

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

HELENA DOS ANJOS XAVIER

**OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ DA ONU NO SÉCULO XXI:
LIMITES E DESAFIOS**

Porto Alegre

2019

HELENA DOS ANJOS XAVIER

**OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ DA ONU NO SÉCULO XXI:
LIMITES E DESAFIOS**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Érico Esteves Duarte

Porto Alegre

2019

HELENA DOS ANJOS XAVIER

**OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ DA ONU NO SÉCULO XXI:
LIMITES E DESAFIOS**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Relações Internacionais.

Aprovada em: Porto Alegre, _____ de _____ de 2019.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Érico Esteves Duarte – Orientador
UFRGS

Prof. Dr. Eduardo Munhoz Svartman
UFRGS

Prof. Dr. Marco Aurélio Chaves Cepik
UFRGS

À minha família e amigos.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, gostaria de agradecer à República Federativa do Brasil pela oportunidade e também privilégio de estudar em uma instituição pública, gratuita e de qualidade de tamanho reconhecimento que é a Universidade Federal do Rio Grande do Sul. A essa, na figura de professores e funcionários, minha gratidão pelo espaço de aprendizado e crescimento pessoal. Igualmente, à possibilidade que a universidade me concedeu de estudar fora do país, na Universidade de Lund, Suécia. Acima disso, meu respeito e admiração pela transformação que essa instituição é capaz de promover na sociedade, através do ensino, da pesquisa e da extensão. A educação liberta e contribui a temas caros ao desenvolvimento de nosso país e fortalecimento da nossa soberania. Almejo retornar o investimento direcionado a mim e contribuir cada vez mais para a sociedade e para o desenvolvimento brasileiros.

Gostaria de agradecer, também, à minha mãe, Michele Vaz dos Anjos, meu padrasto, Victor Hugo da Rocha Lenz Pereira e meu avô, Luis Carlos Silva dos Anjos, pelo suporte material que me permitiu sair de casa, em Bento Gonçalves, para morar em Porto Alegre, e pelo carinho e apoio nessa jornada. Ainda, juntamente ao restante da minha família, por acreditarem na minha capacidade e por me ouvirem falar entusiasticamente sobre minhas experiências na universidade e meus aprendizados diários. Por fim, minha gratidão às minhas amigas e amigos, por terem me escolhido para vivenciar a universidade junto.

“A resposta está soprando ao vento”

(Bob Dylan, 1962)

RESUMO

As operações de manutenção da paz são consideradas pela ONU um de seus cinco instrumentos para a promoção da paz no sistema internacional e têm sido utilizadas desde o princípio da organização. Embora se considere que essas foram criadas e desenvolvidas de maneira espontânea, acabaram por se tornar uma das mais importantes ferramentas de estabilização de conflitos no mundo contemporâneo, utilizadas tanto pela ONU, quanto por outras organizações ou conjunto de Estados. Nesse sentido, constituíram-se entre as décadas de 40 e 50, no entanto, o período mais significativo para seu desenvolvimento e institucionalização foi a década de 90, quando tiveram um crescimento expressivo tanto em quantidade, quanto em qualidade. Isso porque o contexto dessa década é marcado pela expansão da dimensionalidade da paz e das pautas securitárias, de modo que as práticas de manutenção da paz da ONU tenham apresentado preocupações de caráter mais humanitário, atuando em conflitos internos, mais complexos e em ambientes mais voláteis. Essas mudanças suscitaram diversas críticas, tanto pelas falhas observadas em Ruanda, na Bósnia e na Somália, quanto pela relativização de conceitos importantes às relações internacionais como a soberania. Frente a essa conjuntura, o objetivo do presente trabalho é compreender a contribuição das operações de manutenção da paz da entidade instauradas no século XXI nas regiões nas quais atuaram. Para tanto, utiliza-se os pontos levantados “Relatório Brahimi”, documento que reformulou a condução dessas atividades para o novo milênio, e a análise de dois estudos de caso, a Operação das Nações Unidas no Burundi (ONUB) e a Missão das Nações Unidas no Sudão (UNMIS). Dois aspectos sugeridos pelo documento serão empregados, a investigação dos mandatos e a implementação rápidas e efetiva dos contingentes militares mobilizados. Concluiu-se, nesse sentido, efeitos limitados por parte das mudanças incentivadas pelo “Relatório Brahimi”. Isso se dá uma vez que, embora as mudanças sugeridas suscitem resultados positivos no curto prazo em ambas as missões, dentro de suas particularidades, no médio e longo prazo as regiões em questão ainda constituem ambientes bastante voláteis em relação à sustentação da paz.

Palavras-chave: Operações de manutenção da Paz. Organização das Nações Unidas. Relatório Brahimi.

ABSTRACT

Peacekeeping operations are considered by the UN to be one of its five instruments for the promotion of peace in the international system and have been used since the origins of the organization. Although these have been spontaneously created and developed, they have eventually become one of the most important conflict stabilization tools in the contemporary world, used by both the UN, other organizations and groups of states. In this sense, they were constituted between the 40's and 50's. However, the most significant period for their development and institutionalization was the 90's, when they experienced an expressive growth in both quantity and quality. This happened because of the context of this decade, which is marked by the expansion of the dimensionality of peace and security guidelines. In view of this, that UN peacekeeping practices have raised more humanitarian concerns, working in more complex internal conflicts and more volatile environments. These changes have aroused much criticism, for the failures observed in Rwanda, Bosnia and Somalia, and for the relativization of important concepts to international relations such as sovereignty. Given this conjuncture, the objective of this paper is to understand the contribution of the entity's peacekeeping operations established in the 21st century in the regions in which they operated. For that matter, we use the points raised by the "Brahimi Report", document that reformulated the conduction of these activities for the new millennium, and the analysis of two case studies, the United Nations Operation in Burundi (ONUB) and the United Nations Mission in the Sudan (UNMIS). Two aspects suggested by the document will be employed, the investigation of mandates and the rapid and effective implementation of deployed military contingents. In this sense, it is possible to observe limited effects from the changes encouraged by the "Brahimi Report". This happens due to the fact that, although the suggested changes bring positive short-term results in both missions, within their particularities, in the medium and long term the regions in question are still quite volatile in relation to the sustainability of peace.

Keywords: Peacekeeping operations. United Nations. Brahimi Report.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BINUB	– Escritório Integrado das Nações Unidas no Burundi
CPA	– Amplo Acordo de Paz
CSNU	– Conselho de Segurança das Nações Unidas
DDR	– Desarmamento, desmobilização e reintegração
DFS	– Departamento de Apoio de Campo
DOS	– Departamento de Apoio Operacional
DPKO	– Departamento de Operações de Manutenção da Paz
DPO	– Departamentos de Operações de Paz
ICISS	– Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal
MINUSTAH	– Missão das Nações Unidas para a estabilização no Haiti
MONUC	– Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo
ONUB	– Operação das Nações Unidas no Burundi
ONU	– Organização das Nações Unidas
ONUC	– Operação das Nações Unidas no Congo
OTAN	– Organização do Tratado do Atlântico Norte
SGNU	– Secretário Geral das Nações Unidas
SPLM	– Movimento Popular de Libertação do Sudão
UA	– União Africana
UE	– União Europeia
UNAMID	– Missão das Nações Unidas e da União Africana em Darfur
UNAMIR	– Missão de Assistência das Nações Unidas para Ruanda
UNEF I	– Primeira Força de Emergência das Nações Unidas
UNISFA	– Força Interina de Segurança das Nações Unidas para Abyei
UNMIL	– Missão das Nações Unidas na Libéria
UNMIS	– Missão das Nações Unidas no Sudão
UNMISS	– Missão das Nações Unidas no Sudão do Sul
UNOCI	– Operação das Nações Unidas na Costa do Marfim
UNOSOM I	– Operação das Nações Unidas na Somália I
UNOSOM II	– Operação das Nações Unidas na Somália II
UNPROFOR	– Força de Proteção das Nações Unidas
UNTAG	– Grupo de Assistência das Nações Unidas para o Período de Transição
UNTSO	– Organização de Supervisão de Trégua das Nações Unidas

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	AS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ DA ONU	18
2.1	ORIGEM, PRINCÍPIOS E FUNDAMENTOS JURÍDICOS.....	19
2.2	O UNIVERSO CONCEITUAL DAS OPERAÇÕES DE PAZ.....	24
2.2.1	Os Cinco Instrumentos da Paz da ONU	25
2.2.2	Tipos de Operações de Paz e Manutenção da Paz	27
2.3	O APARATO INSTITUCIONAL DA ONU PARA AS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ.....	29
3	EVOLUÇÃO DAS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ: MARCOS HISTÓRICOS E REGULATÓRIOS	32
3.1	GUERRA FRIA E AS PRIMEIRAS OPERAÇÕES DE PAZ DE MANUTENÇÃO DA PAZ DA ONU (1948-1989).....	34
3.2	ASCENSÃO E QUEDA DAS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ: “AGENDA PARA A PAZ” E A CRISE DOS ANOS 90.....	37
3.3	O SÉCULO XXI: REFORMA DAS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ E NOVOS DESAFIOS.....	42
3.3.1	O “Relatório Brahimi”	45
3.3.2	A “Responsabilidade de Proteger”, a relativização da “Santíssima Trindade” e a questão da soberania no século XXI	47
3.3.3	A “Doutrina Capstone” e a “Agenda Novos Horizontes”	49
4	DESDOBRAMENTOS E RESULTADOS DAS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO PAZ DO SÉCULO XXI: A ONUB E A UNMIS	50
4.1	A OPERAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NO BURUNDI (ONUB).....	51
4.1.1	Histórico do Conflito e Análise do Mandato	52
4.1.2	Implementação da operação, desenvolvimento e resultados	53
4.2	MISSÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NO SUDÃO (UNMIS).....	54
4.2.1	Histórico do Conflito e Análise do Mandato	55
4.2.2	Implementação da operação, desenvolvimento e resultados	57

5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	59
	REFERÊNCIAS.....	62
	APÊNDICE A – OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ DA ONU CLASSIFICADAS POR REGIÃO DE 1945-1989.....	69
	APÊNDICE B – OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ DA ONU CLASSIFICADAS POR REGIÃO DE 1991-2000.....	71
	APÊNDICE C – OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ DA ONU CLASSIFICADAS POR REGIÃO DE 2001-PRESENTE.....	74
	APÊNDICE D – PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DAS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ POR PERÍODO DE TEMPO.....	76
	ANEXO A – LISTA DAS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ (1946-2017).....	77
	ANEXO B – MAPA DAS REGIÕES DO CONTINENTE AFRICANO.....	84

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho pretende tratar sobre a temática das operações de manutenção da paz implementadas pela Organização das Nações Unidas (ONU) a partir do século XXI, seu desenvolvimento, desdobramentos, possíveis limites e principais desafios enfrentados. Nesse sentido, tem por objetivo central compreender a contribuição dessas, a partir do período selecionado, como instrumento de manutenção da paz e estabilização das regiões nas quais atuaram, inserindo-se na temática de Segurança Internacional.

Com isso em vista, essas atividades são compreendidas como um dos maiores e mais importantes instrumentos direcionados à contenção e resolução dos conflitos contemporâneos (BELLAMY; WILLIAMS, 2014; HATTOO, 2013). Para tanto, estão fundamentadas na intervenção, tanto de Estados particulares quanto de organismos internacionais, em disputas internacionais e conflitos internos, com o propósito de auxiliar a realização de acordos de paz e supervisionar situações de cessar fogo, contando com o trabalho de uma equipe de profissionais mobilizada para esse fim (BELLAMY; WILLIAMS; GRIFFIN, 2010; DIEHL, 2008; UNITED NATIONS - UN, 2008). Ainda, na atualidade, assumiram funções tipicamente civis, como no policiamento de regiões, monitoramento de processos eleitorais, ocupação de cargos político-administrativos e judiciais (FAGANELLO, 2013; UN, 2008).

Essas ferramentas, embora empregadas por diversos atores nos séculos XIX e XX – Estados individuais, grupos de Estados, e outras organizações internacionais como a União Europeia (EU) e a União Africana (UA) – tiveram seu maior desenvolvimento, em termos logísticos, institucionais, normativos e conceituais no âmbito da ONU (UZIEL, 2015). Percebe-se, logo, uma grande conexão entre a última e o desenvolvimento dessas práticas, pois desempenham o objetivo primordial da organização, que está disposto em seu documento de criação, qual seja, zelar pela manutenção da paz, segurança e ordem internacionais (BELLAMY; WILLIAMS; GRIFFIN, 2010; FONTOURA, 2005; ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945).

Por conseguinte, constata-se que esse fenômeno está entre os mais significativos investimentos da entidade, uma vez que considerável parcela de seu orçamento está comprometido na realização, logística e profissionalização desse instrumento, envolvendo um expressivo número de colaboradores de diversas áreas (BIGATÃO, 2014; FAGANELLO, 2013). Segundo dados levantados por institutos especializados e pela própria organização, as missões em andamento contam com cerca de cem mil indivíduos distribuídos entre tropas e funções de comandantes, policiais, civis e voluntários (UN, 2019a), sendo que esse valor

corresponde a quase dez vezes a equipe mobilizada ao final da década de 90 (GLOBAL PEACE OPERATIONS REVIEW - GPOR, 2018; UN, 2019a). No que diz respeito aos gastos avaliados, o orçamento aprovado para esse ano foi de 6,69 bilhões de dólares, quase seis vezes o montante investido no período anterior (GLOBAL POLICY FORUM - GPF, [2006?]; UNITED NATIONS - UN, 2019a).

Nesse sentido, foi sob a égide da ONU que essas práticas mais se desenvolveram, adquirindo novas dimensões, objetivos mais complexos na abordagem de crises e conflitos, institucionalizando-se e recebendo cada vez mais recursos, tornando-se um dos maiores investimentos da ONU no século XXI (BELLAMY, WILLIAMS, 2014; DIEHL, 2008). Logo, observa-se, entre as primeiras décadas de atividade, operações de caráter mais limitado, restringidas pela lógica da Guerra Fria (DIEHL, 2008; FINDLAY, 2002; KOOPS et al., 2014a). A partir do fim do conflito bipolar e com a ascensão de novos temas nas relações internacionais, identifica-se uma mudança qualitativa no exercício dessas práticas, pautada por uma maior intervenção da comunidade internacional nas estruturas político-administrativas de países em contextos de disputas internas, expandido os mandatos com funções cada vez mais complexas (KENKEL, 2013; PARIS, 2004; RICHMOND, 2002).

Esse movimento se deu por meio de um processo de expansão do conceito de paz e insegurança, os quais passaram a compreender questões de ordem mais humanitária, em adição à temática tradicional securitária. Baseado nisso, fatores relativos à saúde, miséria, desenvolvimento e gênero começaram a ser levados em consideração na composição dos propósitos das operações de manutenção da paz, bem como em sua condução (BELLAMY; WILLIAMS; GRIFFIN, 2010; GÓMEZ; GASPER, 2014; PARIS, 2004). Dessa forma, a organização, ao incorporar esses aspectos às suas operações, passou a defender que esses seriam essenciais na promoção das bases para a paz sustentável. Todavia, ao mesmo tempo em que se buscou ampliar a significação e a dimensionalidade da paz (RICHMOND, 2002; UN, 1992), graves violações de direitos humanos foram enfrentadas, principalmente durante o mandato de missões na Somália, Bósnia e em Ruanda, sem possibilidade de reação das tropas presentes (BELLAMY; WILLIAMS; GRIFFIN, 2010).

Essas situações resultaram em severas críticas e descrença da comunidade internacional em relação à capacidade da ONU de conduzir essas práticas, o que culminou numa reflexão sobre o papel da organização na manutenção e promoção da paz internacionais. Conseqüentemente, percebe-se que essa conjuntura pautou a atuação da organização no século XXI, de modo que se tenha elaborado o “Relatório Brahimi” (*Comprehensive review of the whole question of peacekeeping operations in all their aspects – The Brahimi Report*) e

“Responsabilidade de Proteger” (*The Responsibility to Protect*), documentos que tinham por finalidade reformar a condução dessas operações e a própria compreensão da entidade em relação a elas (BIGATÃO, 2014; ICISS, 2001; FAGANELLO, 2013; UN, 2000). Posteriormente, novos documentos e relatórios foram produzidos tencionando especializar cada vez mais essas atividades, são eles a “Doutrina Capstone” (*United Nations Peacekeeping Operations - Capstone Doctrine*) (UN, 2008) e a “Agenda Novos Horizontes” (*A New Partnership Agenda: Charting a New Horizon for UN Peacekeeping*) (UN, 2008, 2009). Constata-se, assim, o desenvolvimento desse exercício, que se iniciou com funções mais restritas, e, atualmente, é composto por práticas multidimensionais, que colocaram em pauta discussões sobre intervenção e soberania no século XXI (DIEHL, 2008; KENKEL, 2013).

Outro aspecto fundamental para se compreender esse fenômeno na contemporaneidade é o aumento da relevância e da participação dos Estados africanos e da UA nesse processo. Desde os anos 90, esses países têm sido os maiores receptores dessas missões (ver em apêndices B e C), configurando, ainda, importantes atores na contribuição de tropas e recursos à ONU, atuando em operações mistas ONU-UA ou mobilizando suas próprias missões através de organismos regionais (BELLAMY; WILLIAMS; GRIFFIN, 2010; WILLIAMS, 2013, 2014a; UN, 2017).

Estabelecem-se, assim, as principais questões para se abordar e compreender os principais aspectos das operações de manutenção da paz na atualidade. Dessa maneira, pergunta-se em que medida essas operações contribuíram, no século XXI, para a manutenção da paz nas regiões onde atuaram? Com isso em vista, tem-se por hipóteses que: (i) As operações de manutenção da paz implementadas a partir do início do século XXI conseguiram contribuir positivamente para a diminuição da violência e contenção de conflitos nas regiões onde atuaram e que (ii) essas ainda possuem desafios e limites no que diz respeito à criação de base para o estabelecimento de instituições estáveis que garantam a sustentabilidade da paz.

Tendo por base os critérios selecionados a partir da análise do “Relatório Brahimi”, à luz do referencial teórico e dos instrumentos analíticos escolhidos, o presente trabalho tem por objetivo geral compreender a contribuição das operações de manutenção da paz da ONU instauradas no século XXI nas regiões nas quais atuaram. Para tanto, elencam-se os seguintes objetivos específicos: (i) apresentar a origem e os principais objetivos da ONU ao implementar as operações de manutenção da paz; (ii) compreender a evolução desses objetivos e práticas utilizados pelas tropas da ONU na estabilização e resolução dos conflitos nos quais atuaram, bem como na promoção de bases para a paz sustentável; (iii) avaliar criticamente o desempenho

e desenvolvimento da ONU e suas tropas nos aspectos aludidos; e (iv) identificar limites e desafios enfrentados por essas missões em relação aos fatores supracitados.

Mediante o exposto, esse trabalho justifica-se pela esfera acadêmica, social e pessoal. Academicamente, a temática das operações de manutenção da paz e seu funcionamento são essenciais à compreensão das dinâmicas de paz e conflito no mundo contemporâneo, bem como contribuem para a reflexão do papel e contribuições das organizações internacionais para a segurança internacional. Nesse sentido, em concordância com Bellamy, Williams e Griffin (2010), observa-se uma mudança nos padrões de conflito e violência no sistema internacional, bem como a percepção de novas fontes de ameaça, incorporando fatores de ordem humanitário nessas concepções. Dessa maneira, desse fenômeno se insere nesse contexto de transição, auxiliando e contribuindo para a compreensão das novas dinâmicas da segurança internacional.

Em relação à esfera social, discute-se amplamente sobre a capacidade das organizações internacionais de intervir e obter sucesso na resolução e contenção de conflitos de ordem interna, promovendo bases estáveis para a sustentabilidade da paz. Logo, o estudo da atuação das práticas de manutenção da paz, a avaliação de seus resultados e identificação de possíveis limites e desafios são extremamente relevantes. Isso se dá uma vez que operam em situações de crise e conflito, agindo no sentido de conter a violência e atuar para fortalecer estruturas estatais e as instituições políticas, impactando a vida de milhares de pessoas nessas conjunturas.

Com a finalidade de testar as hipóteses levantadas pelo presente trabalho serão executadas as seguintes etapas de desenvolvimento: (i) executa-se uma revisão de literatura com objetivo de compreender mais profundamente a temática, sua origem, conceitos fundamentais, desdobramentos e principais documentos internacionais envolvidos no desenvolvimento das operações de manutenção da paz até aqui; (ii) avalia-se, através de análise qualitativa, o desenvolvimento, desdobramentos e resultados dessas práticas; por fim, (iii) conduz-se uma análise dos resultados obtidos, a fim de compreender em que medida as operações de manutenção da paz contribuíram para a manutenção da paz nas regiões onde atuaram, elencando possíveis dificuldades e limites enfrentados.

As últimas duas etapas serão desenvolvidas através da condução de dois estudos de casos, à luz do referencial teórico e dos pontos trazidos pelo “Relatório Brahimi”. Esse documento foi produzido com base nas falhas observadas na década de 90 e pautaram, em grande medida, a condução das operações de manutenção da paz conduzidas no século XXI. Conseqüentemente, o relatório elenca uma série de sugestões relativas à atuação da ONU e das tropas em solo, com o objetivo de aperfeiçoar essa prática e otimização seus resultados. Dentre essas, identificam-se, a título de exemplo, críticas à estrutura burocrática e institucional da ONU

para o planejamento e mobilização desse instrumento (UN, 2000). Logo, o presente trabalho se concentra nas orientações que dizem respeito a aspectos práticos para os contingentes militares mobilizados e nas estruturas organizacionais da entidade para essas práticas: a composição de (i) “mandatos claros, veríssimos e atingíveis” (UN, 2000, p. 10, tradução própria) e a (ii) “capacidade de implementar as operações de maneira rápida e efetiva” (UN, 2000, p. 15, tradução própria) – pontos que são considerados centrais nas falhas cometidas na década de 90.

A opção pelo “Relatório Brahimi” se deu tendo em vista que caracteriza um ponto de inflexão importante na condução desse exercício. Nesse sentido, verifica-se que, desde sua divulgação, dez missões foram aprovadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), sendo que oito já se retiraram das regiões nas quais atuaram (ver em anexo A). Assim, embora a “Doutrina Capstone” e a “Agenda Novos Horizontes” tenham configurado fundamentais reflexões acerca de novas orientações e diretrizes das operações, seus efeitos e resultados ainda são difíceis de identificar, uma vez que das sete missões implementadas a partir de 2009, apenas uma já se encontra encerrada (ver em anexo A).

