

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Cláudia Pfeifer Cruz

**A EVOLUÇÃO DO USO DA FORÇA NAS OPERAÇÕES DE PAZ
DAS NAÇÕES UNIDAS**

Porto Alegre

2013

Cláudia Pfeifer Cruz

**A EVOLUÇÃO DO USO DA FORÇA NAS OPERAÇÕES DE PAZ
DAS NAÇÕES UNIDAS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Economia e Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Relações Internacionais

Orientador: Prof. Dr. Érico Esteves Duarte

Porto Alegre

2013

Cláudia Pfeifer Cruz

**A EVOLUÇÃO DO USO DA FORÇA NAS OPERAÇÕES DE PAZ
DAS NAÇÕES UNIDAS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Economia e Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Relações Internacionais

Aprovado em ____ de _____ de 2013.

Prof. Dr. Érico Esteves Duarte – Orientador
UFRGS

Prof. Dr. André Luiz Reis da Silva
UFRGS

Prof. Dra. Jacqueline Angélica Hernández Haffner
UFRGS

Porto Alegre
2013

Aos meus pais,
que me ensinaram desde cedo o valor do estudo
e me proporcionaram as oportunidades para fazer o melhor dele.

Agradecimentos

Em primeiro lugar, gostaria de agradecer à Universidade Federal do Rio Grande do Sul pelo investimento feito na minha educação e por ter me proporcionado diversas oportunidades acadêmicas. Espero poder retribuir em breve. Juntamente à Universidade, agradeço a todo o seu corpo docente, que me fez aula após aula ter certeza de que havia escolhido o curso certo e ao qual serei eternamente grata pelos ensinamentos e inspirações. Agradeço especialmente ao professor Érico Esteves Duarte, meu orientador, por todo o apoio sem o qual a elaboração desse trabalho não seria possível. Agradeço também ao professor José Miguel Quedi Martins por todos os debates acadêmicos e ensinamentos valiosos. Agradeço também ao quadro de funcionários da Faculdade de Economia e sua disposição de sempre auxiliar os alunos, especialmente à Fabiana Westphalen, pela sua atenção durante toda a faculdade. Considerando a minha formação, não poderia deixar de agradecer ainda à Comissão Europeia e ao Deutscher Akademischer Austausch Dienst, que me proporcionaram duas oportunidades de mobilidade acadêmica na Alemanha.

Gostaria de agradecer a todos os amigos que fiz durante esses anos de faculdade e por tudo o que aprendi com eles. Obrigada por terem tornado esses anos fantásticos. Não poderia deixar de agradecer em especial à Iara Binta Machado, que além de ser uma acadêmica exemplar, é uma grande amiga e foi minha parceira de estudos e pesquisas infundáveis durante esses anos; e a Marcelo Kanter, por todo o seu apoio e amizade não só durante o processo desse trabalho, mas durante a faculdade. Não poderia deixar de citar também Pedro Brites, Roberto Fleck, Guilherme Ziebell, Bruno Guimarães e Gustavo Möller. Agradeço a todos os envolvidos no UFRGSMUN, por terem me proporcionado uma das melhores experiências da faculdade.

Por fim, gostaria de agradecer à minha família, pela paciência durante o processo de conclusão desse trabalho. Agradeço aos meus tios e primos por entenderem que não pude estar sempre presente e aos meus irmãos, Gabriel, Lúcia e Ricardo, por todo o apoio.

The real strength of a peacekeeping force lies not in its capacity to use force, but precisely in its not using force and thereby remaining above the conflict and preserving its unique position and prestige.

Sir Brian Urquhart

Indeed, a convincing argument can be made that the more willing and able UN operations are to use force the less likely they are to have to use it.

Trevor Findlay

RESUMO

O presente estudo tem como objetivo analisar a evolução do uso da força nas operações de paz das Nações Unidas – tanto na prática, quanto do conceito – com base no histórico de documentos emitidos pela Organização a respeito do tema. Com o fim da Guerra Fria, emergiu um novo ambiente internacional, influenciado por novos atores. Essa conjunção de fatores impôs novas demandas e desafios às operações de paz; ainda que em muitas ocasiões elas não estivessem preparadas para enfrentá-los. Historicamente, desde as suas primeiras operações armadas, as tropas das Nações Unidas pautaram sua atuação em três princípios básicos: consentimento dos beligerantes, imparcialidade e uso da força somente em legítima defesa. No entanto, o novo perfil dos conflitos internacionais e o consequente aumento dos riscos enfrentado pelos capacetes azuis tornaram os princípios básicos obsoletos – particularmente o uso da força – e exigem a sua revisão. Apesar da clara necessidade de reforma das operações militares das Nações Unidas, os setores da Organização e os seus Estados membros tem demonstrado relutância em implementá-las, e ainda hoje não há diretivas claras para o uso da força nas operações de paz.

Palavras-chave: operações de paz; uso da força; operações robustas; sistema ONU.

ABSTRACT

This study aims at analyzing the evolution in the use of force within United Nations peace operations – the practice and the concept – based on documents issued by the Organization concerning such topic. At the end of the Cold War, a new international environment emerged, and was influenced by new actors. This combination of factors brought about new demands and challenges to the peacekeeping operations; although in numerous occasions they were not prepared to face them. Historically, since the first peacekeeping operation, the United Nations troops have based their actions on three basic principles: consent from the belligerents, impartiality, and use of force limited to self defence. Notwithstanding, the new profile of international conflicts and the consequent increase in the risks faced by the blue helmets made the basic principles obsolete – particularly the use of force – and demand their review. Despite the clear necessity to reform United Nations military operations, the sectors within the Organization and its States members have been reluctant in implementing them, and nowadays there is still a lack of clear directives concerning the use of force in peace operations.

Keywords: peacekeeping; use of force; robust operations; UN system.

LISTA DE ABREVIATURAS

- C-34** – Special Committee on Peacekeeping Operations (Comitê Especial em Operações de Paz)
- DFS** – Department of Field Support (Departamento de Apoio de Campo)
- DPA** – Department of Political Affairs (Departamento de Assuntos Políticos)
- DPKO** – Department of Peacekeeping Operations (Departamento de Operações de Manutenção de Paz)
- ECPS** – Executive Committee on Peace and Security (Comitê Executivo de Paz e Segurança)
- EISAS** – Information and Strategic Analysis Secretariat (Secretaria de Informação e Análise Estratégica)
- IMTF** – Integrated Mission Task Force (Força-Tarefa de Missão Integrada)
- MILAD** – Office of the Military Advisor (Escritório do Conselho Militar)
- MONUC** – United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo (Missão das Nações Unidas na República democrática do Congo)
- MPS** – Mission Planning Service (Serviço de Planejamento de Missão)
- ONGs** – Organizações Não Governamentais
- ONU** – Organização das Nações Unidas
- ONUC** – United Nations Operation in the Congo (Operação das Nações Unidas no Congo)
- OTAN** – Organização do Tratado do Atlântico Norte
- PDD-25** – Presidential Decision Directive-25 Decisão Diretiva Presidencial 25
- PKO** – Peacekeeping Operations (Operações de Manutenção de Paz)
- RDC** – República Democrática do Congo
- ROE** – Rules of Engagement (Regras de Engajamento)
- TCC** – Troop Contributing Countries (Países Contribuintes de Tropas)
- UNAMIR** – United Nations Assistance Mission for Rwanda (Missão de Assistência das Nações Unidas para Ruanda)
- UNAMSIL** – United Nations Missions in Sierra Leone (Missão das Nações Unidas na Serra Leoa)

UNEF I – First United Nations Emergency Force (Primeira Força de Emergência das Nações Unidas)

UNEF II – Second United Nations Emergency Force (Segunda Força de Emergência das Nações Unidas)

UNIBAM – United Nations Infantry Battalion Manual (Manual de Batalhão de Infantaria das Nações Unidas)

UNIFIL – United Nations Interim Force In Lebanon (Força Interina das Nações Unidas no Líbano)

UNITAF – United Nations Task Force (Força Tarefa das Nações Unidas)

UNOSOM – United Nations Operation in Somalia (Operação das Nações Unidas na Somália)

UNPROFOR – United Nations Protection Force (Força de Proteção das Nações Unidas)

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 A EVOLUÇÃO DAS OPERAÇÕES DE PAZ E DO USO DA FORÇA NO ÂMBITO DA ONU: O DEBATE ACADÊMICO	18
2.1 O DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA ACADÊMICA EM OPERAÇÕES DE PAZ	18
2.2 CONCEITUANDO OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU	21
2.2.1 Operações de paz tradicionais e operações de paz robustas	21
2.3 DESAFIANDO A “SANTÍSSIMA TRINDADE” DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DAS OPERAÇÕES DE PAZ: A INTENSIFICAÇÃO DO USO DA FORÇA	26
3 A NOVA ERA DAS OPERAÇÕES DE PAZ: DE UMA AGENDA PARA PAZ AO RELETÓRIO BRAHIMI	33
3.1 UMA AGENDA PARA PAZ.....	33
3.1.1 O documento	34
3.2 AS IMPLICAÇÕES DE UMA AGENDA PARA PAZ.....	37
3.3 NECESSIDADE DE MUDANÇA: REFORMAS NA ONU.....	41
3.4 REVISITANDO UMA AGENDA PARA PAZ: <i>SUPPLEMENT TO AN AGENDA FOR PEACE</i>	43
3.5 A UNIDADE DE LIÇÕES APRENDIDAS E OUTROS RELATÓRIOS	46
3.6 TRILHANDO O CAMINHO PARA O RELATÓRIO BRAHIMI	49
4 A NECESSIDADE DE REFORMA: DO RELATÓRIO BRAHIMI AO <i>NEW HORIZON</i>.....	52
4.1 O RELATÓRIO BRAHIMI	52
4.1.1. O documento	53
4.1.2 Relatório Brahimi: o novo ambiente internacional e suas consequências sobre o uso da força.....	56
4.1.3 Relatório Brahimi: a necessidade de mandatos claros e realistas.....	59
4.2 AS IMPLICAÇÕES DO RELATÓRIO BRAHIMI: IMPLEMENTANDO AS RECOMENDAÇÕES.....	61
4.3 O MANUAL SOBRE OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DE PAZ MULTIDIMENSIONAIS DAS NAÇÕES UNIDAS	65

4.4 <i>CAPSTONE DOCTRINE</i> E O GUIA DE ‘OPERAÇÕES DE PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS – PRINCÍPIOS E DIRECIONAMENTOS’	67
4.5 <i>NEW HORIZON</i> : NOVOS HORIZONTES, VELHOS PROBLEMAS.....	70
4.6 <i>NEW HORIZON</i> : OS RELATÓRIOS DE PROGRESSO.....	73
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	78
REFERÊNCIAS	82

1 INTRODUÇÃO

As operações de paz das Nações Unidas começaram a atuar poucos anos após a criação da Organização, embora não estivessem previstas em sua Carta. Tal fato fez com que as suas atribuições e responsabilidades fossem definidas de acordo com a conjuntura em que eram estabelecidas. Da mesma forma, não foram oficialmente determinados quaisquer padrões de atuação ou regras de engajamento para as tropas sob os auspícios da ONU. Na primeira operação de paz militarmente armada das Nações Unidas foram estabelecidos princípios básicos, sejam imparcialidade na atuação da Organização, consentimento das partes beligerantes e uso da força como último recurso, em caso de legítima defesa. Esses princípios foram retomados nos mandatos das operações posteriores e, durante o período da Guerra Fria, foram enraizados como princípios básicos das operações de paz das Nações Unidas, sem que fossem desenvolvidas quaisquer diretivas de forma mais ampla e oficial.

Com o fim da Guerra Fria, o perfil dos conflitos internacionais foi modificado e, conseqüentemente, foi alterado o ambiente de atuação das operações de paz. A esses fatores somou-se o crescimento da demanda por tropas da ONU nos territórios em conflito. A partir dos anos 1990, as forças da organização começaram a desenvolver tarefas cada vez mais multidisciplinares em situações complexas e mais arriscadas, que exigiam a revisão dos princípios básicos consolidados nas décadas anteriores. Dentre esses princípios, o que apresentou a necessidade mais latente de revisão foi o uso da força limitado à legítima defesa. Apesar das transformações na lógica dos conflitos contemporâneos, foram poucas as reformas que sofreram as operações de paz.

Considerando esses aspectos, esse trabalho tem como objetivo central analisar a evolução do uso da força das Nações Unidas como um dos instrumentos pontuais nas operações de paz e, dessa forma, demonstrar a necessidade de reformas que desenvolvam diretivas claras a respeito do uso da força, e a possível criação de uma doutrina, estabelecendo uma linha mais nítida entre operações de paz robustas e operações de imposição de paz. Como objetivos secundários e correlatos a esse fim, temos o estudo e levantamento de documentos emitidos e publicados pelas Nações Unidas a respeito do uso da força em operações de paz, mesmo quando tenham decorrências apenas indiretas sobre esse elemento; a análise do desenvolvimento das operações de paz da ONU, tanto na prática, quanto formalmente e; a apresentação de conceitos e definições sobre o tema por parte da ONU e academicamente.

Embora as operações de paz tenham sido estabelecidas no período imediato após a criação das Nações Unidas, o período analisado nesse trabalho para demarcar a evolução do uso da força vai desde os anos 1990 até a atualidade, uma vez que as mudanças mais significativas com relação a esse tópico ocorreram durante esses anos. Além disso, o número de operações estabelecidas pela ONU nas últimas duas décadas supera o de operações engendradas durante todo o período da Guerra Fria.

Entretanto, antes de se passar à análise documental da ONU, é necessário esclarecer alguns conceitos centrais. Primeiramente, é importante explicar que, no presente trabalho, o termo “operações de paz” (*peacekeeping operations*) refere-se a todas as operações autorizadas pelo Conselho de Segurança e conduzidas militarmente pelas Nações Unidas – ainda que essa Organização não seja a única que rege operações de paz. Uma vez que muitos dos termos utilizados nesse trabalho encontram suas definições nas Nações Unidas em bases vagas ou frágeis, recorre-se a determinações da academia. Dessa forma, no primeiro capítulo são analisados os trabalhos de Alex Bellamy e Paul Williams, Carlos Chagas Vianna Braga, Domício Proença Junior e Thierry Tardy. Através das pesquisas desses autores são apresentados os conceitos de operações de paz tradicionais e operações de paz robustas juntamente a um panorama geral dos seus desenvolvimentos. Através desse capítulo busca-se deixar mais claras terminologias referentes às operações de paz. De qualquer forma, os conceitos estabelecidos e desenvolvidos pela própria ONU são apresentados nos outros dois capítulos desse trabalho.

Os outros dois capítulos do trabalho baseiam-se no desenvolvimento documental e de reformas no âmbito das Nações Unidas a respeito do uso da força em operações de paz. Assim, são analisadas as principais transformações na Organização que tiveram alguma contribuição para o desenvolvimento de políticas e diretivas sobre o uso da força. Os documentos ponderados são apresentados em ordem cronológica. Dessa forma, no segundo capítulo é considerado o período que vai desde 1992, com a publicação de *Uma Agenda para Paz* até o final daquela década. O terceiro capítulo compreende os anos entre o Relatório Brahimi, de 2000, e o segundo Relatório de Progresso do documento conhecido como *New Horizon*, de 2012. Embora em princípio possa parecer que essa divisão foi feita com objetivo de equilibrar os anos entre os dois capítulos; na realidade, ela foi assim estabelecida considerando os dois maiores pontos de inflexão na história das estruturas das operações de paz, demarcados pela publicação dos documentos mais importantes no desenvolvimento contemporâneo dessas atividades, sejam *Uma Agenda para Paz* e o Relatório Brahimi.

O contexto da publicação desses dois documentos difere imensamente e é possível observar tal fato de forma clara em ambos os capítulos. O segundo capítulo apresenta a nova era das operações de paz que foi estabelecida no pós-Guerra Fria diante das alterações no ambiente internacional. O objetivo desse capítulo é demonstrar que houve um encorajamento para que o escopo das operações de paz das Nações Unidas fosse ampliado, o que de fato ocorreu, mas sem que as missões fossem providas dos recursos necessários para cumprir as novas funções. Assim, advogava-se a favor de operações mais robustas, mas essas não recebiam os instrumentos e as diretivas necessárias para um bom desempenho em campo.

Nas seções que compreendem a primeira metade do período, observa-se que o sucesso relativo das operações e a publicação de *Uma Agenda para Paz* parecem sinalizar o desenvolvimento de diretivas mais claras para os capacetes azuis. Busca-se demonstrar que, pela primeira vez, debatia-se uma possível revisão dos três princípios fundamentais estabelecidos há décadas pelo Ex-Secretário-Geral Dag Hammarskjöld (1953-1961). Não obstante, as falhas da ONU na Bósnia, em Ruanda e na Somália ocasionaram o recuo na normatização do uso da força. Assim, no restante do período, pouco progresso foi feito a respeito da questão. Na realidade, a maioria dos documentos posteriores contestou a expansão do escopo das operações de paz e defendeu a ideia de que as Nações Unidas deveriam focar-se nas operações de paz tradicionais, em que os princípios de consentimento, imparcialidade e uso mínimo da força eram bem definidos e relativamente fáceis de serem mantidos.

Essa postura mais conservadora a respeito das reformas nas operações de paz é analisada através do documento *Supplement to An Agenda for Peace*, que possui seção própria, e da ideia contida nesse de que o uso da força além da legítima defesa poderia colocar em risco a credibilidade da Organização. No final dos anos 1990, a ONU e as suas operações de paz voltaram a recuperar credibilidade e ressurgiu o debate sobre possíveis reformas. Esse retorno é reforçado pelo início do mandato de Kofi Annan (1997-2006) como Secretário-Geral e pelo desenvolvimento do Relatório Brahimi.

O terceiro capítulo tem como foco o Relatório Brahimi; os documentos posteriores podem ser vistos direta ou indiretamente como sua consequência. O Painel que foi responsável pelo Relatório foi estabelecido em uma conjuntura em que a demanda por operações de paz voltou a crescer. Entretanto, os traumas resultantes dos fracassos da ONU na década anterior ainda eram bastante presentes nas estruturas da Organização. O Relatório constituiu o documento mais amplo a respeito das operações de paz em toda a sua história. Portanto, a sua análise é feita através de seções pontuais sobre a apresentação e divisão do documento, a conjuntura em que foi desenvolvido e as consequências decorrentes dessa, e a

questão dos mandatos das operações – afirmando a necessidade de que fossem claros e realistas – que apresentou importantes desenvolvimentos no uso da força por capacetes azuis.

De acordo com o Relatório, o novo ambiente internacional demandaria uma reestruturação das operações de paz e de sua estratégia. Assim, demonstrou-se a necessidade das operações tradicionais de paz estarem integradas a políticas mais amplas de promoção e construção da paz. Analisa-se também a ação dos novos atores internacionais e como o seu envolvimento nos conflitos contemporâneos afeta a manutenção dos princípios básicos das operações de paz e as percepções dos países membros da Organização.

É importante desde já fazer a observação de que o Relatório foi dividido em seções a respeito de temas centrais no âmbito das operações de paz, e que ao final de cada seção, foram feitas recomendações sobre o tópico. Embora as recomendações de caráter organizacional tenham sido implementadas, aquelas mais significantes foram obstaculizadas por países, principalmente emergentes, que ainda nutrem o receio de que a ampliação do uso da força na defesa dos civis possa constituir um passo em direção à legitimação facilitada de intervenções fortalecimento do termo “operações de paz robustas”.

Mesmo assim, somente em 2008, através da *Capstone Doctrine* que a ONU determinou o uso da força no âmbito das operações robustas, ainda que de forma não oficial, discernindo-a das operações de imposição da paz. O documento discutiu importantes questões acerca das operações de paz e constituiu uma relevante tentativa no sentido de codificar as experiências dessas atividades. No entanto, os países membros demonstraram resistência em aceitar a possibilidade de uma nova sistematização da Organização. Portanto, o documento foi reeditado e questões estratégicas eram praticamente inexistentes em sua versão final.

O último ponto do terceiro capítulo trata do *New Horizon* e seus relatórios de progresso. Quase dez anos após a publicação do Relatório Brahimi, o documento, cujo objetivo é auxiliar a ONU na superação dos desafios conjunturais e futuros, demonstrou que os maiores problemas enfrentados eram praticamente os mesmos que o Painel havia definido. Tal fato mostra que, apesar do crescimento das operações de paz e dos passos em direção a uma reforma, pouco progresso foi feito.

O que se observa ao longo do trabalho é que, ainda que as Nações Unidas tenham feito um significativo progresso em termos estratégicos e conceituais, pouco se avançou no sentido de desenvolver na prática questões operacionais. De forma alguma o conteúdo desse trabalho busca advogar em favor de um uso mais intenso da força por parte das operações de paz, nem argumentar que esse constitui o instrumento mais relevante para o sucesso dessas atividades. Assim, vale frisar que a intenção é demonstrar a necessidade de diretivas mais claras a seu

respeito através, principalmente, da análise dos desenvolvimentos engendrados pela própria ONU. Na área de estudos de operações de paz, não foi encontrado nenhum trabalho que tratasse especificamente da evolução documental da ONU em operações de paz, especialmente com relação ao uso da força. Assim, tendo em vista essas considerações e o propósito desse trabalho, ele é em grande parte baseado na pesquisa de fontes primárias das Nações Unidas, cujo levantamento e revisão constituem a contribuição central desse trabalho no desenvolvimento de estudos de operações de paz.

2 A EVOLUÇÃO DAS OPERAÇÕES DE PAZ E DO USO DA FORÇA NO ÂMBITO DA ONU: O DEBATE ACADÊMICO

O capítulo apresenta uma visão por parte da academia a respeito dos conceitos relacionados ao uso da força nas operações de paz das Nações Unidas e a sua evolução. Inicialmente é apresentado o desenvolvimento de estudos e pesquisa na área de operações de paz, que foi condizente e concomitante ao crescimento das próprias operações. Apesar do incremento na pesquisa em operações de paz, ainda são poucos os trabalhos que analisam o uso da força nessas atividades. Dessa forma, ainda é difícil encontrar um consenso para terminologias da área, que tampouco são claramente definidas pela própria ONU. No intuito de elucidar conceitos-chave a esse trabalho, como operações de paz tradicionais e robustas, e com o objetivo de apresentar um panorama a respeito de seus desenvolvimentos, são analisadas as publicações de Alex Bellamy e Paul Williams, Carlos Chagas Vianna Braga, Domício Proença Junior e Thierry Tardy. Esses esclarecimentos são imprescindíveis para que se possa ponderar os conceitos e desenvolvimentos estabelecidos pela própria ONU no âmbito das operações de paz e do uso da força.

2.1 O DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA ACADÊMICA EM OPERAÇÕES DE PAZ

É notável o crescimento da pesquisa sobre operações de paz nos últimos anos, especialmente quando se observa a literatura acadêmica produzida na área. De acordo com Roland Paris (2000, p. 27), o número de artigos em periódicos acadêmicos sobre operações de paz aumentou mais de 350 por cento dos anos 1980 para os 1990¹. Esse crescimento ocorreu concomitantemente, e não por coincidência, ao incremento do número das próprias operações de paz estabelecidas pelas Nações Unidas que acompanhou o fim da Guerra Fria. Com o término do conflito bipolar, a transformação dessas atividades ocorreu tanto em termos quantitativos quanto de natureza. A década de 1990 trouxe novos desafios às Nações Unidas, e a estrutura da Organização ameaçou entrar em colapso: conflitos étnicos na Europa, guerra e fome na África e abalos políticos na América Central obrigaram a Organização das Nações

¹ O cálculo do autor é feito com base no *Social Sciences Index*, que cita 330 artigos com o tema principal “Nações Unidas – Forças Armadas” entre abril de 1990 e março de 1999, correspondendo a uma média anual de 37 artigos. De abril de 1980 a março de 1990, o índice aponta 92 assuntos sobre a mesma temática, ou seja, uma média de nove artigos por ano (PARIS, 2000, p. 27).

