração de Ban Ki-moon de que nos próximos anos a ONU deve fortalecer o papel das missões de paz no mundo cria novas expectativas, principalmente no que diz respeito à adaptação das operações de paz à natureza predominante dos conflitos internacionais atuais. É certo que o modelo de “imposição da paz” foi incapaz de corresponder adequadamente com uma doutrina, estratégia, táticas, forças, treinamento, e meios necessários para a resolução dos conflitos intra-estatais que emergiram no cenário internacional pós-Guerra Fria.

Segundo Fontoura,²⁴ a experiência adquirida com os insucessos na ex-Iugoslávia, em Ruanda e na Somália, está sendo utilizada pelo Departamento de

²² United Nations. *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*. Disponível em <http://www.un.org/peace/reports/peace_operations> Acesso em 20 de Abril de 2006.

²³ Dados do Departamento de Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas. Disponível em <<http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/timeline/pages/ninetyi.html>> Acesso em 15 de Junho de 2006.

²⁴ FONTOURA, (1999), op. cit., pp.143-148.

Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas no desenvolvimento de um novo “paradigma” para as forças de paz. Na opinião do autor,

[...] as lições aprendidas indicam que a imparcialidade, a cooperação das partes e a construção de uma atmosfera de confiança constituem os elementos essenciais para assegurar o êxito da intervenção das Nações Unidas, não havendo necessidade de se recorrer a blindados ou a outras armas pesadas para “manter” a paz.²⁵

Uma das tendências verificadas neste cenário de aprimoramento da eficácia das missões de manutenção da paz é a intensificação da cooperação das Nações Unidas com os organismos regionais, tanto os relacionados diretamente com questões de defesa e segurança, como as organizações de caráter econômico, político ou social.²⁶ Podemos citar a Organização dos Estados Americanos (OEA), a Comunidade do Caribe (CARICOM), a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), a União Africana (UA) entre outras. Tal cooperação está prevista no Capítulo VIII da Carta das Nações Unidas segundo o qual, a organização pode firmar acordos com entidades regionais no intuito de empreender esforços para chegar a uma solução pacífica de controvérsias locais.

Exemplo disto é a relação entre as Nações Unidas e organismos regionais africanos, especialmente a UA. A cooperação entre as duas organizações constata-se no caso dos conflitos na Somália e na Costa do Marfim. Atualmente, grandes esforços estão sendo empreendidos para que o governo sudanês aceite o envio de uma missão de paz mista à província de Darfur, que sofre com conflitos étnicos e crise humanitária. A proposta é que a ONU supervisione o envio de um contingente de aproximadamente 19 mil homens, comandados operacionalmente pela UA.²⁷

Podemos também apontar a “Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti” (MINUSTAH) como prova do esforço da ONU em desenvolver um novo modelo de intervenção em conflitos internos.²⁸ Apesar de autorizada sob a égide do Capítulo VII da Carta da ONU, abrindo espaço para que os capacetes azuis emprendessem ações robustas a fim de pacificar o país, houve o entendimento de que o uso da força por si só não solucionaria o problema, dado que a questão haitiana envolve uma série de questões

²⁵ Ibid., p. 148.

²⁶ BELLAMY, Alex. J.; WILLIAMS, Paul; GRIFFIN, Stuart. (2004), op. cit., pp. 211-229.

²⁷ Informações disponíveis no Centro de Informação da Rádio Nações Unidas. <<http://radio.un.org/por/story.asp?NewsID=3280>> Acesso em 19 de Junho de 2007.

²⁸ Para mais informações a respeito da MINUSTAH, consultar <<http://www.un.org/Depts/dpko/missions/minustah/>> Acesso em 17 de Junho de 2007.

políticas, humanitárias, econômicas e sociais que tornam inócuo o mero exercício da força.

Além disso, o estabelecimento de um projeto de resolução do conflito haitiano a longo prazo demonstra o comprometimento com a reconstrução do país. As sucessivas prorrogações do mandato da MINUSTAH indicam que em breve esta missão poderá passar por uma fase de modificação de sua estrutura, assumindo o caráter predominante de missão de “consolidação da paz no pós-conflito”. Isto não ocorreu nas outras ocasiões em que a ONU interveio no Haiti, especificamente na “Missão das Nações Unidas no Haiti” (setembro de 1993 a junho de 1996).

Referências

Fontes documentais

A/47/277 – S/24111, *An Agenda for Peace*. United Nations General Assembly , 17 June 1992. (Disponível em <<http://www.un.org/docs/SG/agpeace.html>> Acesso em 5 de Agosto de 2006).

A/50/60 – S/1995/1, *Supplement to an Agenda for Peace*. United Nations General Assembly, 3 January 1995. (Disponível em <<http://www.un.org/Docs/SG/agsupp.html>> Acesso em 5 de Agosto de 2006).

Charter of the United Nations. UN Documents. (Disponível em <<http://www.un.org/aboutun/charter/index.html>> Acesso em 26 de Julho de 2006).

Departamento de Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas. (Disponível em < <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko>> Acesso em 15 de Junho de 2006).

Pacto da Liga das Nações. (Disponível em <http://www.resgatehistorico.com.br/lei_13.htm> Acesso em 27 de Julho de 2006.)

United Nations Bibliographic Information System. UNBISNET/DHL. (Disponível em <<http://unbisnet.un.org/> Acesso em 10 de Junho de 2006.)

United Nations Department of Public Information. *An introduction to United Nations Peacekeeping*. Disponível em <<http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/intro/>> Acesso em 05 de Setembro de 2006.)

United Nations. Report of the Panel on United Nations Peace Operations. (Disponível em <http://www.un.org/peace/reports/peace_operations> Acesso em 20 de Abril de 2006)

United Nations. Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change. *A more secure world: our shared responsibility*. December, 2004. Disponível em < <http://www.un.org/secureworld/>> Acesso em 13 de Agosto de 2006.

Fontes Bibliográficas

ANNAN, Kofi A. *Peacekeeping, Military Intervention, and National Sovereignty in Internal Armed Conflict*. In: MOORE, Jonathan (ed.), *Hard Choices: Moral Dilemmas in Humanitarian Intervention*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield, 1998. pp. 55-69.

ARON, Raymond. *Paz e Guerra entre as Nações*. Brasília: Unb/IPRI; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

BELLAMY, Alex. J.; WILLIAMS, Paul; GRIFFIN, Stuart. *Understanding Peacekeeping*. Cambridge: Polity Press, 2004.

CARDOSO, Afonso José Sena. *O Brasil nas operações de paz das Nações Unidas*. Brasília: Instituto Rio Branco, Fundação Alexandre de Gusmão, Centro de Estudos Estratégicos, 1998.

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

GRAHAM, Gordon. *Ethics and International Relations*. Oxford: Blackwell Publishers, 1997.

HEHIR, J. Bryan. *Military Intervention and National Sovereignty: Recasting the Relationship*. In: MOORE, Jonathan (ed.), *Hard Choices: Moral Dilemmas in Humanitarian Intervention*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield, 1998. pp. 29-54

LA MAISONNEUVE, E. de. *Metamorfosis de la violencia. Ensayos sobre la guerra moderna*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1998.

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

OTUNNU, Olara A.; DOYLE, Michael W. (eds). *Peacemaking and peacekeeping for the new century*. Nova Iorque: Rowman & Littlefield Publishers, 1998.

ROTBURG, Robert (ed.) *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2003. Chapter 1: *Failed States, Collapsed States, Weak States: Causes and Indicators*.

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