Em relação aos estudos de caso, esses foram eleitas duas missões a partir de sua localização geográfica são elas: a Operação das Nações Unidas no Burundi (ONUB, *United Nations Operation in Burundi*) e a Missão das Nações Unidas no Sudão (UNMIS, *United Nations Mission in Sudan*), que se encontram na porção oriental da África (ver em anexo B). Essa escolha se deu pela grande presença da ONU no continente desde a década de 90 e pelo aumento da relevância e envolvimento dos Estados africanos na temática das operações de manutenção da paz. Da mesma forma que a região oriental compreende, atualmente, uma importante parcela dos esforços da organização em relação a mobilização e execução dessas práticas (WILLIAMS, 2014a).

Importa compreender, assim, a dimensão teórica do desenvolvimento e desdobramentos das operações de manutenção da paz com a finalidade de contextualizar e aprofundar o debate proposto. O presente trabalho observa esses exercícios conforme a exposição apresentada por Proença Júnior (2002) enquanto analisando o fenômeno sob a perspectiva da Teoria da Guerra de Clausewitz. A partir desse entendimento, a argumentação do autor fornece importantes instrumentos de análise para a avaliação dessas atividades. Em concordância com o autor:

Evidenciam-se direções incompatíveis ou até mesmo contraditórias em termos do que sejam as expectativas sobre PKO [*peacekeeping operations*], seu papel, possibilidades, exigências, métodos, e resultados (...) Aqui é importante marcar que o tema substantivo desse esforço é a construção da fundamentação propriamente teórica de PKO, que parece a única vereda pela qual se atende à exigência da descrição da normalidade. Só essa descrição pode nos permitir caracterizar, antecipar e descrever as exigências, métodos, limitações e resultados das PKO em geral; e por essa via

permitir o reconhecimento do que é distintivo, específico e único em qualquer PKO em particular (PROENÇA JR., p. 156, 2002)

Logo, a partir dessa contextualização, é fundamental apresentar a operacionalização do autor em relação aos conceitos de Clausewitz, a fim de se compreender a abordagem tratada no artigo. Em vista disso, Proença Jr. (2002) demonstra os objetivos pretendidos por essas missões - sejam eles a estabilização e manutenção de paz estável num território conturbado e a promoção de um novo arranjo de forças o qual seja capaz de sustentar esse propósito - se dão através de atos de força os quais estão subordinados à vontade da ONU e do CSNU, conformando-se ao pensamento de Clausewitz.

O uso da força se torna uma consideração depois que Forças de Paz chegam a um território. É teoricamente certo que diferentes métodos serão usados na decisão e orientação do emprego concreto ou potencial da força (...) Existe uma vontade a ser cumprida, a vontade da ONU; busca-se obter essa vontade pelo ato de força da PKO, que é inseparável das forças de paz que a integram e delas se serve; o objetivo desse ato é o de produzir determinados comportamentos em outros. PKO são atos de força para compelir outrem à vontade da ONU: são guerras (...) Desse ponto de vista, qualquer ação combinada de forças (isto é, forças de mais de um Estado) é uma guerra de coalizão, e esse entendimento abrange as Missões de Paz (PKO) da ONU (PROENÇA JR., 2002, p. 163-164).

Consequentemente, além de se fornecer instrumentos para a compreensão desse fenômeno no contexto dos conflitos contemporâneos, também permite mecanismos para se conduzir uma avaliação da relação do equilíbrio interno e arranjo de força das regiões conflituosas durante o processo de promoção da manutenção da paz. Isso porque, como explicitado no parágrafo anterior, em concordância com uma perspectiva assumida, o equilíbrio de forças é o resultado almejado capaz de produzir paz estável. Desse modo, Proença Jr. (2002, p. 165-166) explicita que:

Considerando que esse equilíbrio de forças será sempre diferente do que existia antes da chegada de Forças de Paz, pode-se perceber que o início de uma PKO determina uma mudança no poder relativo dos beligerantes, sejam eles Estados ou grupos (...) Reconhecem-se dois possíveis critérios. Por um lado, se a meta primeira da ONU for a produção de um arranjo que assegure paz e estabilidade, então é mais fácil e mais econômico decidir pragmaticamente (...): apoiar e ungir “o mais forte”. Assim, por esse critério, quem quer que possa produzir a hegemonia na região com o concurso das forças de paz deveria ser quem governa ao final. Por outro lado, se a meta primeira da ONU for a predisposição por um determinado arranjo particular de governo para a produção da paz e da estabilidade, então a questão passa a ser a identificação de quem possa produzir esse arranjo. Imagina-se que isso corresponde a uma seleção que ignora a preponderância relativa dos grupos no conflito, e que elege aqueles com os quais se tem uma afinidade política – por exemplo, os que exponham uma forma democrática de governo; mais amplamente, os que subscrevem os termos políticos valorados pela ONU.

Isso é percebido principalmente em relação à conjuntura dos anos 90, na qual se observou a expedição de mandatos mais complexos, que propunham maior intervenção nas

estruturas político-administrativas e a promoção de instituições e políticas de caráter liberal (PARIS, 2004; RICHMOND, 2002). Assim, a implementação desses elementos era tanto vista como um meio para se atingir o equilíbrio de forças desejado pela entidade, quanto um fim em si, capaz de garantir a estabilidade planejada para as regiões nas quais se fazia presente. Nesse sentido, percebe-se que a atuação da ONU nessas missões se deu com a finalidade de impor sua vontade e do CSNU através dos mandatos elaborados.

Isto posto, a concepção argumentada pelo autor proporciona uma visão ampla das atividades de manutenção da paz da ONU no período, as descrevendo como guerras de coalizão, da mesma maneira que fornece instrumentos de análise relativos ao seu funcionamento e desdobramentos. Isto é, permite uma avaliação de seu funcionamento e resultados do ponto de vista dos arranjos de forças a serem implementados pelas tropas mobilizadas. Facilita, também, a avaliação de seus resultados, proposta pelo presente trabalho, contextualizando as hipóteses apresentadas, essencialmente em relação ao uso da força e ao arranjo de forças em zonas de conflito.

Para tanto, o presente trabalho está organizado em três capítulos. O primeiro se refere à compreensão das operações de manutenção da paz no âmbito da ONU, isto é, busca esclarecer como essas foram concebidas e elucidar o aparato institucional da entidade para a mobilização dessas práticas, bem como os principais conceitos envolvidos enquanto analisando o fenômeno. A segunda seção irá desenvolver um apanhado histórico em relação a esse exercício enquanto empregado pela ONU, ressaltando as principais influências do contexto internacional sobre essas atividades, suas tendências e características para três períodos: a Guerra Fria, na década de 90 e a partir de 2001. Ainda, a última subseção estará dividida em três tópicos, correspondentes a três documentos que marcaram a condução dessa prática no novo milênio. Por fim, o terceiro ponto será composto por dois estudos de caso, da UNMIS e da ONUB, que buscará compreender as operações de manutenção da paz no contexto do século XXI, tendo por base as mudanças sugeridas pelo “Relatório Brahimi” e que foram implementadas pela ONU com o objetivo de aprimorar esse instrumento.

2 AS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ DA ONU

Historicamente, as operações de paz estiveram associadas à atuação das grandes potências europeias a fim de garantir a manutenção do *status quo* vigente e a proteção de seus interesses, intervindo em seus entornos regionais com o intuito de estabilizar os possíveis focos de conflito que pudessem colocar em xeque o equilíbrio da balança de poder à época¹ (BELLAMY; WILLIAMS; GRIFFIN, 2010). Bellamy, Williams e Griffin (2010) ressaltam a crença de que as potências mundiais seriam dotadas de “responsabilidades especiais” (2010, p. 71, tradução própria) que as permitiriam atuar em diferentes ocasiões para assegurar a paz e a segurança internacionais. Todavia, no decorrer do século XX, com a proliferação dos organismos multilaterais de escala global, esses propósitos foram transmitidos a instituições como a Liga das Nações e, posteriormente, a ONU, consistindo, assim, parte fundamental da atuação internacional dessas entidades² (BELLAMY; WILLIAMS; GRIFFIN, 2010; FONTOURA, 2005; ONU, 1945). No contexto da última, a qual integra o objeto de estudo do presente trabalho, esses encargos estão previstos dentre suas funções primordiais, estando listados em sua Carta constitutiva:

Artigo 1. Os propósitos das Nações Unidas são: 1. Manter a paz e a segurança internacionais e, para esse fim: tomar, coletivamente, medidas efetivas para evitar ameaças à paz e reprimir os atos de agressão ou outra qualquer ruptura da paz e chegar, por meios pacíficos e de conformidade com os princípios da justiça e do direito internacional, a um ajuste ou solução das controvérsias ou situações que possam levar a uma perturbação da paz (ONU, 1945, p. 5).

Dessa forma, desde a sua criação em 1945, ao fim da Segunda Guerra Mundial, a organização tem agido na garantia dos direitos humanos e dos valores democráticos, ajudando,

¹ Bellamy, Williams e Griffin (2010, p. 72) apontam, a título de exemplo, os acordos entre as potências europeias no século XIX referente ao “Concerto Europeu”, o qual buscava impedir conflito entre esses Estados dominantes e “impedir um de dominar os outros”. Outro fato apontado pelos autores é a atuação da “Santa Aliança” para “auxiliar as monarquias sob ataque dos revolucionários nacionalistas” (BELLAMY; WILLIAMS; GRIFFIN, 2010), com intuito proteger seus próprios regimes monárquicos dos novos ideais se propagando na Europa à época.

² Consoante a literatura, as organizações internacionais contribuíram imensamente para o desenvolvimento de atividades de promoção da paz e segurança internacionais, como as operações de manutenção da paz. Isso se dá uma vez que se confere a elas “maior legitimidade quanto Estados individuais e estruturas burocráticas permanentes que podem ser utilizadas tanto para criar quanto para administrar operações em solo, além de possuírem espaço para angariar apoio e coordenar ações de respostas a crises. Ainda, acredita-se que essas organizações são dotadas de capacidade normativa para influenciar o comportamento dos Estados e os parâmetros de leis e conceitos das operações de paz” (BELLAMY; WILLIAMS; GRIFFIN, 2010, p. 46, tradução própria). Afirma-se, também, que essas iniciativas buscaram configurar “sistemas de segurança coletiva de alcance universal” (FONTOURA, 2005, p. 39) com o intuito de assegurar a manutenção da paz internacional, por intermédio de medidas que promovessem a solução pacífica e controvérsias e mecanismos de correção a Estados transgressores da ordem acordada. Embora Fontoura (2005) afirme que ambos os sistemas, da Liga das Nações e da ONU, não tenham se concretizado em suas plenas capacidades, acabaram sendo desenvolvidos importantes instrumentos para a promoção da estabilidade e segurança internacionais, como as operações de manutenção da paz da ONU.

igualmente, a prevenir e conter diversos conflitos, em algumas ocasiões, através da implementação de operações de manutenção da paz (UN, 2016). Nesse caso, a relação de “responsabilidades especiais” pela estabilidade da ordem vigente se manifesta através da atuação do Conselho de Segurança (CSNU), principal órgão responsável pela “manutenção da paz e segurança internacionais” (ONU, 1945, p. 20).

Isto posto, a ONU é atualmente considerada o principal ator envolvido na condução de operações de manutenção da paz, constituindo parte de sua própria identidade, agindo em diversas frentes da promoção da paz, seja na contenção de conflitos, no policiamento das regiões, na assistência a acordos de tréguas e assinatura de tratados de paz e armistícios, no auxílio à criação de um ambiente seguro para processos eleitorais, entre diversas outras atividades (AGUILAR, 2015; BELLAMY; WILLIAMS; GRIFFIN, 2010; UN, 2016).

Logo, o presente capítulo visa a compreender mais amplamente diferentes aspectos das operações de manutenção da paz no âmbito da organização, apresentando marcos institucionais, principiológicos, conceituais e burocráticos. Para tanto, essa seção está dividida em três pontos principais: o primeiro objetiva esclarecer a origem, os principais fundamentos jurídicos – oriundos da Carta da ONU – e os princípios que norteiam as ações das tropas da ONU na atividade de manutenção da paz; o segundo tenciona apresentar os conceitos da doutrina internacional e da ONU ao se referir ao leque de atividades envolvidos na promoção da paz; por fim, a última subseção pretende evidenciar o aparato institucional e burocrático da ONU para as operações de manutenção da paz.

2.1 ORIGEM, PRINCÍPIOS E FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Embora as operações de manutenção da paz da ONU consistam em parte importante da identidade da organização atualmente, correspondendo a uma parcela considerável de sua atuação internacional, o seu emprego não está previsto no rol de propósitos e atribuições dispostos pelo documento guia da entidade, que foi desenvolvido sob o objetivo primordial de evitar a conflagração de uma nova guerra de caráter mundial (AGUILAR, 2015; HATTOO, 2013; PETER, 2019). Ressalta-se que tanto os princípios mais fundamentais envolvidos na condução das atividades de manutenção da paz da ONU, quanto a própria utilização dessas como mecanismo de promoção da paz e segurança internacionais, foram desenvolvidos durante o seu exercício, na medida em que essas passaram a ser cada vez mais utilizadas pela ONU, a partir da segunda metade do século XX (BELLAMY; WILLIAMS; GRIFFIN, 2010; FINDLAY, 2002; UZIEL, 2015).

Desse modo, a Organização de Supervisão de Trégua das Nações Unidas (UNTSO, *United Nations Truce Supervision Organization*) é considerada pela entidade a primeira operação de manutenção da paz estabelecida sob sua égide (UN, 2017). Foi implementada por meio da resolução 50 de 1948 do CSNU (UN, 2015, 2017, 2018b; UNSC, 1948) e seu principal objetivo consistia, limitadamente, na observação dos acordos de armistício do conflito árabe-israelense e o fim das hostilidades na região da Palestina³ (DOYLE; SAMBANIS, 2006; THEOBALD, 2015; UN, 2015; UNSC, 1948).

No entanto, foi apenas a Primeira Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF I, *First United Nations Emergence Force*), mediante a atuação do Secretário-Geral (SGNU) à época, Dag Hammarskjöld⁴, a responsável pelo estabelecimento dos princípios considerados, atualmente, essenciais à condução das operações de manutenção da paz (DIEHL, 2014; UZIEL, 2015; UN, 2008). Essa foi estabelecida no Egito em 1956 em resposta à Crise de Suez⁵ e à falta de efetividade da UNTSO em conter os novos desdobramentos do conflito na região (DIEHL, 2014; UN, 2017). Como consequência, devido às suas características e seu mandato mais abrangente que os anteriores, alguns autores, como Doyle e Sambanis (2006), consideram a UNEF I a primeira operação de manutenção da paz da entidade. Isso se dá como consequência de sua grande relevância para o desenvolvimento dessas atividades nas décadas seguintes, contribuindo, também, para a institucionalização desse fenômeno enquanto conduzidas no âmbito da entidade (DOYLE; SAMBANIS, 2006; UZIEL, 2015).

Assim, evidencia-se que, embora o estabelecimento da UNEF I e suas características tenham sido uma resposta imediata à crise no Sinai, a subsequente institucionalização desses exercícios correspondeu à investida da ONU em participar mais ativamente nas questões de paz e segurança internacionais, elevando suas atividades de manutenção da paz a um de seus mais importantes instrumentos de sua atuação (UZIEL, 2015). Em vista disso, Aguilar (2015, p. 255-256) aponta que:

³ O conflito árabe-israelense consiste em uma série de hostilidades, iniciadas em 1948 e que perduram até hoje, empregadas por ambos os lados em resposta à divisão do “Plano de Partilha” proposta e implementada pela ONU em relação à divisão do território da Palestina entre árabes e judeus (HALLIDAY, 2005). Nesse sentido, a criação do Estado de Israel, em 1948, sem concordância dos Estados árabes presentes na região, desencadeou a Primeira Guerra Árabe-Israelense que tem desdobramentos até os dias de hoje (HALLIDAY, 2005).

⁴ Dag Hammarskjöld foi o 3º Secretário Geral da ONU, tendo seu mandato se iniciado em 1953 e terminado em 1961, por ocasião de seu falecimento.

⁵ A Crise de Suez é uma consequência da ascensão dos movimentos nacionalistas e pan-arabistas no Oriente Médio e corresponde à nacionalização do Canal de Suez por parte do presidente Nasser do Egito em 1956 (HALLIDAY, 2005). A região do Suez era de localização estratégica para o escoamento de produtos para Europa, principalmente para França e Inglaterra, que reagiram militarmente à nacionalização. Embora a UNTSO fosse responsável pela região, essa se tornou cada vez menos efetiva, principalmente para corresponder à conjuntura criada no Suez, contribuindo para a criação da UNEF I (DIEHL, 2014).

A UNEF apresentou, então, as características das missões tradicionais: o uso da força limitado à autodefesa; o consenso e cooperação das partes em conflito; comando e controle da ONU; composição multinacional da operação; neutralidade dos componentes da missão em relação às forças armadas rivais; e a imparcialidade política da ONU nas suas relações com os Estados envolvidos no conflito.

Destacam-se, dentre esses aspectos, três princípios fundamentais os quais passaram a pautar a prática de manutenção da paz da ONU, são eles: consentimento das partes, imparcialidade e mínimo uso da força (UN, 2008). Esses princípios, designados “Santíssima Trindade” por Bellamy, Williams, Griffin (2010, p. 173), constituem atributos característicos das primeiras operações empregadas durante a Guerra Fria (AGUILAR, 2015). No entanto, mesmo atualmente, esses fundamentos são considerados pela ONU essenciais à condução desses exercícios (UN, 2008).

Em concordância com a entidade, a “Santíssima Trindade” deve ser compreendida de modo que essas proposições estejam relacionadas entre si e se reforcem mutuamente (UN, 2008). Como consequência, devem nortear todas as decisões da organização e de seus Estados-membros em relação ao exercício de manutenção da paz, bem como a atuação das tropas em solo (FAGANELLO, 2013; UN, 2008). Primeiramente, o consentimento trata sobre a necessidade de que as partes envolvidas no conflito estejam em concordância quanto ao estabelecimento da operação, para que o mandato sugerido pelo CSNU seja realizado plenamente, garantindo a liberdade de ação dos atores envolvidos na realização das medidas propostas pelo documento acordado entre os Estados-membros⁶ (FAGANELLO, 2013; UN, 2008; UZIEL, 2015).

A imparcialidade se refere ao fato de que as tropas da paz devem realizar o mandato de maneira justa, sem que haja o favorecimento de alguma das partes envolvidas no conflito (UN, 2008). Ou seja, consoante Faganello (2013) e Uziel (2015), uma operação de manutenção da paz não é designada para atuar ao lado de uma das partes do conflito, com o objetivo de ganhar a guerra para essa parte, e sim auxiliar no processo de pacificação. Como consequência, “a postura imparcial [...] garante a lisura da *peacekeeping operation*” (FAGANELLO, 2013, p. 73). Ainda, conforme a organização, a imparcialidade não deve se confundir com neutralidade,

⁶ É importante sublinhar que, durante o curso das operações, as tropas em solo e os tomadores de decisão na sede da ONU devem se manter continuamente preocupadas com a questão do consentimento das partes. Isso se deve tendo em vista que, dependendo do direcionamento das decisões tomadas e do desenvolvimento do exercício de manutenção da paz, o consentimento pode ser rapidamente deteriorado se considerando a volatilidade dos ambientes em conflito (UN, 2008). Ainda, a literatura argumenta que, muitas vezes, as partes em conflito não são facilmente distinguíveis, observando-se diferentes grupos de interesse (FAGANELLO, 2013; UZIEL, 2015). Dessa maneira, e Uziel (2015, p. 31) considera que “em última instância, a definição de quem é parte caberá ao CSNU e ao Secretariado”, enquanto Faganello (2013, p. 73) complementa que, dessa forma, “muitas vezes, [há] de se basear num consentimento parcial”.

a qual representaria inércia das tropas em solo em relação à realização do mandato (UN, 2008), prejudicando o sucesso da atividade.

Por fim, o mínimo uso da força diz respeito à situação de que, durante a implementação do mandato de uma operação de manutenção da paz, a força deve ser usada apenas como “uma medida de último recurso, quando os outros meios de persuasão tiverem sido exauridos [...]. O uso da força pelas operações de manutenção da paz da ONU deve sempre ser calibrados de modo preciso, proporcional e apropriado” (UN, 2008, p. 35, tradução própria). Prevalece, logo, a noção de que o uso da força somente poderá ser empregado para a autodefesa e defesa do mandato, sempre adequadamente, não excessivo, à ocorrência imposta pela conjuntura (UN, 2008).

Esses princípios são considerados pela organização aspectos básicos para a condução das operações e manutenção da paz da ONU e, conseqüentemente, essenciais ao seu sucesso. Evidencia-se, além disso, a importância da legitimidade da presença das tropas da ONU nesse contexto e, de acordo com a organização, essa provém da aceitação dos Estados-membros em relação aos dispositivos jurídicos presentes na Carta guia da entidade (UN, 2008; UN, 2019b). No entanto, alguns autores, Fontoura (2005), por exemplo, alertam que nenhum desses mecanismos se relacionam perfeitamente aos exercícios de manutenção da paz.

Dessa forma, o CSNU, ao expedir um mandato, normalmente não justifica a implementação das práticas relativas à promoção da paz utilizando os artigos do documento. Todavia, tanto a literatura quanto a entidade apresentam alguns dos elementos normativos presentes na Carta da ONU que são usualmente associados ao emprego desses exercícios, auxiliando, assim, em sua legitimação.

Primeiramente, destaca-se o artigo 1º, §1º, o qual se refere à função da ONU em manter a paz e a segurança internacionais, devendo tomar, para tanto, medidas efetivas contra possíveis ameaças à estabilidade internacional (ONU, 1945). Acrescenta-se a essa proposição os capítulos VI e VII que fazem referência, respectivamente, à solução pacífica de controvérsias e a ações para conter ameaças à paz (FINDLAY, 2002; MINISTÉRIO DA DEFESA, 2013; ONU, 1945; THORSKOLD, 2008; UN, 2019b; UZIEL, 2015), conforme segue:

Capítulo VI lida com a ‘Solução Pacífica de Controvérsias’. As operações de paz da ONU têm sido tradicionalmente associadas com esse capítulo. Todavia, o CSNU não precisa se referir a um capítulo específico da Carta ao passar a resolução autorizando a implementação de uma operação de manutenção da paz e nunca evocou o capítulo VI. O Capítulo VII contém dispositivos relacionados a ‘ações a respeito da paz, ameaças à paz e atos de agressão’. Recentemente, o CSNU tem adotado a prática de evocar o Capítulo VII da Carta para autorizar o emprego de operações de paz em ambientes instáveis pós-conflito nos quais o Estado não é capaz de manter a segurança e a ordem pública (UN, 2019b, tradução própria).