Unidas (ONU) a desempenhar novos papéis (LEBOVIC, 2004, p. 910). Não obstante, não foram somente os desafios internacionais que marcaram o período, uma vez que a Organização teve que lidar com uma série de problemas estruturais no âmbito das operações de paz, tais como questões relacionadas ao orçamento e à aquisição de novas responsabilidades diante desses desafios.

Apenas no início dos anos 1990 ocorreram mais operações do que durante todo o período anterior, desde a criação da ONU. Diversos fatores devem ser considerados com relação ao aumento do número de missões estabelecidas. Um deles é a ampliação da própria Organização das Nações Unidas: os processos de descolonização africana e asiática resultaram na formação de novos Estados e a consequente adição de assentos aos órgãos da ONU. Não obstante, a grande maioria das operações estabelecidas nos primeiros anos pós-Guerra Fria tinham como objetivo lidar com situações de conflito cuja origem precedia a década de 1990 e estava relacionada a políticas preconizadas durante aquela época. O fim das subvenções das grandes potências a partes de conflitos que explodiram em meio a guerras de independência e controle territorial tornou mais difícil a essas partes dar continuidade ao confronto. Consequentemente, criaram-se incentivos maiores para que beligerantes buscassem soluções pacíficas que encerrassem as hostilidades, sendo que as operações de paz tiveram uma participação bastante relevante nesse processo (BELLAMY; WILLIAMS, 2010, p. 95).

Além desses fatores, o fim da Guerra Fria estabeleceu um ambiente de maior consenso no Conselho de Segurança, o que permitiu uma maior concordância a respeito das operações a serem lançadas e cooperação no âmbito dessas. Outro fator importante para o aumento quantitativo das operações de paz foi o fato de que, com o fim do confronto bipolar, desapareceram muitos dos desafios militares que ocupavam a agenda das grandes potências. Dessa forma, havia mais capacidades militares disponíveis para serem empregadas em operações de paz (BELLAMY; WILLIAMS, 2010, p. 96).

Nos primeiros anos da década de 1990, apesar de haver um grande aumento do número de missões de paz, não houve uma alteração de fato nas características centrais dessas. Na realidade tratou-se de um período de reafirmação e reengajamento das operações de paz, que haviam perdido credibilidade nos últimos da Guerra Fria². A maioria das missões

² Após o fim da ONUC (*United Nations Operation in the Congo* - Operação das Nações Unidas no Congo) em 1964, as operações de paz da ONU entraram em um período de retração, e, nos 20 anos que se seguiram, a Organização engendrou apenas cinco novas missões, sendo que quatro dessas tratavam-se de continuação de missões já atuantes. Ainda, o acirramento da Guerra Fria nos anos 1970 e início dos anos 1980, que diminuiu o consenso no Conselho de Segurança, somado a problemas orçamentais, levaram à criação de apenas uma nova missão entre 1974 e 1980, a UNIFIL (*United Nations Interim Force In Lebanon* – Força Interina das Nações Unidas no Líbano). (BELLAMY; WILLIAMS, 2010, p. 86-88)

estabelecidas no início dos anos 1990 constituíam missões de monitoramento de acordos de paz e tiveram uma duração bastante reduzida. Não obstante essas missões possuíam alguns elementos inovadores que evidenciavam a tendência de ampliação de operações multifacetadas³.

Apesar do crescimento das operações de paz, bem como da pesquisa e debates relacionados à temática, uma série de aspectos sobre essas atividades permanecem motivo de grandes controvérsias. A própria definição da caracterização das operações de paz não chegou a um consenso. Por um lado, isso ocorre em parte porque as operações de paz passaram por diversas mudanças através dos anos, que dificultaram uma definição de suas atribuições. Por outro, porque a própria ONU tem se resguardado de estabelecer uma linha clara que divida operações de manutenção e imposição de paz, e o nível de uso da força que essas implicariam. Nesse sentido, a Organização tem preferido dividir suas operações de manutenção de paz em tradicionais e robustas, não relacionando, assim, as operações que conduz àquelas de imposição de paz.

No entanto essa dificuldade de encontrar um consenso ou mesmo definir claramente as atribuições das operações de paz não é encontrada apenas nas estruturas da Organização. Os pesquisadores de operações de paz tem se baseado na falta de uma conceituação clara por parte da ONU para resguardarem-se de propor uma definição das operações de paz e suas atribuições. Os trabalhos acadêmicos apontam justamente para concepções indeterminadas e áreas cinzentas na Organização, principalmente com relação à falta de nitidez da linha que divide operações de paz robustas e operações de imposição de paz. Ao mesmo tempo em que reconhece essa problemática, a academia tem feito pouco progresso na redução dessas incertezas.

Com relação ao uso da força, a situação é um pouco mais complexa. A questão não é somente a flexibilidade do conceito do uso da força pela própria academia, assim como na ONU, mas também o fato da literatura sobre o tópico ser bastante escassa. Apesar do crescimento dos estudos de operações de paz e da importância da evolução do uso da força nessas, são poucos os textos que podem ser encontrados que discutem aspectos mais profundos a respeito do tema. Nas seções seguintes serão analisadas algumas propostas acadêmicas de conceitos relacionados às operações de paz.

³ O ONUCA (*United Nations Observer Group in Central America* - Grupo de Observação das Nações Unidas na América Central), por exemplo, estabelecido entre os anos 1989 e 1990, tinha como um dos objetivos frear o suprimento transfronteiriço de armamentos. Em seu último ano, a operação teve o mandato ampliado e essa passou a incluir o desarmamento de rebeldes e a supervisão das eleições nacionais. (BELLAMY; WILLIAMS, 2010, p. 99)

2.2 CONCEITUANDO OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU

O surgimento das operações de paz como instrumento das Nações Unidas não está previsto na Carta que estabeleceu a Organização. Essas atividades surgiram diante da demanda internacional por ações da ONU que desempenhassem um papel mais ativo na manutenção da paz. Dessa forma, a Carta não proveu as bases para a implementação dessas operações, e as regras de engajamento das suas tropas foram determinadas conforme a conjuntura em que estavam inseridas e em caráter predominantemente *ad hoc*. O fato de não haver quaisquer determinações a respeito dessas atividades no documento, dificulta o estabelecimento de um consenso do que constituem de fato operações de manutenção da paz. Portanto, ao longo de sua história, essas atividades e suas atribuições têm sido definidas de forma a cumprir interesses e agendas políticas.

Uma vez que, mesmo academicamente, o conceito de operações de paz é amplamente debatido e as suas atividades e responsabilidades não encontram uma definição clara ou consensual, foram selecionados os trabalhos de alguns autores para determinar a constituição das operações de paz. Considerando o contexto da evolução do uso da força no âmbito da ONU, especial atenção é dispensada às operações de paz tradicionais e operações de paz robustas, que serão explanadas na seção a seguir.

2.2.1 Operações de paz tradicionais e operações de paz robustas

Na ocasião da primeira operação de paz da ONU que contou com tropas armadas⁴, a UNEF-I (*First United Nations Emergency Force* – Primeira Força de Emergência das Nações Unidas), o então Secretário-Geral da Organização, Dag Hammarskjöld estabeleceu linhas básicas de atuação para as operações, sejam elas: consenso das partes, imparcialidade e uso mínimo da força, restrito à legítima defesa. Esses fatores passaram a ser empregados nas missões seguintes como princípios básicos e são ainda hoje, pelo menos oficialmente, vistos como os pilares das operações de paz.

⁴ A UNEF-I não constituiu a primeira operação de paz da ONU, mas foi de fato a primeira missão que contou com tropas armadas e que ficou caracterizada como a primeira operação de paz clássica da Organização. Até então as missões das Nações Unidas tinham funções limitadas à observação e não possuíam quaisquer provisões a respeito do uso da força.

No entanto, novos desafios e demandas internacionais tem exigido uma revisão dos princípios básicos das operações de paz nas décadas mais recentes. Atualmente, na prática, eles não constituem o cerne de todas essas operações, mas daquelas que são denominadas operações de paz tradicionais, clássicas ou ainda de primeira geração⁵. Essas operações caracterizaram quase a totalidade dessas atividades que foram estabelecidas até o início da década de 1990. Nessas operações, conforme os princípios básicos estabelecidos por Dag Hammarskjöld, o uso da força era bastante restrito. Inicialmente a força somente poderia ser empregada em legítima defesa e, a partir da UNEF II (*Second United Nations Emergency Force* – Segunda Força de Emergência das Nações Unidas), passou-se a aceitar que essa fosse utilizada também na defesa do mandato da missão.

Mesmo assim, a ONU não possui uma conceituação oficial sobre as operações de paz tradicionais. De acordo com Domício Proença Júnior (2002, p. 147), a conceituação de operações de manutenção de paz reúne tanto expectativas políticas, quanto táticas e objetiva estabelecer as bases para essas atividades. Não obstante há uma grande dificuldade de se chegar a uma conceituação comum a respeito da atividade e das suas atribuições. Esses fatores obstam o estabelecimento de orientações políticas ou táticas para as operações de paz, fazendo com que essas sejam baseadas em diretivas *ad hoc* ou ainda abertas à interpretação.

Diante dessa dificuldade de definir um padrão para as operações de paz, Proença Júnior (2002, p. 153-154) apresenta três trajetórias políticas, doutrinárias e conceituais que formam áreas de estudo dessas atividades. A primeira dessas seria a trajetória “internacionalista”, que reuniria objetivos políticos comuns à comunidade internacional. A característica predominante dessa trajetória seria a regulação multilateral. A segunda trajetória considerada é mais institucionalista e estaria relacionada às demandas das forças armadas e dos governos dos Estados: as forças armadas seriam articuladas para cumprir objetivos políticos nacionais. A trajetória estruturalista seria advinda dos estudos de paz e resolução de conflitos.

Academicamente, embora não haja um claro consenso a respeito da definição das operações de paz tradicionais, é possível estabelecer alguns elementos que seriam centrais a essas atividades. De acordo com Alex Bellamy e Paul Williams (2010, p. 173), as operações

⁵ No presente trabalho, evitarei o uso dos termos operações de “primeira” ou “segunda geração”, uma vez que tais terminologias dão a ideia da existência de uma ordem cronológica entre essas atividades, quando, na realidade essa ideia não é adequada. Ainda que, de fato, as operações de paz clássicas tenham surgido antes das robustas no âmbito das Nações Unidas, elas não se sucederam e continuaram coexistindo. Alguns estudos menos aprofundados argumentam que as operações de paz robustas surgiram com o fim da Guerra Fria, enquanto que o caso da Operação das Nações Unidas no Congo (ONUC) é um exemplo claro de operação de paz robusta já nos anos 1960.

de paz tradicionais teriam por objetivo auxiliar na criação e manutenção das condições essenciais para a resolução de conflitos de forma duradora, o que geralmente é acompanhado de mediação internacional. Os autores apontam a importância dos princípios de Hammarskjöld na caracterização dessas atividades, uma vez que seriam conduzidas de forma não coerciva, com consentimento das partes e seriam estabelecidas em auxílio a algum processo de cessar-fogo ou com o objetivo de prevenir o retorno do conflito.

Segundo Alan James (1990, p. 1 *apud* BELLAMY; WILLIAMS, 2010, p. 173), operações de paz tradicionais poderiam ser caracterizadas como “atividades do tipo secundário”, uma vez que não são responsáveis pelo espectro mais amplo do processo de resolução de conflitos e tampouco atuam como uma força coerciva. Dessa forma, a criação e o sucesso das operações de paz tradicionais dependeriam em grande parte do cumprimento dos três princípios básicos. As atividades das operações de paz tradicionais compreendem monitoramento de cessar-fogo, fronteiras ou *buffer zones*, interpondo-se entre as forças beligerantes e buscando o cumprimento de aspectos de desmilitarização, entre outros que facilitem a resolução do conflito ou a manutenção da paz. No entanto, essas forças levemente armadas não estabeleceriam determinações políticas a serem cumpridas de forma impositiva (BELLAMY; WILLIAMS, 2010, p. 175).

O caráter Westfaliano das operações de paz tradicionais é apontado por Bellamy e Williams (2010, p. 4): o objetivo central dessas atividades seria o auxílio na resolução pacífica de disputas entre Estados. Nesse sentido, as operações de paz tradicionais deveriam obedecer a “santíssima trindade” (BELLAMY; WILLIAMS, 2010, p. 179) dos princípios estabelecidos na UNEF I. Teoricamente, esse cumprimento dos princípios básicos das operações de paz impediria qualquer ação mais robusta por parte dos *peacekeepers*. Além disso, nas operações de paz tradicionais, o fator político seria considerado mais importante do que o fator militar para o sucesso da missão (MACKINLAY, 1989, p. 199 *apud* BELLAMY; WILLIAMS, 2010, p. 179). Em operações de paz tradicionais age-se com a presunção de que as partes envolvidas no conflito possuem a vontade política de chegar a uma resolução, fato que na prática não é tão recorrente (BELLAMY; WILLIAMS, 2010, p. 179).

Com relação à força, as operações de paz tradicionais são caracterizadas pelo seu mínimo uso. Nessas operações é admitido que a força seja empregada somente em legítima defesa e como último recurso. Não obstante, essas operações devem ser implantadas em condições em que os outros dois princípios básicos sejam observáveis. Assim, operações de paz que contem com possibilidades pouco flexíveis de utilização da força somente devem ser

estabelecidas em ambientes em que haja consentimento e cooperação de todas as partes beligerantes e que atuem de forma imparcial.

Embora os três princípios básicos ainda sejam vistos como pilares das operações de paz, desenvolvimentos recentes nessas atividades e nos ambientes em que elas atuam acabaram forçando a revisão desses, que se deu através do estabelecimento das operações de paz robustas. Assim como as operações tradicionais, as operações robustas não possuem uma definição oficial⁶ no âmbito das Nações Unidas. No entanto, antes de iniciar o processo de caracterização das operações robustas, é importante deixar claro que o termo “robusto” se refere a uma atribuição central dessas operações e não configura um “tipo” de operação de paz. O termo “operações de paz robustas” surgiu no contexto do Relatório Brahimi. A ideia era adicionar um caráter mais robusto às operações de paz da ONU diante dos novos desafios que enfrentavam, e não necessariamente criar um novo tipo de operação.

De uma forma geral, admite-se que essas operações utilizam-se da força em um nível mais intenso que as operações de paz tradicionais, mas não chegam a configurar operações de imposição de paz, que são aquelas com características previstas no Capítulo VII da Carta das Nações Unidas. Portanto, muitos autores afirmam que esse tipo de operação estaria baseado em um fictício capítulo VI e 1/2. Na realidade, o próprio Dag Hammarskjöld, afirmou que as operações de manutenção de paz estariam mais bem enquadradas entre os capítulos VI, que trata da resolução pacífica de controvérsias, e VII, que versa sobre ações impositivas (HILLEN, 1998, p. 10 *apud* BRAGA, 2012, p. 53). No entanto, durante grande parte da história das operações de paz, os seus mandatos foram ancorados no capítulo VI da Carta, buscando assim, não gerar objeções por parte dos países membros da Organização diante de ações que pudessem aproximar-se de atividades de caráter impositivo (BRAGA, 2012, p. 53).

O fato de uma série de operações de paz ser amparada, até o fim da Guerra Fria, no capítulo VI da Carta, fez com que as missões baseadas no capítulo VII, a partir de então, fossem vistas não como operações de manutenção da paz, mas de imposição (FETHERSTON, 1994, p. 11 *apud* BRAGA, 2012, p. 55). No entanto uma operação baseada no Capítulo VII da Carta da ONU não é necessariamente uma operação de imposição de paz. Não há qualquer regra que estabeleça que as operações de paz devam estar ancoradas em um determinado

⁶ Quando me refiro à definição oficial, trato da conceituação endossada pelos países membros das Nações Unidas. Em 2008, o documento *Capstone Doctrine*, que será analisado posteriormente nesse trabalho, caracterizou as operações de paz robustas. No entanto, por tratar-se de um documento emitido pelo DPKO (*Department of Peacekeeping Operations* – Departamento de Operações de Manutenção de Paz) e não assinado pelos países membros da Organização, a definição não pode ser considerada oficial.

capítulo da Carta, especialmente considerando que essas atividades não são nem mencionadas no documento e foram estabelecidas com base nos poderes implícitos da Organização. Ainda que estivessem amparadas em alguma seção determinada da Carta, definitivamente a seção não cederia todas as provisões necessárias para a sua implantação, mesmo no caso das operações tradicionais. Ainda assim, muitos autores insistem em caracterizar operações de paz com base nos capítulos da Carta ao invés de descrever quais seriam as suas atribuições de fato. Os documentos mais recentes analisados nos outros capítulos desse trabalho demonstraram que essa ideia de restringir operações de paz ao Capítulo VI e VII é contraproducente.

Não é o capítulo sob o qual é autorizada uma missão de manutenção de paz que a distingue das operações de imposição. As operações robustas podem ser diferenciadas das operações impositivas pelo menor nível de força empregado e pelo consentimento do Estado onde a operação é implementada. Ainda, o fato de uma missão contar com algumas características compreendidas no capítulo VII da Carta, não torna correto afirmar que isso a faz automaticamente uma missão de imposição de paz.

Tendo em vista as suas características, as operações de paz robustas estariam localizadas em um ponto em que o conceito de paz Westfaliano e o pós-Westfaliano colidem. Por um lado, elas estariam impregnadas de responsabilidades atribuídas às operações de paz na concepção pós-Westfaliana – tais como ajuda humanitária e garantia de liberdade de movimento (BELLAMY; WILLIAMS, 2010, p. 195). Por outro lado, Bellamy e Williams (2010, p.195) afirmam que os seus mandatos são largamente baseados nos três princípios fundamentais das operações de paz tradicionais.

Thierry Tardy (2010, p. 67-68) identifica duas abordagens de definição do conceito de operações de paz robustas: a restrita e a ampla. A abordagem restrita considera a robustez no sentido da implementação do mandato: para que possuam sucesso no cumprimento do mandato, as operações devem apresentar uma postura robusta, equipamentos robustos e são propensas a recorrer à força. Nessa abordagem a operação seria caracterizada pelo uso da força no nível tático e conta com uma definição negativa: não constituiria uma operação de imposição de paz. A abordagem ampla apresenta uma perspectiva mais política das operações robustas e remete a sua atuação a uma estratégia operacional e política na implementação do mandato. Dessa forma, essa última abordagem tem o uso da força como um instrumento político, cujos objetivos vão além do cumprimento do mandato.

As operações de paz robustas foram distanciando-se das operações tradicionais e essas passaram a diferir-se cada vez mais entre si. As operações estabelecidas pela ONU

começaram a desempenhar novas funções – que foram muito além daquelas delimitadas no caso das operações de paz tradicionais – e a sua atuação em ambientes mais complexos passou a oferecer maiores riscos para os capacetes azuis. Consequentemente, a força passou a ser empregada com maior intensidade, tanto para assegurar a integridade dos *peacekeepers*, quanto para garantir que tivessem condições de cumprir os mandatos que lhes foram atribuídos.

O fracasso das Nações Unidas nas operações de paz em Ruanda, Srebrenica e Somália, que resultaram em tragédias humanitárias, demonstraram que para o sucesso de operações de paz em ambientes complexos, o respeito aos princípios básicos estabelecidos por Dag Hammarskjöld não era mais o suficiente. Ao designar operações para atuarem em missões que envolvam maiores riscos e cujas funções determinadas no mandato ultrapassem aquelas das operações de paz tradicionais, deve-se ter claro que o respeito incondicional aos princípios básicos pode não somente ser insuficiente para o sucesso da missão, mas também constituir um risco à sua credibilidade e aos seus contribuintes.

2.3 DESAFIANDO A “SANTÍSSIMA TRINDADE” DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DAS OPERAÇÕES DE PAZ: A INTENSIFICAÇÃO DO USO DA FORÇA

Nas estruturas das operações de paz da ONU, o princípio do uso da força foi aquele que apresentou a evolução mais significativa dentre os princípios básicos. O uso da força além da legítima defesa passou a ser um dos elementos mais característicos das operações de paz robustas, mais frequentemente empregadas à medida que as operações tradicionais não conseguiam responder aos desafios impostos pelos novos conflitos. Desde os anos 1990, a força tem sido um elemento cada vez mais recorrente nas operações de paz, e passou-se a aceitar e até mesmo incentivar o uso da força nessas atividades (BRAGA, 2013, p. 49).

No contexto dos ambientes complexos em que a maioria das operações de paz atua nos dias de hoje, é pouco provável que uma missão consiga obter sucesso limitando-se aos princípios básicos. No momento, as Nações Unidas contam com quinze operações de paz espalhadas pelo mundo (DPKO, 2013). Dessas, as quatro que podem ser vistas como operações tradicionais tiveram seus mandatos estabelecidos antes dos anos 1990. Assim, as operações mais recentes, inseridas no contexto de pós-Guerra Fria, são todas operações

complexas, que possuem tarefas multidisciplinares e uma postura robusta com relação ao uso da força.

O novo direcionamento que as operações de paz tomaram nos últimos anos não se tratou de uma opção unilateral por parte da ONU, mas foi decorrência das chamadas “novas guerras”⁷ e dos elementos inerentes a essas. As tropas das Nações Unidas passaram a atuar cada vez mais em conflitos intraestatais – contrariamente ao que ocorria desde a criação da primeira operação de paz da Organização –, e nesses ambientes, a aquisição de consentimento por parte dos beligerantes geralmente é dificultada, uma vez que essas podem não ser necessariamente constituídas por governos. Considerando que o princípio do consentimento, no caso das operações de paz tradicionais, é baseado na premissa de que as partes beligerantes são Estados que contam com exércitos que possuem determinada hierarquia, o consentimento e a cooperação podem ser garantidos através de uma clara cadeia de comando (BELLAMY; WILLIAMS, 2010, p. 191). Não obstante, os Estados geralmente não constituem todas as partes que compõem os conflitos contemporâneos.

Tratativas com grupos rebeldes ou atores não estatais podem ser obstadas por uma série de fatores: esses grupos podem ter maior resistência em sentar-se em uma mesa de negociações e concordar com presença de tropas internacionais; podem descumprir o acordado, sem que sejam responsabilizados e, muitas vezes, veem as forças da ONU como atuantes em prol do governo estatal. Considerando que esses grupos possuem um capital político consideravelmente menor que de atores Estatais, é relativamente maior a possibilidade de que descumpram acordos ou entrem em combate direto com capacetes azuis. Dessa forma, o consentimento pode ser frágil, incerto ou até mesmo inexistente.

De acordo com Proença Junior (2002, p. 166), a fragilidade desses princípios é clara. A questão é que as operações de paz contemporâneas possuem inegavelmente uma agenda política, principalmente tendo em vista que as disputas entre as quais essas se interpõem se dão, em grande parte, entre governo e atores não estatais. Proença Junior afirma que o objetivo das operações de paz é estabelecer o equilíbrio de forças no território em que são implantadas, uma vez que esse equilíbrio constituiria a melhor opção para os envolvidos. Nesse sentido, o autor enfatiza a questão levantada por Betts (1995 *apud* PROENÇA JUNIOR, 2002, p. 166) de “quem governa ao final?”, que representaria o objetivo central das operações de paz. Considerando essa característica, seria impossível manter a imparcialidade

⁷ As “novas guerras” (*new wars*) são definidas por Mary Kaldor (1999) como guerras civis ou internacionais de baixa intensidade que envolvem conexões internacionais de uma forma que se torna difícil distinguir o interno do externo, agressão e repressão e local do global.

e consentimento de forma qualitativa (PROENÇA JUNIOR, 2002, p. 167). Assim seria essencial distinguir a imparcialidade da neutralidade e admitir que as operações de paz nunca são neutras (PROENÇA JUNIOR, 2002, p. 168).