Aguilar (2015) argumenta, igualmente, que o emprego de operações de manutenção da paz provém das proposições estabelecidas pelo Capítulo VII, estando, também, associadas ao artigo 43. Esse item versa sobre a possibilidade de contribuição dos Estados-membro com as atividades da ONU, disponibilizando, por exemplo, forças armadas e direitos de passagem (ONU, 1945). A entidade trata esse fato como essencial à legitimidade de suas práticas, uma vez que a participação e colaboração dos Estados-membro atestam sua concordância com a atuação da organização e com os termos previstos pela sua Carta guia (UN, 2008).

Outra questão fundamental para se compreender as operações atuais é a possível contradição entre o artigo 1º, §3º e os artigos 2º, §4º e 2º, §7º, os quais tratam, respectivamente, da promoção dos direitos humanos e o respeito à soberania, ou seja, o impedimento de interferência da organização e dos demais Estados-membros nos assuntos internos de outros Estados⁷ (BELLAMY; WILLIAMS; GRIFFIN, 2010; ONU, 1945). Consoante Bellamy, Williams e Griffin (2010, p. 47): “a Carta contém uma fundamental ambiguidade de prioridade que essa atribui entre a soberania estatal e direitos humanos”. Essa discussão se tornou extremamente relevante no âmbito da organização a partir da década de 90, identificando-se uma mudança da mentalidade dos atores internacionais em relação às ameaças à paz (BELLAMY; WILLIAMS; GRIFFIN, 2010; GÓMEZ; GASPER, 2014), quando novos conceitos referentes à segurança humana e responsabilidade de proteger começam a ter relevância na agenda internacional⁸ (GÓMEZ; GASPER, 2014). Assim, embora não haja um posicionamento oficial da organização em relação ao tema, percebe-se, nesse período, uma mudança de padrões de condução e diretrizes, ampliando-se os propósitos das operações de manutenção da paz, observando-se uma maior relevância da temática dos direitos humanos nesse contexto. Essa evolução será mais amplamente abordada no segundo capítulo do presente

⁷ “1, §3 Conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião” (ONU, 1945, p. 5-6).

“2, §4 Todos os membros deverão evitar em suas relações internacionais a ameaça ou o uso da força contra a integridade territorial ou a dependência política de qualquer Estado, ou qualquer outra ação incompatível com os Propósitos das Nações Unidas.” (ONU, 1945, p. 6-7).

“2, §7 Nenhum dispositivo da presente Carta autorizará as Nações Unidas a intervirem em assuntos que dependam essencialmente da jurisdição de qualquer Estado ou obrigará os membros a submeterem tais assuntos a uma solução, nos termos da presente Carta; este princípio, porém, não prejudicará a aplicação das medidas coercitivas constantes do Capítulo VII.” (ONU, 1945, p. 7)

⁸ Tanto o conceito de segurança humana quanto o de responsabilidade de proteger buscam ampliar o escopo, respectivamente, do de segurança e soberania. O primeiro diz respeito à inclusão dimensões econômicas, políticas, referentes à alimentação, meio ambiente e saúde, entre outras, ao conceito de segurança (GÓMEZ; GASPER, 2014). Já o último relaciona-se com uma abordagem que leva em consideração a proteção dos direitos humanos como aspecto chave para se compreender a soberania estatal e a responsabilidade da comunidade internacional de proteger grupos em situações de violência e conflito (ICISS, 2001).

trabalho, enquanto se discutindo o desenvolvimento das atividades de manutenção da paz desde sua criação na década de 40.

Dessa maneira, a legitimidade das operações de manutenção da paz, sob a égide da ONU, é garantida tendo em vista, principalmente, seus princípios de atuação, os quais buscam certificar participação justa nos conflitos nos quais intervém, e a presença de dispositivos normativos acordados pela comunidade internacional que corroborem e contribuam para suas atividades. No entanto, percebem-se, ainda, alguns pontos de tensão relacionados a questões de soberania e não interferência e aos novos temas internacionais, bastante focadas na temática da promoção dos direitos humanos, muitas vezes colocando essas acima da soberania estatal (BELLAMY; WILLIAMS; GRIFFIN, 2010).

É importante notar, desse modo, que muitos desses aspectos não estão relacionados ao consenso dos atores internacionais envolvidos no processo de desenvolvimento e implementação dessas práticas. O posicionamento, ou não posicionamento, da organização e do CSNU refletem apenas o parecer da maioria dos votantes, muitas vezes, contornando questões consideradas polêmicas. Essas se configuram de tópicos que vão desde a intervenção e soberania no novo milênio, interesses estratégicos das potências mundiais – em especial, o Estados com poder de veto, que serão mais abordados ao final do presente capítulo – aos ideais defendidos pela entidade e promovidos pelas práticas de manutenção da paz. Nesse sentido, é possível afirmar que a ONU e o CSNU atuam através da conformação de um grupo de interesses impondo, em alguma medida, suas vontades (AGUILAR, 2015; PROENÇA JR., 2002). Conforme Proença Jr. (2002), esse é o caso das operações de manutenção da paz, que visam a instituir determinada ordem e conjunto de forças que estabilizem as regiões em conflito e promovam os elementos defendidos pela entidade.

2.2 O UNIVERSO CONCEITUAL DAS OPERAÇÕES DE PAZ

As atividades de manutenção da paz da ONU estão inseridas num amplo contexto de instrumentos utilizados pela organização para promover a paz e a segurança internacionais, constituindo, nesse sentido, um rol de atividades com diferentes características e práticas que intentam contemplar diversas facetas compreendidas pela entidade como essenciais ao desenvolvimento da paz, segurança e estabilidade no sistema internacional (UN, 2008). Deve-se acrescentar que, por muitos anos, não havia se chegado a um consenso na organização em

relação à conceituação de suas práticas⁹ (HATTOO, 2013; THORSKOLD, 2008; UZIEL, 2015). Ainda, essa conjuntura se reflete, no posicionamento do CSNU o qual, em muitas das vezes que debate sobre uma situação de conflito e a possibilidade de interferência da ONU, não define exatamente o tipo de instrumento que será empregado pelas forças da paz (UZIEL, 2015). Essa situação foi parcialmente esclarecida com a produção de novos documentos pela entidade, embora ainda haja muitas lacunas em relação ao universo conceitual que se constitui em torno das operações de paz.

Observa-se, assim, a existência de uma série de conceitos que gira em torno das operações de paz, suas principais características, funções e objetivos, de modo que essa se constitua como uma expressão abrangente, compreendendo, conseqüentemente, uma gama de diferentes práticas utilizadas na promoção e preservação da paz internacionais (FAGANELLO, 2013). O primeiro conjunto de termos apresentados se refere a cinco dispositivos assinalados pela ONU como as principais práticas conduzidas sob a égide da organização na realização de suas finalidades primordiais como organização. Já o segundo grupo de elementos trata de diversos termos utilizados pela literatura ao se referir a diferentes tipos de operações de paz e manutenção da paz utilizados pela ONU.

2.2.1 Os Cinco Instrumentos da Paz da ONU

Há, atualmente, cinco dispositivos utilizados pela ONU na preservação e promoção da paz e segurança internacionais: prevenção de conflitos (*conflict prevention*), *peacemaking*, manutenção da paz (*peacekeeping*), construção da paz (*peacebuilding*) e *peace enforcement*¹⁰ (UN, 2008). Dessa forma, as operações de manutenção da paz constituem apenas uma de um rol de prática da ONU para assegurar a paz e a estabilidade do sistema internacional. Faganello (2013), por esse motivo, aponta que “operações de paz” é um termo mais abrangente, a qual compreende tanto a manutenção da paz, quanto as outras atividades da entidade. Ainda, complementa-se que, nesse “guarda-chuva” (FAGANELLO, 2013, p. 40) conceitual das operações de paz, estariam igualmente incluídas as missões realizadas por outras organizações

⁹ Uziel (2015) aponta razões históricas e políticas para esse fato. Respectivamente, argumenta que “Estados tendem a desconfiar que uma designação mascara interesses de outros Estados em controlar aquele instrumento e excluí-los da possibilidade de influir nas decisões mais relevantes” (UZIEL, 2015, p. 28), dessa maneira, considera que essa tradição de desconfiança impediu historicamente que houvesse um acordo entre os Estados-membros em relação à conceituação dos instrumentos utilizados pela ONU. Politicamente, afirma que a preferência de um ou outro termo reflete o posicionamento dos grupos de interesse dos países em relação ao tema, minando, desse modo, o consenso em relação a um único termo.

¹⁰ As traduções para a língua portuguesa de *peacemaking* e de *peace enforcement* não são comumente utilizadas na literatura brasileira sobre operações de paz. Em vista disso, optou-se, no presente trabalho, por manter as expressões originais utilizadas pela ONU.

que não a ONU e, também, por Estados individualmente ou em coalizão (BELLAMY; WILLIAMS; GRIFFIN, 2010; UN, 2008; UZIEL, 2015).

Em vista disso, a prevenção de conflitos corresponde à tentativa de fazer a contenção de conflitos, buscando pacificar possíveis disputas tanto internas aos Estados quanto inter-estatais e impedir o aumento da violência nesses casos (BELLAMY; WILLIAMS; GRIFFIN, 2010; UN, 2008). A prevenção de conflitos se dá, essencialmente, através da diplomacia e, muitas vezes, por meio da atuação do SGNU (FAGANELLO, 2013). Enquanto esse dispositivo diz respeito a situações anteriores à conflagração de conflitos, o processo de *peacemaking* se refere a utilização de aparatos diplomáticos em relação a conflitos em andamento (FAGANELLO, 2013; UN, 2008). Desse modo, Bellamy, Williams e Griffin (2010) indicam que a utilização de *peacemaking* tenciona a conciliação das partes e a facilitação da negociação da paz.

Por outro lado, nas atividades de manutenção da paz percebe-se o emprego de grupos militares e civis, em ambientes já fragilizados, com o intuito de garantir o sucesso de acordos de cessar-fogo, a desmilitarização e desarmamento das partes dos conflitos, entre outras atividades (FAGANELLO, 2013; UN, 2008). Dessa maneira, o objetivo essencial dessa prática é “criar as bases para a sustentabilidade da paz” (BELLAMY; WILLIAMS; GRIFFIN, 2010, p. 15), para tanto, auxiliando no processo de estabilização das sociedades em conflito (FAGANELLO, 2013). Já a construção da paz é considerada um desdobramento da manutenção da paz, uma vez que intenta, fundamentalmente, desenvolver mecanismos para impedir que as sociedades que já passaram por um processo de pacificação, descendam novamente para um contexto de conflito generalizado (BELLAMY; WILLIAMS; GRIFFIN, 2010; FAGANELLO, 2013; UN, 2008).

Enfim, *peace enforcement* se relaciona a “aplicação, com a autorização do Conselho de Segurança, de um conjunto de medidas coercitivas, inclusive o uso da força militar [...] para restaurar a paz e a segurança internacionais em situação nas quais o CSNU determina que há a existência de ameaças à paz” (UN, 2008, p. 18, tradução própria). Ainda, Faganello (2013) observa que o CSNU age unilateralmente, ou seja, sem necessariamente obter o consentimento das partes em conflito.

Um apontamento importante se trata de que esses instrumentos, na maioria das situações, não são empregados isoladamente, logo, estão relacionados e contribuem para o sucesso um do outro (FAGANELLO, 2013; UN, 2008). A ONU salienta que, em diversas condições, esses dispositivos se confundem com o intuito de melhor abordar os diferentes desafios impostos à organização e à preservação da paz (UN, 2008, 2016).

2.2.2 Tipos de Operações de Paz e Manutenção da Paz

Os tipos de operações de manutenção da paz se referem a uma série de termos relacionados a diversas atividades de promoção da paz. Essas são, muitas vezes, relacionadas à evolução das práticas da ONU, e à especialização das atividades de manutenção da paz da entidade com o passar dos anos, de modo que muitos desses termos sejam usados como referência a períodos específicos da tradição de manutenção da paz da entidade. Encontra-se na literatura, por exemplo, expressões como operações de manutenção da paz tradicionais (*traditional peacekeeping*), robustas (*robust peacekeeping*), complexas (*complex peacekeeping*), multidimensionais (*multidimensional peacekeeping*) e *wider peacekeeping*¹¹ (AGUILAR, 2015; BELLAMY; WILLIAMS; GRIFFIN, 2010; DIEHL, 2008; FAGANELLO, 2013; FONTOURA, 2005; HATTOO, 2013; RICHMOND, 2002; UN, 2008; UZIEL, 2015). Ainda, é importante ressaltar que muitas dessas expressões se confundem e, ocasionalmente, sobrepõem-se. Isso se dá tendo em vista o fato de que, como explicitado anteriormente, não há uma preocupação por parte da ONU com a rigidez conceitual em relação às suas práticas (FAGANELLO, 2013; UZIEL, 2015). Igualmente, alguns desses termos são mais empregados pela literatura especializada na temática que pela própria entidade, para que não haja um consenso nesse sentido.

Logo, estabelece-se que as operações de manutenção da paz tradicionais fazem parte da origem das práticas de manutenção da paz da ONU, tendo sua atuação limitada pelo conflito ideológico vigente no período, que limitava a atuação e a liberdade do CSNU na propositura de mandatos mais complexos (FAGANELLO, 2013). Seus objetivos consistiam em monitorar situações de cessar-fogo para que os acordos de paz fossem facilitados e tivessem maior sucesso (BELLAMY; WILLIAMS; GRIFFIN, 2010). Em contrapartida, as operações de manutenção da paz complexas, multidimensionais e “*wider*” se colocam como sucessoras das práticas tradicionais. Isso se dá em razão do aumento da complexidade dos conflitos nos quais a ONU passou a se envolver após o fim da Guerra Fria (FAGANELLO, 2013; FONTOURA, 2005; BELLAMY; WILLIAMS; GRIFFIN, 2010). Por consequência disso, esse conjunto de operações são implementadas com mais encargos que as operações tradicionais, auxiliando, por exemplo, no desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR, *disarmament, demobilization and reintegration*), no diálogo entre as partes em conflito, na tarefa de policiamento, entre outros (FAGANELLO, 2013; PROENÇA, JR. 2002; UN, 2008). Por

¹¹ A tradução para a língua portuguesa de *wider peacekeeping* não é comumente utilizada na literatura brasileira sobre operações de paz. Em vista disso, optou-se, no presente trabalho, por manter a expressão original utilizada pela literatura estrangeira.

consequente, percebe-se que esses três tipos de operações de manutenção da paz se confundem, uma vez que todas buscam explicar o fenômeno da evolução e da ampliação dos mandatos das operações da ONU durante a década de 90 e século XXI (BELLAMY; WILLIAMS, 2014; KENKEL, 2013).

Já as operações de manutenção da paz robustas são assim designadas, pois recebem um “mandato ‘robusto’ autorizando a utilização de todos os meios necessários para conter qualquer tentativa de perturbar o processo político, para proteger os civis de uma ameaça iminente de ataque físico e para auxiliar as autoridades nacionais a manter a lei e a ordem” (UN, 2008, p. 19, tradução própria). Para tanto, o uso da força é autorizado pelo CSNU, com o consentimento das partes em conflito (UN, 2019c). Denominam-se robustas pela permissividade em relação ao uso da força para que o sucesso da operação seja assegurado.

Por outro lado, Bellamy, Williams e Griffin (2010) classificam em sua obra sete tipos de operações de paz, são elas: desdobramentos preventivos (*preventive deployment*), *assisting transitions*, *transitional administrations*, *peace support operations*¹², além de repetir as operações de manutenção da paz tradicionais e *wider peacekeeping* e acrescentar à lista as operações de *peace enforcement*. Desse modo, uma parcela dos termos listados pelos autores está esclarecida, devendo-se definir as expressões restantes. Em concordância com os autores, os desdobramentos preventivos se tratam do envio de tropas para a contenção de disputas e prevenção da eclosão de um conflito.

As *assisting transitions* costumam acontecer depois do cessar-fogo, onde as tropas em solo buscam auxiliar a concretização dos acordos e arranjos políticos pós-conflito, contribuindo para o desenvolvimento de uma paz “sustentável” (BELLAMY; WILLIAMS; GRIFFIN, 2010, p. 8), pela própria sociedade. As *transitional administrations* diferem das *assisting transitions* pois estabelecem, com o consentimento das partes em conflito, que as tropas enviadas para a região, após o fim do conflito, têm autoridade e soberania sobre o território para performar funções típicas do Estado e da organização política nacional (BELLAMY; WILLIAMS; GRIFFIN, 2010). Por fim, as *peace support operations* dizem respeito a um combinado de tarefas e funções executadas pelas tropas com o objetivo de estabelecer nas sociedades instituições políticas e econômicas de natureza essencialmente liberal, promovendo a

¹² As traduções para a língua portuguesa de *assisting transitions*, *transitional administrations* e *peace support operations*, não são comumente utilizadas na literatura brasileira sobre operações de paz. Em vista disso, optou-se, no presente trabalho, por manter as expressões originais utilizadas pela literatura estrangeira. Ressalta-se, ainda, que as operações de “desdobramentos preventivos” correspondem à tradução oficial do exército brasileiro (EXÉRCITO BRASILEIRO, 2019)

democracia e os valores liberais através da ação de civis em funções administrativas, de justiça, entre outras (BELLAMY; WILLIAMS; GRIFFIN, 2010).

Isto posto, percebe-se que, embora os autores usem o termo “operações de paz” para designar o grupo como um todo, uma parte de sua lista designa práticas da ONU que são listadas pela organização como de manutenção da paz¹³. Da listagem proposta, apenas duas são diversas das operações de manutenção da paz da ONU: as operações de *peace enforcement*, pois compõe outro instrumento de promoção da paz e as *peace support operations*, uma vez que são, em concordância com a obra dos autores, majoritariamente conduzidas pela Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) ou por coalizões formadas pelos Estados Unidos.

Assim, é possível perceber a existência de diversos conceitos relativos à prática dessas operações, revelando diversos aspectos da atuação internacional da ONU, de outras organizações e Estados no sentido de não somente promover a paz e a estabilização de conflitos, mas agir

2.3 O APARATO INSTITUCIONAL DA ONU PARA AS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ

A ONU é um dos principais atores internacionais que conduz operações de manutenção da paz, contando com um aparato burocrático e institucional que está em constante adaptação para melhor se adequar às necessidades e desafios dos conflitos atuais (AGUILAR, 2015; BELLAMY; WILLIAMS; GRIFFIN, 2010; DIEHL, 2008; UN, 2008). Dessa forma, a organização se dedica a uma série de atividades que giram em torno da implementação de uma operação, movimentando órgãos, membros do Secretariado e diversos departamentos de logística e avaliação especializados para essas práticas (BELLAMY; WILLIAMS, 2014; MINISTÉRIO DA DEFESA, 2013). Nesse sentido, evidencia-se o processo de institucionalização e evolução das operações de manutenção da paz, não somente em números, contingentes e atividades atribuídas, mas na própria estrutura da entidade enquanto utilizando essas práticas como instrumento de promoção da paz.

De acordo com Bellamy e Williams (2014, p. 420, tradução própria): “entre outras coisas, a ONU desenvolveu diretrizes operacionais para a manutenção da paz, requerimentos básicos para os contingentes nacionais, um sistema mais forte de suporte logístico e melhor

¹³ Embora entre os exemplos dados pelos autores tenham figurado o caso de uma operação conduzida pela União Europeia, a título de amostra de desdobramento preventivo, e a implementação de um escritório em Serra Leoa (coordenado pela ONU), as demais atividades citadas pelos autores todas estão presentes na lista da ONU como operações de manutenção da paz.

suporte para o treinamento”. Um dos indícios desse progresso foi o desenvolvimento dos Departamentos de Operações de Paz (DPO, *Department of Peace Operations*) e o Departamento de Apoio Operacional (DOS, *Department of Operational Support*)¹⁴, os quais intentam dar direções e aconselhar as tropas e o CSNU, em relação à conjuntura dos conflitos, acumulando experiência nessa prática e memória institucional (BELLAMY; WILLIAMS, 2014; BELLAMY; WILLIAMS; GRIFFIN, 2010; DIEHL, 2008; MINISTÉRIO DA DEFESA, 2013; UN, 2019d).

Primeiramente, o DPO foi criado como uma resposta ao aumento da complexidade das operações de manutenção da paz na década de 90, tendo em vista a expansão dos mandatos e os novos ideais de paz e segurança vigentes na agenda internacional (BELLAMY; WILLIAMS; GRIFFIN, 2010). No entanto, ainda apresentava uma série de fraquezas institucionais as quais foram apontadas pelo “Relatório Brahimi”, publicado em 2000 (UN, 2000). Dentre diversas críticas à condução das práticas de manutenção da paz, o relatório recomendava que mais responsabilidades e mais recursos fossem atribuídos ao DPO (UN, 2000). O relatório também aconselhou a criação de uma nova unidade que lidasse apenas com as questões logísticas de campo e resultou na criação tardia, do DOS, apenas em 2007 (BELLAMY; WILLIAMS; GRIFFIN, 2010; UN, 2000).

Conforme Fontoura (2005), é o SGNU quem tem as tarefas mais trabalhosas quanto à implementação de uma operação de paz, visto que cabe a ele o planejamento e a execução da mesma, além de uma série de atribuições vindas no CSNU. Também, Uziel (2015, p. 165-166) afirma que:

o Secretariado tem papel central tanto no planejamento em Nova Iorque e assessoria ao CSNU, quanto na condução das atividades no terreno [...] É importante realçar que se espera do Secretário-Geral que vá além do assessoramento técnico e demonstre liderança política, para assistir na formação de consensos em momentos de crise e conduzir diplomacia discreta quando necessário.