Proença Junior (2002, p. 168) também destaca a questão da despersonalização da imparcialidade, fortalecida pela ideia que o conflito deve ser visto como o “inimigo”. Diante da impossibilidade de agir contra o próprio conflito em campo, são reconhecidos grupos beligerantes específicos como o inimigo em um determinado momento. A ação das tropas largamente baseada nas condições em campo faz que as regras de engajamento – que deveriam ser tratadas como uma questão política, com considerações do Conselho de Segurança – e outras questões políticas sejam concebidas praticamente de forma *ad hoc* pelo comandante da missão. Portanto, a credibilidade e sucesso de uma missão de paz tornam-se dependentes das opções políticas assumidas em campo (PROENÇA JUNIOR, 2002, p. 168).

A relação direta entre os três princípios básicos das operações de paz é identificada por Carlos Chagas Vianna Braga (2012, p. 57), que afirma que os níveis de consentimento e imparcialidade são diretamente proporcionais ao nível de uso da força: diante de um aumento relevante no emprego da força, há um desequilíbrio em relação aos outros princípios. Para ilustrar essa afirmação, o autor utiliza-se do exemplo das três grandes falhas das Nações Unidas na manutenção da paz: Somália, Srebrenica e Ruanda. No caso da Somália, as tropas da ONU utilizaram a força contra uma das partes beligerantes, ferindo o princípio da imparcialidade e, conseqüentemente, minando o consentimento existente. O emprego da força fez com que as tropas ultrapassassem uma linha fictícia de comportamento – conhecida como *Mogadishu line* (linha Mogadíscio) – que as tornou parte do conflito. Na Bósnia o problema foi que as tropas da ONU não possuíam as capacidades necessárias para usar a força em um nível que era necessário para impedir o massacre da população da área que estava sob sua proteção. O comandante da UNPROFOR (*United Nations Protection Force* – Força de Proteção das Nações Unidas) chegou a solicitar ataques aéreos para repelir os sérvios que avançavam sobre as áreas de proteção, mas o requerimento foi rejeitado diante da possibilidade de cruzamento da linha Mogadíscio (BRAGA, 2012, p. 58). Em Ruanda, a missão estabelecida pela ONU não possuía nem o mandato, nem os recursos necessários para impedir o massacre da população daquele país (BRAGA, 2012, p. 59).

A ausência de consentimento por parte dos beligerantes tornou as missões um risco maior para os capacetes azuis, que, em inúmeras ocasiões, passaram a atuar em territórios em que sua presença não era bem vinda. Adicionalmente, o fato de serem levemente armados e poderem recorrer à força somente em legítima defesa concedia à missão pouco poder

dissuasório. Os ataques cada vez mais recorrentes que sofriam os *peacekeepers* e as falhas do cumprimento dos mandatos das missões do início dos anos 1990 incentivaram o aumento das possibilidades das operações de paz empregarem a força.

Um dos problemas levantados por Proença Junior (2002, p. 147) é que no momento em que as Nações Unidas começaram a atuar em situações mais complexas, desenvolvendo tarefas multifacetadas e utilizando um conceito mais amplo de legítima defesa, a delimitação entre operações tradicionais e de imposição de paz acabou perdendo a clareza na prática. Proença Junior argumenta que é até mesmo questionável afirmar que essa diferenciação de fato já existiu. Braga (2012, p. 49) afirma que, nas últimas décadas, as operações de paz tem assumido um caráter cada vez mais robusto e que, com o prosseguimento dessa tendência, os limites entre operações de paz e de guerra poderão ficar menos claros e até mesmo confundir-se. Nas missões de paz mais recentes pode-se de fato observar características cada vez mais ofensivas e essas dispõem de tanques e até mesmo helicópteros de ataque (BRAGA, 2012, p. 49).

Proença Junior (2002) analisa as operações de paz sob a ótica da teoria de guerra de Clausewitz, que assume a guerra como um ato de força para fazer que o inimigo seja compelido à vontade do adversário. Como as operações de paz têm como objetivo cessar as ações beligerantes, elas configurariam como objetos de teoria de guerra e seriam uma forma de guerra de coalizão (PROENÇA JUNIOR, 2002, p. 148) – uma vez que trata-se de uma ação combinada de forças de diferentes Estados (PROENÇA JUNIOR, 2002, p. 164). Ainda, a capacidade de combate que as forças de paz possuem corroboraria para essa caracterização. Portanto, a autor afirma que “[a]s PKO são um ato de força contra quem quer que teria usado de força num dado território se as Forças de Paz não estivessem ali” (PROENÇA JUNIOR, p. 162). Reconhecendo a natureza das operações de paz como guerras de coalizão, rejeita-se a ideia de que essas atividades devem recorrer exclusivamente a métodos pacíficos. Assim, as ROE (*Rules of Engagement* – Regras de Engajamento) restritivas e que limitam o uso da força à legítima defesa seriam uma caracterização imprecisa da natureza própria às operações de paz. No entanto, esse fato não é suficiente para caracterizar as operações de paz como atividades de guerra.

De acordo com Carlos Braga (2012, p. 51), no caso das operações de paz, o uso da força pode ser mais bem conceituado por Kjeksrud (2009) como a “aplicação de meios violentos por um sistema militar controlado politicamente”. Portanto, o uso da força, seja em operações de paz ou de guerra, tem um propósito político. No caso das operações de paz, quanto mais intensos forem os níveis de força empregados, mais políticos são seus propósitos

e, por conseguinte, essas operações vão estar mais próximas da guerra (BRAGA, 2013, p. 33). Braga (2013, p.33) afirma que, embora operações de paz da ONU não constituam operações de guerra, a intensificação do uso da força pelas tropas da Organização nos últimos anos faz com que essa afirmação não pareça tão óbvia. O uso cada vez mais intenso da força nas operações de paz tornaria, em alguns casos, praticamente impossível estabelecer uma linha divisória entre operações de paz robustas, de guerra e intervenções humanitárias.

Em sua concepção original, as operações (tradicionais) de paz deveriam estar localizadas no espectro oposto da guerra no tocante ao uso da força. Não obstante, as operações tradicionais de paz seriam regidas pelos princípios básicos da imparcialidade, consentimento e não uso da força, o que as tornaria teoricamente operações apolíticas (BRAGA, 2013, p. 34). Entretanto, esses princípios foram claramente revisitados nas últimas décadas, o que conferiu às operações de paz um caráter inegavelmente político. Considerando esses aspectos, Braga (2013, p. 34) propõe o conceito de operação de paz absoluta, que seria um modelo ideal com observância aos princípios básicos definidos por Hammarskjöld, e com uso nulo da força. Dessa forma, as operações de paz absoluta estariam posicionadas no extremo oposto das operações de guerra absoluta de Clausewitz, considerando um espectro de intensidade do uso da força. Uma vez que operações de paz e de guerra nunca são de fato absolutas, operações de guerra e de paz reais estariam posicionadas dentro desse espectro e, dependendo do nível de força empregado, as operações estariam mais fortemente relacionadas à guerra ou à paz (BRAGA, 2013, p. 35).

Entretanto, ainda que as tropas da ONU sejam dotadas de capacidade para atuar em operações robustas, é difícil admitir que elas possuam capacidade de atuar em operações de guerra. As operações de paz não possuem nem a coordenação nem os recursos militares necessários para atuarem naquelas operações. Tendo como base a sua experiência em campo, Braga (2013, p. 38) afirma que para que as operações de paz estejam aptas a enfrentar os desafios atuais, suas forças devem ser bem treinadas e possuir a capacidade de atuar em praticamente todo o espectro de operações militares – desde assistência humanitária até operações que contam com o uso tático da força. Assim como Proença Junior⁸ (2002), Braga (2013, p. 38) aponta para o equilíbrio no uso da força no nível tático. A importância de uma operação se provida de recursos e autorização de recorrer à força está não somente no uso da

⁸ De acordo com Proença (2002, p. 150) o conceito de uso da força compreenderia “tanto o ato concreto quanto o seu potencial”. Dessa forma, o ato físico da força e a possibilidade desse ato constituiriam “partes de um mesmo todo: o uso da força. O emprego da força de forma concreta não seria o único componente do conceito, mas a ele seria somado a capacidade de fazer uso da força de modo dissuasório.

força em si, mas na possibilidade de empregá-la, que confere às tropas maior credibilidade e poder dissuasório.

No entanto, acima de certos níveis, o uso da força pode ter consequências prejudiciais à missão, tornando o cenário em campo ainda mais caótico e com maiores riscos à população e aos próprios *peacekeepers*, fazendo com que uma operação que foi concebida originalmente como de paz torne-se uma operação com características de guerra (BRAGA, 2013, p. 38). O autor aponta que, mesmo quando empregada no nível tático, a força de forma excessiva pode criar adversidades às operações. Do ponto de vista diplomático, muitos países apresentam relutância em participar ou mesmo votar a favor de operações robustas, que possuem um caráter mais impositivo. Ainda, o uso da força de forma excessiva pode acarretar uma série de problemas de infraestrutura no território de atuação (BRAGA, 2013, p. 39). Outro fator levando por Braga (2012, p. 59) como problema da intensificação do uso da força por tropas da ONU é referente à sua neutralidade. Os capacetes azuis e os veículos brancos foram concebidos com o intuito de identificar facilmente essas tropas e garantir a sua proteção; não obstante, a partir do momento que essas forças participam de operações de caráter robusto, com emprego mais frequente da força, ou até mesmo de operações ofensivas, elas passam a ser percebidas como alvos inimigos. Assim sendo, elementos que deveriam assegurar a proteção dessas tropas tornam-se fatores de vulnerabilidade (BRAGA, 2012, p. 59 *apud* BRAGA, 2010, p. 715).

Portanto, o autor afirma o quão importante é o adequado equilíbrio entre ações cinéticas (com uso da força) e ações não cinéticas (sem uso da força) (BRAGA, 2012, p. 63). Braga (2012, p. 60) argumenta que é inegável o fato de que o uso mais intenso da força pode ter um importante papel no sucesso da missão, principalmente no tocante à proteção de civis. Por outro lado, o emprego dessa força além de certos limites coloca seus contribuintes em operações típicas de guerra, o que pode ter consequências tanto no âmbito de política internacional, quanto tático; suplantando assim os fatores benéficos que esse instrumento poderia acarretar.

Considerando esses fatores, não é de se surpreender que a evolução do uso da força nas operações de paz das Nações Unidas venha ocorrendo paralelamente a um debate efusivo a respeito da capacidade e da legitimidade da Organização em utilizar a força de forma mais intensa. Sem dúvida a questão o uso da força nessas atividades constitui um dos maiores desafios ao estabelecimento de uma doutrina para as operações de paz.

O debate em torno do uso da força se deu à luz da evolução da estrutura da própria ONU, diante da necessidade de adaptação aos novos fatores e aspectos conjunturais. Dessa

forma, a Organização buscou estabelecer ou delinear novos direcionamentos a respeito do uso da força através de uma série de documentos (oficiais e internos), limitando, muitas vezes, esse novo caminho diante da sensibilidade de alguns países no tocante à questão. Esses documentos serão listados e analisados mais profundamente nos capítulos a seguir e constituem um aspecto central do desenvolvimento das operações robustas e do uso da força pela ONU.

Com relação ao papel da academia, apresentado nesse capítulo, pôde-se observar que a condescendência a respeito do pouco desenvolvimento conceitual nas operações de paz da ONU impediu o esclarecimento de terminologias tanto na Organização quanto na pesquisa. Tivesse a academia atuado mais assertivamente no desenvolvimento dessa questão, talvez a sua evolução no âmbito da própria ONU teria sido menos tortuosa. No entanto, o que é importante no momento não é somente estabelecer as características básicas das operações de paz, mas sim definir quais atribuições devem ser carregadas pelos capacetes azuis e sob quais condições, reconhecendo as limitações da Organização.

3 A NOVA ERA DAS OPERAÇÕES DE PAZ: DE UMA AGENDA PARA PAZ AO RELETÓRIO BRAHIMI

O capítulo apresenta os desenvolvimentos no âmbito das operações de paz a partir do início da década de 1990. O fim da Guerra Fria e prevalência dos conflitos intraestatais estabelece um novo ambiente de atuação para as operações de paz das Nações Unidas. Juntamente a esse ambiente mais complexo surgem novas demandas securitárias, que já não são passíveis de serem carregadas pelas operações de paz tradicionais. Dessa forma, a partir da publicação de Uma Agenda para Paz, são produzidos outros documentos e relatórios com a intenção de apontar a necessidade de reforma desse tipo de operação. Assim, com base nessas publicações, é analisado o desenvolvimento do conceito das operações de paz robusta e, consequentemente, do uso da força por *peacekeepers*. O período considerado vai desde a Uma Agenda para a Paz, em 1992, até os prenúncios do Relatório Brahimi, ao final da década de 1990.

3.1 UMA AGENDA PARA PAZ

O relativo sucesso das operações de paz no cumprimento de seus mandatos e na promoção da paz e segurança durante a Guerra Fria encorajou a ampliação do escopo dessas atividades. No contexto da Nova Ordem Mundial, ganhava força o conceito mais amplo pós-Westfaliano de paz e a ideia da democracia liberal como o melhor caminho para a estabilidade securitária. Nessa conjuntura, e com objetivo de fortalecer as operações de paz, o então Secretário-Geral das Nações Unidas Boutros Boutros-Ghali criou em 1992, o *Department of Peacekeeping Operations* (Departamento de Operações de Manutenção de Paz – DPKO), cuja liderança foi assumida por Kofi Annan. No mesmo ano, os chefes de Estado reunidos no Conselho de Segurança solicitaram ao Secretariado a elaboração de um relatório que contasse com provisões e recomendações com o intuito de fortalecer a diplomacia preventiva e as operações de paz da ONU. Assim, ao estabelecimento do Departamento seguiu-se a publicação de um documento decisivo no âmbito da evolução de operações de paz: *An Agenda for Peace* (Uma Agenda para Paz).

O relatório reconhecera que a natureza das operações de paz havia sofrido grandes mudanças nos anos anteriores e buscara esclarecer conceitos relativos à resolução de conflitos. Primeiramente, para lidar com os novos desafios e demandas internacionais seria necessária uma revisão do modo de ação das atividades que seriam conduzidas pelo DPKO. O documento admitiu que as adversidades e disputas geradas no contexto da Guerra Fria haviam dificultado a ação das Nações Unidas⁹. Se por lado, essas rivalidades haviam esmaecido com o fim da Guerra Fria; por outro lado, disputas étnicas, religiosas e culturais ganharam força e ameaçavam a integridade de vários Estados. A Cúpula do Conselho de Segurança de 1992, meio em que a Agenda foi lançada, buscava firmar o renovado comprometimento dos países da Organização com os princípios da Carta.

3.1.1 O documento

O documento elaborado pelo Secretário-Geral, embora bastante abrangente, é relativamente breve: possui pouco mais de 20 páginas em questões relativas à manutenção da paz são analisadas através de 86 parágrafos. Ainda assim, constituiu a primeira análise elaborada por parte da ONU a respeito das suas operações de paz.

Após uma breve introdução ao documento e análise da conjuntura da época, Boutros-Ghali definiu conceitos-chave para a manutenção da paz na Nova Ordem Mundial, sejam eles: *preventive diplomacy* (diplomacia preventiva), *peacemaking* (promoção da paz) e *peacekeeping* (manutenção da paz). Esses conceitos constituiriam as possibilidades através das quais a Organização poderia agir para promover e restaurar a paz, especialmente considerando o novo ambiente internacional. Nesse sentido, o Secretário-Geral expandiu as operações de paz de forma conceitual para incluir elementos até então ausentes: foi sob o novo conceito de consolidação da paz que Boutros-Ghali trouxe à luz a questão do uso da força, com base no Capítulo VII da Carta, que trata da ação relativa a ameaças à paz, ruptura da paz ou atos de agressão. Argumentou-se que a força deveria ser utilizada como último recurso, somente após a falha dos meios pacíficos na resolução de controvérsias. As operações de imposição de paz, que incluiriam o uso de força militar, foram inseridas como uma subseção das operações de promoção da paz e seriam estruturadas para atuar em ambientes em que o seu escopo excederia aquele das operações tradicionais (UN, 1992, para. 44).

⁹ O Secretário Boutros-Ghali argumenta que as Nações Unidas não puderam responder efetivamente a uma série de conflitos que se desenvolveram durante a Guerra Fria devido ao uso de vetos no Conselho de Segurança da Organização (UN, 1992, para. 14).

Para lidar com os riscos dos ambientes complexos aos quais seriam designadas e cumprir seus respectivos mandatos, as tropas da ONU teriam o direito de recorrer à força, que poderia exceder a legítima defesa. Tal fato causou certa confusão conceitual, uma vez que as operações que contavam com elementos de imposição de paz, claramente com base no capítulo VII da Carta das Nações Unidas, eram inseridas no âmbito da promoção da paz, cuja origem era tida como advinda do capítulo VI do documento (FINDLAY, 2002, p. 160).

De especial importância na referida seção, é o fato de operações de manutenção da paz serem caracterizadas como operações que contam com o consentimento de todas as partes envolvidas (UN, 1992, para. 20). No entanto, esse critério dificilmente fora passível de ser cumprido nas operações a partir dos anos 1990. Com o fim da Guerra Fria, houve uma mudança na natureza dos conflitos e, conseqüentemente na natureza das operações de paz das Nações Unidas. Conflitos entre Estados, em que há uma definição clara das partes beligerantes passaram a ser cada vez menos recorrentes. No lugar desses, os conflitos intraestatais ou guerras civis tornaram-se um dos principais elementos de instabilidade internacional, já que as adversidades causadas por essas hostilidades ultrapassam as fronteiras nacionais – principalmente considerando que, em alguns casos, essas não são bem delimitadas. Em conflitos em que as partes não são bem definidas, ou em que há inúmeros grupos em combate, é particularmente difícil obter consentimento. Dessa forma, ou o Conselho de Segurança abstem-se de implantar tropas em tais condições, ou opta por enviar tropas ao território em conflito mesmo com consentimento limitado – consentimento de uma das partes, geralmente a que constitui o governo local – ou sem qualquer consentimento. Essa situação torna ainda mais difícil o cumprimento do segundo princípio básico das operações de paz tradicionais: a imparcialidade. É difícil aceitar que uma das partes beligerantes veja como imparciais tropas que foram autorizadas pela parte contra a qual investem. Assim, uma vez que o caráter de forças imparciais dos capacetes azuis não seja universalmente aceito, o que os torna mais suscetíveis a ataques, a questão do uso da força relacionada a um conceito de legítima defesa restrito¹⁰ torna-se bastante complexa. Conseqüentemente, observa-se uma maior disposição em fazer uso da força, sendo que em determinadas situações, como quando há violação de cessar-fogo, os capacetes azuis podem ser obrigados a desenvolver tarefas que não necessariamente estão compreendidas seu mandato.

¹⁰ “Legítima defesa restrita” é caracterizada pela ideia de que a força somente pode ser utilizada como recurso diante de ameaça iminente ao indivíduo. O termo é assim utilizado para discerni-lo do conceito de legítima defesa expandido, uma vez que, com o passar dos anos, a ideia de legítima defesa foi ampliada e passou a incluir elementos novos, como defesa do mandato e de terceiros.

A questão do consentimento das partes no envio de tropas por parte da Organização é tratada no âmbito da diplomacia preventiva. Boutros-Ghali reconhece a necessidade de respeitar a soberania do Estado a fim de que os princípios da Carta não sejam feridos. Nesse sentido, evoca os princípios estabelecidos em anexo à resolução 46/182 de 19 de dezembro de 1991 da Assembleia Geral da ONU, que remetem à necessidade de provisão de ajuda humanitária de acordo com os princípios de neutralidade, humanidade e imparcialidade e o respeito à soberania e integridade territorial do Estado (UN, 1991, para. 30). O documento evidencia ainda o Artigo 42 da Carta das Nações Unidas, que permite ao Conselho de Segurança tomar medidas militares para manter ou restaurar a paz e a segurança internacional (UN, 1945). No relatório, Boutros-Ghali argumentou que, embora se deva recorrer a ações militares apenas quando todos os meios diplomáticos forem esgotados, deixar de usar a força diante de uma ameaça pode colocar em jogo a credibilidade da ONU (UN, 1992, para. 43).

Por conseguinte, em determinadas situações, as operações possivelmente teriam que assumir um caráter mais robusto, ou seja, deveriam assumir o caráter de operações de imposição de paz. Portanto, Boutros-Ghali defendeu a formação de *peace enforcement units* (unidades de imposição de paz), cujas circunstâncias de invocação e mandato fossem definidos de forma clara e com antecedência (UN, 1992, para. 44). Para que pudessem recorrer ao uso da força de forma eficaz e responsável, essas unidades deveriam ser devidamente equipadas e treinadas. Essas operações mais pesadamente armadas fariam uso da força militar para compelir os beligerantes à mesa de negociações e aceitar um ambiente mais estável. As operações de imposição foram discernidas por Boutros-Ghali das operações militares baseadas no Capítulo VII da Carta, Artigo 43, ou seja, aquelas que deveriam responder a uma agressão que colocasse em cheque a segurança internacional. As unidades de imposição de paz constituiriam uma medida provisória, cujo caráter é previsto no Artigo 40 da Carta.

Não obstante, o Secretário-Geral não avançou muito na questão a ponto de definir claramente de que forma seriam constituídas as unidades de imposição de paz. A proposta trouxe novamente ao debate a questão da ONU possuir suas próprias forças militares¹¹. A utilização da expressão “*peace enforcement operations*” (operações de imposição de paz) no relatório consistiu a primeira vez em que o termo foi utilizado oficialmente no âmbito das

¹¹ No imediato pós-Segunda Guerra Mundial, quando da criação da ONU, foi amplamente debatida a possibilidade das Nações Unidas possuírem suas próprias tropas. A proposta, que foi fortemente apoiada pelos Estados Unidos, acabou rejeitada em 1948 (BELLAMY; WILLIAMS, 2010, p. 83).

Nações Unidas. Não obstante, uma definição mais clara desse somente seria elaborada em 1994, com as doutrinas sobre operações de paz estadunidense e britânica.

Apesar das alterações sofridas pelas operações de paz nos últimos anos, Boutros-Ghali argumentou que o sucesso dessas atividades continuava a depender dos mesmos fatores, sejam eles: estabelecimento de um mandato claro e realista, cooperação das partes na sua implantação, apoio do Conselho de Segurança, comando eficaz, disposição dos países membros em contribuir com pessoal e apoio financeiro e logístico adequado (UN, 1992, para. 50). Considerando que as demandas por operações de paz da ONU continuariam a crescer, o Secretário-Geral apoiou a ampliação do escopo dessas atividades, o que, em determinadas situações ou ambientes, poderia exigir a utilização mais recorrente da força.

Boutros-Ghali ainda tratou da questão da segurança dos capacetes azuis, e defendeu a adoção de novas medidas para lidar com os riscos enfrentados por esses. O documento por ele elaborado desafiou a concepção realista e retirou o Estado da posição de ponto de referência absoluto da segurança internacional. Propôs assim, ainda que de forma cautelosa, uma revisão da definição de soberania. Argumentou que a integridade da soberania estatal constituía um elemento imprescindível para o progresso internacional. Não obstante, a ideia de soberania como absoluta e exclusiva seria algo que nunca correspondeu com a realidade (UN, 1992, para. 17). A nova lógica de conflitos, com prevalectimento de hostilidades intraestatais favoreceria o conceito de segurança humana no lugar de segurança nacional (PEOU, 2002, p. 52-53). O documento centralizou a ideia que violações aos direitos humanos não devem ser tolerados sob o argumento da soberania estatal. Conseqüentemente, defendeu o uso de intervenções militares para prover auxílio humanitário a nações necessitadas.

3.2 AS IMPLICAÇÕES DE UMA AGENDA PARA PAZ

De uma forma geral, o relatório foi bem aceito pelos membros da Organização. A Assembleia Geral, em resolução da 47^a sessão, reconheceu a necessidade de os países-membros cooperarem e se comprometerem a prover os meios necessários na promoção da diplomacia preventiva. Adicionalmente, a resolução afirma o empenho do Órgão em buscar formas de debater e apoiar as recomendações feitas por Boutros-Ghali (UNGA, 1993b, p. 6-7).

Apesar dos seus planos ousados, o impacto direto e imediato de Uma Agenda para Paz foi bastante restrito. Com os anos, e com a experiência de Boutros-Ghali na Secretaria-Geral da ONU, ficou claro que a capacidade do Conselho de Segurança e mesmo do Secretário-Geral no sentido de agir mais assertivamente no caso de ameaças à paz no âmbito da segurança humana era bastante limitada. Nos anos que seguiram à elaboração do documento, a ONU mostrou-se incapaz de absorver seus planos devido, principalmente, à falta de vontade política e problemas orçamentários.

Ainda assim, Uma Agenda para Paz expandiu as condições para uso da força por parte dos capacetes azuis. Em dezembro do mesmo ano em que o documento foi lançado, a resolução 794 do Conselho de Segurança a respeito da situação na Somália, demandou que todas as partes tomassem “todas as medidas necessárias para facilitar os esforços das Nações Unidas”¹² (UNSC 1992b, para. 2) e garantir a segurança da Organização e do pessoal envolvido na missão (UNSC, 1992b, para.3). A resolução endossou a recomendação feita pelo Secretário-Geral Boutros-Ghali ao Conselho de que se agisse com base no Capítulo VII da Carta da ONU a fim de estabelecer um ambiente seguro que possibilitasse a provisão de ajuda humanitária ao país¹³ (UN, 1992, para. 7). Assim, a resolução autorizou, pela primeira vez, a implantação da UNITAF (*United Nations Task Force* – Força Tarefa das Nações Unidas), uma operação baseada no Capítulo VII da Carta (UNSC, 1992b, para. 10), ou seja, ultrapassando a ideia de solução pacífica de controvérsias para aderir a meios mais duros na tentativa de atingir alguma estabilidade no país. Ainda, a resolução foi um marco histórico nas atividades da organização ao autorizar pela primeira vez uma operação justificada por propósitos puramente humanitários.

Outra operação que merece destaque em termos de abertura de precedentes com relação ao uso da força é a UNPROFOR (*United Nations Protection Force* – Força de Proteção das Nações Unidas), estabelecida a partir da resolução 743, de fevereiro de 1992, do Conselho de Segurança para atuar no ambiente cada vez mais frágil que se configurava na Iugoslávia. O mandato da missão enquadrava-a como uma missão de criação de um ambiente de paz. Foi a primeira vez que uma missão do tipo foi estabelecida. A deposição de capacetes azuis sob um mandato teoricamente tradicional, sem o consentimento e cooperação das partes, constituiu uma das principais falhas da ONU na concepção da UNPROFOR. Não obstante, o

¹² “*all measures necessary to facilitate the efforts of the United Nations*”

¹³ Em sua carta ao Presidente do Conselho de Segurança, datada de 29 de novembro de 1992, Boutros Boutros-Ghali descreveu a situação na Somália como intolerável e argumentou que havia chegado a hora de recorrer ao capítulo VII da Carta (UNSC, 1992a, p. 1).

Conselho de Segurança acreditava que a missão seria capaz de criar tais condições. As condições na Bósnia tornavam cada vez mais custoso o prolongamento da missão em seu formato clássico: não havia paz a ser mantida e tampouco consentimento das partes para a atuação da ONU. Ao mesmo tempo, o Conselho de Segurança via a autorização de uma missão de imposição de paz em um ambiente tão complexo como um grande risco, que exigiria altos gastos por parte dos países contribuintes¹⁴ (FINDLAY, 2002, p. 141). Dessa forma, elementos de imposição de paz eram adicionados ao mandato de manutenção de paz da missão.

Entre outubro de 1992 e maio de 1993, o Conselho de Segurança reuniu-se mensalmente para discutir propostas específicas feitas pelo relatório elaborado por Boutros-Ghali. No último mês dessas reuniões, o Órgão expediu uma nota do seu presidente que se seguiu a consultas no Conselho a respeito de Uma Agenda para Paz. No referido documento, o Conselho reafirmou que o estabelecimento de operações de paz deveria contar com o consentimento das partes, “salvo em casos excepcionais”¹⁵ (UNSC, 1993, p. 1), e endossou o direito do Órgão de tomar “todas as medidas necessárias contra as partes que não observarem suas decisões” e de autorizar “todos os meios necessários para que as forças das Nações Unidas cumpram seu mandato”¹⁶ (UNSC, 1993, p.1). Outro trecho importante do documento trata do “direito inerente” (UNSC, 1993, p.1) dos capacetes azuis de utilizar força em legítima defesa. Assim, o documento trazia uma série de provisões relacionadas ao uso da força e demonstrava o seu alinhamento às ideias de Boutros-Ghali para reformar as operações de paz.

Em seu relatório anual de setembro de 1993 sobre o trabalho da Organização, Boutros-Ghali afirmou que os desafios impostos aos princípios básicos das operações de paz, como consenso e a cooperação das partes envolvidas no conflito e o mínimo uso da força, tornavam-se cada vez mais significantes. A natureza dos conflitos havia mudado e tropas da ONU eram enviadas a ambientes cada vez mais complexos, onde não existia qualquer tipo de acordo de paz ou mesmo uma autoridade capaz de consentir a ação dessas forças (UNGA, 1993a, para. 295). O relatório referiu-se ainda à situação na Somália: Boutros-Ghali admitiu que havia recomendado ao Órgão que revisse o caráter tradicional da operação no país e afirmou que possivelmente seria necessário recorrer a medidas de imposição de paz (UNGA, 1993a, para. 430). Naquele mesmo ano, o Conselho de Segurança estabeleceu novos

¹⁴ Chegou-se a estimar no âmbito do Conselho de Segurança o tamanho das forças necessárias para impor um acordo de paz na Bósnia. Segundo Boutros-Ghali, essa força deveria ser composta por não menos que 50.000 homens. Estimativas da OTAN previam que seriam necessários 100.000 indivíduos apenas para tarefas humanitárias (DURCH; SCHEAR, 1996, p. 228 *apud* FINDLAY, 2002, p. 142).

¹⁵ “*save in exceptional cases*”

¹⁶ “*all means necessary for United Nations forces to carry out their mandate*”

precedentes ao definir que a força enviada à Somália poderia atuar através de ações de imposição de paz (UNGA, 1993a, para. 434).

De especial importância no relatório é a revisão do conceito de imposição de paz e o próprio conceito de manutenção da paz, tornando a categoria mais abrangente. No documento, Boutos-Ghali afirma que o conceito de imposição de paz deve ser inserido no âmbito de manutenção da paz, considerando a ideia de que esse último constitui “uma técnica que expande as possibilidades tanto para a prevenção de conflitos, quanto para a promoção da paz”¹⁷ (UNGA, 1993a, para. 278). No relatório, ainda é revisada a ideia de consentimento das partes como condição para o estabelecimento de operações de paz: as operações de imposição de paz seriam configuradas como operações de manutenção da paz em que o consentimento de todas as partes não é necessariamente vigente (UNGA, 1993a, para. 278). A revisão feita pelo próprio Secretário-Geral de um dos princípios fundamentais das operações de paz em seu Relatório um ano depois da publicação de *Uma Agenda para Paz* chocou os mais conservadores que buscavam a todo custo preservar a “santíssima trindade” dos princípios dessas atividades. Receava-se que essa revisão da definição começava a apagar a linha que separava as operações tradicionais de manutenção da paz, baseadas no Capítulo VI da Carta, e as operações com a função de impor paz, baseadas no Capítulo VII da mesma. Tal fato levou à preocupação, principalmente por parte dos países em desenvolvimento, de que fossem estabelecidas operações de manutenção da paz de caráter intervencionista. Países como Brasil, Índia, Paquistão e México declararam seus receios de que as novas operações que se vislumbravam poderiam ter sérias implicações sobre a soberania estatal; muito embora esses países houvessem apoiado operações que contavam com elementos de imposição de paz, como a UNOSOM (*United Nations Operation in Somalia* – Operação das Nações Unidas na Somália) (FINDLAY, 2002, p. 162). Por outro lado, países como a França demonstraram total apoio à criação de unidades de imposição de paz e louvaram a iniciativa de uma reforma na ONU no sentido de ter um papel de maior protagonismo na segurança internacional, fortalecendo o sistema de segurança coletiva idealizado há muitos anos pela organização (FINDLAY, 2002, p. 162).

¹⁷ “a technique that expands the possibilities for both the prevention of conflict and the making of peace”

3.3 NECESSIDADE DE MUDANÇA: REFORMAS NA ONU

À publicação de Uma Agenda para Paz e à criação do Departamento de Operações de Paz foram implementadas uma série de reformas, como a expansão do *Office of the Military Advisor* (Escritório de Conselho Militar – MILAD) e o estabelecimento da *Policy and Analysis Cell* (Célula de Análise e Política). Embora nenhuma dessas reformas tenha ocorrido no sentido de tornar mais clara a questão do uso da força pelos capacetes azuis, elas contribuíram para o aumento da eficiência e da eficácia das operações da ONU, e, indiretamente, para tratar mais apropriadamente da questão de uso da força (FINDLAY, 2002, p. 164).

Não obstante, a tentativa de estabelecer parâmetros para o treinamento de capacetes azuis e para a gestão de operações de paz por parte do Secretariado da ONU teve implicações diretas sobre a concepção da Organização a respeito do uso da força. Em junho de 1993, foi criada no âmbito do Departamento de Operações de Paz uma Unidade de Treinamento que passou a publicar manuais e parâmetros de treinamento para os contribuintes de operações de paz. No ano seguinte, em 1994, foi criado, também pelo DPKO, o *Mission Planning Service* (Serviço de Planejamento de Missões - MPS), que tinha como função preparar parâmetros gerais e procedimentos com o objetivo de tornar o planejamento das missões mais dinâmico. Além disso, o MPS passou a atuar na formulação de parâmetros de ação para os países contribuintes de tropas, na preparação de normas de operação padrão para determinadas funções e estudos que tratavam de questões essenciais como comando e controle, coordenação, regras de engajamento, entre outros (FINDLAY, 2002, p. 165). Na realidade, ao contrário do que se poderia imaginar, nenhum desses documentos elaborado no âmbito desses recém-criados departamentos tratou especificamente da questão do uso da força. Tal fato demonstra o quanto a ONU evitou discutir um assunto que poderia fazer emergir tantas controvérsias.

Ações de política externa de alguns Estados em particular tiveram papel fundamental na evolução da política de uso da força pelas Nações Unidas. Nesse sentido, os sucessivos fracassos das operações de paz da ONU na Somália e na Bósnia levaram à expedição, em maio de 1994, nos Estados Unidos, da *Presidential Decision Directive-25* (Decisão Diretiva Presidencial 25 – PDD-25) sobre reforma de operações de paz multilaterais. O documento, que originalmente buscava encorajar uma atuação mais ativa por parte da ONU em operações de paz, limitava a participação de Washington nessas atividades. As propostas de operações encaminhadas ao governo dos Estados Unidos pelo Conselho de Segurança seriam

cuidadosamente analisadas, e para que esse pudesse contar com a participação desse país em uma operação de caráter impositivo, a ameaça à segurança internacional deveria ser significativa; os meios para cumprimento do mandato, disponíveis; e os objetivos, claros e realistas (EUA, 1994, p.3). Apesar da PDD-25 não ter possuído um grande impacto no longo prazo, ela teve significativa implicação sobre a situação de Ruanda e a missão lançada pela ONU para atuar no respectivo território¹⁸.

Outro documento que teve importante consequência sobre a evolução do uso da força no âmbito das Nações Unidas foi o *Wider Peacekeeping*, que consistiu numa tentativa por parte do exército britânico de desenvolver uma doutrina para o uso da força. Essa se tornou influente não somente entre as forças armadas britânicas, mas passou a ser absorvida também por países contribuintes de tropas para operações de paz e por quartéis gerais das próprias missões. Não obstante, o *Wider Peacekeeping* foi amplamente baseado em operações de paz tradicionais, tentando empregar tal conceito a novas situações. O documento difundia a ideia de que as Nações Unidas deveriam restringir-se a esse tipo de operação e que a sua atuação em operações de caráter impositivo seria implausível (FINDLAY, 2002, p. 317).

Mesmo diante das reformas estabelecidas e dos documentos oficiais emitidos na primeira metade dos anos 1990, que sinalizavam a necessidade de que o conceito de legítima defesa e o uso da força fossem revisitados, a Organização manteve uma visão tradicional sobre essas questões. Dessa forma, os capacetes azuis, bem como aqueles que os comandavam, encontraram-se terrivelmente despreparados para os conflitos que se desenvolveram na Somália, na Bósnia e em Ruanda. Não somente do ponto de vista doutrinário, mas também de tantas outras formas, as operações de paz da ONU nesses territórios encontraram-se extremamente desamparadas. A tentativa inicial de conduzir essas missões através de operações de paz tradicionais em um ambiente que exigia um mandato muito mais amplo foi um dos fatores que contribuiu para o fracasso estratégico dessas. A situação volátil nesses países exigia muito mais do que uma operação tradicional, exigia uma operação mais robusta com relação ao uso da força, conforme vislumbrado por Boutros-Ghali em Uma Agenda para Paz. Na realidade, na ocasião, o próprio Secretário-Geral mostrou-se bastante hesitante em autorizar uma operação cujas funções e os meios ultrapassassem aqueles de uma operação tradicional.

¹⁸A PDD-25 relacionada à retirada das forças dos Estados Unidos da Somália teve ainda um grande peso na decisão de enviar tropas para Ruanda, uma missão relativamente pequena e de baixos custos. Na realidade a questão a respeito do tipo de missão que deveria ser enviada ao país para supervisionar os Acordos de Paz de Arusha chegou ao Conselho de Segurança apenas uma semana após a morte de soldados estadunidenses na Somália (BELLAMY; WILLIAMS, 2010, p. 108).

Diante da sua reinserção internacional, as operações de paz haviam sido cada vez mais solicitadas como instrumento de resolução de conflitos. No entanto, a partir da segunda metade dos anos 1990, ficou claro que as missões tradicionais já não eram capazes de atender aos novos desafios internacionais. A tendência de redução de hostilidades interestatais tornou-se cada vez mais forte. Novos atores surgiram nos cenários de conflito e, à medida que o nível de complexidade das operações de paz aumentava, também crescia o risco que essas apresentavam aos capacetes azuis. Boutros-Ghali já havia apontado em 1992 que essas missões não possuíam nem os meios nem os recursos necessários para cumprir os mandatos que lhe eram atribuídos pelo Conselho de Segurança. O problema e o risco da desproporcionalidade entre os meios providos para o cumprimento de uma missão e o seu mandato também ficaram evidentes diante das atuações das Nações Unidas na Somália, na Bósnia e em Ruanda.

Os acontecimentos entre 1993 e 1995 fizeram surgir inúmeros questionamentos a respeito da capacidade do Secretariado das Nações Unidas em lidar com operações complexas, da necessidade de estabelecimento de uma doutrina para essas atividades e da possibilidade de delegar essas tarefas a outras organizações (BERDAL, 2001, p. 36). Para muitos não fazia sentido que a ONU continuasse debilitando a sua credibilidade ao enviar missões de paz a ambientes cujas necessidades excediam o escopo das operações. Para situações que envolvessem alto risco de combate, que fossem baseadas no Capítulo VII da Carta, membros do Conselho de Segurança argumentavam que a ONU deveria conceder o mandato a outras organizações, mais especificamente organizações regionais como a OTAN.

3.4 REVISITANDO UMA AGENDA PARA PAZ: SUPPLEMENT TO AN AGENDA FOR PEACE

Diante dos novos acontecimentos, Boutros-Ghali considerou necessária a publicação de um novo documento que revisitasse alguns aspectos de Uma Agenda para Paz. Dessa forma, em 1995, na ocasião do quinquagésimo aniversário da Organização, emitiu o *Supplement to An Agenda for Peace* (Complemento a Uma Agenda para Paz)¹⁹. O documento de 1992 fora publicado em um contexto bastante diferente, em que as operações de paz das

¹⁹ Ao longo desse trabalho, procurou-se ao máximo utilizar os termos e títulos de documentos em sua versão traduzida para o português. No entanto, no caso do *Supplement to An Agenda for Peace*, mesmo a literatura nacional faz referência ao documento em seu título original – diferentemente do que ocorre com “Uma Agenda para Paz”, por exemplo. Dessa forma, preferiu-se seguir os autores brasileiros e utilizar o termo em inglês para referir-se ao documento.

Nações Unidas vinham desempenhando suas funções e mandatos com relativo sucesso, tornando seus serviços cada vez mais requisitados. Não obstante, em 1995, o momento era outro: a falha da ONU em evitar o massacre de milhões de pessoas na Somália, na Bósnia e em Ruanda, bem como a falta de coordenação das operações nesses países, ditaram o tom mais conservador do documento.

Boutros-Ghali esclarece já no princípio do documento que o seu objetivo não é de forma alguma revisar Uma Agenda para Paz, mas sim destacar áreas em que surgiram dificuldades não antecipadas, que forçaram os Estados-membros a tomar difíceis decisões (UN, 1995, para. 6). Em 1992, o ambiente era de transição: as disputas bipolares haviam arrefecido há pouco tempo, e ainda não era possível traçar um perfil claro das novas disputas que estavam surgindo. Em 1995, embora ainda haja inúmeros elementos em transição, já é possível ter uma visão mais clara de um padrão de conflitos que se impunham à Organização. Assim, Boutros-Ghali apontou os conflitos intraestatais como o grande desafio das operações de paz dos anos que se haviam seguido à publicação de Uma Agenda para Paz e dos anos que viriam. Desde o início dos anos 1990, as Nações Unidas enfrentavam dificuldades que tornavam o envio de tropas da ONU muito mais complexo e custoso do que nos cenários anteriores de monitoramento de cessar-fogo, que contava com o consentimento das partes envolvidas (UN, 1995, para. 14).

As operações na Bósnia-Herzegovina e na Somália são reconhecidas pelo Secretário-Geral como operações que compreendem um novo caráter. Embora o uso da força nesses casos tenha sido autorizado com base no capítulo VII da Carta, a Organização manteve a sua neutralidade e imparcialidade. No caso da Bósnia, o estabelecimento das chamadas áreas seguras²⁰ concedia ao mandato da operação a autorização para usar a força, mas de forma limitada e para propósitos locais, não tendo como fim cessar o conflito (UN, 1995, para. 19).

No documento, Boutros-Ghali afirmou os princípios tradicionais de operações de manutenção da paz como essenciais ao seu sucesso (UN, 1995, para. 33). Com base no histórico recente das operações da Organização, argumenta que aquelas operações que tiveram êxito foram aquelas em que os três princípios básicos foram respeitados. As operações que obtiveram “menos sucesso”, nas palavras do Secretário-Geral, foram aquelas em que pelo menos um desses princípios não foi obedecido (UN, 1995, para. 33). O

²⁰ As chamadas áreas seguras consistiam em corredores humanitários estabelecidos em 1993 no território da Bósnia-Herzegovina conforme uma série de resoluções do Conselho de Segurança da ONU. O estabelecimento dessas áreas ainda é considerado uma das decisões mais controversas da Organização no âmbito da Guerra da Bósnia, uma vez que procedimentos a respeito da sua proteção eram bastante vagos. Ainda, as indefinições sobre como deveria se dar a segurança nessas áreas tiveram um papel no massacre de Srebrenica.

documento declarou que, nas operações anteriores, determinadas tarefas impediram a Organização de cumprir esses três princípios, principalmente com relação ao uso da força limitado: a proteção de operações humanitárias, a proteção de civis e pressão das partes para atingir reconciliação nacional (UN, 1995, para. 34).

O relatório era amplamente baseado nos acontecimentos na Somália e na Bósnia, e afirmou que os mandatos adicionais concedidos às operações nesses países, “demandavam o uso da força e que, portanto, não poderiam ser compatíveis com os mandatos vigentes”²¹, baseados nos três princípios básicos (UN, 1995, para. 35). É importante observar que nesse parágrafo Boutros-Ghali resguardou-se de definir de forma mais clara como a força havia sido demandada nos casos das operações mencionadas – se havia ou não ultrapassado o limite da legítima defesa. O posicionamento de Boutros-Ghali vem ao encontro da postura mantida pelas Nações Unidas no caso da UNOSOM, em que garantiu, do princípio ao fim da operação, que a força estava sendo aplicada somente através da legítima defesa, embora os desenvolvimentos da missão em campo, bem como o seu próprio mandato, sugerissem o oposto.

No documento, o Secretário-Geral admitiu que suas decisões haviam sido precipitadas, mas que o Conselho de Segurança e os países membros também possuíam sua parcela de responsabilidade. Essa questão ficou clara no trecho em que Boutros-Ghali afirma que “nada é mais perigoso para uma operação de manutenção da paz do que solicitar o uso da força quando sua composição, armamento, suporte logístico e implantação existente não a permitem que tenha a capacidade para tanto”²² (UN, 1995, para. 35). Nesse mesmo sentido, o Secretário-Geral cita o episódio em que recorreu ao Conselho de Segurança em 1994 para expandir a UNAMIR (*United Nations Assistance Mission for Rwanda* – Missão de Assistência das Nações Unidas para Ruanda), tendo como resposta a negativa dos 19 países que haviam anteriormente se comprometido a contribuir com tropas (UN, 1995, para. 43).

Segundo afirmado por Boutros-Ghali, operações de manutenção e imposição de paz possuem lógicas políticas e militares bastante diferentes. A recente dificuldade em colocar esses dois tipos de operação sob diferentes espectros poderia minar a viabilidade das operações de manutenção da paz e submeter os seus contribuintes a alto risco (UN, 1995, para. 35). O uso da força além da legítima defesa e operações de manutenção da paz deveriam ser vistas como técnicas alternativas e não como dois pontos numa mesma linha (UN, 1995,

²¹ “*required the use of force and therefore could not be combined with existing mandates*”

²² “*nothing is more dangerous for a peace-keeping operation than to ask to use force when its existing composition, armament, logistic support and deployment deny it the capacity to do so*”

para. 36). Esse foi justamente um dos principais problemas na condução da UNOSOM: uma operação de manutenção da paz que foi transformada em uma operação de imposição de paz, sem que ao menos fossem considerados os meios disponíveis para a sua condução.

O uso da força através de ações impositivas possui uma seção específica no documento. Nela, Boutros-Ghali defendeu que as Nações Unidas, representada na Assembleia Geral e no Conselho de Segurança, naquele momento, não possuía capacidade de implantar esse tipo de operação; exceto, talvez, em uma escala bastante limitada. Todavia, afirmou que seria desejável que a Organização desenvolvesse essa capacidade em longo prazo (UN, 1995, para. 77). Nesse sentido foi referida a concessão de mandato por parte do Conselho de Segurança a Estados membros dispostos a atuar em operações de imposição de paz, como no caso da Coreia (1950), do Kuwait (1990) e, mais recentemente, na Somália, Ruanda e Haiti (UN, 1995, para. 78). O episódio da Bósnia-Herzegovina é mencionado separadamente, devido ao seu caso bastante particular em que o Conselho de Segurança autorizou países membros a recorrerem ao uso da força militar através de arranjos regionais, seja a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Nesse sentido, Boutros-Ghali aponta a dificuldade de coordenação entre as Nações Unidas e a Organização regional, tendo em vista os mandatos bastante diferentes dessas, bem como os seus modos de agir na promoção da paz e segurança internacional (UN, 1995, para. 79). Assim, o Secretário-Geral reforça a sua preocupação com as possíveis consequências em usar a força além da legítima defesa no âmbito das operações de paz, principalmente com relação à credibilidade da ONU (UN, 1995, para. 79). Embora o documento tenha reconhecido que o novo cenário das operações de paz havia se tornado mais complexo e demandava uma revisão das atividades atribuídas a essas, absteve-se de tratar mais profundamente questões que poderiam incutir grandes debates, como aquele relacionado ao uso da força.