Para tanto, de acordo com os autores, o SGNU conta, ainda, com uma equipe especializada, qual seja, seu Secretariado, os sub-Secretários dos departamentos envolvidos, principalmente o DPO e o DOS, e demais conselheiros de diversas áreas (FONTOURA, 2005; UZIEL, 2015). Nesse sentido, Bellamy, Williams e Griffin (2010) e Diehl (2008) ressaltam que

¹⁴ Tanto o DPO quanto o DOS foram recentemente redesignados. O DPO consiste no antigo “Departamento de Operações de Manutenção da Paz” (DPKO, *Department of Peacekeeping Operations*) enquanto o DOS era designado “Departamento de Apoio de Campo” (DFS, *Department of Field Support*) (UN, 2018, 2019d). A tradução “Departamento de Apoio de Campo” é sugestão do documento “Manual de Operações de Paz” do Ministério da Defesa (2013), no entanto, Uziel (2015) também utiliza a tradução “Departamento de Apoio ao Terreno” em sua obra sobre o Brasil e as operações de paz. Nesse sentido, o presente trabalho optou pela tradução empregada pelo documento oficial da República Federativa do Brasil.

em casos de operações mais complexas, outras agências da ONU, relativas a direitos humanos e desenvolvimento, por exemplo, e até outros organismos internacionais, como o Banco Mundial, são chamados a aconselhar e acompanhar o planejamento de uma operação de manutenção da paz.

Por conseguinte, embora perceba-se a grande importância desses atores à condução das atividades de manutenção da paz, devido ao seu conhecimento e prática, o órgão considerado mais significativo e a referência em matéria desses exercícios é o CSNU (BELLAMY; WILLIAMS, 2014). Isso se dá, fundamentalmente, tendo em vista sua atribuição, proveniente dos dispositivos da Carta da ONU, como guardião da paz e da segurança internacionais (BELLAMY; WILLIAMS, 2014; MINISTÉRIO DA DEFESA, 2013; UN, 2008). É formado por quinze Estados-membros da ONU, sendo que cinco - Estados Unidos, Rússia, China, França e Reino Unido – desses integrantes tem assentos permanentes e poder de veto, e os demais Estados-membro da organização pleiteiam vagas eletivas (ONU, 1945). Por conseguinte, tendo em vista a disposição dos integrantes, para que haja a autorização de uma atividade de manutenção da paz, são necessários nove votos a favor e nenhum veto dos membros permanentes (AGUILAR, 2015; DIEHL, 2008; MINISTÉRIO DA DEFESA, 2013).

As operações de manutenção da paz da ONU são autorizadas pelo CSNU através da aprovação de um mandato com os objetivos da operação que é de caráter impositivo, ou seja, de aplicabilidade obrigatória (AGUILAR, 2015; DIEHL, 2008; ONU, 1945; UN, 2008). Conforme a organização, “o Conselho de Segurança responde a crises caso por caso, tendo uma série de opções à sua disposição” (UN, 2008, p. 47, tradução própria), conduzindo-se a análise de cada situação, levando-se em consideração uma série de fatores conjunturais do conflito em questão, avaliando a necessidade e a possibilidade da implementação do exercício. Ainda, é de sua responsabilidade deliberar sobre os pormenores do mandato, mesmo que aconselhado por outras unidades com a DPKO, a DFS e, inclusive, o SGNU. Consoante Aguilar (2015, p. 265):

O mandato que balizará a constituição, estrutura, tipo de tropas, componentes policiais e civis, etc. é debatido entre os membros, debates nos quais os membros do CSNU apresentam suas visões sobre o conflito que está sendo tratado e buscam fazer valer suas opiniões particulares, experiências, aspirações, etc.

Consequentemente, o que se observa é que o SGNU e todo aparato pelo qual ele está amparado se reportam, finalmente, ao CSNU que, com base nas sugestões, determina o tamanho e o recurso destinado às operações a serem implementadas (FONTOURA, 2005; UN, 2008; UZIEL, 2015). Confirma-se, então, a autoridade maior do CSNU em relação às práticas de manutenção da paz sob a égide da ONU, uma vez que todo aparato institucional da organização está voltando para a composição do mandato e decisão final pelo CSNU.

3 EVOLUÇÃO DAS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ: MARCOS HISTÓRICOS E REGULATÓRIOS

A evolução das operações de manutenção da paz está relacionada ao desenvolvimento dessas enquanto práticas da ONU para a estabilização de conflitos e promoção da paz. Esse movimento, durante as sete décadas de atuação da instituição nessa frente, compreendeu uma série de mudanças que vão desde a estrutura organizacional da entidade a novos objetivos e maior abrangência. Evidencia-se, por exemplo, a transformação na própria natureza dessas missões, de modo que tenham passado de meros grupos de observação de cessar-fogo para exercícios mais complexos, com crescente ênfase em aspectos humanitários e na promoção dos valores políticos e econômicos de caráter liberal (CHANDLER, 2004; KENKEL, 2013; PARIS, 2004; RICHMOND, 2002).

Bellamy, Williams e Griffin (2010) identificam nessa transição a passagem da defesa de uma ordem essencialmente vestfaliana para a implementação de ideais cada vez mais pós-vestfalianos¹⁵. Nessa linha, os autores argumentam que as primeiras operações estiveram preocupadas em preservar os princípios básicos do sistema vestfaliano, qual sejam, a concepção de Estado nacional moderno ligada à noção de soberania e não interferência externa (BELLAMY; WILLIAMS; GRIFFIN, 2010; DIEHL, 2008; KENKEL, 2013; RICHMOND, 2002). Dessa maneira, observou-se, em consonância com a literatura, que tinham por alicerce a centralidade da figura do Estado, atuando em conflitos interestatais e preservando as soberanias envolvidas, sem intervir em estruturas políticas internas.

Por outro lado, percebe-se na atualidade uma maior preocupação com a proteção dos direitos humanos e promoção da democracia, atuando-se juntamente às autoridades estatais em funções tipicamente político-administrativas (DIEHL, 2008; KENKEL, 2013). Conseqüentemente, essa reorientação foi acompanhada pela determinação de novas tarefas a serem executados pela equipe da organização, como o monitoramento de eleições e policiamento de regiões, auxiliando os dirigentes nacionais em suas atribuições básicas¹⁶

¹⁵ A ordem vestfaliana está relacionada à centralidade da figura do Estado como ente mais importante das relações internacionais, de modo que esse seja dotado de personalidade jurídica própria e possuindo a exclusividade de atuação dentro de suas fronteiras, sem interferência de outros Estados. A soberania, logo, é a característica resultante desse monopólio de ação (MAZZUOLI, 2002). O sistema vestfaliano e a soberania, bem como a figura do Estado nacional, ou seja, a relação entre Estados soberanos e independentes, constituem a base das relações internacionais.

¹⁶Consoante Paris (2004), as operações mobilizadas pela ONU nos anos 90, tem por objetivo central a estabilização dos conflitos e a pacificação através da “liberalização”. Isso significa, conforme o autor, que para se atingir a paz duradoura, deveriam ser promovidas práticas e políticas relacionadas ao liberalismo ocidental, como a democratização, a realização de eleições periódicas, a defesa de liberdade de expressão e consciência, bem como fomentar a liberalização dos mercados. Nesse sentido, percebe-se a defesa de um modelo de “paz liberal”, de modo que esse sistema tenha sido considerado o ideal para desenvolver e preservar paz sustentavelmente.

(KENKEL, 2013; PARIS, 2004; UN, 2008). Nesse sentido, aponta-se uma relativização do princípio da soberania (BELLAMY; WILLIAMS; GRIFFIN, 2010). Essa virada é percebida, também, pela edição de diversos documentos que buscaram abordar as mudanças do período, como a “Agenda para a Paz” (*An Agenda for Peace*) e a “Responsabilidade de Proteger” (*The Responsibility to Protect*), os quais refletiram e pautaram as ações da ONU nas últimas décadas (BOUTROS-GHALI, 1992; ICISS, 2000).

A mudança descrita se iniciou principalmente no contexto dos anos 90, devido ao fim da Guerra Fria e à euforia internacional com a vitória do liberalismo sobre o socialismo soviético. Essa conjuntura incentivou a proliferação de novos temas na agenda global, relacionando a temática humanitária, por exemplo, a temas mais securitários (BELLAMY; WILLIAMS; GRIFFIN, 2010; SATO, 2000). Constata-se, igualmente, com o fim da rivalidade entre Estados Unidos e União Soviética, maior mobilidade do CSNU e emprego de mecanismos multilaterais para resolução de conflitos (DIEHL, 2008; KENKEL, 2013; RICHMOND, 2002).

Para melhor compreender esse desenvolvimento, convencionou-se na literatura o entendimento do conceito de “gerações” de operações de manutenção da paz (KENKEL, 2013). Todavia, conforme Bellamy, Williams e Griffin (2010) e Kenkel (2013), não há um consenso no que se refere à divisão desses períodos, uma vez que as alterações identificadas são gradativas e cumulativas, aparecem em determinadas missões e se consolidam como práticas regulares posteriormente. Esse é o caso, à título de exemplo, da Operação das Nações Unidas no Congo (ONUC, *United Nations Operation in the Congo*), que foi implementada em 1960 e distinguiu-se das demais atividades da época. Isso se dá posto que foi mobilizada para atuar em meio a um conflito ativo, durante uma guerra civil na região, dispondo de características que se tornariam mais comuns apenas na década de 90 (DIEHL, 2008; FINDLAY, 2002). Verifica-se nesse caso que, enquanto a intervenção em conflitos internos representou uma novidade em relação aos exercícios da ONU do período, subsequentemente, essa prática constituiria a quase totalidade das atividades vigentes (ver em apêndice D).

[...] o progresso das missões foi cumulativo: as gerações são construídas umas sobre as outras, às vezes dentro de uma única missão. As mudanças nos mandatos viram as operações se transformarem de uma geração para outra e, de fato, mandatos típicos das gerações passadas foram emitidos dentro do período de uma geração subsequente (KENKEL, 2013, p. 124, tradução própria)

Por conseguinte, em relação à maioria das operações, pode-se dizer que as atividades reunidas numa certa geração compartilham uma série de características, como o nível de uso da força permitido e as tarefas atribuídas às tropas mobilizadas pela ONU nos mandatos das operações (DIEHL, 2008; FINDLAY, 2002; KENKEL, 2013; RICHMOND, 2002). Ainda,

podem corresponder a determinadas conjunturas específicas da política internacional, como a Guerra Fria, a descolonização e às alterações no cenário internacional na década de 90.

Constata-se, mediante o exposto, uma alteração na própria natureza das operações de manutenção da paz, considerando-se esse fenômeno essencial à compreensão dessas atividades na contemporaneidade. Esse processo será mais profundamente explorado no presente capítulo, cujo objetivo é a compreensão da evolução e adequação dos principais objetivos e práticas utilizados pelos contingentes da ONU para a contenção e estabilização dos conflitos, bem como para a promoção efetiva da paz, no decorrer das décadas de atuação. Para tanto, a seção está dividida em três subseções que correspondem, cronologicamente, aos períodos da Guerra Fria, da década de 90 e do novo milênio, posto que manifestam, em primeira instância, missões com características comuns entre si, influenciadas pela mesma conjuntura internacional. Ainda, apresentaram relevantes documentos e relatórios que sumarizaram, refletiram e deram fundamento a atuação da entidade.

3.1 GUERRA FRIA E AS PRIMEIRAS OPERAÇÕES DE PAZ DE MANUTENÇÃO DA PAZ DA ONU (1948-1989)

O período da Guerra Fria (1945-1989) compreende o estabelecimento e consolidação das operações de manutenção da paz da ONU como um dos mais importantes instrumentos da organização para promoção da paz e segurança internacionais. O conflito citado foi caracterizado pela disputa primordialmente ideológica entre dois modelos político-econômicos liderados por duas superpotências, o capitalismo estadunidense e o socialismo soviético, e pela construção de uma ordem internacional bipolar (ENGERMAN, 2010; WESTAD, 2010). Essa rivalidade se deu tanto no âmbito político e econômico, quanto securitário, tecnológico, social e cultural, impactando de tal maneira o ambiente internacional que é considerada condicionante sistêmico das relações à época (ENGERMAN, 2010; SATO, 2000; WESTAD, 2010).

Consequentemente, as práticas de manutenção da paz da ONU, nessa conjuntura, foram permeadas pelas relações conflitantes entre União Soviética e Estados Unidos, manifestadas claramente através da atuação dessas no CSNU, no qual as duas superpotências buscavam proteger suas zonas de influência (BELLAMY; WILLIAMS; GRIFFIN, 2010). Essa dinâmica se revela no emprego de seu poder de veto, limitando o desempenho do órgão e, logo, balizando as possibilidades de ação dos contingentes da ONU a partir de seus interesses estratégicos (FINDLAY, 2002; KOOPS et al., 2014a, 2014b). Assim, a concepção dos mandatos “limitados” – se comparando com aqueles executados no pós-Guerra Fria –, passou pela lógica

bipolar vigente durante o conflito (DIEHL, 2008; FINDLAY, 2002; KOOPS et al., 2014a; UZIEL, 2015).

Para melhor compreender a conjuntura da época, a literatura salienta dois intervalos de tempo distintos na constituição dessas missões: a “era dourada” (DIEHL, 2008, p. 42), que se estende de 1956 a 1978, e a “década perdida” (DIEHL, 2008, p. 47), que compreende o período de 1978 e 1988. Essa divisão, a partir de 1956, se dá em função da mobilização da UNEF I e do fato que houve uma maior utilização das atividades de manutenção da paz como ferramentas da ONU para a promoção da paz e segurança internacionais no intervalo (BELLAMY; WILLIAMS; GRIFFIN, 2010). Por conseguinte, verifica-se, nesse intervalo de tempo, a composição de onze das dezoito operações instituídas durante toda Guerra Fria (ver em anexo A).

Isto posto, mesmo com a imobilidade do CSNU – em decorrência do tensionamento entre Estados Unidos e União Soviética –, é possível perceber a tentativa da organização de dispor de um nível constante de atividade, agindo à parte do conflito leste-oeste. Observa-se, nesse sentido, um grande número de operações mobilizadas no Oriente Médio no período (ver em apêndice A); posto que a região se manteve relativamente afastada das disputas da Guerra Fria, sem a participação direta das duas superpotências, nem dos demais membros permanentes do CSNU (KOOPS et al, 2014a, 2014b; UZIEL, 2015). Em vista disso, conferiu-se ao órgão importante margem para atuação nesse espaço.

Já a “década perdida” é assim denominada em razão de que correspondeu a um intervalo de dez anos no qual nenhuma nova operação da manutenção da paz da ONU foi constituída. Em conformidade com Diehl (2008), três são os fatores que ocasionaram essa situação: (i) os possíveis conflitos que tipicamente demandariam a presença da organização estavam coibidos pelos interesses estratégicos das duas superpotências, como é o caso do Afeganistão, do Panamá e de Granada, o que acabou por dificultar a composição de um mandato no CNSU devido à possibilidade de utilização do poder de veto de Estados Unidos e União Soviética; (ii) outras regiões com conflitos em andamento, as quais não despertavam a atenção de estadunidenses e soviéticos, já estavam recebendo as tropas da entidade, como as disputas entre Índia e Paquistão, e os confrontos relacionados a tensão árabe-israelense; por fim, (iii) com a renovação das rivalidades na Segunda Guerra Fria, essas práticas passaram a ser vistas como uma opção menos atrativa para a abordar conjunturas conflitivas.

No que diz respeito ao último biênio do período, nos anos de 1988 e 1989 houve uma retomada da atuação da ONU com a implementação de cinco novas operações (ver em anexo A). A constituição dessas missões se deu em decorrência da conjuntura de transição do sistema

internacional com o esgotamento da lógica bipolar e o enfraquecimento da União Soviética (ENGERMAN, 2010; WESTAD, 2010), permitindo maior mobilidade no CSNU para o estabelecimento de novas operações (KOOPS et al., 2014b; SATO, 2000).

No tocante às características das atividades implementadas durante a Guerra Fria, essas correspondem ao conceito de operações tradicionais, de caráter restrito e intrinsecamente ligados à concepção vestfaliana do sistema internacional (BELLAMY; WILLIAMS; GRIFFIN, 2010), prezando-se por questões relativas à soberania dos Estados. Foi nessa conjuntura, de valorização dos aspectos relativos à não interferência em assuntos domésticos, que se estabelecem os três princípios guia das práticas de manutenção da paz da ONU (o consentimento, a imparcialidade e o mínimo uso da força), considerados pela literatura conceitos chave para a compreensão dessas operações durante esse período (BELLAMY; WILLIAMS; GRIFFIN, 2010; DIEHL, 2008; FINDLAY, 2002; KENKEL, 2013).

Verifica-se, desse modo, tanto um quadro reduzido de exercícios desempenhados pelas tropas mobilizadas, quanto um número de situações restrito nas quais os contingentes eram chamados a atuar. Limitavam-se em intervir em casos de cessar-fogo e tréguas de conflito entre Estados, atuando para conter e reduzir o contato das partes militares, isto é, colocavam-se em ambientes nos quais havia se iniciado um processo de paz, com o objetivo de auxiliar em sua preservação (DIEHL, 2008; KENKEL, 2013).

Embora cada missão tenha sua particularidade, o período contou com algumas exceções referentes às características citadas acima. A ONUC¹⁷, comentada anteriormente, manifestou propriedades comuns às operações da época, bem como enfrentou desafios típicos da conjuntura dos anos 90, conforme:

A natureza específica da situação no Congo se prestou à inovação, mesmo ao abrir caminho para eventos e dilemas imprevistos. A experiência da ONUC prenunciou muitos dos desafios enfrentados pelas operações da ONU no período pós-Guerra Fria - o caráter intra-estatal do conflito, a natureza mutável do consentimento, o uso da força por e contra o pessoal da ONU e mudança de condições no terreno (BOULDEN, 2014, p. 11, tradução própria)

Constata-se, assim, a constituição de uma operação mais complexa que aquelas usualmente mobilizadas no período, controversa devido à problemática do uso da força – contrariando um dos três princípios basilares à das práticas de manutenção da paz à época - e

¹⁷ O estabelecimento da ONUC partiu da necessidade de contenção do conflito entre a Bélgica e o Congo, sua ex-colônia. Foi criada em 1960 para resolver o conflito logo após a declaração de independência do Congo e consistiu no envio de assistência militar para supervisionar a retirada das forças belgas do território, no suporte para a restauração da ordem e das leis e na prevenção de uma guerra civil pós-independência (BOULDEN, 2015; DIEHL, 2008)

os altos gastos empreendidos pela ONU para a execução dessas tarefas (BELLAMY; WILLIAMS; GRIFFIN, 2010; BOULDEN, 2014; DIEHL, 2008).

Por outro lado, enquanto o Grupo de Assistência das Nações Unidas para o Período de Transição (UNTAG, *United Nations Transition Assistance Group*)¹⁸, na Namíbia, igualmente configurou um dos casos de operações que mesclaram características de dois períodos distintos, essa se deu na conjuntura do final da Guerra Fria, conferindo maior liberdade para sua atuação (DIEHL, 2008; HOWARD, 2014; KOOPS et al., 2014a). Dessa maneira, ao passo que a ONUC foi implementada ainda na década de 60, constituindo-se como uma das primeiras operações de manutenção da paz da ONU, a UNTAG foi mobilizada apenas no ano de 1989, no período de transição entre as missões tradicionais para aquelas multidimensionais do pós-Guerra Fria. Portanto, apresentou de forma incipiente características típicas das missões dos anos 90 (HOWARD, 2014). Evidenciam-se na UNTAG atividades de DDR, monitoramento de processos eleitorais, objetivos centrais mais políticos que militares, diversas inovações que seriam aproveitadas em casos semelhantes a partir dali (DIEHL, 2008; HOWARD, 2014).

Com isso em vista, aponta-se que o biênio de 1988 e 1989 se tratou de um período de transição, com a aproximação do fim da Guerra Fria e do condicionante bipolar das relações político-estratégicas internacionais, de maneira que as operações implementadas no intervalo tenham sido influenciadas por essa conjuntura (DIEHL, 2008; SATO, 2000). Por conseguinte, as atividades de manutenção da paz começaram a adquirir novas formas e práticas mais complexas, permitidas pelo enfraquecimento da União Soviética e ascensão da ideologia liberal, fomentando novas diretrizes para a condução desse exercício na década seguinte (DIEHL, 2008; KOOPS et al, 2014b; PARIS, 2004).

3.2 ASCENSÃO E QUEDA DAS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ: “AGENDA PARA A PAZ” E A CRISE DOS ANOS 90 (1990-2000)

A década de 90 é marcada por uma série de transformações no sistema internacional que foram sinalizadas pela dissolução da União Soviética e fim dos tensionamentos ideológicos, caracterizando o encerramento da Guerra Fria e a vitória dos Estados Unidos (ENGERMAN, 2010; LINDGREN-ALVES, 2018; SATO, 2000; WESTAD, 2010). Assim, sob o clima de euforia liberal, questões que começaram a ser discutidas na década anterior ganham maior relevância, refletindo a inserção internacional dos Estados e a atuação da ONU na época

¹⁸A UNTAG foi estabelecida com o objetivo de auxiliar na realização de eleições após o fim da guerra civil na Namíbia, decorrente de conflitos entre representantes do domínio sul-africano e forças da Organização do Povo do Sudoeste Africano, exército de libertação namibiano (HOWARD, 2014).

(LINDGREN-ALVES, 2018; SATO, 2000). O CSNU tem papel fundamental nesse contexto, pois admite um conjunto de “novas ameaças” à segurança internacional, conferindo maior importância a pautas humanitárias – direitos humanos, mudança climática, segurança alimentar, de saúde e gênero constituem nova agenda securitária (BELLAMY; WILLIAMS; GRIFFIN, 2010; GÓMEZ; GASPER, 2014).

Por conseguinte, as operações de manutenção da paz foram consideravelmente influenciadas pela nova conjuntura pois, através da atuação do CSNU, as questões de ordem humanitária passaram a compor os mandatos das missões instituídas no período, tornando-se requisitos essenciais à promoção da paz visada pela ONU (DIEHL, 2008; KENKEL, 2013; UZIEL, 2015). Nesse sentido, indica-se desenvolvimento qualitativo das práticas em relação ao período passado, bem como identifica-se a expansão em termos quantitativos (BELLAMY; WILLIAMS; GRIFFIN, 2010; BOUTROS-GHALI, 1998).

No que diz respeito à última, verifica-se, primeiramente, um aumento da demanda por esse instrumento, provocado, principalmente, pelo aumento no número de guerras civis no período (DIEHL, 2008; MACK, 2007). Da mesma forma, observa-se a facilitação da constituição de novas missões, como consequência do fim da paralisia do CSNU, após o esfacelamento da União Soviética, e a adoção de uma postura mais conciliatória da China no que diz respeito a essas práticas (BELLAMY; WILLIAMS; GRIFFIN, 2010; DIEHL, 2008; FAGANELLO, 2013; UZIEL, 2015). Igualmente, é possível perceber que Estados sem tradição com a manutenção da paz passaram a ver na colaboração com esses exercícios uma maneira de aumentar sua reputação no cenário mundial e uma ferramenta estratégica para se inserir internacionalmente, contribuindo com recursos e contingentes militares, auxiliando na promoção dessa prática e na execução de tarefas mais complexas e custosas por parte das tropas em solo (KOOPS et al, 2014b).