3.5 A UNIDADE DE LIÇÕES APRENDIDAS E OUTROS RELATÓRIOS

Com o objetivo de rever as falhas do passado para que não fossem cometidos os mesmos erros no futuro, foi criada em 1995 pelo DPKO, no âmbito do *Office of Planning and Support* (Escritório de Planejamento e Apoio), a *Lessons Learned Unit* (Unidade de Lições Aprendidas). Essa produziu uma série de relatórios em conjunto com instituições acadêmicas, países contribuintes de tropas e organizações não governamentais (ONGs), com destaque para

os relatórios de Somália, Srebrenica e Ruanda. Apesar da intenção produtiva, a Unidade contou com uma série de problemas que afetaram sua eficácia. Primeiramente, os relatórios foram produzidos de forma bastante morosa, e no momento em que foram lançados, já havia outras lições a serem aprendidas. Ainda, a questão da crítica era bastante complexa, a Unidade resguardou-se de fazer uma autocrítica direta com relação à gestão da Organização nas operações de paz, e foi bastante sensível em tratar questões que haviam conduzido ao fracasso das operações nos últimos anos (FINDLAY, 2002, p. 320).

O relatório a respeito da Somália continha uma série de recomendações que, caso implantadas, incrementariam a capacidade das operações de paz da ONU utilizarem força de forma eficaz. Entre essas recomendações constavam: mandatos mais claros, provisão de meios adequados, melhor coordenação entre as unidades, estratégia de auxílio humanitário e um plano integrado (FINDLAY, 2002, p. 321). No entanto, o relatório não chegou a definir de forma eficaz se as operações sob os auspícios da ONU deveriam de fato atuar na imposição de paz. Nesse sentido, o documento é repleto de ambiguidades, afirmando em determinados trechos que a imposição de paz não está no escopo das operações de manutenção da paz, mas argumentando, ao mesmo tempo, que essas atividades deveriam contar com regras de engajamento mais robustas (UN, 1995, p. 27 *apud* FINDLAY, 2002, p. 322).

O relatório elaborado a respeito das lições aprendidas em Ruanda, assim como o da Somália, continha uma série de provisões que poderiam melhorar a capacidade e a eficácia das operações de paz de uma forma geral caso implementadas. Por outro lado, o documento não possuía quaisquer provisões a respeito do uso da força e nem mesmo mencionava questões relacionadas a operações de imposição de paz; embora a UNAMIR tenha suscitado inúmeras questões a respeito do uso da força, e o seu próprio comandante, Roméo Dallaire, tenha declarado que a missão poderia ter limitado a tragédia que ocorreu no país se tivesse contado com um mandato mais robusto, baseado no capítulo VII da Carta (FINDLAY, 2002, p. 322).

O relatório sobre Srebrenica foi lançado anos depois, em 1999, já sob mandato de Kofi Annan, no formato de relatório do Secretário-Geral. O documento foi sem dúvida o mais compreensivo em termos de conteúdo e também o mais crítico com relação ao trabalho da Organização, reconhecendo a falha das Nações Unidas de impedir o massacre na Bósnia (UN, 1999, para. 503).

Juntamente aos relatórios das lições aprendidas, outros documentos foram elaborados com o objetivo de melhor definir a atuação das operações de paz da ONU. Assim, em 1995, foi publicado o *General Guidelines for Peace-keeping Operations* (Parâmetros Gerais para

Operações de Manutenção da Paz). Embora tenha reconhecido a mudança de ambiente que o fim da Guerra Fria ocasionou e suas consequências sobre as demandas por operações de paz, o documento manteve a ideia de que essas atividades deveriam seguir o seu conceito tradicional baseado nos princípios do consentimento, imparcialidade e uso da força restrito à legítima defesa. No entanto, ao elencar os instrumentos disponíveis às Nações Unidas para responder a situações de conflito, além dos instrumentos destacados por Boutros-Ghali em *Uma Agenda para Paz – diplomacia preventiva, consolidação de paz e manutenção da paz* –, o documento cita imposição de paz e consolidação de paz (DPKO, 1995, para. 10-11). A novidade é que, diferentemente do documento de 1992 em que esses elementos eram vistos como instrumentos no âmbito da consolidação de paz, no novo documento, eles ganham caráter independente. Não obstante, o *General Guidelines for Peace-keeping Operations* trata mais profundamente apenas da manutenção da paz, e determina que operações de imposição de paz encontram-se fora do seu escopo (DPKO, 1995, para. 13). De qualquer forma, na seção a respeito do “não uso” da força (DPKO, 1995, paras. 33-38), admite-se que, em determinadas ocasiões, operações das Nações Unidas podem agir com uma combinação de elementos de manutenção e imposição de paz, ainda que reforce a ideia de Boutros-Ghali de que manutenção da paz e utilização da força além da legítima defesa devem constituir técnicas alternativas (DPKO, 1995, para. 38).

Embora o uso da força seja limitado à legítima defesa, o documento utiliza o conceito expandido de legítima defesa, cuja concepção tem suas raízes na UNEF II (*Second United Nations Emergency Force* – Segunda Força de Emergência das Nações Unidas)²³. Assim, legítima defesa não se restringe à defesa da própria vida, mas também de outros contribuintes da missão, postos, veículos e armamentos (DPKO, 1995, para. 34). Ainda, legítima defesa incluiria qualquer ação para resistir a tentativas violentas que possam impedir o cumprimento total do mandato da operação (DPKO, 1995, para. 35).

Além de documentos com o objetivo de estabelecer parâmetros de atuação, a Organização atuou na elaboração de documentos que buscaram incrementar o treinamento dos capacetes azuis. Dessa forma, em 1997 foi lançado também pelo DPKO o *Peacekeeping Training Manual* (Manual de Treinamento de Operações de Paz), que, assim como a publicação anterior, mantinha uma visão tradicional a respeito das operações de paz e do uso da força. O princípio de uso da força no documento baseou-se naquele definido pelo Secretário-Geral no seu relatório de estabelecimento da UNIFIL (*United Nations Interim*

²³ A UNEF II foi a primeira operação que estabeleceu que no âmbito da legítima defesa estava incluída a defesa do mandato, e que os capacetes azuis poderiam recorrer à força para garantir o cumprimento desse.

Force In Lebanon – Força Interina das Nações Unidas no Líbano), de que as tropas seriam “providas com armamentos de caráter defensivo”²⁴ e não deveriam fazer uso da força, exceto em legítima defesa (DPKO, 1997, p. 56). Nesse caso, o conceito de legítima defesa tratava-se daquele expandido, ou seja, fora na realidade concebido durante o mandato da UNEF II (FINDLAY, 2002, p. 325). Embora a questão do uso da força tenha sido referida apenas em caso de legítima defesa, e de uma maneira bastante superficial, a significância do Manual está no fato de que o estabelecimento de parâmetros para o uso da força foi reconhecido oficialmente como um elemento central no treinamento de capacetes azuis.

3.6 TRILHANDO O CAMINHO PARA O RELATÓRIO BRAHIMI

O debate em torno do uso da força em operações de paz também dividia o Secretariado das Nações Unidas. Geralmente, aqueles que já estavam envolvidos com essas atividades há mais tempo mantinham uma postura mais conservadora com relação a uma reforma no DPKO e defendiam que as operações deveriam manter seu caráter tradicional (FINDLAY, 2002, p. 318). Kofi Annan possuía uma visão antagonista e afirmava que uma revisão do papel das operações de paz da ONU demonstrava-se necessária diante dos novos desafios internacionais que surgiam:

[o]s conflitos atuais na Somália e na Bósnia fundamentalmente redefiniram os parâmetros. Já não é mais o suficiente implementar acordos ou separar antagonistas; a comunidade internacional quer que as Nações Unidas demarquem limites, controlem e eliminem armas pesadas, subjuguem a anarquia, e garantam a entrega de ajuda humanitária em zonas de guerra. Essas são claramente tarefas que pedem por ‘dentes’ e ‘músculos’, além de qualidades menos tangíveis que não procuramos no passado. Em outras palavras, há crescentes demandas para que as Nações Unidas imponham a paz, como originalmente idealizado na Carta. (ANNAN, 1993, p.4, tradução própria)

Essa visão começou a ganhar força quando Annan assumiu a Secretaria-Geral da Organização, em 1997. Annan argumentava que o princípio do consentimento das partes poderia ser visto como irrelevante em alguns contextos, e fortaleceu a ideia ainda incipiente de intervenção humanitária. Não obstante, o Conselho de Segurança parecia que ainda não estava pronto para lidar com a questão proposta pelo Secretário-Geral. Em setembro de 1998,

²⁴ “*will be provided with weapons of a defensive character*”

chegou a ocorrer no órgão um debate a respeito da proteção de civis em conflitos. Entretanto, as recomendações foram muito mais no sentido de prevenir violações no longo prazo do que ponderar as possíveis implicações que as operações das Nações Unidas enfrentariam lidando com essas (FINDLAY 2002, p. 328).

O debate a respeito das falhas das Nações Unidas nas missões de paz dos anos 1990 levaram os membros da Organização e a própria ONU a repensar a forma como essas operações deveriam ser conduzidas. Uma instituição estabelecida com o intuito de manter a paz e segurança internacional deveria ter os instrumentos para tal fim. Não obstante, as operações de paz, conforme haviam até então sido concebidas não proporcionavam os recursos suficientes para lidar com situações como aquelas vivenciadas nos últimos anos. Ambientes mais complexos exigiam mandatos mais amplos e maior comprometimento por parte da ONU e de seus membros. Somente dessa forma, a organização seria capaz de proteger civis de atrocidades como aquelas cometidas em Ruanda e Srebrenica. Essa visão de que as operações de paz deveriam ser mais bem armadas, multidimensionais e mais complexas passou a ser largamente defendida no novo século (BELLAMY; WILLIAMS, 2010, p. 119).

Já no final dos anos 1990, as operações da ONU começaram a recuperar a sua credibilidade. Em 1999 foram estabelecidas missões no Kosovo, no Timor Leste, em Serra Leoa e na República Democrática do Congo (RDC). Bellamy e Williams (2010, p. 122) apontam algumas razões principais para o aumento da demanda por operações de paz no final dos anos 1990 e início dos 2000. Uma das principais motivações para esse renovado interesse em operações de paz foi a fusão das agendas de segurança e desenvolvimento. Ganhava força a ideia que um ambiente estável e seguro era pré-requisito para o desenvolvimento e o estabelecimento de instituições fortes e democráticas. Assim, operações de paz passaram a fazer parte de um programa mais amplo de desenvolvimento (BELLAMY; WILLIAMS, 2010, p. 123).

Diante das atrocidades cometidas no final do século passado, o interesse no humanitarismo reforçou-se, e as atividades de capacetes azuis passaram a ser muitas vezes justificadas com base em razões humanitárias, como foi o caso no Kosovo e Timor Leste. Não obstante, as operações em Serra Leoa e na República Democrática do Congo tiveram de enfrentar problemas similares às operações em Ruanda e na Bósnia. No caso da UNAMSIL (*United Nations Missions in Sierra Leone* – Missão das Nações Unidas na Serra Leoa), a sua concepção se deu com a falsa presunção de que as partes beligerantes estavam comprometidas com os Acordos de Paz de Lomé. No início dos anos 2000, a situação no país deteriorou-se e

ficou evidente a falha entre o mandato da operação e os meios para seu cumprimento. Diante da tentativa da UNAMSIL de desarmar membros da Frente Revolucionária da Serra Leoa, esses reagiram atacando os capacetes azuis²⁵ e avançando em direção a Freetown. A situação foi mantida sob controle graças à chegada de tropas britânicas, cujo objetivo principal era a retirada de seus nacionais do país, mas que acabou auxiliando a missão da ONU e impedindo que um desastre maior ocorresse (BELLAMY; WILLIAMS, 2010, p. 127).

No caso da RDC, a situação securitária era preocupante demais para ser ignorada pela ONU, mas ao mesmo tempo não constituía uma prioridade para que fossem empregados grandes esforços (BELLAMY; WILLIAMS, 2010, p. 128). Assim, foi estabelecida a MONUC (*United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo – Missão das Nações Unidas na República democrática do Congo*), que contava com 5.500 capacetes azuis com o objetivo de supervisionar a implementação do Acordo de Paz de Lusaka, assinado pelos governos de Angola, República Democrática do Congo, Namíbia, Ruanda, Uganda e Zimbábue. Entretanto, o acordo foi violado logo após a sua assinatura. A situação complexa fez com que a MONUC e o Conselho de Segurança enfrentassem uma série de desafios.

Através das missões implementadas no final dos anos 1990 havia ficado claro que o Departamento de Operações de Paz e o Conselho de Segurança ainda não haviam aprendido as suas lições e que pouco progresso havia sido atingido desde a publicação de *Uma Agenda para Paz*. Foi nessa conjuntura que surgiu a necessidade de formulação de um relatório que repensasse o futuro das operações de paz da ONU e revisse os seus aspectos centrais. Nesse contexto foi elaborado por requisição do Conselho de Segurança e do Secretário-Geral o Relatório do Painel sobre as Operações de Paz das Nações Unidas, mais conhecido por Relatório Brahimi.

²⁵ Durante o episódio, combatentes da Frente Revolucionária de Serra Leoa atacaram tropas da UNAMSIL, deixando quatro capacetes azuis quenianos mortos e cercando aproximadamente 500 por uma semana (BELLAMY; WILLIAMS, 2010, p. 127).

4 A NECESSIDADE DE REFORMA: DO RELATÓRIO BRAHIMI AO *NEW HORIZON*

O capítulo apresenta um segundo momento na reforma das operações de paz das Nações Unidas, que vai desde o Relatório Brahimi, de 2000, até a iniciativa *New Horizon*, seus relatórios de progresso (1 e 2) e desdobramentos. No período compreendido no capítulo, pode-se observar uma reforma mais profunda com relação ao período analisado no capítulo anterior, o que se deve principalmente ao Relatório Brahimi, que é tido como o mais importante desenvolvimento no âmbito das operações de paz da ONU. Apesar dos desenvolvimentos propostos pelo Relatório de 2000, os documentos posteriores demonstram alguns retrocessos com relação a uma reforma nas estruturas das operações de paz, marcados principalmente pela oposição de alguns países que viam no estabelecimento de uma doutrina para uso da força o risco à soberania e ao conservadorismo da própria Nações Unidas.

4.1 O RELATÓRIO BRAHIMI

Apesar das falhas ocorridas durante os anos 1990 e do senso generalizado de descrédito com relação às operações de paz das Nações Unidas, ao final da década, o número de capacetes azuis voltou a crescer e alcançar uma média superior àquela dos anos da Guerra Fria, ainda que se mantivesse bastante inferior daquela do final de 1993, durante seu auge (BERDAL, 2001, p. 35). Não obstante, os fantasmas de Ruanda e Srebrenica ainda assombravam a credibilidade da ONU e a sua capacidade de atuação em ambientes complexos. A esses episódios, somava-se a reincidência de erros nas missões estabelecidas em Serra Leoa e na República Democrática do Congo. Esses fatores tornaram iminente a necessidade de revisão do papel das operações de paz na segurança internacional.

Dessa forma, em 2000, com o objetivo de que não se voltasse a repetir os erros do passado, o Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, designou o Ex-Chancellor argelino Lakhdar Brahimi para dirigir um painel que analisasse o futuro das operações de paz da organização²⁶. O relatório resultante foi produzido em apenas quatro meses e lançado na

²⁶ O Painel era formado por uma série de diplomatas e soldados. A pesquisa e a escrita do relatório foram dirigidas por William Durch associado sênior do Centro L. Stimson, em Washington, e analista líder de operações de paz.

Cúpula do Milênio com o título oficial de *Comprehensive Review of the Whole Question of Peacekeeping Operations in All Their Aspects* (Revisão Compreensiva da Questão das Operações de Paz em Todos os seus Aspectos), mas ficou conhecido também como *Report of the Panel on United Nations Peace Operations* (Relatório do Painel sobre as Operações de Paz das Nações Unidas) ou ainda por Relatório Brahimi.

Sem dúvida, o Relatório constitui o documento mais importante desde a criação das operações de paz. Devido à sua importância e detalhamento, esse trabalho dividirá a sua análise em diferentes seções a fim de melhor contemplar as questões pertinentes à temática do uso da força.

4.1.1. O documento

O relatório constituiu o documento mais amplo formulado sobre operações de paz durante toda a história dessas atividades e fez diversas críticas sobre a forma como essas vinham sendo conduzidas e recomendações que deveriam ser implementadas para que as missões de paz pudessem enfrentar os novos desafios que surgiam. Essas recomendações foram elaboradas através de uma série de entrevistas e consultas a especialistas acadêmicos e militares, contribuintes em missões, países membros, entre outros²⁷.

As principais questões passíveis de reformas no âmbito das operações de paz são tratadas através de seis seções divididas em itens, sendo que cada um desses itens é finalizado com uma sumarização das suas recomendações. Essas recomendações são feitas não apenas no que diz respeito à política e estratégia, mas também considerando fatores operacionais e áreas de necessidade organizacional (UN, 2000, para. 2). De acordo com Brahimi, as recomendações foram feitas com base nas seguintes premissas: (a) a responsabilidade dos Estados-membros na manutenção da paz e segurança internacional; (b) a importância de mandatos claros e realistas providos pelo Conselho de Segurança; (c) o foco das Nações Unidas na prevenção de conflitos; (d) a necessidade de acesso mais eficaz à informação por parte do escritório central da ONU; (e) a importância da promoção de instrumentos internacionais de direitos humanos e direito humanitário internacional no âmbito do sistema da ONU; (f) a necessidade de contribuir para processos de consolidação da paz; (g) a necessidade de melhorias no planejamento de operações de paz; (h) o reconhecimento de que, embora as Nações Unidas tenham se especializado em operações de paz tradicionais, ainda é

²⁷ Para a sua elaboração, o Painel contou ainda com entrevistas ou depoimentos de mais de 200 pessoas (UN, 2000, para 8).

necessário que adquira a capacidade de implantar operações mais complexas de forma rápida e eficaz; (i) a necessidade de provir missões com líderes de alta qualidade e com autonomia com relação ao escritório central, considerando mandatos claros e padrões de *accountability*; (j) estabelecer e aderir a altos padrões de competência e integridade, tanto para o escritório central, quanto para o pessoal em campo; (k) o reconhecimento de que os oficiais devem contar com responsabilidade autoridade e recursos adequados para que possam cumprir suas tarefas (UN, 2000, para. 6).

De uma forma geral, as recomendações podem ser divididas em quatro áreas principais (BELLAMY; WILLIAMS, 2010, p. 129-135). A primeira dessas áreas trata do incremento do processo de tomada de decisões por parte da sede das Nações Unidas. A falta de planejamento estratégico tinha sido um dos principais responsáveis pelo fracasso das missões em Ruanda e Srebrenica, e fatores como a falha de comunicação entre a sede da ONU e as missões em campo havia tido um papel decisivo no resultado negativo dessas operações (BELLAMY; WILLIAMS, 2010, p. 129). Nesse sentido foi sugerida a criação da *Information and Strategic Analysis Secretariat* (Secretaria de Informação e Análise Estratégica – EISAS) no âmbito do *Executive Committee on Peace and Security* (Comitê Executivo de Paz e Segurança – ECPS) com objetivo de acumular e distribuir conhecimento sobre situações de conflito, formulando estratégias de longo prazo (UN, 2000, para. 65-75). Nesse mesmo âmbito, com o objetivo de desenvolver o planejamento de futuras missões e coordenar a implantação de tropas de paz é incentivada a criação da *Integrated Mission Task Force* (Força-Tarefa de Missão Integrada – IMTF) (UN, 2000, para. 198-245).

A segunda área do relatório está relacionada ao mandato e à disponibilidade de recursos, considerando o abismo existente nos últimos anos entre o mandato das operações e os meios para que esse fosse cumprido, com base, principalmente, nos casos de Ruanda e Srebrenica. O que se pode observar durante as operações de paz dos anos 1990 é que muitos de seus mandatos foram ampliados, sem que essas fossem providas dos meios necessários para o seu cumprimento. Nesse sentido, o Relatório Brahimi fez importantes recomendações para que os mandatos não fossem estabelecidos de forma irrealista, sem qualquer consideração dos meios disponíveis para o seu cumprimento. Uma das questões abordadas diz respeito ao estabelecimento de um mandato sem que se tenham definidos os países-membros comprometidos com a sua implantação. Essa situação levou, no passado, ao envio de tropas da ONU em número abaixo do que se havia planejado e insuficiente para o cumprimento de suas respectivas responsabilidades, ferindo a credibilidade da Organização. O relatório recomenda que, diante dessas circunstâncias, a resolução definida pelo Conselho de

Segurança seja deixada no formato rascunho até que se possa confirmar o comprometimento de participação dos países membros na determinada operação (UN, 2000, para. 60). Ainda com o objetivo de lidar com essa dificuldade, o relatório ressaltou a importância da coordenação entre o Conselho de Segurança e os países contribuintes de tropas (*Troop Contributing Countries* – TCC) na formulação do mandato (UN, 2000, para. 61). Seguindo essa linha, o Secretariado deveria manter o Conselho bem informado, repassando todas as informações necessárias para a formulação ou alteração do mandato da missão (UN, 2000, para. 64(d)).

Com relação à clareza do mandato, Brahimi reconheceu os desenvolvimentos da Organização na proteção de civis por tropas de paz em situações de conflito. Naquela época, desenvolvia-se o conceito de responsabilidade de proteger, principalmente sob o mandato de Kofi Annan e tendo em vista os episódios de Srebrenica e Ruanda. O relatório desse último chegou a afirmar que a simples presença da missão no país havia criado a expectativa de proteção da população local (UN, 1999, p. 51 *apud* UN, 2000, para. 62). Não obstante, Brahimi apontava os riscos de um mandato generalizado e sem definições claras nesse campo. Um dos motivos para tanto advinha do fato de que havia milhares de civis em situação de vulnerabilidade nas áreas em que as operações de paz da Organização atuavam, e a ONU poderia arcar com a proteção de apenas uma pequena parte desses em decorrência de seus recursos limitados. Dessa forma, se uma operação fosse estabelecida com base em um mandato cuja uma das provisões seria a proteção de civis, tal operação deveria receber os meios e recursos necessários para o cumprimento dessa tarefa (UN, 2000, para. 63).

A terceira área de recomendações diz respeito à implantação rápida e efetiva de tropas assim que o mandato é estabelecido²⁸. A ideia foi amplamente baseada na experiência da UNPROFOR (*United Nations Protection Force* – Força de Proteção das Nações Unidas): no momento em que as tropas foram enviadas para a antiga Iugoslávia, o cessar-fogo o qual a operação deveria supostamente monitorar havia desmoronado e a guerra na Bósnia havia começado (BELLAMY; WILLIAMS, 2010, p. 131). Brahimi argumentou que o período entre as primeiras seis e doze semanas após o acordo de paz ou cessar-fogo é o mais crítico para o estabelecimento de paz e para a credibilidade da missão. Dessa forma, por mais que uma missão seja estabelecida rapidamente, ela será de pouca utilidade se os seus componentes não estiverem devidamente equipados e treinados (UN, 2000, para. 87).

²⁸ A implantação de tropas de forma rápida e eficaz deveria constituir em 30 dias após a resolução do Conselho de Segurança, no caso de operações tradicionais, e 90 dias, no caso de operações complexas (UN, 2000, para. 91).

Finalmente, a quarta área do relatório constituiu na eficácia na implantação de operações. A rápida implantação de uma força robusta no caso de situações complexas consistia, de acordo com Brahimi, uma das chaves para o sucesso da operação (UN, 2000, para. 4). De uma forma geral, todas as recomendações feitas ao longo do relatório têm por objetivo, além de assegurar a rápida implantação de forças com uma postura robusta, garantir apoio político e uma sólida estratégia de consolidação de paz, que são os outros fatores considerados inerentes ao sucesso das operações de paz.

4.1.2 Relatório Brahimi: o novo ambiente internacional e suas consequências sobre o uso da força.

O Relatório Brahimi afirmou que as Nações Unidas haviam falhado em cumprir seu objetivo de “poupar as gerações futuras dos flagelos da guerra”, conforme estabelecido na Carta (UN, 1945), e que, sem o comprometimento dos Estados membros e uma mudança institucional significativa, a Organização continuaria incapaz de cumprir suas atividades no âmbito das operações de paz (UN, 2000, viii). Na definição dos elementos centrais de operações de paz, Brahimi afirma que essas incluem três atividades principais: *peacemaking* (promoção da paz), *peacekeeping* (manutenção da paz) e *peacebuilding* (construção da paz). Não obstante, o Painel tem como foco as atividades de manutenção da paz, que compreendiam os maiores desafios para a Organização.

Assim como Uma Agenda para Paz, o documento de 2000 reconhece a evolução que sofreram as operações de paz desde sua criação devido ao novo ambiente internacional – em que as guerras civis são cada vez mais recorrentes e os conflitos interestatais cada vez mais raros – e as consequentes demandas que decorreram dessa conjuntura (UN, 2000, para. 13). Nesse novo cenário, o estabelecimento de uma operação de paz tradicional, que não seja integrada a uma estratégia de promoção e construção de paz, teria pouca eficácia. Portanto, Brahimi descreveu situações em que operações de paz são mantidas há décadas sem que haja evolução significativa para que se engendre um processo de uma paz duradoura – esses são os casos do Chipre, de regiões do Oriente Médio e da Índia e Paquistão (UN, 2000, para. 17). Considerando esses fatores, desde o fim da Guerra Fria, as operações de paz atuantes em ambientes complexos – como guerras civis – incorporam estratégias de construção de paz (UN, 2000, para. 18). De acordo com Brahimi, é imprescindível que seja implementada uma política que combine a integração entre operações de manutenção e construção da paz. Da mesma forma que a construção de paz não consegue operar sem a manutenção da paz, para a

manutenção da paz torna-se inviável a retirada sem uma estratégia de construção da paz (UN, 2000, para. 28).

Esse novo perfil de conflito que se verifica demanda custos e riscos maiores por parte dos contribuintes de operações de paz. As operações passaram a lidar com desafios até então inexistentes ou que eram de pouca relevância. Novos atores passam a interferir diretamente nas hostilidades, como milícias e senhores de guerra com exército próprio, e as possibilidades de que as partes beligerantes possam sentar-se à mesa de negociações tornam-se cada vez mais remotas. Todos esses fatores fazem com que a situação em campo seja extremamente volátil, o que acarreta em mandatos vagos e modificados com uma frequência notável. Conforme afirma Brahimi, desde o início dos anos 1990, esses mandatos passaram a ser a regra e não a exceção (UN, 2000, para. 19). Como consequência, observam-se mandatos cada vez mais ambíguos e vagos para lidar com situações cada vez mais complexas, que demandam uma operação de paz estrategicamente mais elaborada e que conte com mais recursos – tanto em termos financeiros, quanto de pessoal. Brahimi afirmou que, apesar de haver situações em que as operações de paz são requisitadas para cumprir tarefas que não deveriam, quando as forças da ONU são enviadas, elas devem estar preparadas para enfrentar forças beligerantes e violência (UN, 2000, viii). Nesse sentido, foi recomendado que as tropas fossem providas de capacidades mais significativas, para reduzir o abismo que havia entre os fins a serem atingidos nas missões de paz e os meios para tanto. A ineficácia da Organização em conseguir prover as suas operações com recursos necessários coloca em risco não apenas os capacetes azuis componentes da missão, mas o próprio processo de paz em questão (UN, 2000, para. 25).

Embora o Painel tenha reconhecido que os três princípios básicos das operações de paz deveriam continuar como a pedra fundamental dessas atividades, a experiência demonstrara que esses nem sempre são claros (UN, 2000, para. 48). Com o fim da Guerra Fria, as operações de paz passaram a atuar mais intensamente em ambientes de disputas internas e guerra civil, em que o consentimento das partes pode sofrer manipulações. Uma das partes beligerantes pode incentivar a presença das Nações Unidas para que tenha tempo de realinhar suas forças, e retirar o consentimento assim que a Organização não sirva mais aos seus propósitos (UN, 2000, para. 48). Não obstante, uma vez em campo, as operações deveriam cumprir seu mandato e ser capazes de responder a esses desafios. De acordo com o Relatório, o cumprimento dessas responsabilidades configuraria a capacidade dos capacetes azuis de defenderem a si próprios, os outros componentes da missão e o mandato (UN, 2000, para. 49). Nesse caso, a força seria utilizada como um recurso além da legítima defesa em seu

conceito limitado ou clássico. Assim fica implícita a ideia que um dos instrumentos para responder a esses desafios e garantir a operacionalidade da missão é uso da força – ou pelo menos a capacidade de recorrer a ele. Essa questão é recorrente na análise do princípio da imparcialidade: Brahimi afirmou claramente que imparcialidade não significa neutralidade. A imparcialidade deve significar adesão aos princípios da Carta, e, uma vez que as partes beligerantes podem nem sempre consistir em iguais, mas em vítimas e agressores, seria não apenas justificável, mas um dever moral dos capacetes azuis, utilizar força (UN, 2000, para. 50). Nesse sentido, é mencionado o genocídio em Ruanda e a falha do Conselho de Segurança em autorizar o uso da força quando necessário, e a Resolução 1296 do Órgão, que afirma que o ataque a civis em conflitos armados e o impedimento de ações que visam a prover ajuda humanitária a esses constituem ameaças à paz e segurança internacional (UN, 2000, para. 50)²⁹. Esses elementos introduzidos no documento justificariam uma ação mais robusta no que tange ao uso da força. É importante observar que ao longo de todo o relatório, Brahimi refere-se a missões “robustas” ou “complexas”, evitando a utilização do termo imposição de paz e o desconforto que isso poderia gerar entre os países membros. Na realidade, o Ex-Chancellor faz questão de deixar claro que as Nações Unidas não travavam guerras e que, em ambientes em que ações impositivas mostram-se necessárias, o Conselho de Segurança outorga o mandato da operação a uma coalizão de Estados, que atua com base no Capítulo VII da Carta da Organização (UN, 2000, para. 53).

O problema relacionado à força militar por parte da ONU, principalmente pelo receio em usá-la, foi mais intensamente discutido na seção denominada *Implications for peacekeeping doctrine and strategy* (Implicações para a doutrina e estratégia de manutenção de paz). Nela, Brahimi afirmou que a autorização do uso da força deveria ser especificada no mandato de cada operação. Isso significaria tropas maiores e mais bem equipadas – e, naturalmente, a um maior custo – capazes de dissuadir ameaças, contrariamente à presença simbólica das operações de paz tradicionais (UN, 2000, para. 51). As operações complexas deveriam ser configuradas de forma a não deixar qualquer dúvida com relação à abordagem que seguiriam, ou seja, com qual intensidade seriam autorizados e capazes de recorrer à força (UN, 2000, para. 51).

²⁹ A Resolução 1296 do Conselho de Segurança constituiu um importante passo na proteção dos civis em conflitos e também para o desenvolvimento do conceito de responsabilidade de proteger (R2P). Adotado de forma unânime em abril de 2000, o documento fez a importante afirmação de que violações direcionadas a civis em ambientes de conflito podem constituir uma ameaça à paz e segurança internacional (UNSC, 2000a, p. 2). Dessa forma, a resolução em questão afirmou a sua intenção de assegurar que as missões de manutenção da paz sejam providas dos recursos adequados para que exerçam o seu dever de proteger civis sob ameaça iminente de perigo físico (UNSC, 2000a, p.3).

O Painel reconheceu que as medidas que sugerira seriam vistas com bastante receio por parte dos países contribuintes de tropas, uma vez que, caso as recomendações fossem acatadas, isso significaria um aumento nos custos das operações e no risco enfrentado pelos capacetes azuis (UN, 2000, para. 52). Nesse sentido, o Secretariado deveria permitir que os TCC tivessem uma maior participação na gestão da missão e no processo de resolução do conflito (UN, 2000, para. 52). Em conjunto com o Conselho de Segurança, o Secretariado deve assegurar que as missões para as quais os contribuintes se comprometeriam a enviar tropas contariam com uma estratégia sólida e uma liderança eficiente (UN, 2000, para. 52). Ao final da seção, Brahimi afirma que uma vez em campo, as missões devem cumprir o mandato que lhes foi estabelecido e ser capazes de defender a si próprios, a outros componentes da missão e ao mandato com regras de engajamento robustas (UN, 2000, para. 55).

4.1.3 Relatório Brahimi: a necessidade de mandatos claros e realistas.

Entre as recomendações de Brahimi, considerando a implantação de tropas principalmente em ambientes complexos, está a defesa de um mandato claro e realista. Mandatos vagos e ambíguos constituem um grande risco à missão uma vez que as partes envolvidas nessas podem ter percepções e interpretações diferentes com relação às suas responsabilidades (UN, 2000, para. 56). Da mesma forma, mandatos em que não se tem uma definição clara a respeito do uso da força podem colocar em cheque a credibilidade da missão. No caso da UNOSOM (*United Nations Operation in Somalia* – Operação das Nações Unidas na Somália), capacetes azuis refreram de fazer uso da força para defender civis e outros componentes da missão uma vez que não sabiam ao certo se tal ação estava prevista no seu escopo. Historicamente, foi justamente no estabelecimento de missões complexas, em ambientes que ofereciam alto risco para os capacetes azuis, que as provisões dos mandatos foram concebidas de forma bastante vaga. Nas operações empregadas durante os anos 1990, forças equipadas precariamente com mandatos vagos demonstraram que não possuíam a capacidade de deter facções políticas rebeldes ou conter milícias bem armadas diante do vácuo de poder que emergia nos ambientes de guerra civil (DURCH ET AL, 2003, p.21). Considerando esses aspectos, é louvada a iniciativa do Secretário-Geral no sentido de adicionar às responsabilidades do mandato de missões de paz a proteção de civis em conflitos. Brahimi aponta que, de acordo com os princípios básicos das Nações Unidas, tropas da

Organização que presenciavam violações contra civis estariam autorizados a impedi-las de acordo com os meios que têm disponíveis (UN, 2000, para. 62).

Na defesa de um mandato realista e claro, foi fortemente sugerido que os países contribuintes de tropas participassem dos *briefings* do Secretário-Geral ao Conselho de Segurança sobre as crises que afetariam a segurança do pessoal ou que implicariam uma mudança ou reinterpretação do mandato da missão com relação ao uso da força (UN, 2000, para. 61). O Secretariado deveria ainda informar ao Conselho de Segurança o que esse “precisa saber, e não o que quer ouvir” (UN, 2000, para. 64). Historicamente, o Secretariado havia mantido o Conselho de Segurança mal informado da situação real que as tropas enfrentavam em campo. O fato dos membros do Órgão não estarem plenamente a par dos desafios das missões refletia em decisões pobremente embasadas³⁰.

No sentido de assegurar o cumprimento do mandato e a eficácia da missão, é apontada a necessidade de uma liderança dinâmica (UN, 2000, para. 92). Entre muitos outros aspectos, uma liderança eficaz tem um importante papel diante da falta de procedimentos operacionais padronizados, regras de engajamento da missão e diferentes expectativas que os capacetes azuis têm com relação ao uso da força (UN, 2000, para. 108).

Embora a maioria das recomendações propostas no relatório fizesse pouca referência direta ao uso da força em operações de paz, elas contribuíram indiretamente na capacidade e efetividade no caso das operações de paz recorressem a esse instrumento. Entre essas recomendações podem ser incluídas as propostas inovadoras de criação de uma Força-Tarefa de Missão integrada e uma Secretaria de Informação e Análise Estratégica. Por outro lado, recomendações a respeito de alterações no procedimento da Organização são propostas já de longa data. De qualquer forma, a afirmação da necessidade de reforma de estrutura e práticas da ONU buscava apontar o caminho para que a Organização pudesse cumprir de maneira mais eficaz as suas responsabilidades (UN, 2000, para. 264). De uma forma geral, as recomendações feitas no Relatório sugeriam que as Nações Unidas deveriam assumir uma postura mais robusta nas missões estabelecidas. De fato, a partir do documento, pode-se observar que as operações de paz lançadas atuaram em ambientes complexos e eram baseadas no Capítulo VII da Carta, admitindo assim que a força pudesse ser um instrumento utilizado com menos limitações.

³⁰ A paralisia das Nações Unidas diante do genocídio em Ruanda foi, em parte, causada pela falha nas comunicações entre a parcela da operação que se encontrava em campo e os tomadores de decisão, em Nova York. O representante permanente da Nova Zelândia na ONU, cujo país presidia o Conselho de Segurança à época da tragédia, argumentou mais tarde que o episódio sinalizava a necessidade da Organização incrementar drasticamente o seu sistema de comunicação com os membros do Conselho, que não haviam sido propriamente avisados da seriedade da situação (KEATING 2004, p. 500-501 *apud* BELLAMY; WILLIAMS, 2010, p. 129).

4.2 AS IMPLICAÇÕES DO RELATÓRIO BRAHIMI: IMPLEMENTANDO AS RECOMENDAÇÕES

Em ocasião do lançamento do Painel, na Cúpula do Milênio, a Assembleia Geral emitiu uma Declaração do Milênio apenas reconhecendo o documento, sem assumir qualquer compromisso com relação as suas recomendações (UNGA, 2000b, p.9). Inicialmente, o Relatório foi bem recebido pelos países do Conselho de Segurança, que se comprometeram a avaliar as recomendações feitas e proceder às suas implementações. O Órgão estabeleceu o *Working Group on Peacekeeping Operations* (Grupo de Trabalho em Operações de Paz), sendo que uma de suas atribuições era examinar as relações entre o Conselho de Segurança e os países contribuintes de tropas no estabelecimento e gestão das missões (FINDLAY, 2002, p. 337). Na resolução 1327, adotada pelo Conselho de Segurança em novembro de 2000, o Órgão endossou as provisões do Painel e reafirmou seu compromisso em fortalecer as operações de paz da ONU (UNSC, 2000b, p.1). No anexo da Resolução, são determinadas algumas recomendações cuja implementação seria conduzida pelo Conselho. Essas estão relacionadas à elaboração de mandatos claros e realistas, à atuação do Secretário-Geral na manutenção do Conselho atualizado a respeito dos desenvolvimentos da missão, à maior participação dos países contribuintes de tropas na condução da missão, à necessidade de incremento na captação de informações e inteligência, e à rápida implantação de tropas. Entre as requisições feitas pelo Conselho de Segurança ao Secretariado, está a solicitação de que os membros da Organização, e os países contribuintes de tropas em especial, preparassem uma doutrina operacional para o componente militar das operações de paz e que a submetessem à aprovação do Conselho e da Assembleia Geral (UNSC, 2000b, p. 3). A resolução em questão ainda enfatizou o fato de que as regras de engajamento das operações de manutenção da paz deveriam estabelecer “de forma clara as circunstâncias em que a força deveria ser utilizada para proteger todos os componentes da missão e seu pessoal, militar ou civil”³¹ (UNSC, 2000b, p. 3).

Não obstante, algumas provisões contidas no documento foram amplamente questionadas por determinados países. Muitas nações emergentes, como Brasil e Índia,

³¹ “clearly set out the circumstances in which force may be used to protect all mission components and personnel, military or civilian”

expressaram preocupações a respeito da criação de missões mais robustas. A possibilidade de que intervenções em assuntos internos fossem legitimadas através de operações de paz fazia com que muitos Estados mantivessem certo receio diante das recomendações do relatório. No entanto, na visão particular de um número de painelistas, os resguardos por parte da Organização podem ser muito mais difíceis de superar do que aqueles dos países membros. Por essa razão, o relatório deixou de lado, pelo menos diretamente, questões bastante sensíveis ao Secretariado, como os problemas da central de Nova York na gestão das operações em campo e outros aspectos que remeteriam a uma reforma mais profunda nas estruturas da ONU (BERDAL, 2001, p. 50).

Nesse contexto, o Conselho de Segurança buscou explicar ao DPKO o quão urgente era o estabelecimento de uma doutrina e a implementação de forças com capacidade de dissuasão (DURCH ET AL, 2003, p. 22). A questão do uso da força constituía também um ponto do Relatório Brahimi bastante sensível ao Secretariado. No Relatório do Secretário-Geral sobre a sua implementação, de outubro de 2000, Kofi Annan buscou assegurar aos países que tinham suas desconfianças a respeito das provisões do documento que discutiam o uso da força nas operações de paz:

[a]s recomendações do Painel a respeito do uso da força são aplicáveis apenas àquelas operações em que forças de manutenção da paz da ONU são implantadas com o consentimento das partes envolvidas. Eu, portanto, não interpreto quaisquer partes do relatório do Painel como uma recomendação para transformar as Nações Unidas em uma máquina de guerra ou alterar fundamentalmente os princípios de acordo com os quais as tropas de operações de paz fazem uso da força. As recomendações do Painel por mandatos claros, regras de engajamento robustas e tropas maiores e mais bem equipadas devem ser vistas sob esse espectro. Elas correspondem a medidas práticas para atingir a dissuasão através da força, com o propósito final de diminuir, não aumentar, a probabilidade para a necessidade de utilizar força, que deve sempre ser vista como uma medida de último recurso. (UNGA, 2000a, para. 7(f), tradução própria).

O *Special Committee on Peacekeeping Operations* (Comitê Especial em Operações de Paz – C34) endossou a recomendação do Painel de que, uma vez implantada, as operações de paz devem ser capazes de cumprir o mandato da missão. Ainda, afirmou que no caso de alterações no mandato devido à deterioração da situação em campo, o Secretariado deve prover informações adequadas sobre essas mudanças, principalmente no que diz respeito ao uso da força. Uma vez que o uso da força seja autorizado, o Conselho de Segurança deve aderir a todas as provisões relevantes do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas (YAMASHITA, 2006, p. 60). Não obstante, as discussões a respeito da força não tiveram

prosseguimento no Comitê no ano seguinte, e evitou-se tratar de operações de caráter robusto, do estabelecimento de regras de engajamento e da necessidade do estabelecimento de uma doutrina para essas atividades (DURCH ET AL, 2003, p.22). Voltou-se à discussão básica, pré-Relatório Brahimi de que os três pilares das operações de paz tradicional constituíam a chave para o sucesso dessas atividades, discurso que foi reproduzido por muitos dos membros do Comitê Especial (YAMASHITA, 2006, p. 60-61).

Na realidade esses desenvolvimentos seguidos por retrocessos constituíram uma marca da ONU em mais de uma questão relacionada às operações de paz. Em 1998, havia sido estabelecido um grupo de trabalho para produzir um documento que estabelecesse regras de engajamento para essas atividades. O grupo composto passou três anos trabalhando em um rascunho em coordenação com o DPKO e o Escritório de Assuntos Legais e através de intensas consultas com países membros (FINDLAY, 2002, p. 347). O documento resultante tratou de operações de paz do capítulo VI e VII e do uso de armamentos, com exceção de artilharia e aeronaves (FINDLAY, 2002, p. 347). Todavia, o rascunho discutiu o uso da força apenas no âmbito da legítima defesa e defesa da missão, sem contemplar a questão no caso de operações imposição de paz (FINDLAY, 2002, p. 347). Após ser aprovado pelo Sub-Secretário-Geral para Operações de Paz, o rascunho foi enviado a todos os Estados membros e um grupo foi formado pelo DPKO para a preparação do documento revisado. Contudo, surgiu uma série de discussões a respeito do seu conteúdo, principalmente porque muitos países emergentes e a China o viam como um “cavalo de Tróia” para uma doutrina ocidental (FINDLAY, 2002, p. 347). Dessa forma, o Secretário-Geral anunciou que o documento, conhecido como *Guidelines for the Development of Rules of Engagement (ROE) for United Nations Peace-keeping Operations* (Parâmetros para o Desenvolvimento de Regras de Engajamento para Operações de Paz das Nações Unidas), seria utilizado para o treinamento das tropas dos países contribuintes, e afirmou que devido à mudança de natureza das operações de paz, seria considerado um trabalho em progresso e sujeito a revisões periódicas (FINDLAY, 2002, p. 348).

Um ano após a publicação do Relatório Brahimi, em junho de 2001, Kofi Annan apresentou *The commissioned management report on implementing Brahimi* (Relatório comissionado de gestão na implementação de Brahimi). O documento, que foi elaborado com o auxílio de consultores externos à Organização, consistia em uma análise a respeito da forma como as Nações Unidas executam e conduzem as operações de paz (FINDLAY, 2002, p. 339). Em dezembro do mesmo ano, diante de solicitação do Comitê Especial em Operações de Paz, o Secretário-Geral publicou um documento em que discutia o progresso feito até então

na implementação das recomendações do Relatório Brahimi: *Report of the Secretary-General on the implementation of the recommendations of the Special Committee on Peacekeeping Operations and the Panel on United Nations Peace Operations* (Implementação das Recomendações do Comitê Especial em Operações de Paz e do Painel sobre as Operações de Paz das Nações Unidas). O documento estabeleceu cinco objetivos estratégicos para a sua realização: aumentar a capacidade de deposição rápida das operações de paz, fortalecer as relações entre Estados-membros e órgãos legislativos, reformar a cultura de gestão do DPKO, reformar a relação entre o DPKO e as missões de campo e reforçar as relações com outras partes do sistema da ONU (UN, 2001, para. 7).

A maioria das recomendações que foram executadas foram aquelas de caráter organizacional, que dependiam de ações burocráticas, como a criação do EISAS, a reestruturação do DPKO, o desenvolvimento do conceito de IMTF e a criação de capacidade de construção de paz no âmbito do *Department of Political Affairs* (Departamento de Assuntos Políticos – DPA) (DUARTE, 2002, p. 10). Pouco foi feito no sentido de desenvolver as recomendações de doutrina, estratégia e política, principalmente porque não havia consenso entre os países contribuintes de tropas; apesar dos relatórios sobre Ruanda e Srebrenica terem deixado claro que fatores políticos haviam sido os principais responsáveis pelas falhas nas respectivas missões. Embora fossem presentes recomendações a respeito do desenvolvimento de capacidades de planejamento e análise estratégica por parte do DPKO, a ideia foi largamente rejeitada pelos Estados membros diante dos efeitos que essas capacidades poderiam ter sobre o poder de decisão desses (BELLAMY; WILLIAMS, 2010, p. 141).

Apesar de ter deixado importantes questões à margem da discussão – como questões de comando e controle –, o Relatório teve um importante papel na definição de uma agenda para as futuras atividades do DPKO, além de estabelecer um programa de reforma – ainda que limitado – para as Nações Unidas (BELLAMY; WILLIAMS, 2010, p. 137). Não obstante, nem o Relatório Brahimi, nem o Secretariado da ONU trataram diretamente do que constituiria o uso apropriado da força em operações de paz e mantiveram a concepção tradicional do termo (TERRIE, 2009, p. 27). Ainda assim, o conceito de operações de paz de caráter robusto começou a ser definido através do Painel e, apesar do conceito não ter sido aceito prontamente por inúmeros países-membros e da sua falta de definição oficial, passou a ser empregado na implantação de uma série de operações de paz, baseadas no Capítulo VII da Carta (BRAGA, 2012, p. 51).

4.3 O MANUAL SOBRE OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DE PAZ MULTIDIMENSIONAIS DAS NAÇÕES UNIDAS

O debate em torno do desenvolvimento de uma doutrina e estratégia para operações de paz fortaleceram-se na esteira da publicação do Relatório Brahimi. Assim, em 2003 foi lançado o *Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations* (Manual sobre Operações de Manutenção de Paz Multidimensionais das Nações Unidas). O Manual inicialmente reafirma os princípios tradicionais das operações de paz, argumentando que, uma vez que essas atividades dependem do consenso das partes para a sua implantação, as tropas da ONU, de uma forma geral, não necessitariam recorrer à força além da legítima defesa (DPKO, 2003, p. 57). Não obstante, o conceito de legítima defesa, por sua vez, implicaria o direito de defender a si próprio, outros contribuintes das Nações Unidas e propriedades e pessoas sob a proteção da Organização. Essa última atribuição refletiria as provisões contidas no Relatório Brahimi que tratam da proteção de civis em conflitos. Um avanço do mandato seria o reconhecimento de que o Conselho de Segurança poderia autorizar missões em que a força poderia ser aplicada em outras situações que não somente a legítima defesa (DPKO, 2003, p. 57). De uma forma geral, o nível de força empregado em uma missão dependeria das regras de engajamento que seriam estabelecidas para essa (DPKO, 2003, p. 57).