Conforme previamente aludido, no que concerne à expansão qualitativa, constatou-se um maior engajamento da comunidade internacional em guerras civis, que estavam se expandindo numericamente durante o período (BOUTROS-GHALI, 1998; MACK, 2007). Esse envolvimento se deu por meio do estabelecimento das operações de manutenção da paz, o que representou um grande desafio para a ONU, tendo em vista que interviam em ambientes mais voláteis e disputas mais complexas, isto é, de mais difícil resolução (KENKEL, 2013; KOOPS et al., 2014b). Nesse sentido, a emergência de novos temas, principalmente a agenda de direitos humanos e da democracia liberal, fomentou o emprego de novas diretrizes e práticas para abordar esses conflitos, agregando dimensões políticas e instituindo funções civis às tropas mobilizadas (BOUTROS-GHALI, 1998; DOYLE, 1998; KENKEL, 2013; PARIS, 2004).

Essas novas propostas, então, tornaram-se elementos essenciais para compreender a atuação da ONU em relação a esse instrumento nos anos 90. A entidade passou a estabelecer esses fatores como fundamentais à prática de manutenção de paz e a promoção da paz em si, determinando que questões de ordem política e econômica liberais fossem implementadas através dessas.

Desse modo, percebe-se tanto uma expansão no número de operações implementadas desde o ano de 1991 (ver em anexo A), quanto uma mudança na própria natureza dessas, atuando em tarefas diversificadas, que não pretendiam somente cumprir objetivos militares (DIEHL, 2008; FAGANELLO, 2013; KENKEL, 2013). Conforme Koops et al. (2014b, p. 4, tradução própria): “as missões tornaram-se multidimensionais, incluindo tarefas nas áreas de segurança, fortalecimento institucional, recuperação econômica, desarmamento e reintegração de ex-combatentes, facilitação de processos políticos e eleições”.

Esse modelo foi amplamente aplicado no continente africano, onde verificou-se o lançamento de dezesseis novas operações, tornando a região a que mais recebeu operações da ONU no período (ver em apêndice B). Conforme os dados da organização, é possível constatar, igualmente, grande presença das tropas da organização na Europa oriental, atuando nos diversos conflitos relacionados à dissolução da Iugoslávia, com a constituição de oito novas missões que mesclavam características tradicionais e multidimensionais. Por outro lado, no Oriente Médio, região na qual a entidade atuou mais vezes no período anterior, foi constituída apenas uma nova operação (ver em apêndice B). Essa mudança ressalta a maior preocupação da ONU em intervir em conflitos internos aos Estados, bem como a promoção de uma agenda mais humanitária, voltada à defesa dos direitos humanos, fomento da democracia e valores políticos ocidentais e liberalização dos mercados (BELLAMY; WILLIAMS; GRIFFIN, 2010; PARIS, 2004; RICHMOND, 2002).

Portanto, observou-se, no período, o desenvolvimento das operações de manutenção tradicionais para modelos de atuação mais complexos e multidimensionais (DOYLE, 1998; KENKEL, 2013). A literatura aponta ainda que, a partir dessas inovações, essa ferramenta passou a promover princípios pós-vestifalianos, isto é, argumenta um declínio da concepção tradicional de soberania, em prol de práticas que intervinham diretamente em questões típicas de administração política interna (BELLAMY; WILLIAMS; GRIFFIN, 2010; KOOPS et al., 2014b; RICHMOND, 2002). Essa discussão adquire grande relevância após a virada do milênio, com a concepção do documento sobre a “Responsabilidade de Proteger”, que tem por objetivo debater e conceituar o vocábulo soberania frente às preocupações humanitárias em ascensão na agenda internacional.

Tendo em vista essa conjuntura de valorização de tarefas de maior interferência em questões típicas de gerência interna estatal, agregando dimensões político-institucionais em benefício do fortalecimento das capacidades dos Estados, muitos autores sugerem que essas novas missões sejam categorizadas como operações de construção da paz (DIEHL, 2008; DOYLE, 1998; DOYLE; SAMBANIS, 2006; KENKEL, 2013; RICHMOND, 2002). Todavia, muitos dos exemplos trazidos por essa literatura são categorizados pela ONU como operações de manutenção da paz (ver em anexo A). Nesse sentido, Faganello (2013) argumenta que essas missões passaram a ser articuladas juntamente às de construção da paz, de modo que aquelas preparem e estabilizem o ambiente para a próxima etapa, desempenhando, para tanto, algumas atividades características dessas, de maneira preliminar.

Esse movimento de conjugação de uma agenda humanitária com a temática securitária tradicional, foi incentivado pela produção da “Agenda para Paz” em 1992 pelo SGNU da época, Boutros Boutros-Ghali¹⁹. No documento, Boutros-Ghali (1992) reconhece a mudança na dinâmica das relações internacionais do período, bem como as “novas dimensões da insegurança” (BOUTROS-GHALI, 1992, p. 2, tradução própria). Dessa forma, a autoridade compreende o CSNU e os instrumentos da paz da ONU como peças fundamentais para abordar essa nova problemática, ressaltando a centralidade da figura do Estado e da soberania. Todavia, admite também a flexibilidade dos três princípios guia dessas operações, em resposta às diferentes necessidades dessas práticas e à sua evolução até então. Reconhece, como consequência, a centralidade das atividades de construção da paz nesse contexto, considerando essencial sua relação com a manutenção da paz para a obtenção de resultados melhores e mais duradouros. Percebe-se, por parte do SGNU, o reconhecimento da importância da atuação da ONU para a promoção da paz e preservação da segurança internacional, através de suas ferramentas, evidenciando-se as práticas de manutenção e construção, em posição central nessa função.

Logo, verifica-se que:

Entre os anos de 1988 e 1993, a ONU criou vinte novas operações de paz [...] esse período experienciou, primeiramente, comprometimento e gradual expansão das operações de paz conduzidas em linhas similares àquelas praticadas durante a Guerra Fria e só então a emergência de um novo tipo de operação na Somália e na Bósnia (BELLAMY; WILLIAMS; GRIFFIN, 2010, p. 107)

Por conseguinte, enquanto as primeiras missões estabelecidas na década de 90 ainda apresentavam muitos aspectos da orientação tradicional dessas atividades, a partir do

¹⁹ Boutros Boutros-Ghali foi o sexto SGNU da ONU, atuando em um único mandato que iniciou em 1992 e foi finalizado em 1997.

estabelecimento da Força de Proteção das Nações Unidas (UNPROFOR, *United Nations Protection Force*), da Operação das Nações Unidas na Somália I (UNOSOM I, *United Nations Operation in Somalia I*) e do lançamento da “Agenda para Paz”, entre 1992 e 1993, inaugurou-se um novo modelo de condução para as operações de manutenção da paz no período (BOUTROS-GHALI, 1992; DIEHL, 2008; KENKEL, 2013).

Embora a apresentação desse documento tenha sido bem recepcionada pela comunidade internacional e alguns importantes sucessos tenham sido alcançados por operações mais complexas, três missões se tornaram destaques extremamente negativos devido a falhas que resultaram em grandes massacres das populações locais na Somália, Bósnia e Ruanda²⁰ (KENKEL, 2013; KOOPS et al., 2014b). Esses três resultados desastrosos colocaram em xeque o desenvolvimento desse instrumento em todo período. A situação levou o SGNU a editar um novo documento, o “Suplemento à Agenda para Paz” (*Supplement to an Agenda for Peace*), em 1995, reconhecendo os erros e atribuindo as falhas a insuficiências logísticas, de informação e de recursos, e mandatos inadequados e muito ambiciosos para as capacidades da organização, entre outros aspectos (BOUTROS-GHALI, 1995). Conforme Kenkel (2013, p. 129, tradução própria):

O crescente lapso entre as tarefas e os resultados esperados das operações da ONU e os meios à sua disposição - tanto materiais quanto em termos de restrições à capacidade de impor o cumprimento militar de seus mandatos - levaria a três missões devastadoramente fracassadas, cujas lições levariam a um profundo repensar das operações de paz da ONU.

As três operações em questão são a Missão de Assistência das Nações Unidas para Ruanda (UNAMIR, *United Nations Assistance Mission for Rwanda*), a UNPROFOR, na Bósnia e na Croácia, e a UNOSOM I e II, na Somália (FAGANELLO, 2013; KENKEL, 2013).

²⁰ A disputa na Somália diz respeito ao fim da guerra civil no país. Essa chegou ao fim em 1991 com a retirada do General Mohamed Siad Barre do poder por seus antagonistas e forças armadas. No entanto, não se chegou, entre esses opositores, a um consenso sobre quem deveria ser a nova liderança política do país, resultando em um novo conflito e impossibilitando a formação de um governo (WILLIAMS, 2014b, 2014c). Dessa forma, tem-se como consequência o deslocamento de uma parcela considerável da população, bem como o acentuamento de problemas como miséria, fome, e a disseminação de doenças. Já o conflito na Bósnia e na Croácia, de acordo com Tardy (2014a, 2014b), tem origem na dissolução da Iugoslávia após a morte de seu ex-líder político, Josip Broz Tito, e no fim da Guerra Fria. Esse esfacelamento se deu tendo em vista a ascensão de pretensões independentistas por parte das repúblicas que compunham o Estado e aspirações nacionalistas por parte da minoria sérvia que governava o país. Essas disputas rapidamente se transformaram em luta armada entre as diferentes etnias que integravam a Iugoslávia, que se utilizaram de diversos artifícios durante a guerra civil, utilizando-se, inclusive, de técnicas de limpeza étnica como arma de guerra no decorrer do conflito (TARDY, 2014a, 2014b). Por fim, a necessidade da presença da ONU em Ruanda esteve relacionada ao conflito étnico que se iniciou com a reivindicação de poder político dos Hutus, que tomaram o poder e passaram a promover sistematicamente o genocídio da população Tutsi, caracterizando-se uma grande tragédia em questões humanitárias (MELVERN, 2014a, 2014b).

Conforme a literatura, as três regiões atravessam conflitos civis complexos e enfrentaram, essencialmente, mandatos inadequados, mal geridos e mal implementados para contextos de hostilidades em andamento (BELLAMY; WILLIAMS; GRIFFIN, 2010; DOYLE, 1998; DOYLE; SAMBANIS, 2006; FAGANELLO, 2013). Ainda, consoante Faganello (2013), somou-se a essa situação a falta de experiência da ONU em lidar com esses novos contextos de conflito, de modo que os resultados negativos tenham sido intensificados. A falta de estrutura e recursos da própria organização para agir nesses casos de difícil resolução refletiu-se também na atuação das tropas em solo, que, sem mandatos adequados, presenciaram os sucessivos massacres perpetrados durante os conflitos sem poder de reação (THAROOR, 2008). De acordo com Bellamy e Williams (2014, p. 419-420, tradução própria):

a abordagem tradicional da manutenção da paz da ONU e os recursos disponibilizados pelos Estados membros mostrou-se insuficiente para cumprir as ambiciosos mandatos do Conselho de Segurança. Em ambientes onde a paz e os acordos de cessar-fogo eram muitas vezes precários, os gestores da paz eram confrontados repetidamente com um terrível dilema: soldado com recursos limitados, autoridade e apoio político oferecido pela sociedade internacional ou advogar pela retirada.

Ao fim, o total de perdas humanas relativos a esses três desastres foram incalculáveis e colocaram as operações de manutenção da paz da ONU sob suspeição da comunidade internacional e muito criticadas por toda mídia mundial (KOOPS et al., 2014b; THAROOR, 2008). Como resultado, a literatura identifica que além da catástrofe de caráter humanitário, por consequência desses desdobramentos, percebeu-se uma deterioração da imagem da própria entidade e de suas operações de manutenção da paz. Ainda, conforme os autores, muitos Estados apoiadores optaram por se afastar dessa prática frente a essa conjuntura. Logo, no restante do período, a entidade buscou remodelar suas práticas para a virada do milênio, editando uma série de documentos que serviriam para fundamentar as futuras operações no século XXI, bem como adotou uma postura mais cautelosa para as operações em curso e para novas mobilizações (BELLAMY; WILLIAMS; GRIFFIN, 2010).

3.3 O SÉCULO XXI: REFORMA DAS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ E NOVOS DESAFIOS

A dinâmica das operações de manutenção da paz da ONU instituídas no século XXI está intrinsecamente relacionada às falhas verificadas no período anterior, de maneira que uma das principais preocupações da organização para o novo milênio tenha sido a reestruturação dessas práticas, tendo por objetivo diagnosticar e corrigir os erros anteriores. O SGNU da época, Kofi

Annan²¹ (1998), avaliou essas dificuldades, ressaltando, no entanto, a importância da atuação da entidade em conflitos e da mobilização da comunidade internacional para promover a estabilização de disputas violentas. Consoante a autoridade: “a organização deve enfrentar a realidade, adaptando-se e aprendendo, atuando de modo diferente e fortalecendo sua maquinaria para servir ao mundo da melhor maneira” (ANNAN, 1998, p. 186, tradução própria). Seus esforços seriam peça fundamental para a retomada da confiança dos demais atores internacionais nas práticas de promoção de paz da ONU (FAGANELLO, 2013).

A tônica do período, conseqüentemente, foi a reorganização dessa prática, principalmente na perspectiva logística, institucional, com aspectos conceituais também colocados em pauta. Ainda, uma série de documentos foi desenvolvida a fim de sumarizar a reformulação e, também, retomar a credibilidade perdida, ao buscar reconhecer os erros cometidos anteriormente e propor soluções para a superação dos limites identificados anteriormente. A edição desses faz parte de um conjunto de elementos que possibilitou, novamente, a expansão dos exercícios de manutenção da paz da ONU (FAGANELLO, 2013; TARDY, 2014c), são eles: (i) a atuação do SGNU em reconquistar a credibilidade da comunidade mundial, incentivando a produção de documentos, pesquisa e pareceres dos entes internacionais sobre a condução dessas operações e os erros cometidos no passado; (ii) a preocupação dos Estados com causas humanitárias, tendo em vista a continuidade de conflitos com severas violações de direitos humanos, como aqueles na península balcânica; por fim, (iii) o surgimento de novos atores, tanto Estados quanto organizações regionais, engajados com essa prática, evidenciando-se potências emergentes, como África do Sul, Brasil e Índia, e a União Africana (UA) (BELLAMY; WILLIAMS; GRIFFIN, 2010; FAGANELLO, 2013; TARDY, 2014c).

A partir disso, verificou-se a continuidade da política de promoção dos direitos humanos praticada na década de 90 de desempenho atividades civis, de policiamento e militares e de exercício de funções típicas das instituições internas aos Estados (ver em apêndice D) (FAGANELLO, 2013; ICISS, 2001; UN, 2000, 2003, 2008). Essa política foi facilitada pela melhor institucionalização das estruturas da entidade, maior eficiência na alocação de recursos, de uma maior importância dada à profissionalização das tropas em solo e da maior disponibilidade de investimentos, tendo em vista a retomada da credibilidade dessas atividades e proliferação de novos atores envolvidos nesse processo (BELLAMY; WILLIAMS; GRIFFIN, 2010; TARDY, 2014c). Essas questões se tornaram, então, temáticas constantes da ONU em

²¹ Kofi Annan foi o sétimo SGNU da ONU por dois mandatos consecutivos de cinco anos, dessa forma, permaneceu na posição desde 1997 até o ano de 2007.

relação à organização de suas operações, tendo em vista que ainda é possível observar a persistência de algumas dificuldades referentes, principalmente, a ambientes perigosos em contexto de conflitos internos complexos, uma vez que requerem maior dispêndio e a necessidade execução de tarefas mais difíceis por parte dos contingentes mobilizados²² (TARDY, 2014c; KOOPS et al., 2014c).

Assim, identificam-se duas grandes tendências no que diz respeito à condução das operações de manutenção da paz para o século XXI, bem como com relação à sua percepção pelos atores internacionais: primeiramente, percebe-se, no novo milênio, uma tentativa de extensão dos esforços pretendidos no início dos anos 90, a partir de práticas multidimensionais, com atribuições civis, policiais e militares, para auxiliar na contenção e estabilização dos conflitos e agir preliminarmente para a construção da paz, com maior sucesso que na década anterior (FAGANELLO, 2013; UN, 2000, 2003, 2008). Em segundo lugar, em concordância a literatura, observa-se a maior disposição de recursos e tropas disponibilizados pelos Estados-membros, tendo por resultado a expansão dos investimentos nesse exercício, possibilitando-se a expansão das operações de manutenção da paz da ONU no período e a execução de tarefas com maior nível de complexidade (KOOPS, et al., 2014c; GPOR, 2018; PETER, 2019; UZIEL, 2015). Consoante Koops, et al. (2014c, p. 1-2):

Pela primeira vez em sua história, em 2010, a ONU mobilizou mais de 100.000 soldados da paz uniformizados, a grande maioria dos quais foi enviada para a África. [...] Enquanto em 1999-2000 o custo anual da manutenção da paz da ONU foi de US \$ 1,32 bilhão; em 2008-9, ele subiu para mais de US \$ 7 bilhões, chegando a US \$ 7,84 bilhões em 2011-12. Para colocar esses números em perspectiva histórica, aproximadamente 75% de todo o custo da manutenção da paz da ONU desde 1948 foram gastos entre 1999 e 2013.

Percebe-se, desse modo, a disposição da organização em continuar atuando internacionalmente na estabilização e resolução de conflitos através de seus instrumentos da paz, designando uma parcela considerável de seus recursos com essa finalidade.

O desenvolvimento dessas operações no período também foi marcado pela produção de diversos documentos relativos a marcos regulatórios, como o “Relatório Brahimi”, a “Responsabilidade de Proteger”, a “Doutrina Capstone” e a “Agenda Novos Horizontes”. Esses objetivaram reformular concepções essenciais à condução das operações de manutenção da paz,

²² Em conformidade com Bellamy, Williams e Griffin (2010), esse foi o caso da Missão das Nações Unidas na Libéria (UNMIL, *United Nations Mission in Liberia*), da Operação das Nações Unidas na Costa do Marfim (UNOCI, *United Nations Operation In Côte D'Ivoire*), da Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUC, *United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo*) e na Missão das Nações Unidas para a estabilização no Haiti (MINUSTAH, *United Nations Stabilization Mission in Haiti*), que foram mobilizadas em ambientes voláteis, com rápidas mudanças no equilíbrio de forças da região, o que limitou a atuação dos contingentes civis e militares mobilizados.

refletir as falhas anteriores, propor soluções, novas práticas e métodos, para tanto, procurou-se reforçar as instituições burocráticas da organização para essas atividades, de forma a especializar o planejamento, desempenho e alocação de recursos da entidade para essa finalidade (TARDY, 2014c; UZIEL, 2015).

Desse modo, frente à importância desses documentos para a compreensão das operações de manutenção da paz da ONU a partir de 2000, serão tratados na sequência sua constituição e consequências à condução dessas práticas no período.

3.3.1 O “Relatório Brahimi”

O “Relatório Brahimi” foi um documento produzido com o objetivo de refletir o fenômeno das operações de manutenção da paz, principalmente após as falhas que resultaram em severas violações de direitos humanos durante os anos 90 e que foram largamente divulgadas na mídia internacional, desqualificando o papel da ONU no tocante à condução de práticas de estabilização dos conflitos e promoção da paz (DURCH et al., 2003). A partir das situações experienciadas pelos erros cometidos anteriormente, no que diz respeito a concepção das operações do período e a atuação das tropas em solo, um grupo de especialistas foi formado pela ONU, incumbido de “identificar as principais fraquezas das operações de paz da ONU e fazer recomendações práticas para superar essas fraquezas” (BELLAMY; WILLIAMS; GRIFFIN, 2010, p. 129, tradução própria). Nesse sentido, Durch et al. (2003) ressalta que foi possível constatar a atuação da ONU no sentido de adotar grande parte das recomendações sugeridas pelos especialistas, no entanto, Bellamy, Williams e Griffin (2010) apontam que esse processo não se deu de forma gradual e imediata, argumentando, portanto, uma implantação limitada dessas diretrizes.

A literatura ainda indica que as orientações recomendadas possuíam caráter logístico, isto é, reconheciam as falhas do período anterior e propunham ações relativas à efetividade, a mobilização das tropas e a aspectos institucionais da organização (BELLAMY; WILLIAMS; GRIFFIN, 2010; DURCH et al., 2003; UZIEL, 2015). Evidenciam-se no documento a preocupação com a continuidade da atenção às questões humanitárias e de defesa dos direitos humanos, e a importância dos três princípios norteadores das operações de manutenção da paz da ONU, embora com ressalvas que serão desenvolvidas na seguinte seção (FAGANELLO, 2013; UN, 2000). Igualmente, identifica-se que as indicações sugeridas faziam referência fundamentalmente à condução das operações de manutenção da paz no âmbito da ONU – à atuação do CSNU, do SGNU, da composição do mandato e da organização burocrática da

entidade para essas práticas – e às tropas em solo – principalmente à mobilização rápida desses contingentes, à tomada de decisões e às competências comunicativas entre sede da entidade e as unidades militares em exercício da missão (BELLAMY; WILLIAMS; GRIFFIN, 2010; DURCH et al., 2003; UN, 2000).

Com isso em vista, embora os pontos abordados pelo relatório sejam conectados e complementares, o documento é dividido em uma série de tópicos os quais fazem referência a diferentes aspectos do planejamento, criação, mobilização e desenvolvimento de uma operação da manutenção da paz. Logo, esses podem ser categorizados em diferentes grupos: (i) “o aperfeiçoamento da coleta de informações e capacidade de análise e planejamento estratégico” (UN, 2000, p. 12, tradução própria), que se relaciona com o aperfeiçoamento da tomada de decisões no âmbito da ONU e a especialização da alocação de recursos e da estrutura burocrática da organização para o planejamento e condução dessa ferramenta – que também contou com a sugestão de criação de escritórios e unidades qualificadas para diferentes questões, como a pauta de direitos humanos, “lições aprendidas” (*lessons learned*), divulgação de informações, entre outros (DURCH et al., 2003; UN, 2000); (ii) a otimização dos mandatos, através da atuação do CSNU, no sentido informar o órgão de modo mais preciso e realista em relação às condições do conflito debatido, com a finalidade de determinar possibilidades de atuação e objetivos verossímeis, a partir das capacidades reais da organização no tocante à disponibilidade de recursos e tropas e circunstâncias verificadas na disputa em questão (BELLAMY; WILLIAMS; GRIFFIN, 2010; UN, 2000; UZIEL, 2015); (iii) a rápida e efetiva implementação dos contingentes militares e/ou civis, que se relaciona diretamente à atuação da entidade para organizar seus efetivos e operar de maneira mais ágil, a fim de evitar, em situações voláteis de conflitos internos, o escalonamento rápido das disputas e o aumento dos níveis de violência (BELLAMY; WILLIAMS; GRIFFIN, 2010; UN, 2000).