Seguindo a publicação do Manual, no seu relatório de janeiro de 2004 sobre a implementação de recomendações do Comitê Especial de Operações de Paz, Kofi Annan afirmou que o sucesso de operações de paz em ambientes complexos dependeria do entendimento coletivo de que é necessária uma força robusta, capaz de utilizar a força como um elemento de dissuasão e na sua própria defesa e do mandato (UNGA, 2004, para. 4). Na sequência, o Secretário-Geral redigiu uma série de questões que deveriam ser remetidas para que o Conselho de Segurança, os países membros e o Secretariado pudessem enfrentar os desafios relacionados ao uso da força. Entre essas, Annan questionou quando a responsabilidade de implantação de uma operação de paz de caráter robusto deve ser atribuída às Nações Unidas e quando essa deve ser lançada sob os auspícios de outra organização (UNGA, 2004, para. 5). Ainda, discutiu se estariam os países contribuintes de tropas dispostos a atuar nesses ambientes complexos, apesar do risco e incluindo a possibilidade de recorrer à força para proteger civis sob ameaça (UNGA, 2004, para 5). Por fim, afirmou que, para que as operações de paz continuassem a servir como um instrumento eficaz, o Secretariado, o

Conselho de Segurança e os Estados membros deveriam ser capazes de lidar com esses desafios e responder essas questões em cooperação (UNGA, 2004, para. 6).

A maioria das questões levantadas no relatório era direcionada aos países membros, numa espécie de confrontação que era ausente nos relatórios anteriores do Secretário-Geral. Essa mudança de postura encontrava como uma de suas razões imediatas o atentado que havia sofrido o prédio das Nações Unidas em Bagdá em 2003, que retomou a crise na Organização a respeito do risco enfrentado por seu pessoal em campo e a falta de providências tomadas a respeito (YAMASHITA, 2006, p. 63). Mesmo assim, o Comitê Especial de Operações de Paz continuou a evitar as questões lançadas por Annan e voltou a se focar na ideia de consenso das partes, neutralidade e uso da força restrito à legítima defesa (YAMASHITA, 2006, p. 63). No entanto, apesar da negação por parte dos países membros em aceitar o conceito de imparcialidade atrelado ao uso da força, e insistir nos três princípios básicos das operações de paz, observa-se que os mandatos das missões estabelecidas após o Relatório Brahimi são largamente baseados no Capítulo VII da Carta, contando com um caráter mais robusto com autorização para recorrer à força de maneira mais extensiva do que a sua concepção tradicional permite (YAMASHITA, 2006, p. 73).

Em 2005, foi lançada a estratégia de reforma para as operações de paz intitulada *Peace Operations 2010*, com o objetivo de habilitar o DPKO a apoiar essas atividades durante a década que seguiria. O Departamento afirmava que o momento, cinco anos após o lançamento do relatório Brahimi, era a ocasião ideal para refletir a respeito de alguns aspectos do escopo e tarefas das operações de paz e avaliar as capacidades que deveriam ser reforçadas para que o DPKO pudesse cumprir seus objetivos nos próximos cinco anos (UN, 2006, para. 6). As reformas propostas pelo documento estavam centralizadas em cinco áreas específicas: pessoal, doutrina, parcerias, recursos e organização (UN, 2006, para. 7). No âmbito da doutrina, o documento afirma a necessidade de reunir a experiência acumulada pelas operações de paz nos seus quase 60 anos de atuação para que seja colocada em prática toda vez que uma nova missão é estabelecida (UN, 2006, para. 11). A expansão dos mandatos das operações de paz tornou ainda mais importante clarificar exatamente o que compreenderia o escopo dessas atividades. Dessa forma, reunir aquelas que são vistas como “as melhores práticas” para a formulação de um padrão de ação para essas operações de forma geral seria essencial (UN, 2006, para. 11).

Nesse sentido, o documento afirmou que o DPKO estaria estabelecendo um sistema que reuniria e analisaria as “melhores práticas” e experiência adquiridas nas missões de paz. Esse sistema seria relacionado à produção de materiais para a condução das operações, tendo

em vista que procedimentos e práticas padronizadas aumentariam a efetividade das missões (UN, 2006, para. 12). Apesar de demonstrar intenções de reforma, o documento não foi muito específico a respeito de como essas seriam implementadas e teve poucos efeitos práticos.

4.4 *CAPSTONE DOCTRINE* E O GUIA DE ‘OPERAÇÕES DE PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS – PRINCÍPIOS E DIRECIONAMENTOS’

Seguindo as linhas do Relatório Brahimi, o documento resultante da Cúpula do Milênio de 2005, foi lançado com uma seção destinada ao uso da força sob a Carta das Nações Unidas, afirmando que essa possuiria provisões suficientes para lidar com a questão (UNGA, 2005, para. 77). Dessa forma, deixava-se transparecer a falta de interesse dos países membros em criar um arcabouço mais completo e estruturado a respeito do uso da força. A seção que tratou das operações de manutenção de paz saudou os avanços e sucessos que essas atividades vinham demonstrando nos últimos anos, incluindo aquelas que eram desenvolvidas em ambientes complexos. Por outro lado, argumentou que para que essas operações pudessem cumprir seus respectivos mandatos de forma eficaz, seria necessário provê-las dos meios adequados (UNGA, 2005, para. 92). Nesse sentido, a seção defendeu o desenvolvimento da proposta do Relatório Brahimi sobre a implantação rápida de tropas. O documento reforçou a ideia de que a autoridade para invocar medidas coercivas recaía sobre o Conselho de Segurança (UNGA, 2005, para. 79).

Em dezembro 2005, Kofi Annan defendeu o desenvolvimento de uma terminologia e doutrina no âmbito das operações de paz. No ano seguinte, Estados membros endossaram a ideia juntamente ao Comitê Especial sobre Operações de Paz da Assembleia Geral, que fora criado naquele ano, solicitando ao Secretariado que fosse responsável pela elaboração desse documento, inicialmente conhecido como *Capstone Doctrine* e posteriormente incluído na Seção de Boas Práticas do DPKO e denominado *United Nations Peacekeeping Operations – Principles and Guidelines* (Operações de Paz das Nações Unidas – Princípios e Direcionamentos). Durante o processo de consultas a respeito do documento que seria estabelecido, muitos países permaneceram relutantes em aceitar uma nova sistematização de operações de paz. Consequentemente, a versão final do documento parecia mais resumir a conjuntura dessas do que de fato definir quaisquer princípios básicos, removendo qualquer teor de direção estratégica que seus rascunhos possuíam (BELLAMY; WILLIAMS, 2010, p. 141-142). Para a publicação final, foi removido o termo *Capstone Doctrine* – na realidade,

foram removidas quaisquer referências à palavra doutrina – e buscou-se deixar bastante claro que se tratava de um documento interno ao Departamento de Operações de Manutenção de Paz (BELLAMY; WILLIAMS, 2010, p. 142).

O documento, que foi produzido através de consultas às missões em campo, Estados-membros, parceiros do sistema ONU e outros importantes agentes de tomada de decisão, consistia na primeira tentativa em mais de uma década de codificar as lições do passado e experiências da Organização no âmbito das operações de paz (DPKO, 2008, p. 7). Apesar de ter perdido o caráter doutrinário, a publicação final reconheceu a necessidade de uma melhor articulação das bases doutrinárias das operações de paz das Nações Unidas, especialmente diante dos crescentes desafios que essas atividades haviam enfrentado nos últimos anos (DPKO, 2008, p. 8). A sua divisão é feita em três partes, sendo que cada uma dessas é dividida em capítulos. A primeira trata da evolução das operações de paz da ONU, o desenvolvimento de suas atribuições e seus princípios básicos; a segunda parte aborda o planejamento dessas operações; e a terceira, debate a implementação de um mandato de sucesso.

Apesar dos elementos destacados no rascunho não terem chegado à versão final do documento, é importante analisar alguns deles a fim de observar quão clara mostrava-se a necessidade de uma revisão da forma como as missões de paz estavam sendo conduzidas, mas que faltava vontade política por parte dos estados membros em implantar mudanças. O rascunho estabeleceu que os princípios básicos das operações – imparcialidade, consenso e uso da força somente em legítima defesa – deveriam ser revistos. Ainda que a ideia de consenso fosse mantida, a imparcialidade seria analisada de uma forma distinta. Nesse sentido, o documento invocava a noção do termo defendida no Relatório Brahimi: embora os capacetes azuis devessem agir imparcialmente, isso não significaria que eles devessem agir de forma neutra no cumprimento de seu mandato. O uso da força, por sua vez, não deveria continuar tão restrito, e poderia ser empregado em outras circunstâncias além de legítima defesa. Assim, tal recurso poderia ser utilizado não somente na própria proteção, mas também na proteção do mandato e de civis. Entretanto, o documento final aceitou o uso da força somente em legítima defesa e defesa do mandato quando autorizado pelo Conselho de Segurança (DPKO, 2008, p. 19). Embora as operações de paz da Organização na prática já fizessem uso da força na defesa do mandato, o documento constituiu a oficialização dessa provisão. Assim, apesar da aplicação da força parecer limitada, ela dependia de como seria constituído o mandato da missão. Logo, se o mandato autorizasse a missão de caráter robusto, a força poderia ser utilizada além da legítima defesa. O fato é que, dessa forma, o documento

buscava evitar objeções por parte dos países membros da Organização que pudessem surgir diante de provisões diretas a respeito da permissividade do uso da força em maior extensão.

O documento final afirmou que, apesar das operações de paz serem tradicionalmente associadas ao Capítulo VI da Carta, na expedição de uma resolução autorizando o seu estabelecimento, o Conselho de Segurança não necessita fazer qualquer referência nesse sentido (DPKO, 2008, p. 13-14). Não obstante, no caso das operações de paz mais recentes, o Órgão adotou a prática de tomar o Capítulo VII como base de missões destinadas a ambientes complexos e instáveis (DPKO, 2008, p. 14). Entretanto, relacionar as atividades das Nações Unidas com um capítulo específico da Carta poderia ser contraproducente em termos de planejamento operacional, treinamento e implementação do mandato (DPKO, 2008, p. 14). Quando no desenvolvimento de uma missão, os seus contribuintes e o Conselho de Segurança devem guiar-se pelo próprio mandato da missão e suas regras de engajamento, que são estabelecidas de acordo com as especificidades daquela operação (DPKO, 2008, p. 14).

Ao contrário de referir-se à expressão “uso da força”, o documento invoca, estrategicamente, o “não uso da força exceto na legítima defesa e defesa do mandato” (DPKO, 2008, p. 34). Argumentou-se que, através de mandatos robustos, que preveem o emprego da força no nível tático, missões de paz haviam sido capazes de melhorar a situação securitária e de criar um ambiente mais propício para a consolidação de paz (DPKO, 2008, p. 34). Admitiu-se que, considerando que o uso da força pelas operações de paz da ONU sempre possuem implicações políticas que podem levar a circunstâncias inesperadas, essa questão seria analisada de acordo com a situação de cada missão. Para tanto, seriam levados em consideração fatores como capacidades, percepções públicas, impacto humanitário, proteção das tropas, segurança do pessoal e, principalmente, o impacto que a decisão teria sobre o consentimento local e internacional sobre a missão (DPKO, 2008, p. 35). As regras de engajamento da missão clarificariam os diferentes níveis de força que seriam permitidos em diferentes circunstâncias. Nos ambientes complexos em que as operações de paz atuavam, essas regras deveriam ser suficientemente robustas para garantir a proteção e a credibilidade da missão (DPKO, 2008, p. 35).

O documento fez referência a três fatores de sucesso para a implantação das operações de paz. O primeiro deles seria a credibilidade, baseado na disposição rápida de forças quando requeridas, na provisão de recursos e meio adequados e de cumprir com as expectativas da missão. A legitimidade constituiria outro fator, através de um mandato legal e disciplina e postura adequada dos capacetes azuis. Finalmente, a promoção da posse nacional e local da paz constituiria o último desses. No entanto, no rascunho do documento esses “fatores de

sucesso” foram tratados como princípios adicionais aos três princípios básicos das operações de paz (BELLAMY; WILLIAMS, 2010, p. 142).

Embora operações de imposição de paz e operações robustas não possuam uma linha tão nítida de divisão, a *Capstone Doctrine* afirmou que a sua diferenciação era de extrema importância: operações robustas envolveriam o uso da força no nível tático, com o consenso das autoridades ou das principais partes do conflito onde as tropas da ONU atuariam; já as operações de imposição de paz implicariam o uso da força em nível estratégico ou internacional (DPKO, 2008, p. 19). Dessa forma, assim como Kofi Annan e Brahimi previamente fizeram, o documento buscava afastar a ideia da ONU como condutora de operações de guerra. De acordo com o documento, as operações robustas contariam com o consenso das principais partes envolvidas no conflito, enquanto que nas operações impositivas o consenso não constituiria uma pré-condição para a sua implantação (DPKO, 2008, p. 34-35).

A afirmação da existência de uma linha entre operações de imposição de paz e operações de paz de caráter robusto reduziria a resistência por parte de alguns países em participar de operações cujo mandato invocasse o uso da força mais intenso, pois assim estariam reduzidos os riscos políticos de participar de operações de caráter impositivo, que implicaria, entre outros fatores, a violação da soberania de outro Estado. Apesar de constituir um documento interno ao Departamento de Operações de Manutenção de Paz e ao Departamento de Apoio de Campo (*Department of Field Support - DFS*³²), a publicação ocupa o nível mais alto do quadro doutrinário das operações de paz da ONU. Dessa forma, quaisquer diretivas, manuais ou guias de treinamento subordinados a esses departamentos, devem obedecer e estar de acordo com as provisões nele estabelecidas (DPKO, 2008, p. 9).

4.5 *NEW HORIZON*: NOVOS HORIZONTES, VELHOS PROBLEMAS.

Em 2009, um ano antes do décimo aniversário do Relatório Brahimi, reconhecendo mais uma vez que a complexidade das operações de paz não era compatível com as capacidades providas a essas, foi publicado *A New Partnership Agenda – Charting a New Horizon for UN Peacekeeping* (Uma Nova Agenda de Parceria – Traçando um Novo

³² Em 2007 o *Report of the Secretary-General on Strengthening of the Capacity of the Organization on Peacekeeping Operations* foi responsável por uma reestruturação do DPKO, dividindo o departamento em dois: DPKO e DFS (UNGA, 2007).

Horizonte para Operações de Manutenção de Paz da ONU), ou simplesmente *New Horizon*. A publicação foi apresentada como uma contribuição para a discussão sobre o futuro das operações de paz, e deixou-se claro que se tratava de um *non-paper*, um documento interno da Organização, preparado pelo DPKO e DFS para ser utilizado de forma consultiva. Dessa forma, o *New Horizon* tinha como intuito apresentar metas para auxiliar as operações de paz a superar os desafios que surgiram e que estariam por vir.

O documento possui quatro pilares: desenvolvimento político, desenvolvimento de capacidades, estratégia global de apoio em campo e planejamento e supervisão. Com base nesses pilares, o *New Horizon* divide-se em quatro seções, cada uma conta com itens específicos e recomendações sobre cada um deles, não muito diferente do Relatório Brahimi nesse sentido. A primeira seção demonstra a necessidade de uma nova agenda para as operações de paz através de uma análise da situação atual dessas e do que foi feito nos últimos anos; a segunda trata do estabelecimento e gestão das missões; a terceira debate a implantação das operações em campo; e a quarta seção analisa formas de projetar capacidades a fim de atender as demandas das operações de paz da época e, possivelmente, as futuras.

O *New Horizon* reconhece os desenvolvimentos na gestão das operações de paz desde o Relatório Brahimi, e que esses se devem em grande parte ao próprio relatório. Não obstante, as capacidades das operações de paz continuam a ser desafiadas pela sua complexidade. As demandas que essas atividades recebiam nos anos mais recentes evidenciavam a limitação das reformas que foram implementadas em sua estrutura (UN, 2009, iii). Assim, o documento objetivava demonstrar que reformas ainda eram necessárias, e tão relevantes quanto essas seria a necessidade de que a Organização fosse capaz de prover as operações de paz com as capacidades que lhes são imprescindíveis. Assim, o *non-paper* buscava uma parceria renovada para as operações de paz da ONU a fim de que fosse estabelecido um “novo horizonte”, através da agenda potencial que oferecia (UN, 2009, iii).

O processo de reforma das estruturas das operações de paz da Organização que havia começado com o Relatório Brahimi era fortemente visto como um trabalho ainda não finalizado. Algumas reformas haviam sido implementadas apenas parcialmente e outras tampouco haviam sido consideradas pelos Estados membros. Ainda, muitas dessas deveriam ser quase que inteiramente repensadas diante do crescimento das operações de paz desde o Painel: em 2000, o número de *peacekeepers* em campo era de 20.000, no ano em que o *New Horizon* foi publicado, em 2009, esse número era cinco vezes maior (UN, 2009, p. 4). De acordo com o *non-paper*, o achado mais importante do Relatório de 2000 foi a consideração de que o sucesso das operações de paz dependia largamente de uma estratégia política mais

ampla, com objetivo de por um fim no conflito, contando com o apoio das partes envolvidas na implementação dessa estratégia (UN, 2009, p. 9).

O estabelecimento de um mandato claro e realista era visto como uma das bases para uma estratégia eficaz, bem como afirmado por Brahimi há quase dez anos. Embora o Conselho de Segurança tivesse trabalhado na década anterior na constituição de mandatos mais claros, o escopo das operações de paz foi ampliado e passou a incluir mais tarefas³³, o que poderia tornar mais vagos os objetivos finais da missão (UN, 2009, p. 10). Nesse sentido seria imprescindível que os mandatos estabelecessem os objetivos da missão claramente e que especificasse quais seriam suas responsabilidades de fato (UN, 2009, p. 10).

Adicionalmente, o documento reforça uma série de provisões do Relatório Brahimi, como o fortalecimento da troca de informações com os países contribuintes de tropas e o sistema de rápida implantação³⁴ dessas. Nesse âmbito, afirma que a uma presença inicial robusta de tropas é essencial para a credibilidade de uma nova missão (UN, 2009, p. 18). Essa presença inicial deveria ter como foco a estabilização do conflito e a criação de uma base política e condições de segurança para a consolidação de paz (UN, 2009, p. 18). O conceito de operações robustas é visto como uma estratégia operacional que sinaliza a intenção de uma missão de paz de deter ameaças a um processo de paz existente, e embora tenha sido introduzido oficialmente no Relatório Brahimi, a sua definição ainda não é clara (UN, 2009, p. 21). Uma operação robusta empregaria a força de forma tática e, tendo em vista as implicações que essa teria no território onde é implantada, seria necessário o apoio das autoridades locais (UN, 2009, p. 21). A ideia de operação robusta no *New Horizon* mostra-se assim mais ampla do que aquela defendida na *Capstone Doctrine*, uma vez que reconhece o caráter robusto não pode ser limitado à legítima defesa e defesa do mandato. De acordo com o *non-paper*, a ideia de operações de paz robusta deve ser incluída num espectro mais amplo, que compreenda parâmetros operacionais e políticos, enfatizando assim que esse tipo de operação constituiria muito mais em um tipo de postura do que em uma atividade (TARDY, 2010, p. 68). O *non-paper* afirma a intenção por parte do DPKO e do DFS de definir parâmetros para as operações robustas rever questões relacionadas a (falta de) capacidades no âmbito dessas atividades (UN, 2009, p. 22). Esse processo incluiria um amplo debate junto

³³ O mandato da MONUC, por exemplo, chegou a incluir mais de 45 diferentes tarefas (UN, 2009, p.10).

³⁴ No entanto o *New Horizon* afirmou que a implantação de tropas em um prazo de 90 dias para operações complexas, conforme previsto no Relatório Brahimi, não seria realista, tendo em vista as demandas e condições impostas a essas. Na realidade, o tempo para implantação de tropas dependia em última escala da vontade política (UN, 2009, p.18).

aos países-membros para tornar claros aspectos de risco e regras de engajamento (UN, 2009, p. 22).

Considerando as demandas incertas que se colocariam às operações de paz futuras, bem como as dúvidas a respeito dos recursos disponíveis para cumprir essas demandas, o *New Horizons* reconhece as dificuldades do DPKO em efetuar planejamentos (UN, 2009, p. 27). Não obstante, deixa claro que o primeiro passo para reforçar as capacidades das operações de paz e cumprir as demandas futuras seria o estabelecimento de padrões operacionais mais claros para tarefas críticas do mandato (UN, 2009, p. 30). O desenvolvimento desses contribuiria para a criação de um treinamento básico eficaz para os capacetes azuis e outros contribuintes e auxiliaria as preparações que antecedem a implantação da missão (UN, 2009, p. 30).

De uma forma geral, a publicação endossa as problemáticas tratadas no Relatório Brahimi, o que demonstra quão pouco progresso foi feito nesse período de quase dez anos. Ao referir-se ao Relatório de 2000, o documento apontou que muitas das recomendações desenvolvidas nesse não foram implementadas por falta de vontade política e que, para que uma reforma mais completa nas operações de paz fosse possível, uma maior pró-atividade por parte dos países membros seria imprescindível. Por outro lado, a publicação estimulou o debate a respeito de uma reforma das operações de paz em diversos órgãos da ONU, o Secretariado e os países membros, incrementando assim o debate também entre essas partes.

4.6 *NEW HORIZON*: OS RELATÓRIOS DE PROGRESSO

Em 2010, pouco mais de um ano após a publicação do *New Horizon* foi emitido o *The New Horizon Initiative: Progress Report No. 1* (A Iniciativa Novo Horizonte: Relatório de Progresso Nº. 1). O documento, que tinha por objetivo analisar os desenvolvimentos que haviam sido feitos com relação às recomendações do *New Horizon*, baseava-se nas experiências do DPKO do último ano para demonstrar o quão pertinentes haviam sido as recomendações do documento do ano anterior e o quanto ainda se deveria avançar nesse sentido. Missões no Chade, em Darfur e na República Democrática do Congo, por exemplo, haviam sofrido uma série de dificuldades no cumprimento do seu mandato, especialmente por não terem conseguido responder adequadamente às ameaças de beligerantes locais (DPKO, 2010, p. 7). De uma forma geral o relatório foca-se em detalhes técnicos, e deixa de lado uma

análise mais profunda do processo. Ainda, a publicação abstém-se de discutir importantes demandas doutrinárias e operacionais, como o estabelecimento de parâmetros para as operações de paz e regras de engajamento, aspectos que haviam recebido atenção nos documentos anteriores. Admitiu-se que o debate em torno das operações de paz robustas e do consequente uso da força praticamente não havia avançado no último ano (DPKO, 2010, p. 15). O diálogo a respeito da questão ainda estava em desenvolvimento, e era travado com muita cautela pela Assembleia Geral da ONU, tendo em vista discussões delicadas a respeito da soberania estatal, que parecia inerente ao assunto. Entretanto, afirmou-se o compromisso em discutir mais detalhadamente o uso da força em um ciclo de seminários que seria destinado ao tópico, em agosto de 2010 (DPKO, 2010, p. 15).

Entre 2010 e 2011 o Secretariado das Nações Unidas estabeleceu três conferências regionais com especialistas militares de cerca de 50 países e organizações regionais para tratar de temas chave para uma reforma das operações de paz: dissuasão, prontidão operacional e uso da força. Um dos avanços decorrente das conferências foi o comprometimento do DPKO e do DFS em desenvolver diretivas sobre dissuasão e uso da força para as operações de paz, bem como a implementação de um sistema flexível de prontidão operacional de contingentes militares (DPKO, 2011, p. 12).