Esses são alguns dos aspectos levantados pelo relatório considerados essenciais para reformar a condução das operações de manutenção da paz a partir de sua divulgação, tendo em vista os erros cometidos do período anterior. Consequentemente, é possível observar que muitos dos pontos apresentados pelo documento referem-se diretamente às falhas cometidas na UNAMIR, na UNPROFOR e UNOSOM I e II, consistindo em uma resposta direta da organização à conjuntura da década anterior (BELLAMY; WILLIAMS; GRIFFIN, 2010; UN, 2000). Desse modo, uma das questões mais importantes manifestadas pelo “Relatório Brahimi” foi o desenvolvimento da prática das “lições aprendidas”, incentivando, no âmbito da ONU, a reflexão acerca de seus insucessos e a proposição de soluções, e a criação de futuros documentos para especializar cada vez mais essa ferramenta.

3.3.2 A “Responsabilidade de Proteger”, a relativização da “Santíssima Trindade” e a questão da soberania no século XXI

Como anteriormente exposto, a década de 90 é marcada por transformações na temática da segurança internacional o que influenciou qualitativamente a condução das operações de manutenção da paz do período (BELLAMY; WILLIAMS, 2014; BOUTROS-GHALI, 1998; KOOPS et al., 2014b). Esse movimento correspondeu a ampliação da significação de segurança e paz, temática que foi largamente observada nas pautas de organismos internacionais e na inserção de Estados no sistema global na época. Dessa forma, esse contexto refletiu-se na atuação das práticas de manutenção da paz e suscitou debates relativos à soberania e não ingerência em assuntos internos, bem como à promoção de ideias essencialmente liberais durante o exercício dessas operações (TARDY, 2014c).

Dessa maneira, o documento denominado “Responsabilidade de Proteger” foi desenvolvido com a finalidade de abordar a temática da soberania no século XXI (FAGANELLO, 2013; ICISS, 2001). A necessidade de uma nova conceptualização do termo se deu em função da perpetração de severas violações a direitos humanos e a impossibilidade de intervenção da comunidade internacional em muitas dessas situações. Esse debate evidenciou, ainda, a tensão existente entre os artigos relativos ao respeito à soberania e à proteção de direitos humanos dispostos na Carta da ONU, que acabavam por criar um impasse no que diz respeito à intervenção internacional em casos, principalmente, de violação de garantias fundamentais (FAGANELLO, 2013; MAZZUOLI, 2002; UZIEL, 2015).

Por conseguinte, a Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal (ICISS, *International Commission on Intervention and State Sovereignty*) (2001), buscou atualizar esse conceito para o novo milênio, buscando, para tanto, harmonizá-lo com a agenda humanitária da ONU. Propôs-se, nesse sentido, a compreensão do conceito de soberania permeado pela ideia de responsabilidade, isto é, a entidade rejeitou a concepção tradicional de integridade territorial e não intervenção, entendendo que a soberania no século XXI deveria estar atrelada à responsabilidade dos Estados de assegurar a proteção de direitos humanos em seu território (ICISS, 2001).

Igualmente, ressalta-se a responsabilidade da comunidade internacional por agir em situações nas quais observam-se graves violações desses direitos, de modo que seja possível observar, a partir dessa proposição, uma gama mais variada de possibilidades de intervenção internacional por parte da entidade. Dessa forma, justifica-se, por exemplo, a intervenção da ONU através de operações de manutenção da paz não apenas em contextos de conflitos, mas

em conjunturas nas quais se identificam atos que atentem à preservação de direitos humanos. Em concordância com Faganello (2013, p. 156):

O relatório R2P [“Responsabilidade de Proteger”] prestou-se a estudar o chamado ‘direito de intervenção humanitária’, que busca verificar em que situações é apropriado aos Estados empreender ações coercitivas – em particular, as militares – contra outro Estado tendo como finalidade proteger pessoas que nele estejam correndo risco de morte. O tema central do relatório é, portanto, a ‘responsabilidade de proteger’, que se consubstancia na ideia de que Estados soberanos têm a responsabilidade primária de proteger seus próprios cidadãos [...], mas, no caso de relutância ou incapacidade para fazê-lo, tal responsabilidade deve ser exercida pela comunidade de Estados.

Isto posto, argumenta-se, a partir da conjuntura observada nos anos 90, um movimento de relativização da soberania, que também se refletiu nos princípios guia das operações da manutenção da paz (BELLAMY; WILLIAMS; GRIFFIN, 2010; DIEHL, 2008). Observa-se que, embora esses princípios de atuação tenham sido constantemente reiterados pelos documentos editados no âmbito da ONU, seus conceitos e utilização se diferiram daqueles empregados inicialmente. Em conformidade com Diehl (2008), esse processo compõe o fenômeno de desenvolvimento dessas práticas e de adaptação a novas conjunturas e necessidades dos conflitos no século XXI.

Em relação ao consentimento, Annan (1998) defende sua relativização, justificando que, com a mudança da natureza dos conflitos e o conseqüente enfraquecimento das autoridades estatais, o consentimento absoluto não é mais possível. Com isso em vista, argumenta-se que, nessas situações, a ONU não deveria se abster de intervir em contextos de hostilidade e violência, contentando-se com o consentimento parcial ou, mesmo, a ausência desse (BELLAMY; WILLIAMS; GRIFFIN, 2010). Já Diehl (2008) aponta que, a partir de uma maior atuação da entidade em conflitos de caráter interno, a imparcialidade também passou a ser utilizada de maneira diferente da original, percebendo-se que, em certos casos, as tropas mobilizadas passaram a auxiliar os governos das regiões em que estavam atuando contra grupos paraestatais. Em outros casos, segundo o autor, constituíram, inclusive, partes centrais dos conflitos em andamento. Por fim, a evolução do uso da força constitui debate à parte, constatando-se, ao longo de todo período no qual as operações de manutenção da paz foram empregadas, o aumento de sua permissividade, da utilização apenas para autodefesa, à defesa do mandato, da missão e de civis, condição que tem gerado inúmeras discussões na comunidade internacional e na literatura especializada em operações de manutenção da paz (DIEHL, 2008; FAGANELLO, 2013; FINDLAY, 2002 UN, 2000, 2008).

Questiona-se amplamente o papel dessas atividades e da ONU para o novo milênio, uma vez que deixaram de constituir meros instrumentos de monitoramento de acordos de cessar

fogo, para práticas complexas com alto grau de intervenção nas sociedades nas quais atuam. Assim, agem no sentido de promover equilíbrio forças e orientações políticos e econômicos condizentes com os interesses e valores da organização (PARIS, 2004; PROENÇA JR., 2002; RICHMOND, 2002). Essa tendência fomentou diversas críticas a essa ferramenta, no entanto, não se identifica ainda forte oposição, por parte dos atores internacionais, à continuidade de sua utilização (TARDY, 2014c). Logo, é possível perceber que esse documento auxiliou na reestruturação e legitimação conceitual desse instrumento para o novo milênio, de modo que esse siga constituindo uma das mais importantes ações da ONU para novo milênio.

3.3.3 A “Doutrina Capstone” e a “Agenda Novos Horizontes”

A “Doutrina Capstone” e a “Agenda Novos Horizontes” correspondem à tentativa de constante especialização da ONU em relação à condução de suas operações de manutenção da paz, revisitando as falhas e propondo reformas. Embora de suma importância para essas práticas após sua promulgação, em 2008 e 2009 respectivamente, esses documentos apenas serão brevemente, uma vez que não correspondem ao marco temporal adotado pelo presente trabalho.

A primeira teve por objetivo central sistematizar o conhecimento da ONU em relação a suas operações até o momento de sua divulgação (FAGANELLO, 2013). Por conseguinte, está organizada para ressaltar diversos tópicos essenciais ao exercício dessas atividades, evidenciando a importância dos diferentes órgãos e institutos da entidade, como CSNU e a Carta da ONU, bem como dispendo de termos relativos a esse instrumento e seus respectivos conceitos (UN, 2008). Entre outros aspectos, faz referência aos princípios básicos de condução das operações de manutenção da paz e a estrutura institucional e burocrática da ONU para a mobilização dessa ferramenta (UN, 2008).

[...] a Doutrina Capstone sistematizou os conhecimentos adquiridos e estabeleceu como foco de estudo as operações de manutenção da paz capitaneadas pelas Nações Unidas, autorizadas pelo Conselho de Segurança, conduzidas sob a direção do Secretário-Geral da ONU e planejada, gerenciada, dirigida e apoiada pelo DPKO e pelo DFS. O objetivo desse documento é tratar da necessidade de uma articulação clara dos fundamentos doutrinários das operações de manutenção da paz, sob a luz dos novos desafios impostos pela mudança na natureza dos conflitos – de interestatais para intraestatais [...] (FAGANELLO, 2013, p. 167).

Enquanto o documento anterior esteve preocupado com a sumarização e organização das experiências de anos anteriores, a iniciativa “Agenda Novos Horizontes” foi desenvolvida com intuito de contemplar o futuro das operações de manutenção da paz (FAGANELLO, 2013; UN, 2009), vislumbrando as possíveis reformas necessárias frente as dificuldades enfrentadas

até então e novas demandas de conflitos complexos e ambientes voláteis. Destaca-se, para tanto, a criação de novas parcerias, evidenciando uma das principais tendências desse instrumento para a segunda década do século XXI, qual seja, a cada vez maior utilização dessa ferramenta por organismos regionais, inclusive em operações mistas compostas juntamente à ONU (BELLAMY; WILLIAMS, 2009; BELLAMY; WILLIAMS; GRIFFIN, 2010; UN, 2009; WILLIAMS, 2017). Assim, é possível observar que esses dois documentos manifestam novas perspectivas para as operações de manutenção da paz, reconhecendo a necessidade de aperfeiçoamento constante.

4 DESDOBRAMENTOS E RESULTADOS DAS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO PAZ DO SÉCULO XXI: A ONUB E A UNMIS

Uma das grandes tendências do século XXI, em relação às operações de manutenção da paz, foi o aumento da relevância do continente africano nessas práticas (WILLIAMS, 2013, 2014a). Em primeiro lugar, observa-se que, desde a década de 90, há uma expansão do número de operações implementadas na região (ver em apêndices B e C); no entanto, os dois maiores movimentos percebidos no tocante a essas atividades é o protagonismo dos Estados africanos enquanto colaboradores das atividades da ONU e a ascensão de suas próprias iniciativas para a mobilização dessas missões no âmbito da UA (WILLIAMS, 2013). Ainda assim, a ONU é a instituição mais presente na África: “Desde 2006, essa [a ONU] gastou mais de 36 milhões de dólares e até agora manteve 70 mil soldados em 11 operações [...]” (WILLIAMS, 2013, p. 2) até o ano de 2013. Conforme a literatura, a entidade fornece, também, assistência logística para inúmeras operações conduzidas por agentes regionais.

Williams (2014a) argumenta, igualmente, que a concentração dos esforços, tanto da ONU quanto de outros organismos e atores, refere-se essencialmente às regiões central e oriental, especialmente na República Democrática do Congo, Sudão e Sudão do Sul e Somália. Ainda, segundo o autor, a maioria das atividades mobilizadas consistem em mandatos complexos de operações multidimensionais, envolvendo, conseqüentemente, um expressivo número de funções políticas, civis e administrativas a serem desempenhadas pelos profissionais envolvidos. Aponta-se, nesse sentido, que essa opção impõe dificuldades ao sucesso pleno desse exercício, bem como os ambientes instáveis nos quais essas missões são implementadas. A questão da constituição de mandatos realistas – “claros, verossímeis e atingíveis” (UN, 2000, p. 10, tradução própria) – é um dos pontos apontados pelo “Relatório Brahimi”, e que será utilizado nos estudos de caso a seguir. Isto é, o CSNU, no desenvolvimento do mandato, deve

levar em conta a problemática dos direitos humanos, a viabilidade de realização das possíveis tarefas e a disponibilidade de recursos da ONU. Para tanto, é tarefa essencial do secretariado do SGNU informar corretamente o órgão acerca desses tópicos (UN, 2000).

Outro fator que será levado em consideração é a implementação rápida e efetiva dos contingentes da organização – “capacidade de implementar as operações de maneira rápida e efetiva” (UN, 2000, p. 15, tradução própria). Esse aspecto passa, por exemplo, pelo número de dias levados até que a ONU consiga mobilizar seus recursos e tropas para o envio da operação e, igualmente, o tempo até que a missão seja implementada em solo. Conforme o relatório: “as primeiras seis a doze semanas após o cessar-fogo ou acordo de paz são, usualmente, as mais críticas para estabelecer paz estáveis e credibilidade das tropas” (UN, 2000, p. 15, tradução própria).

Tendo em vista o exposto, o objetivo do presente capítulo é avaliar criticamente o desempenho e desenvolvimento da ONU e suas tropas na resolução e estabilização dos conflitos nos quais atuaram e na promoção da paz, bem como identificar limites e desafios enfrentados por essas missões na contenção, resolução e/ou estabilização dos conflitos. Isso se dará a partir dos critérios dispostos anteriormente, sugeridos pelo “Relatório Brahimi”, e através de dois estudos de caso, da ONUB, constituída para o Burundi em 2004 e da UNMIS, implementada no Sudão em 2005.

4.1 A OPERAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NO BURUNDI (ONUB)

A ONUB foi instituída pela resolução 1545, em 21 de maio de 2004, com o objetivo central de auxiliar a implementação do “Acordo Arusha”, através do monitoramento do compromisso das partes de cessar-fogo e paz firmado no Burundi (UNSC, 2004). Apesar do propósito central do mandato caracterizar a finalidade de uma operação de manutenção da paz tradicional, outras tarefas, típicas de mandatos multidimensionais, foram acrescentadas (UNSC, 2004). Percebe-se, conseqüentemente, a constituição de uma operação multidimensional, típica do século XXI.

Ainda, é possível observar que a literatura argumenta que a ONUB caracterizou uma experiência de sucesso por parte da ONU, no quesito do mandato, que foi considerado suficientemente claro, seguindo o padrão dos mandatos do século XXI, após a edição do “Relatório Brahimi”, e sendo implementada rapidamente – embora a ONU tenha aguardado cerca de três anos para instituir uma operação na região, considerando as condições do conflito – após a aprovação do mandato por parte do CSNU, foram necessários poucos dias para a

implementação da operação no país. Assim, os dois pontos subsequentes investigarão mais precisamente esses pontos.

4.1.1 Histórico do conflito e análise do mandato

O Burundi é um país localizado na porção Oriental (ver em anexo B) do continente africano, e sua independência foi conquistada da Bélgica em 1962 (BOUTELLIS, 2014; STAMNES, 2006). Em conformidade com a literatura, desde o princípio de seu processo de emancipação é possível notar as tensões entre os grupos étnicos presentes na região, Hutus e Tutsis, causadas pela disputa do poder político do Estado. Com isso em vista, Boutellis (2014) e Jackson (2006) afirmam que essas hostilidades culminaram numa guerra civil, em 1993. O fim conflito, que duraria doze anos, vinha sendo tentado desde 1996, com negociações de diversos agentes políticos internos e regionais, segundo os autores. Dessa forma, em conformidade com a literatura, mesmo que o “Acordo de Arusha”, intentou marcar o fim do conflito, tenha sido assinado em agosto de 2000, já prevendo o auxílio das tropas da ONU para a supervisão do processo de cessar-fogo, as hostilidades se estenderam, impossibilitando a implementação de uma operação de manutenção da paz por parte da ONU (BOUTELLIS, 2014; STAMNES, 2006). Esse processo se dá a partir de 2003, com a elaboração de um novo acordo, quando se observam melhores condições para atuação da organização, o que leva o secretariado a organizar as informações para o CSNU instituir uma operação de manutenção da paz na região (BOUTELLIS, 2014; JACKSON, 2006; WORLD PEACE FOUNDATION - WPF, 2017), substituindo uma já existente missão orientada por atores regionais (STAMNES, 2006).

A resolução 1545 foi adotada pelo CSNU em 21 de maio de 2004 (UNSC, 2004). Essa foi centrada na supervisão do compromisso entre as partes de cessar-fogo e cumprir o acordo de paz assinado anteriormente, trazendo, também, uma série de tarefas de caráter civil, são elas: (i) DDR; (ii) reestabelecimento da confiança entre as forças nacionais; (iii) monitoramento, na medida do possível, da venda ilegal de armas; (iv) prestação de ajuda humanitária; (v) prestação de assistência para a criação de um ambiente seguro para a realização de eleições; (vi) proteção de civis; (vii) assegurar a proteção dos profissionais da ONU, das instalações e equipamentos; (viii) monitoramento de fronteiras; (ix) dar iniciativa a processos de reforma institucional e reforma judiciária, sem prejudicar a atuação governamental; por fim, (x) garantir a promoção e proteção dos direitos humanos (UNSC, 2004).

Para tanto, a ONU dispôs de cerca de 5650 profissionais militares, 120 policiais, 434 profissionais para áreas civis, 170 voluntários e 446 civis locais, da África do Sul, Moçambique,

Etiópia, Quênia, Nepal e Paquistão, investindo 300 milhões de dólares anualmente (BOUTELLIS, 2014; STAMNES, 2006).

Assim, em relação ao mandato e aos recursos investidos pela organização para a realização da operação, verifica-se uma série de tarefas complexas de caráter administrativo e civil, o que é característica das operações de manutenção de paz da ONU desde a década de 90, principalmente quando implementadas em conflitos internos. Dessa forma, esse modelo de mandato se tornou padrão no âmbito da entidade, de modo que seja evidenciada a tentativa, por parte da organização, do desenvolvimento de um governo democrático baseado na proteção dos direitos humanos e em instituições político-administrativas, bem como judiciárias. Essa forma de atuação se tornou tradicional, a partir da conjuntura dos anos 90, e ressalta a preferência da ONU em produzir arranjos de força baseados nesses elementos. Portanto, busca-se determinar, através do mandato, que esses fatores sejam introduzidos na resolução dos conflitos e nas atividades da equipe mobilizada.

Em relação à efetividade e sucesso desses processos, através da análise do documento do CNSU, tais mandatos, típicos do período, são constituídos de diversas responsabilidades de difícil aplicação, requerendo maior investimento por parte da instituição. Nesse sentido, Jackson (2006) e Boutellis (2014) destacam a importância do mandato evidenciar o trabalho conjunto das forças da paz às burundesas e a clareza em relação às atividades propostas, o que vai no sentido da sugestão proposta pelo “Relatório Brahimi”.

4.1.2 Implementação da operação, desenvolvimento e resultados

No que diz respeito à implementação rápida e eficiente dos contingentes mobilizados pela ONU, embora desde a assinatura do “Acordo de Arusha”, em 2000, existisse uma cláusula permitindo o auxílio das tropas da organização para monitorar seu cumprimento, as condições do terreno – isto é, a continuidade das hostilidades mesmo após a assinatura do acordo com o cessar-fogo e o tratado de paz –, foi apenas a partir de 2003 que o secretariado da entidade passou a refletir a possibilidade da implementação de uma operação de manutenção da paz (BOUTELLIS, 2014; JACKSON, 2006). No entanto, a partir de sua aprovação pelo CSNU, em maio e 2004, apenas dez foram levados para que essa fosse instituída na região, no dia primeiro de junho. Isso foi possível devido à mobilização do secretariado do SGNU, na coleta de informações e preparação dos contingentes para seu estabelecimento na região.

Ao longo do processo, a missão teve sucesso em desmobilizar um total de 21.769 combatentes, em auxiliar na formação de 2.445 policiais, em auxiliar a criação de um ambiente

seguro para o acontecimento do processo eleitoral, em manter e reforçar os compromissos com cessar-fogo, a criação de uma Constituição em 2005, entre outras questões do mandato (UN, 2006). Por conta disso, a literatura trata o caso da ONUB como uma atuação de sucesso por parte da ONU. No entanto, é importante ressaltar o papel fundamental da atuação dos atores regionais na criação de condições favoráveis entrada da entidade (BOUTELLIS, 2014; WPF, 2017).

A operação se estendeu até 2006, constituindo cerca de um ano e meio de atividades (ver em anexo A). A saída dos contingentes se deu precocemente, no entanto, tendo em vista que após o sucesso do processo eleitoral, o governante eleito pediu que as tropas da ONU se retirassem da região (BOUTELLIS, 2014). Ainda assim, a entidade instituiu uma operação de construção da paz através do Escritório Integrado das Nações Unidas no Burundi (BINUB, *United Nations Integrated Office in Burundi*), que foi substituído por um escritório menor até ser fechado em 2014.

Ainda assim, embora a operação tenha obtido sucesso em diversos pontos de seu mandato, e tenha cumprido relativamente bem os aspectos levantados pelo “Relatório Brahimi”, observa-se que esse sucesso é apenas evidente quando se considerando o curto prazo – a existência de uma Constituição e de processos eleitorais regulares não impediu que no médio prazo a região se tornasse novamente volátil, suscetível a golpes de Estados e com suspeitas de severas violações de direitos humanos tendo como alvo opositores políticos das autoridades no poder (ONU NEWS, 2017). Cabe o questionamento, nesse sentido, de até que ponto a estabilidade e a paz estabelecidas no Burundi são duradouras, e as instituições constituídas eficientes. Nessa linha, salienta-se que, embora com um mandato claro e com tarefas que foram realizadas pelas tropas envolvidas, após a retirada das forças da ONU, muitos dos pontos trazidos pelo documento – principalmente aqueles voltados à defesa dos direitos humanos e reformas institucionais – não continuaram a ser observados pelas autoridades locais (BOUTELLIS, 2014; JACKSON, 2006; ONU NEWS, 2017).

4.2 MISSÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NO SUDÃO (UNMIS)

A UNMIS foi constituída através da resolução 1590, de 24 de março de 2005, com a finalidade de monitorar o compromisso das partes do conflito na região em relação ao Tratado de Navaisha – Amplo Acordo de Paz (CPA, *Comprehensive Peace Agreement*), que se refere ao pacto de cessar-fogo entre o governo do Sudão e o grupo Movimento Popular de Libertação do Sudão (SPLM - *Sudan People's Liberation Movement*), no Sudão (UNSC, 2005). Como a

ONUB, apesar do objetivo principal consistir aspecto típico das operações de manutenção da paz tradicionais, a UNMIS conta com uma ampla gama de tarefas civis e político-administrativas para ajudar na implementação do CPA, o que deveria se dar em diversas frentes (UNSC, 2005). Dessa forma, como no Burundi, no Sudão foi estabelecida uma operação nos moldes multidimensionais.