O *Progress Report No. 2* (Relatório de Progresso N° 2) foi lançado um ano após primeiro relatório, tendo basicamente o mesmo objetivo. Os progressos alcançados foram divididos em quatro áreas: desenvolvimentos políticos, desenvolvimento de capacidades, melhorias nos serviços de implantação através da introdução de um novo modelo e supervisão e planejamento. Na seção destinada aos desenvolvimentos políticos, além de proteção de civis e tarefas de construção de paz, foi tratado o tema de *effective peacekeeping* (operação de paz eficaz) (DPKO, 2011, p.12). O *effective peacekeeping* foi desenvolvido no *New Horizon* com o intuito de substituir o conceito de operação de paz robusta. Essa tentativa ocorreu porque a noção de operações de paz robustas era fortemente associada à de operações de imposição de paz. Apesar das tentativas das Nações Unidas em estabelecer a diferenciação entre essas duas atividades, muitos países ainda tinham dificuldade em aceitar que na prática esse discernimento era de fato existente. Dessa forma, o novo termo cunhado buscava afastar a ideia de intervenção e o caráter agressivo que parecia inerente – pelo menos do ponto de vista de alguns países – à ideia de operações robustas.

Reconhecendo a necessidade de dar continuidade aos debates das conferências de 2010 e 2011, o Secretariado da Organização comprometeu-se a organizar reuniões no início de 2012 para que os países membros interessados fossem mantidos a par dos

desenvolvimentos nas discussões regionais e consultados a respeito de como poderia se dar a implementação de estratégias para operações de paz eficazes, sendo uma das áreas de foco o uso da força (DPKO, 2011, p. 12). Ainda, em 2012, o DPKO e o DFS comprometeram-se a desenvolver direcionamentos em dissuasão e uso da força através da implantação de um “sistema flexível para avaliação de prontidão operacional”³⁵ (DPKO, 2011, p. 12) de contingentes militares e centrais das operações.

No âmbito de desenvolvimento de capacidades, o relatório foi dividido em três frentes: desenvolvimento de padrões e diretivas operacionais para diferentes funções das operações de paz; geração e sustentação de recursos críticos e fortalecimento do treinamento e educação de contribuintes. A questão da padronização das funções civis no âmbito das operações de paz estaria sendo levada adiante através de uma ampla reforma de recursos humanos. Militarmente, essa padronização seria conduzida pelo DPKO e DFS e estaria focada em três grupos: batalhões de infantaria, oficiais e pessoal de apoio médico (DPKO, 2011, p.13). O objetivo do projeto consistia em criar um consenso a respeito de tarefas essenciais e realistas a serem desempenhadas por *peacekeepers*. Nesse sentido, o relatório previa a publicação de um manual para batalhões de infantaria das Nações Unidas para o início de 2012 (DPKO, 2011, p. 18). Além dos aspectos mencionados, a publicação não possuía quaisquer desenvolvimentos com relação ao uso da força nas operações de paz, o que sinalizou a ausência de evolução no debate.

Seguindo o compromisso do *Progress Report N° 2*, em agosto de 2012 foi publicado o *United Nations Infantry Battalion Manual* (Manual de Batalhão de Infantaria das Nações Unidas – UNIBAM). O Manual tinha como objetivo a provisão de um direcionamento para apoiar o planejamento e a condução das operações de paz (DPKO, 2012, p. 7). O UNIBAM reconhecia que a tentativa de criar uma estrutura única para todos os cenários dessas operações era bastante irrealista. Entretanto apontava a contribuição que poderia ser dada pela publicação através de modelos organizacionais que seriam capazes de se adaptar estruturalmente para atender às demandas de uma missão (DPKO, 2012, p. 7). A publicação reforçou os princípios básicos das operações de paz e afirmou que essas não configurariam como um instrumento de imposição (DPKO, 2012, p. 14). Não obstante, seguindo a linha das publicações anteriores, como *Capstone Doctrine* e *New Horizon*, o Manual admitiu que a força poderia ser utilizada além da legítima defesa, desde que no nível tático e com a autorização do Conselho de Segurança, mais uma vez, apenas legitimando o que já ocorria na

³⁵ “flexible system for operational readiness evaluation”

prática há anos. Ainda assim, o UNIBAM deixou a questão do uso da força a ser delimitada em grande parte pelas regras de engajamento da missão, sem diretivas mais concretas a seu respeito.

Assim, mais uma vez, um documento da ONU reconhecia a importância do desenvolvimento de uma doutrina para as operações de paz e da importância de criar provisões a respeito do uso da força, mas refreava-se em fazê-lo. De fato, nos documentos analisados nesse capítulo observa-se que grande parte das recomendações são recorrentes desde o Relatório Brahimi: necessidade de mandato claro, ampliação das capacidades das operações de paz, rápida implantação de tropas, entre outros. Durante toda a primeira década dos anos 2000, os quadros da ONU enfatizaram a importância do desenvolvimento desses elementos. Não obstante, esse discurso não foi refletido nas ações da Organização. Embora esses documentos tenham resultado grandes desenvolvimentos em termos de progresso conceitual e até mesmo estratégico, os seus efeitos na evolução de questões operacionais das missões de paz foram muito mais limitados.

Apesar dos recentes sucessos das operações de paz da ONU – como a UNIFIL, no Líbano, a UNAMSIL, em Serra Leoa e a UNMISSET, no Timor Leste –, ainda há um grande abismo entre a retórica dos países membros com relação ao seu compromisso com as missões e a vontade política desses em prover os meios e recursos necessários para que os envolvidos nessas atividades possam cumprir o seu mandato (BELLAMY, WILLIAMS, 2010, p. 151). Embora se tenha observado nos últimos anos avanços na forma em que as operações de paz são conduzidas, a necessidade de reformas e de desenvolvimento de uma doutrina para a Organização ainda é latente. Isso é evidente ao analisar-se os desafios enfrentados pelas operações de paz vigente.

Em grande parte dos documentos supracitados o uso da força é tratado indiretamente. A relutância de alguns países em aceitar a autorização de operações robustas pelo Conselho de Segurança, fez com que, muitas vezes, a ONU se refreasse em debater mais profundamente o tema. Prova disso é que a Organização relutou durante muito tempo em oficializar operações que poderiam recorrer à força além da legítima defesa.

A possibilidade de utilizar a força de uma forma mais ampla é enquadrada nas operações de paz robustas. Isso ocorre para que as operações das Nações Unidas não sejam vistas como operações de imposição de paz. Não obstante, tendo-se em consideração que o conceito de operações robustas é vagamente definido, ele apresenta-se dificilmente operacionalizável. Assim, o estabelecimento de uma doutrina que trabalhe o uso da força parece uma realidade ainda distante.

Os desafios que se impõe às operações de paz são enfrentados por diversas estruturas e Órgãos da ONU. Implementar reformas que limitem-se a apenas uma dessas estruturas não é o suficiente. Da mesma forma, poucos efeitos terão mudanças pontuais que não sejam apoiadas por uma parcela significativa dos Estados membros.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A necessidade de uma reestruturação das operações de paz das Nações Unidas não é uma novidade, e os documentos apresentados ao longo desse trabalho ilustram esse argumento. Em diversas frentes, a Organização tem debatido a implementação de reformas na condução das operações de paz: nos capítulos anteriores foram analisados documentos emitidos pelo Secretariado, pelo Conselho de Segurança e pelo Departamento de Operações de Manutenção de Paz. No entanto, quando se trata do uso da força, nenhuma dessas partes tem sido capaz de estabelecer direcionamentos de forma eficaz.

No mandato do atual Secretário-Geral da Organização, Ban Ki-moon (2007-), questões referentes às operações de paz tem recebido pouca atenção, especialmente se comparado ao mandato do seu antecessor, Kofi Annan. O Secretariado tem preferido focar-se em questões organizacionais a respeito dessas atividades, como a divisão do DPKO e consequente criação do DPA. Possibilidades de reformas estratégicas nas operações de paz, principalmente com relação ao uso da força, tem sido negligenciadas.

Não obstante, o pouco progresso no desenvolvimento de um escopo claro para operações de paz e de padrões ou princípios para o uso da força não recai somente sobre o Secretariado da ONU. A culpa compartilhada foi exposta por Boutros Boutros-Ghali no documento *Supplement to An Agenda for Peace*, em que afirma que o Conselho de Segurança também teve sua parcela de responsabilidade nos fracassos dos anos 1990. De fato, as ações do Órgão demonstram, no mínimo, falta de compromisso político, que pode ser observado, por exemplo, quando da provisão de recursos limitados, que não são compatíveis com o mandato da missão em campo. Ademais, o Conselho tem buscado ampliar a sua capacidade de manobra autorizando mandatos vagos, ambíguos e descolados da realidade. Na tentativa de obter maior flexibilidade no estabelecimento das atribuições da missão e de evitar oposições de países membros, o Órgão tem abusado de eufemismos na emissão de mandatos, tal qual o emprego de “todos os meios necessários” para garantir o cumprimento das funções dos *peacekeepers*. Outra expressão de invocada comumente é “uso da força em defesa do mandato”. Tendo em vista a que o documento em questão é geralmente desprovido de clareza, decisões sobre o uso da força toram-se sujeitas a interpretações feitas em campo.

Esse descaso por parte do Conselho de Segurança com elementos condutores das operações de paz não só aumenta os riscos para os envolvidos na missão, como também

diminui suas chances de sucesso. A falta de definições nítidas das responsabilidades e limitações da operação dificulta o seu planejamento estratégico, que é vital para que a missão seja bem sucedida. Ainda, conduzir uma operação de paz com base em um mandato vago, deixando com que as suas diretivas e escopo sejam definidos em campo significa, muitas vezes, permitir que objetivos gerais da missão sejam subordinados a objetivos militares. Embora a maioria dos comandantes das missões seja estrategista, eles não são políticos, e não vão considerar todos os fatores em jogo na condução da missão. Por outro lado, os representantes do Conselho de Segurança nem sempre são dotados de conhecimento estratégico-militar. Nesse sentido, mandatos autorizados com um nível de flexibilidade restrito poderiam deixar pouca margem de ação para os *peacekeepers* em campo diante de problemas não antecipados. Uma solução aparentemente razoável para a questão seria a elaboração de mandatos com o apoio de conselheiros militares. No entanto, dado o formato do Conselho de Segurança e seu caráter fechado, é pouco provável que essa solução pudesse ser implementada.

A falta de clareza e o uso exacerbado de eufemismos nos mandatos das operações de paz têm sido influenciados pela resistência que alguns países possuem em aceitar determinadas características das operações de paz robustas, que compreendem a grande maioria das missões da ONU. Países como China Índia e Brasil têm demonstrado reservas com relação a operações robustas e a sua possibilidade de legitimar intervenções militares. Nesse sentido, esses países têm relutado em apoiar mandatos que contenham provisões que apoiem o uso mais intenso da força; ainda que, na prática, tenham eles próprios enviado contribuintes para operações com tal caráter. Portanto, na tentativa de angariar apoio de um maior número de representantes ou de evitar oposições o Conselho tem autorizado mandatos vagos.

O DPKO-DPA, por razões óbvias, é o corpo da ONU que tem melhor desenvolvido a questão do uso da força nas operações de paz. A *Capstone Doctrine* e a definição do emprego da força nas operações robustas e de imposição da paz constituíram um grande avanço no sentido de traçar uma linha mais nítida entre essas atividades. No entanto, o departamento tem obtido pouco sucesso no estabelecimento de diretivas operacionais para o uso da força. Embora questões conceituais tenham apresentado desenvolvimento significativo, mesmo os documentos internos possuem poucas provisões sobre o uso da força nas operações de paz.

A falta de parâmetros e conceitos bem delimitados tem se mostrado problemática para todos os elementos que compõem o contexto em que as operações de paz estão inseridas. Essas atividades atravessaram todo o período da Guerra Fria sem que fossem feitos avanços

significativos nesse sentido, e, ainda assim, desempenharam suas atividades com relativo sucesso. No entanto, as operações que se estabeleceram a partir dos anos 1990 – e o ambiente em que elas se estabeleceram – se diferem em muito das operações tradicionais pautadas no respeito praticamente incondicional aos três princípios básicos cunhados a partir da UNEF I.

A nova realidade das operações de paz trouxe uma série de fatores que contribuíram para a necessidade de se recorrer à força com mais frequência e que tornaram o consentimento e a imparcialidade princípios mais frágeis. Ademais, desafios como ambientes voláteis, partes beligerantes menos propensas à cooperação e a necessidade de atuar em várias linhas de frente aumentaram os riscos envolvidos nas missões de paz. A insistência dos setores mais conservadores da ONU em manter os três princípios básicos como pilares quase absolutos das operações de paz ampliam esses desafios e os riscos consequentes. A implantação de tropas em territórios nas condições mencionadas exige a revisão dos princípios básicos das operações de paz. No caso do uso da força, é importante considerar o poder dissuasório inerente à ampliação da gama de possibilidades de seu emprego. No entanto, essa capacidade de dissuasão deve ser real para que seja crível e eficaz.

Mais recentemente, tem se discutido o “dever moral” da Organização de empregar força para proteger civis. No entanto, nem sempre as operações de paz são tão robustas quanto deveriam ou o quanto se esperava que elas fossem, principalmente devido aos recursos militares escassos. Empreender operações de paz robustas sem os meios necessários pode ter consequências desastrosas. Apesar das operações de paz constituírem um elemento eficaz para a segurança internacional, forçar a sua atuação em ambientes em que é visível que as missões não dispõem das mínimas condições necessárias para desempenhar suas atribuições é colocar em jogo a credibilidade não somente dessas atividades, mas de toda as Nações Unidas.

Um dos objetivos que foi considerado desde o princípio desse trabalho é referente à demonstração da necessidade de uma doutrina para as operações de paz das Nações Unidas. No entanto, no decorrer da pesquisa e da revisão dos documentos, pôde-se perceber a grande dificuldade de se avançar em matéria da sistematização de normas no âmbito da ONU. Dificuldades eram esperadas, mas a Organização tem demonstrado um ajuste cada vez mais tardio com relação às demandas internacionais. A morosidade e a resistência na implantação de recomendações dos documentos emitidos pelos Órgãos das Nações Unidas podem ser observadas no caso das recomendações do Relatório Brahimi: no momento em que as estratégias começaram a ser implantadas, a conjuntura já havia sofrido tantas mudanças que essas precisaram ser repensadas. Tendo em vista esses aspectos, a ideia de implantação de

uma doutrina para operações de paz parece não só uma possibilidade distante, mas irreal. Na situação atual, em que a Organização resigna-se até mesmo de delimitar as responsabilidades básicas das operações que conduz, a ideia de uma doutrina soa extremamente radical.

Ainda que a adoção de uma doutrina seja inatingível na conjuntura atual, observa-se a necessidade de uma postura mais clara e assertiva por parte da ONU nas operações de paz e uma delimitação clara a respeito dessas atividades e de sua natureza. E aqui, a responsabilidade recai não somente sobre a ONU, mas também sobre a academia, que tem se pautado nos descompassos da Organização para justificar o pouco desenvolvimento ou consenso a respeito do tema. Ainda, o fato da ONU continuar baseando os mandatos de suas operações nos três princípios básicos estabelecidos há décadas enquanto eles notadamente não são condizentes com as situações enfrentadas pelos capacetes azuis constitui um grande risco para esses e para o sucesso da missão. Embora seja visível que, na prática, esses princípios não sejam completamente seguidos, ainda não há reconhecimento oficial desses por parte da ONU, o que determinaria novas bases para as operações de paz. Finalmente, o estabelecimento de princípios para o uso da força seria uma forma de buscar assegurar que os erros do passado não serão revividos, e que a ONU cumpra seu papel fundamental de “poupar as gerações futuras dos flagelos da guerra”.

REFERÊNCIAS

- ANNAN, Kofi. UN peacekeeping operations and cooperation with NATO. **Nato Review**, n.5. p.3-7, 1993. Disponível em: <<http://www.nato.int/docu/review/1993/9305-1.htm>>. Acesso em: 20 setembro de 2013.
- BELLAMY, Alex J.; WILLIAMS, Paul D. **Understanding Peacekeeping**. Cambridge: Polity Press, 2010, 376p.
- BERDAL, Mats. United Nations Peace Operations: The Brahimi Report in Context. In: SPILLMANN, Kurt R., BERNAUER, Thomas; GABRIEL, Jürg M., WENGER, Andreas (eds.). **Peace Support Operations: Lessons Learned and Future Perspectives**. Bern: Peter Lang, 2001, p.35-53.
- BRAGA, Carlos Chagas Vianna. Uso da Força nas Operações de Paz: solução ou problema? In: KENKEL, Kai Michael; MORAES, Rodrigo Fracalossi. **O Brasil e as Operações de Paz em um Mundo Globalizado**. Entre a Tradição e Inovação. Brasília: IPEA, 2012, cap. 2, p.49-68.
- _____. Peacekeeping, R2P, RWP and the Question of the Use of Force. In: HAMANN, Eduarda Passarelli; MUGGAH, Robert. **Implementing Responsibility to Protect: New Directions for International Peace and Security?** Brasília: Igarapé Institute, 2013, cap. 4, p. 32-40.
- DPKO (Department of Peacekeeping Operations). **United Nations Peacekeeping Training Manual**. Nova York, 1997. Disponível em: <http://www.usaraf.army.mil/documents_pdf/READING_ROOM/UNpeacekeepingTrainingMan.pdf>. Acesso em: 29 de setembro de 2013.
- _____. **A New Partnership Agenda. Charting a New Horizon for Peacekeeping**. Nova York, julho de 2009. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/newhorizon.pdf>>. Acesso em: 10 de novembro de 2013.
- _____. **General Guidelines for Peacekeeping Operations**. Nova York, outubro de 1995. Disponível em: <http://j3.rtarf.mi.th/poc/Download/data/genguideforPKO_en.pdf>. Acesso em: 12 de outubro de 2013.

- _____. **Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations.** Nova York, dezembro de 2003. Disponível em: <<http://www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/Pbps/library/Handbook%20on%20UN%20PKOs.pdf>>. Acesso em: 18 de outubro de 2013.
- _____. **Site do Departamento de Operações de Paz (2013).** Disponível em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/>. Acesso em: 17 de setembro de 2013.
- _____. **The New Horizon Initiative: Progress Report No. 1.** Nova York, outubro de 2010. Disponível em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/newhorizon_update01.pdf>. Acesso em: 8 de novembro de 2013.
- _____. **The New Horizon Initiative: Progress Report No. 2.** Nova York, december 2011. Disponível em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/newhorizon_update02.pdf> Acesso em: 8 de novembro de 2013.
- _____. **United Nations Infantry Battalion Manual.** Nova York, Agosto, 2012. Disponível em: < <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/UNIBAM.Vol.I.pdf>>. Acesso em: 15 de novembro de 2013.
- _____. **United Nations Peacekeeping.** Principles and Guidelines. Nova York, 18 de janeiro de 2008.
- DUARTE, Érico. Novas Perspectivas para as Forças de paz da ONU: O Relatório Brahimi e o Corpo de Fuzileiros Navais dos EUA. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE MISSÕES DE PAZ, SEGURANÇA E DEFESA. Rio de Janeiro: 2002.
- DURCH, William J; HOLT, Victoria K.; EARLE, Caroline R.; SHANAHAN, Moira K. **The Brahimi Report and the Future of UN Peace Operations.** Washington D.C.: The Henry L. Stimson Center, 2003,170p.
- EUA (Estados Unidos da América). **Presidential Decision Directive/NSC-25 (1994).** Washington D.C., 3 de maio de 1994. Disponível em: <<https://www.fas.org/irp/offdocs/pdd/pdd-25.pdf>>. Acesso em 26 de setembro de 2013.

FINDLAY, Trevor. **The use of force in UN peace operations**. Oxford: Oxford University Press, 2002, 486p.

KALDOR, Mary. **New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era**. Oxford: Polity Press, 1999, 256 p.

LEBOVIC, James H. Uniting for Peace? Democracies and United Nations Peace Operations after the Cold War. **Journal of Conflict Resolution**, v. 48, n. 6, p. 910-936, 2004.

PARIS, Roland. Broadening the Study of Peace Operations. **International Studies Review**, v. 2, n. 3, p.27-44, 2000.

PEOU, Sorpong. The UN, Peacekeeping and Collective Human Security: from An Agenda Peace to the Brahimi Report. **International Peacekeeping**, v.9 n. 2, p. 51-68, 2002.

PROENÇA JUNIOR, Domício. O enquadramento das Missões de Paz (PKO) nas teorias de guerra e de polícia. **Rev. Bras. Pol. Int.**, v. 45, n.2, p.147-197, 2002.

TARDY, THIERRY. Robust Peacekeeping: False or Good Idea? In CONING, Cedric de; STENSLAND, Andreas Øien; TARDY, Thierry. **Beyond the 'New Horizon'. Proceedings for the UN Peacekeeping Future Challenges Seminar**. Oslo: Norwegian Institute of International Affairs, 2010, p.66-75

TERRIE, Jim. The use of force in UN peacekeeping: the experience of MONUC. **African Security Review**, v. 18, n. 1, p.21-34, 2009.

UN (United Nations). **An Agenda for Peace**. Preventive diplomacy, peacemaking and peacekeeping. Documentos A/47/277 e S/24111, Nova York, 17 de junho de 1992.

_____. **Peace Operations 2010**. Nova York, 2006. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/po2010.pdf>>. Acesso em: 02 de novembro de 2013.

_____. **Report of the Panel on United Nations Peace Operations (The Brahimi Report)**. Documentos A/55/305 e S/2000/809, Nova York, 21 de agosto de 2000a.

_____. **Supplement to An Agenda for Peace:** position paper of the Secretary-General on the occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations. Documentos A/50/60 e S/1995/1, Nova York, 25 de janeiro de 1995.

UNGA (United Nations General Assembly). **Report of the Secretary-General pursuant to General Assembly resolution 53/35.** Documento A/54/549, Nova York, 15 de novembro de 1999.

_____. **Report of the Secretary-General on the implementation of the report of the Panel on United Nations peace operations.** Documento A/55/502, Nova York: 2000a.

_____. **Report of the Secretary-General on the implementation of the recommendations of the Special Committee on Peacekeeping Operations and the Panel on United Nations Peace Operations.** Documento A/56/732, Nova York, 21 de dezembro 2001

_____. **Report of the Secretary-General on the implementation of the recommendations of the Special Committee on Peacekeeping Operations.** Documento A/55/694, Nova York, 26 de janeiro de 2004.

_____. **Report of the Secretary-General on Strengthening of the Capacity of the Organization on Peacekeeping Operations.** Documento A/61/858, Nova York, 13 de abril de 2007.

_____. **Resolution 55/2 (2000) adopted by the General Assembly at its 55th session.** Documento A/RES/55/2, Nova York, 18 de setembro 2000b.

_____. **Resolution adopted by the General Assembly.** An Agenda for Peace: preventive diplomacy and related matters. Documento A/47/120, Nova York: 10 de fevereiro de 1993b.

_____. **Resolution adopted by the General Assembly.** 2005 World Summit Outcome. Documento A/60/L.1, Nova York, 24 de outubro de 2005.

- _____. **Report of the Secretary-General on the work of the Organization.** Documento A/48/1. General Assembly Official Records. 48th session. Nova York: 10 de setembro de 1993a
- UNSC (United Nations Security Council). **Letter dated 29 November 1992 from the Secretary-General Addressed to the President of the Security Council.** Documento S/24868. Nova York, 30 de novembro de 1992c.
- _____. **Note by the President of the Security Council.** Documento S/25859, Nova York, 28 de maio de 1993.
- _____. **Resolution 1296 (2000)** adopted by the Security Council at its 4130th meeting. Documento S/RES/1296(2000), Nova York, 19 de abril de 2000a.
- _____. **Resolution 1327 (2000)** adopted by the Security Council at its 4220th meeting. Documento S/RES/1327, Nova York, 13 de novembro de 2000b.
- _____. **Resolution 794 (1992) Adopted by the Security Council at its 3145th meeting.** Documento S/RES/794. Nova York, 3 de dezembro de 1992b.
- YAMASHITA, Hikaru. Reexamining Peacekeeping: The 'Brahimi Report' and Onward. **NIDS Security Reports**, n. 7, p.41-77, 2006.