As perspectivas a respeito do sucesso da UNMIS divergem, no entanto. Conforme Hansen (2014), a implementação efetiva dos termos do contato não se deu de forma completa, por exemplo, apenas em questões nas quais ambas as partes do CPA aceitaram o auxílio da UNMIS, sendo esse o caso do processo de cessar-fogo e da votação no referendo para o sul país, o qual criou o Sudão do Sul. Ainda, em consonância com o autor, um dos pontos mais criticados em relação à UNMIS, foi a proteção de civis e o aumento da escalada da violência em algumas regiões. A região do Sudão e Sudão do Sul conta, atualmente, com a vigência de três operações de manutenção da paz: a Missão das Nações Unidas e da União Africana em Darfur (UNAMID, *African Union-United Nations Hybrid Operation in Darfur*), a Força Interina de Segurança das Nações Unidas para Abyei (UNISFA, *United Nations Organization Interim Security Force for Abyei*) e a Missão das Nações Unidas no Sudão do Sul (UNMISS, *United Nations Mission in the Republic of South Sudan*).

Em relação aos critérios sugeridos pelo “Relatório Brahimi”, no que diz respeito à clareza e objetivos atingíveis, percebe-se que os pontos, trazidos pelo mandato da UNMIS, tratavam-se que pautas complexas que dependiam, em larga medida, do sucesso do CPA e do bom relacionamento entre as partes envolvidas (HANSEN, 2014; UNSC, 2005). No tocante à rápida implementação rápida e efetiva da operação, demorou-se cerca três meses (de janeiro a março de 2005) para a votação da operação no CSNU após a edição de relatório pelo secretariado e cerca de um mês para a chegada das tropas mobilizadas no Sudão (de março a abril de 2005) (UN, 2011). Os dois pontos subsequentes investigarão mais precisamente esses pontos, bem como o histórico do conflito na região.

4.2.1 Histórico do conflito e análise do mandato

O Sudão é um Estado localizado na porção Oriental do continente africano (ver em anexo B) e, segundo Stamnes (2006), o conflito instaurado na região consistiu na mais longa guerra civil do continente africano. Essa esteve inicialmente baseada nas disputas entre o governo do Sudão, ao norte, e o SPLM, ao sul, e se deu desde o fim do domínio colonial, em 1956, com um breve período de paz, e a retomada das hostilidades em 1983 (HANSEN, 2014;

STAMNES, 2006; VAN DER LIJN, 2008, 2010). Em conformidade com a literatura, as tentativas de implementação da paz foram iniciadas em 2002 e culminaram na assinatura, por parte do governo do Sudão e do SPLM, do CPA, em 2005. Esse é considerado um complexo acordo, possuindo cláusulas determinando desde as especificidades das regiões fronteiriças, até o regime de divisão do petróleo presente na região e a condução de um referendo para a auto-determinação da região Sul em relação à criação de um novo Estado – realizado em 2011 (HANSEN, 2014; STAMNES, 2006; VAN DER LIJN, 2008, 2010).

Ainda, é possível verificar a existência de um conflito em Darfur, que influenciou as negociações de paz entre o governo sudanês e a SPLM, bem com a atuação da UNMIS, que concedeu suporte operacional à operação da UA que estava presente na região desde 2004.

Nesse sentido, UNMIS foi composta com o objetivo de monitorar e auxiliar a implementação do CPA, pela resolução 1590 de março de 2005. Entre outras questões, o mandato desenvolvido para a operação também propunha: (i) DDR, evidenciando a necessidade de mulheres e crianças combatentes; (ii) promoção da compreensão das partes envolvidas no conflito sobre o processo de pacificação; (iii) promoção da reestruturação nacional, de forma inclusiva, do treinamento policial; (iv) assistência às partes para a reestruturação do sistema de justiça e proteção de direitos humanos; (v) assistência para a realização de eleições; (vi) provimento de ajuda humanitária e proteção de civis; (vii) permissão de uso da força para proteção dos profissionais envolvidos, equipamentos, instalações e proteção de civis (UNSC, 2005). Também, uma das principais pautas levantadas pelo CSNU (2005) foi preocupação com a manutenção da integridade territorial, pelo menos até o resultado do referendo planejado para 2011.

Para tanto, a ONU preparou cerca de 10.000 profissionais militares, 715 policiais e mais o componente de caráter civil, investido até 5.76 bilhões de dólares durante os seis anos de operação (HANSEN, 2014; STAMNES, 2006; UN, 2011). Ainda, os contingentes mobilizados tinham origem principalmente em Bangladesh, Índia e Paquistão, além do Camboja, Egito, Quênia, Nepal, Rússia e Ruanda (HANSEN, 2014; UN, 2011).

Por conseguinte, percebe-se no mandato, como na resolução 1545 da ONUB, a disposição de diretrizes complexas e multidimensionais, com ênfase em tarefas civis, não fugindo às características das missões do período para conflitos internos. Ainda, como ressaltado anteriormente, esse modelo de atuação se tornou padrão na organização para o período, possuindo relativo sucesso durante a atuação das tropas da ONU e em resultados no curto prazo – como no caso do Burundi. Dessa forma, devem ser destacadas a defesa por parte da organização, através do mandato, da preservação dos direitos humanos e condução de

reformas institucionais, de modo que se ressalte a crença que esses elementos são basilares ao desenvolvimento de arranjos políticos estáveis e à aproximação de paz duradoura (UN, 2008).

Assim, embora composto de funções de difícil aplicação, o mandato tem tarefas claras e objetivas, que buscam complementar o processo de paz iniciado resultante da CPA, contando, igualmente, com importantes recursos da entidade para a realização desse. Observa-se, ainda, um documento que, embora intente cumprir as sugestões propostas pelo “Relatório Brahimi”, é limitado à implementação do CPA (HANSEN, 2014; STAMNES, 2006), o que dificultou sua atuação nas áreas estratégicas determinadas pela ONU – sendo a UNMIS posteriormente substituída por outras operações. Assim, os resultados obtidos em relação à produção de paz sustentável, como será observado no próximo ponto, não obtiveram sucesso pleno.

4.2.2 Implementação da operação, desenvolvimento e resultados

Em referência à implementação rápida e efetiva dos contingentes mobilizados pela ONU, o mandato para a UNMIS foi aprovado em marco de 2005, ao passo de que as primeiras tropas da organização começaram a chegar na região no final de abril de 2005 (HANSEN, 2014; STAMNES, 2006; UN, 2011). Embora o intervalo de tempo esteja compreendido pelo período de seis a doze semanas sugerido pelo “Relatório Brahimi”, a ONU enfrentou dificuldades e atrasos para implementar todas as tropas no mesmo instante, o que acabou por desfalcas os profissionais em solo por um período de tempo (UN, 2011). Devido à instabilidade do ambiente, o fato de os contingentes estarem reduzidos, mesmo que por um pequeno intervalo temporal, poderia comprometer a efetividade da operação – a insuficiência de pessoal uniformizado para abordar situações voláteis e conflitos complexos, que podem mudar rapidamente, foi um dos erros cometidos nas falhas em Ruanda, na Somália e na Bósnia, por exemplo. Revela-se, nesse sentido, a persistência de uma deficiência da organização em relação a implementação de suas operações de manutenção da paz.

No tocante ao desenvolvimento da operação, Hansen (2014) e Stamnes (2006) apontam que se criticou largamente a pouca ação da UNMIS em relação ao escalonamento da violência em Darfur, no entanto, devido ao mandato limitado pelo CPA, a operação não possuía margem para atuar na região. Ainda, segundo os autores, verificou-se um período de crescente tensão e instabilidade entre as partes do CPA, o que resultou em certo imobilismo por parte da missão e atraso em algumas tarefas importantes do mandato, como a preparação das eleições. Um dos pontos mais relevantes da atuação da UNMIS foi a preparação e condução do referendo, previsto pelo CPA, que tinha por objetivo consultar a população do sul do país sobre a secessão

da região em relação ao restante do país. Conforme os dados, 98% dos sudaneses do sul votaram pela separação, originando o Sudão do Sul (HANSEN, 2014).

Como anteriormente comentado, a literatura diverge em relação ao sucesso da UNMIS, uma vez que, ainda que essa tenha sido constituída através de um mandato multidimensional, estava limitada ao auxílio à implementação do CPA e outros aspectos relativos ao acordo. Nesse sentido, os êxitos observados fazem mais referência ao acordo de paz, que à estabilização da região em si. Em conformidade com Hansen (2014, p. 4, tradução própria): “com um mandato tão costurado estreitamente ao acordo de paz, as atividades da UNMIS eram inseparáveis da implementação do CPA [...]”.

Desse modo, a implementação do acordo de paz foi essencial ao processo pacífico da região, no entanto, algumas questões não resolvidas, bem como a criação do Sudão do Sul, expuseram as limitações da UNMIS, ao passo que três novas operações foram criadas para a região – a UNAMID, UNISFA e a UNMISS –, substituindo-a. Conforme argumentado por Williams (2014), essa porção do continente africano – de Sudão, Sudão do Sul e seus arredores (ver em anexo B) – concentra grande parte dos esforços da ONU em operações de manutenção da paz, constituindo-se, ainda, como uma região bastante instável. Portanto, como os resultados da ONUB no Burundi, deve-se questionar até que ponto a UNMIS foi capaz de promover um processo de pacificação eficiente com resultados estáveis no longo prazo, mesmo com elementos relativamente dentro dos conformes propostos pelo “Relatório Brahimi”.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O modelo de condução das operações de manutenção da paz da ONU do século XXI correspondeu a um movimento iniciado de na década de 90 de expansão da dimensionalidade da paz e, igualmente, novas temáticas começaram a ser incorporadas na problemática da segurança internacional. Esse processo impactou profundamente o modo que essas práticas eram concebidas, de modo que os antigos mandatos – de monitoramento de implementação de acordos de paz e cessar-fogo – foram acrescidos de objetivos permeados pela pauta humanitária, pela preocupação com a promoção dos direitos humanos e com a reconstrução de sociedades e instituições. Isso se deu, também, devido a uma maior participação da entidade em conflitos de caráter interno, que se dão em ambientes voláteis, constituindo grandes desafios e necessitando de missões mais complexas para os estabilizar. Nesse sentido, identifica-se que as operações de manutenção da paz passaram a ser conjugadas com atividades típicas de construção da paz – sejam elas, a produção de instrumentos que ajudem a produzir estabilidade e paz duradouras, ou seja, inibam as possibilidades de conflagração de novo conflito –, com a finalidade de começar esse processo e buscar o êxito em desenvolver paz sustentável e duradoura.

Logo, percebe-se que, em relação às tarefas a serem executadas pelas tropas mobilizadas pela organização, há uma continuidade e desenvolvimento do modelo que começou a ser empregado na década de 90. No entanto, devido a graves erros cometidos nas operações na Bósnia, na Somália e em Ruanda, no novo milênio, essas atividades foram pautadas por reformas logísticas e institucionais, impulsionadas por maior disponibilidade de recursos e tropas dos Estados-membro da ONU. O “Relatório Brahimi” é um documento chave para compreender esse fenômeno, uma vez que foi elaborado com o intuito de refletir os equívocos do período anterior e sugerir soluções. Por conseguinte, evidenciando muitos aspectos logísticos, o relatório reconheceu as dificuldades enfrentadas no passado e propôs respostas práticas para que as operações de manutenção pudessem obter maior sucesso no século XXI, promovendo a paz e a segurança internacionais – objetivos primordiais da ONU.

Com isso em vista, o presente trabalho foi baseado no questionamento acerca da real contribuição da ONU e suas tropas para regiões afetadas por conflitos, isto é, em que medida essas práticas contribuíram, em missões já finalizadas, para a manutenção da paz nesses casos. A primeira hipótese foi de que o exercício dessas operações contribuía positivamente para a diminuição da violência e contenção de conflitos onde atuaram, já a segunda sugeriu que essas práticas ainda possuem limites e desafios, principalmente a respeito da criação de bases

sustentáveis para garantia e sustentabilidade da paz, um dos objetivos primordiais da ONU para essas operações a partir da década de 90.

Para conduzir essa análise, o desenvolvimento do trabalho foi organizado em três seções. A primeira se relaciona com o aparato institucional da ONU para a concepção dessa prática. A segunda se trata de uma análise histórica, buscando entender o desenvolvimento dessa atividade e as principais influências do sistema internacional sobre elas. Foi nesse capítulo que se compreendeu o modelo de atuação das operações de manutenção da paz no século XXI, os documentos que influenciaram esse fenômeno no período e as principais tendências que podem ser observadas em relação à condução desse instrumento no novo milênio. Por fim, a terceira seção aborda dois estudos de caso que buscam responder diretamente à questão proposta pelo trabalho. Para tanto, utilizaram-se dois pontos elencados pelo “Relatório Brahimi” que se relacionavam diretamente à constituição e desenvolvimento dessas operações, sejam eles, (i) “mandatos claros, veríssimos e atingíveis” (UN, 2000, p. 10, tradução própria) e a (ii) “capacidade de implementar as operações de maneira rápida e efetiva” (UN, 2000, p. 15, tradução própria). Esses pontos são considerados essenciais, pelo documento, às operações de manutenção da paz, uma vez que enfatizam falhas cometidas em Ruanda, na Bósnia e na Somália.

Duas operações foram selecionadas para serem exploradas através desses dois pontos, são elas a ONUB, constituída para o Burundi em 2004, e a UNMIS, implementada no Sudão em 2005. Identifica-se, primeiramente, que ambas foram despachadas para contextos de guerras civis com mandatos de objetivos centrais mais tradicionais – supervisão de acordos de cessar-fogo e tratados de paz –, acrescidos de tarefas típicas de operações multidimensionais. Nesse sentido, o que se percebe é que ambos os mandatos estavam compreendidos nos padrões de atividade da época, ou seja, eram compostos de práticas complexas como o monitoramento de processo eleitoral, promoção DDR e direitos humanos, além da proteção de civis, evidenciando a crença da ONU, e do CSNU, de que esses aspectos são centrais para a produção de ambientes estáveis e paz duradoura. Por conseguinte, verifica-se que ambos foram suficientemente claros, verossímeis e atingíveis. Ainda assim, essas atividades impõem dificuldades às tropas da ONU, principalmente pelas condições não favoráveis, instáveis, nas quais estão atuando. Isso pode ser observado posto que os mandatos obtiveram algum grau de sucesso em promover os direitos humanos e a reforma institucional tanto no Burundi quanto no Sudão, no entanto, seus efeitos estiveram limitados à vigência da operação. Uma vez que as tropas se retiraram, foi possível perceber a crescente instabilidade dessas regiões.

O caso da UNMIS, nesse sentido, evidencia ainda mais essa realidade, visto que, embora de caráter claro e coeso, seu mandato esteve limitado à aplicação do CPA (HANSEN, 2014; JACKSON, 2006), de modo que, a partir dele, três novos mandatos para novas operações foram desenvolvidos para atuar na estabilização da região.

Em relação à implementação rápida e efetiva, para a ONUB, a ONU não enfrentou muitos problemas, logrando sua implementação em um curto intervalo de tempo. Já no que diz respeito à UNMIS, a organização defrontou-se com problemas para enviar todos os contingentes mobilizados em um só ato, o que, em ambientes instáveis, poderia deixar as tropas expeditas em desvantagem para lidar com possíveis problemas. Dessa maneira, verificou-se no período ainda a existência de dificuldades por parte da entidade em remeter as forças da paz, situação que havia causado uma série de problemas na década de 90.

Por fim, no tocante aos resultados obtidos, em curto prazo é possível constatar uma diminuição nos graus de violência em ambas as missões, isso se dá pela pré-existência de acordos de paz e tentativas locais de contenção do conflito em ambas situações e pela efetividade das missões em realizar a DDR. Em outros contextos, de intervenção em conflito ativo, essa baixa nos níveis de violência se constituiu como um desafio maior. No entanto, a médio prazo, é possível perceber que tanto o Burundi quanto o Sudão continuam se caracterizando por regiões bastante voláteis. Reconhece-se a existência de instituições mais ou menos estáveis, todavia, quando se falando do objetivo primordial dessas práticas de instituir as bases para criação de paz estável e duradoura, além do desenvolvimento de políticos e econômicos, as operações de manutenção da paz atuais ainda não apresentam verdadeira capacidade para atingir essas finalidades.

O “Relatório Brahimi”, nesse contexto, apresentou importantes sugestões em relação à condução logística das operações, no entanto, quando se referindo a resultados duradouros, através da defesa dos direitos humanos e das reformas institucionais tentadas, percebe-se que os efeitos dos pontos apresentados pelo documento e pelas operações implementadas são limitados.

Há, no âmbito da ONU, o constante incentivo para a evolução, profissionalização e especialização dessas atividades, contudo, ainda há o questionamento sobre o que realmente é necessário para desenvolver sociedades arrasadas por conflitos, civis ou entre Estados. Apesar de suas insuficiências e possíveis críticas, as operações de manutenção da paz tem sido um instrumento importante no mundo contemporâneo para a resolução e estabilização de conflitos, bem como para a promoção da paz.

REFERÊNCIAS

- AGUILAR, S. L. C. Operações de Paz: Novos Mandatos e suas Implicações para os Países Contribuintes com Tropas. **História e Cultura**, v. 4, n.1, p. 254-276, 2015. Disponível em <<<https://ojs.franca.unesp.br/index.php/historiaecultura/article/view/1485>>>. Acesso em 05 abr. 2019.
- ANNAN, K. Challenges of the New Peacekeeping. In: OTUNNU, O. A.; DOYLE, M. W. (eds.). **Peacemaking and Peacekeeping for the New Century**. Nova Iorque: Rowman & Littlefield Publishers, INC, 1998. p. 169-189.
- BELLAMY, A.; WILLIAMS, P. D. UN Security Council and Peace Operations. In: WEISS, T. G.; WILKINSON, R (eds.). **International Organization and Global Governance**. Nova Iorque: Routledge, 2014, p. 415-428.
- BELLAMY, A.; WILLIAMS, P. D.; GRIFFIN, S. **Understanding Peacekeeping**. Cambridge: Polity Press, 2010.
- BIGATÃO, J. D. P. Operações de Paz da ONU: A Década de 90 e a Crise de Responsabilidades. In: MATIJASCIC, V. B. (orgs). **Operações de Manutenção de Paz das Nações Unidas: Reflexões e Debates**. São Paulo: Editora UNESP, 2014.
- BOULDEN, J. United Nations Operations in the Congo (ONUC). In: KOOPS, J. A. et al (eds.). **The Oxford Handbook of the United Nations Peacekeeping Operations**. Oxford: Oxford University Press, 2014.
- BOUTELLIS, A. J. United Nations Operation in Burundi. In: KOOPS, J. A. et al (eds.). **The Oxford Handbook of the United Nations Peacekeeping Operations**. Oxford: Oxford University Press, 2014.
- BOUTROS-GHALI, B. **An Agenda for Peace**. Nova Iorque, 1992. 16p. Disponível em <<https://www.un.org/ruleoflaw/files/A_47_277.pdf>>. Acesso em 15 mar. 2019.
- BOUTROS-GHALI, B. **Supplement to an Agenda for Peace**. Nova Iorque, 1995. 24p. Disponível em <<<https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/UNRO%20S1995%201.pdf>>>. Acesso em 11 out. 2019.
- BOUTROS-GHALI, B. Peacemaking and Peacekeeping for the New Century. In: OTUNNU, O. A.; DOYLE, M. W. (eds.). **Peacemaking and Peacekeeping for the New Century**. Nova Iorque: Rowman & Littlefield Publishers, INC, 1998. p. 21-27.
- CEBRAFRICA. **Análises de Conjuntura Africana**. 2019. Disponível em <<<https://www.ufrgs.br/cebrafrica/analises-de-conjuntura-africana-2/>>>. Acesso em 05 out. 2019.
- CHANDLER, D. The Responsibility to Protect? Imposing ‘Liberal’ Peace. **International Peacekeeping**, v. 11, n. 1, p. 59-81, 2004. Disponível em <<<http://www.iilj.org/wp-content/uploads/2016/08/Chandler-The-Responsibility-to-Protect.-Imposing-a-%E2%80%98Liberal-Peace%E2%80%99-2004.pdf>>>. Acesso em 09 out. 2019.
- DIEHL, P. F. **Peace Operations**. Cambridge: Polity Press, 2008.

DIEHL, P. F. First United Nations Emergency Force (UNEF I). In: KOOPS, J. A. et al (eds.). **The Oxford Handbook of the United Nations Peacekeeping Operations**. Oxford: Oxford University Press, 2014.

DOYLE, M. W. Introduction: Discovering the Limits and Potential of Peacekeeping. In: OTUNNU, O. A.; DOYLE, M. W. (eds.). **Peacemaking and Peacekeeping for the New Century**. Nova Iorque: Rowman & Littlefield Publishers, INC, 1998. p. 1-20.

DOYLE, M. D.; SAMBANIS, N. **Making War and Building Peace**. Nova Jersey: Princeton University Press, 2006.

DURCH, W. J. **The Brahimi Report and the Future of UN Peace Operations**. Washington D.C.: The Henry L Stimson Center, 2003.

DYLAN, B. **Blowin' in the wind**. Nova Iorque: Columbia Recording Studios, 1962.

ENGERMAN, D. C. Ideology and the origins of the Cold War, 1917–1962. In: LEFFLER, M. P.; WESTAD, O. A. **The Cambridge History of the Cold War: Origins**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

EXÉRCITO BRASILEIRO. **Missões de Paz**. 2019. Disponível em <<<http://www.eb.mil.br/missoes-de-paz>>>. Acesso em 18 set. 2019.

FAGANELLO, P. L. F. **Operações de Manutenção da Paz**. Brasília: FUNAG, 2013.

FINDLAY, T. **The Use of Force in UN Peace Operations**. Oxford: Oxford University Press, 2002.

FONTOURA, P. R. C. T. **O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas**. Brasília: FUNAG, 2005.

GLOBAL PEACE OPERATIONS REVIEW - GPOR. **Reversing the trend: UN Peacekeeping in 2017**. 2018. Disponível em <<<https://peaceoperationsreview.org/thematic-essays/trends-un-peacekeeping/>>>. Acesso em 20 de junho de 2019.

GLOBAL POLICY FORUM - GPF. **Tables and Charts on UN Peacekeeping Operations Budget**. [2006?]. Disponível em <<<https://www.globalpolicy.org/un-finance/tables-and-charts-on-un-finance/the-un-peacekeeping-operations-budget.html>>>. Acesso em 20 de junho de 2019

GÓMEZ, O. A.; GASPER, D. **Human Security: A Thematic Guidance Note for Regional and National Human Development Report Teams**. UNDP, 2014. Disponível em <<http://hdr.undp.org/sites/default/files/human_security_guidance_note_r-nhdrs.pdf>>. Acesso em 29 set. 2019.

HALLIDAY, F. **The Middle East in International Relations: Power, Politics and Ideology**. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2005.

HANSEN, W. United Nations Mission in Sudan. In: KOOPS, J. A. et al (eds.). **The Oxford Handbook of the United Nations Peacekeeping Operations**. Oxford: Oxford University Press, 2014.

HATTOO, Ronald. From Peacekeeping to Peacebuilding: The Evolution of the Role of the United Nations in Peace Operations. **International Review of the Red Cross**, v 95, p. 495-515, 2013.

HOWARD, L. M. United Nations Transition Assistance Group (UNTAG). In: KOOPS, J. A. et al (eds.). **The Oxford Handbook of the United Nations Peacekeeping Operations**. Oxford: Oxford University Press, 2014.

INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY - ICISS. **The Responsibility to Protect**. Ottawa: International Development Research Centre, 2001

JACKSON, S. **The United Nations Operation in Burundi (ONUB): Political and Strategic Lessons Learned**. Conflict Prevention and Peace Forum, 2006. Disponível em <<http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/5534~v~The_United_Nations_Operation_in_Burundi-Political_and_Strategic_Lessons_Learned.pdf>>. Acesso em 16 out. 2019.

KENKEL, K. M. Five generations of peace operations: from the “thin blue line” to “painting a country blue”. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 56, n. 1, p. 122-142, 2013. Disponível em <<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292013000100007>>. Acesso em 01 out. 2019.

KOOPS, J. A. et al. Cold War Peacekeeping: 1964-1987. In: _____ (eds.). **The Oxford Handbook of the United Nations Peacekeeping Operations**. Oxford: Oxford University Press, 2014a.

KOOPS, J. A. et al. Post Cold War Peacekeeping: 1988-1998. In: _____ (eds.). **The Oxford Handbook of the United Nations Peacekeeping Operations**. Oxford: Oxford University Press, 2014b.

KOOPS, J. A. et al. Peacekeeping in the Twenty-First Century: 1999–2013. In: _____ (eds.). **The Oxford Handbook of the United Nations Peacekeeping Operations**. Oxford: Oxford University Press, 2014c.

LINDGREN-ALVES, J. A. **A Década das Conferências**. Brasília, FUNAG, 2018.

MACK, A. **Global Political Violence: Explaining the Post-Cold War Decline**. International Peace Academy, 2007.

MAZZUOLI, V. O. Soberania e a proteção internacional dos direitos humanos: dois fundamentos irreconciliáveis. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 156, 2002. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portaITvJustica/portaITvJusticaNoticia/anexo/Artigo__Soberania_e_Direitos_Humanos__Valerio_Mazzuoli.pdf>>. Acesso em 15 out. 2019.

MELVERN, L. United Nations Observer Mission Uganda–Rwanda (UNOMUR) and United Nations Assistance Mission for Rwanda I (UNAMIR I). In: _____ (eds.). **The Oxford Handbook of the United Nations Peacekeeping Operations**. Oxford: Oxford University Press, 2014a.

MELVERN, L. United Nations Assistance Mission for Rwanda II (UNAMIR II). In: _____ (eds.). **The Oxford Handbook of the United Nations Peacekeeping Operations**. Oxford: Oxford University Press, 2014b.

MINISTÉRIO DA DEFESA. **Manual de Operações de Paz**. 2013. Disponível em <<https://www.defesa.gov.br/arquivos/File/doutrinamilitar/listadepublicacoesEMD/md34_m_02_manual_op_paz_3ed_2013.pdf>>. Acesso em 01 out. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Carta das Nações Unidas**. Nova Iorque, 1945. Disponível em <<<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/11/A-Carta-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas.pdf>>>. Acesso em 15 jul. 2019.

ONU NEWS. **Comissão confirma receios de graves abusos de direitos humanos no Burundi**. Nova Iorque, 2017. Disponível em <<<https://news.un.org/pt/audio/2017/06/1207291>>>. Acesso em 17 out. 2019.

PARIS, R. **At War's End: Building Peace after Civil Conflict**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

PETER, M. Peacekeeping: Resilience of an Idea. In: CONING, C.; PETER, M. (eds). **United Nations Peace Operations in a Changing Global Order**. Suíça: Palgrave Macmillan. 2019.

PROENÇA JR, D. O enquadramento das Missões de Paz (PKO) nas teorias da guerra e de polícia. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 45, n. 2, p. 147-197, 2002. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292002000200008>.

RICHMOND, O. P. **Maintaining Order, making peace**. Nova Iorque: Palgrave, 2002.

SATO, Eiiti. A agenda internacional depois da Guerra Fria: novos temas e novas percepções. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 43, n. 1, p. 138-169, 2000. Disponível em <<<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v43n1/v43n1a07.pdf>>>. Acesso em 15 de out. 2019.

STAMNES, E. Conceptions of Security in Contemporary UN Peace Operations. In: Annual International Studies Convention, 47. 2006, San Diego. **Anais eletrônicos...** San Diego, 2006.

TARDY, T. United Nations Protection Force (UNPROFOR – Bosnia and Herzegovina). In: KOOPS, J. A. et al (eds.). **The Oxford Handbook of the United Nations Peacekeeping Operations**. Oxford: Oxford University Press, 2014a.

TARDY, T. United Nations Protection Force (UNPROFOR – Croatia). In: KOOPS, J. A. et al (eds.). **The Oxford Handbook of the United Nations Peacekeeping Operations**. Oxford: Oxford University Press, 2014b.

TARDY, T. UN Peacekeeping: The 21st Century Challenge. In International Symposium on Securitt Affairs, 17, 2014, Tóquio. **Anais eletrônicos...** Tóquio: National Institute for Defense Studies, 2014c. p. 61-72.

THAROOR, S. Should UN peacekeeping go ‘back to basics’?. **Survival: Global Politics and Strategy**, v. 37, n. 4, p. 52-64, 1995.

THEOBALD, A. The United Nations Truce Supervision Organization (UNTSO). In: KOOPS, J. A. et al (eds.). **The Oxford Handbook of the United Nations Peacekeeping Operations**. Oxford: Oxford University Press, 2014.

THORSKOLD, S. **United Nations Peacekeeping: A Viable Instrument Fifty Years After its Establishment?** 2008. Dissertação (Mestrado em Direito Internacional Público) – Faculdade de Direito, Universidade de Lund, Lund.

UNITED NATIONS – UN. **Comprehensive review of the whole question of peacekeeping operations in all their aspects** (The Brahimi Report). Nova Iorque, 2000. 74p. Disponível em <<<https://www.un.org/documents/ga/docs/55/a55305.pdf>>>. Acesso em 15 de março de 2019.

_____. **Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations**. Nova Iorque, 2003. Disponível em <<https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/peacekeeping-handbook_un_dec2003_0.pdf>>. Acesso em 15 set. 2019.

_____. **The United Nations in Burundi: Peacekeeping Mission Completes its Mandate**. Nova Iorque, 2006. 20 p. Disponível em <<<https://peacekeeping.un.org/en/mission/past/onub/photos.pdf>>>. Acesso 15 out. 2019.

_____. **United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines** (Capstone Doctrine). Nova Iorque, 2008. 53 p. Disponível em <<https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/capstone_eng_0.pdf>>. Acesso em 15 de março de 2019.

_____. **A New Partnership Agenda: Charting A New Horizon for UN Peacekeeping**. Nova Iorque, 2009. 56p. Disponível em <<https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/newhorizon_0.pdf>>. Acesso em 15 de março de 2019.

_____. **UNMIS Background**. Nova Iorque, 2011. Disponível em <<<https://peacekeeping.un.org/en/mission/past/unmis/background.shtml>>>. Acesso em 17 out. 2019.

_____. **Summary of AG-040 United Nations Truce Supervision Organization (UNTSO) (1947-present)**. Nova Iorque, 2015. Disponível em <<<https://search.archives.un.org/downloads/united-nations-truce-supervision-organization-unts-1947-present.pdf>>>. Acesso em 10 set. 2019.

_____. **Peace and Security**. 2016. Disponível em <<<https://www.un.org/en/sections/issues-depth/peace-and-security/>>>. Acesso 10 set. 2019.

_____. **List of Peacekeeping Operations (1948-2017)**. Nova Iorque, 2017. 2p. Disponível em <<https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/unpeacekeeping-operationlist_1.pdf>>. Acesso em 05 abr. 2019

_____. **What is the new Department of Operational Support**. 2018. Disponível em <<<https://www.un.int/news/what-new-department-operational-support>>>. Acesso em 15 set. 2019.

_____. **Global Peacekeeping Data**. 2019a. Disponível em <<<https://peacekeeping.un.org/en/data>>>. Acesso em 20 de junho de 2019.

_____. **Mandates and the Legal Basis for Peacekeeping**. 2019b. Disponível em <<<https://peacekeeping.un.org/en/mandates-and-legal-basis-peacekeeping>>>. Acesso em 10 set. 2019.

_____. **Principles of Peacekeeping**. 2019c. Disponível em <<<https://peacekeeping.un.org/en/principles-of-peacekeeping>>>. Acesso em 10 set. 2019.

_____. **Department of Peace Operations**. 2019d. Disponível em <<<https://peacekeeping.un.org/en/department-of-peace-operations>>>. Acesso em 10 set. 2019.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL – UNSC. **Resolution 50**. Nova Iorque, 1948. Disponível em <<[https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/50\(1948\)](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/50(1948))>>. Acesso em 10 de set. 2019.

UNSC. **Resolution 1545**. Nova Iorque, 2004. Disponível em <<<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/359/89/PDF/N0435989.pdf?OpenElement>>>. Acesso em 05 de abril de 2019.

UNSC. **Resolution 1590**. Nova Iorque, 2005. Disponível em <<[https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1590\(2005\)](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1590(2005))>>. Acesso em 05 de abril de 2019.

UZIEL, E. **O Conselho de Segurança, as missões de paz e o Brasil no mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas**. Brasília: FUNAG, 2015.

VAN DER LIJN. Factors of Success and Failure of UN Peace-keeping Operations: Theory and the Case of UNMIS in Sudan. In: Annual meeting of the ISA's, 49. 2008, São Francisco. **Anais eletrônicos...** São Francisco, 2008.

VAN DER LIJN. Success and Failure of UN Peace-keeping Operations: UNMIS in Sudan. **Journal of International Peacekeeping**, n. 14, p. 27-59, 2010. doi 10.1163/187541110X12592205205612

WESTAD, O. A. The Cold War and the international history of the twentieth century. In: LEFFLER, M. P.; WESTAD, O. A. **The Cambridge History of the Cold War: Origins**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

WILLIAMS, P. D. Peace Operations in Africa: Lessons Learned Since 2000. **Africa Security Brief**, n. 25, p. 1-8, 2013. Disponível em <<<https://africacenter.org/wp-content/uploads/2016/06/ASB25EN-Peace-Operations-in-Africa-Lessons-Learned-Since-2000.pdf>>>. Acesso em 15 out. 2019.

_____. Peace Operations in Africa: Patterns Problems and Prospects. In International Symposium on Security Affairs, 17, 2014, Tóquio. **Anais eletrônicos...** Tóquio: National Institute for Defense Studies, 2014a. p. 37-60.

_____. United Nations Operation in Somalia I (UNOSOM I). In: KOOPS, J. A. et al (eds.). **The Oxford Handbook of the United Nations Peacekeeping Operations**. Oxford: Oxford University Press, 2014b.

_____. United Nations Operation in Somalia II (UNOSOM II). In: KOOPS, J. A. et al (eds.). **The Oxford Handbook of the United Nations Peacekeeping Operations**. Oxford: Oxford University Press, 2014c.

_____. Global and Regional Peacekeepers: Trends, Opportunities, Risks and a Way Ahead. **Global Policy**, v. 8, n. 1, p. 124-129, 2017.

WORLD PEACE FOUNDATION – WPF. **Burundi Short Mission Brief**. 2017. Disponível em << <https://sites.tufts.edu/wpf/files/2017/07/Burundi-Short-Mission-brief.pdf>>>. Acesso em 16 out. de 2019.

**APÊNDICE A – OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ DA ONU
CLASSIFICADAS POR REGIÃO DE 1945-1989**

(continua)

ACRÔNIMO DA OPERAÇÃO²³	OBJETIVO(S) CENTRAL(IS)
ÁFRICA	
ONUC	Garantir a saída das forças da Bélgica do território da República do Congo e auxiliar o governo na manutenção da ordem política
UNAVEM I*	Monitorar a saída das tropas cubanas de Angola
UNTAG*	Assegurar a independência da Namíbia através de eleições.
AMÉRICA	
DOMREP	Observação do acordo de cessar-fogo na República Dominicana
ONUCA*	Monitoramento de acordo de paz
ÁSIA	
UNMOGIP	Monitorar o cessar-fogo na região da Caxemira entre Índia e Paquistão
UNIPOM	Monitorar o cessar-fogo após a Guerra Indo-Paquistanesa de 1965
EUROPA	
UNFICYP	Impedir a retomada da violência no Chipre e contribuir para a manutenção da lei e ordem na região
OCEANIA	
UNSF	Auxiliar militarmente operação de administração na região da Nova Guiné Ocidental
ORIENTE MÉDIO	
UNTSO	Monitoramento do armistício no conflito árabe-israelense e o fim das hostilidades na região da Palestina em 1948
UNEF I	Congelamento do conflito iniciado devido à Crise de Suez
UNOGIL	Observação de irregularidades nas fronteiras do Líbano

²³ Ver o nome completo das operações de manutenção da paz citadas em anexo A.

(conclusão)

ACRÔNIMO DA OPERAÇÃO	OBJETIVO(S) CENTRAL(IS)
ORIENTE MÉDIO	
UNYOM	Monitoramento de irregularidades nas fronteiras do Iêmen
UNEF II	Interposição entre Egito e Israel no Sinai
UNDOF	Manutenção do cessar-fogo entre Síria e Israel
UNIFIL	Interposição entre Israel e Líbano
UNGOMAP*	Monitoramento da saída soviética do Afeganistão
UNIIMOG*	Monitoramento de cessar-fogo entre Irã e Iraque

*Período de transição entre o final da Guerra Fria e a década de 90.

Fonte: elaboração própria a partir de dados de Bellamy, Williams, Griffin (2010), do documento UN (2017) e outros portais da ONU.

**APÊNDICE B – OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ DA ONU
CLASSIFICADAS POR REGIÃO DE 1991-2000**

(continua)

ACRÔNIMO DA OPERAÇÃO ²⁴	OBJETIVO(S) CENTRAL(IS)
ÁFRICA	
MINURSO	Organização do referendo no Saara Ocidental para independência do Marrocos e monitoramento de cessar-fogo
UNAVEM II	Monitoramento de cessar-fogo e do processo eleitoral em Angola
UNOSOM I	Monitoramento de cessar-fogo e provimento de auxílio humanitário na Somália
ONUMOZ	Ajudar na implementação de acordo de paz em Moçambique
UNOSOM II	Estabelecer ambiente seguro para provimento de ajuda humanitária na Somália
UNOMUR	Monitoramento de fronteira entre Ruanda e Uganda
UNOMIL	Monitoramento do cumprimento do cessar-fogo na Libéria
UNAMIR	Ajudar na implementação de acordo de paz
UNASOG	Monitoramento da saída da administração Líbia na Faixa de Aouzou, na fronteira entre o país e o Chade
UNAVEM III	Prover assistência ao governo da Angola na implementação de acordos de paz
MONUA	Auxílio na consolidação da paz e reconciliação nacional em Angola
MINURCA	Auxílio na consolidação da paz na República Centro-Africana
UNOMSIL	Monitoramento da situação em Serra Leoa
UNAMSIL	Auxílio na implementação de acordo de paz em Serra Leoa
MONUC	Monitoramento de implementação de acordo de cessar-fogo na República Democrática do Congo
UNMEE	Monitoramento do fim de hostilidades

²⁴ Ver o nome completo das operações de manutenção da paz citadas em anexo A.

(continua)

ACRÔNIMO DA OPERAÇÃO	OBJETIVO(S) CENTRAL(IS)
AMÉRICA	
ONUSAL	Verificar a implementação dos acordos entre o governo de El Salvador o grupo opositor
UNMIH	Auxílio na implementação dos acordos de paz no Haiti
UNTMIH	Assistência ao governo do Haiti na profissionalização da polícia nacional
MIPONUH	Assistência ao governo do Haiti na profissionalização da polícia nacional
ÁSIA	
UNTAC	Monitoramento de cessar-fogo, organização de processo eleitoral, entre outros, no Camboja
UNMOT	Monitoramento de cessar-fogo no Tajiquistão
UNTAET	Supervisão da implementação das propostas dispostas na consulta popular em relação à autonomia especial do Timor Leste em relação à Indonésia
EUROPA	
UNPROFOR	Monitoramento de cessar-fogo, ajuda humanitária, entre outros, na Croácia, Bósnia-Herzegovina e Macedônia
UNOMIG	Monitorar acordo de cessar fogo na Geórgia
UNCRO	Monitoramento de cessar-fogo na Croácia e em territórios controlados pelos sérvios
UNPREDEP	Monitorar os acontecimentos áreas de fronteira na Macedônia
UNMIBH	Auxiliar na implementação de acordo de paz entre Bósnia-Herzegovina, Croácia e a antiga Iugoslávia, através de uma força policial
UNTAES	Supervisionar e facilitar desmilitarização nos territórios da antiga Iugoslávia
UNMOP	Monitoramento da desmilitarização nos territórios da antiga Iugoslávia
UNCPSG	Monitoramento da performance da polícia croata na região do rio Danúbio
UNMIK	Assegurar as condições pacíficas e estabilidade no Kosovo

(conclusão)

ACRÔNIMO DA OPERAÇÃO	OBJETIVO(S) CENTRAL(IS)
ORIENTE MÉDIO	
UNIKOM	Monitoramento de desmilitarização na área indicada entre Iraque e Kuwait

Fonte: elaboração própria a partir de dados de Bellamy, Williams, Griffin (2010), do documento UN (2017) e outros portais da ONU.

**APÊNDICE C - OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ DA ONU
CLASSIFICADAS POR REGIÃO DE 2001-2019**

(continua)

ACRÔNIMO DA OPERAÇÃO²⁵	OBJETIVOS CENTRAIS
ÁFRICA	
MINUCI	Facilitar a implementação de acordos de paz na Costa do Marfim
UNMIL	Supervisionar a implementação de acordo de paz na Libéria
UNOCI	Monitoramento de cessar-fogo na Costa do Marfim
ONUB	Monitoramento da implementação de acordo de paz no Burundi
UNMIS	Monitoramento da implementação de acordo de paz no Sudão
UNAMID	Proteção da população civil em Darfur
MINURCAT	Assistência humanitária no Chade e na República Centro-Africana
MONUSCO	Proteção de civis e auxílio na defesa de direitos humanos, além de assistência humanitária na República Democrática do Congo
UNISFA	Auxiliar e dar suporte à polícia em Abyei
UNMISS	Auxiliar no fim das hostilidades no Sudão do Sul e na implementação de um acordo de paz
MINUSMA	Auxílio na implementação de acordo de paz no Mali
AMÉRICA	
MINUSTAH	Dar suporte ao governo na manutenção da lei e ordem
MINUJUSTH	Auxílio no desenvolvimento e treinamento da polícia nacional
ÁSIA	
UNMISSET	Dar assistência às estruturas governamentais e políticas no Timor Leste

²⁵ Ver o nome completo das operações de manutenção da paz citadas em anexo A.

(conclusão)

ACRÔNIMO DA OPERAÇÃO	OBJETIVOS CENTRAIS
ÁSIA	
UNMIT	Dar assistência ao governo do Timor Leste a manter a paz e segurança
ORIENTE MÉDIO	
UNSMIS	Monitoramento do fim da violência armada por todas as partes do conflito

Fonte: elaboração própria a partir de dados de Bellamy, Williams, Griffin (2010), do documento UN (2017) e outros portais da ONU.

**APÊNDICE D – PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DAS OPERAÇÕES DE
MANUTENÇÃO DA PAZ POR PERÍODO DE TEMPO**

PERÍODO	1945 - 1990	1991-2000	2001 – atual
Principais atividades conduzidas pelas tropas mobilizadas pela ONU	Monitoramento de cessar-fogo; supervisão de acordos de paz; observação de fronteiras.	Monitoramento de cessar-fogo; supervisão de acordos de paz; DDR; assistência humanitária; supervisão de processos eleitorais; suporte aos governos locais em questões de lei e ordem.	Monitoramento de cessar-fogo; supervisão de acordos de paz; DDR; assistência humanitária; supervisão de processos eleitorais; suporte aos governos locais em questões de lei e ordem.
Natureza dos Conflitos	Entre Estados	Internos aos Estados	Internos aos Estados
Exemplos	UNEF I, UNEF II, UNIPOM, UNOGIL	MINURSO, UNOSOM II, MINURCA, UNTMIH	UNAMID, MINURCAT, UNMISSET, UNMIT

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de Bellamy, Williams e Griffin (2010), Diehl (2008), Kenkel (2013) e UN (2008).

ANEXO A – LISTA DAS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ (1946-2017)

(continua)

Acrônimo	Nome da Missão	Data de início	Data de término
UNTSO	Organização de Supervisão de Trégua das Nações Unidas	Maior de 1948	Presente
UNMOGIP	Grupo de Observadores Militares das Nações Unidas para Índia e Paquistão	Janeiro de 1949	Presente
UNEF I	Primeira Força de Emergência das Nações Unidas	Novembro 1956	Junho de 1967
UNOGIL	Grupo de Observação das Nações Unidas no Líbano	Junho de 1958	Dezembro de 1958
ONUC	Operação das Nações Unidas no Congo	Julho de 1960	Junho de 1964
UNSF	Força de Segurança das Nações Unidas na Nova Guiné Ocidental	Outubro de 1962	Abril de 1963
UNYOM	Missão de Observação das Nações Unidas no Iêmen	Julho de 1963	Setembro de 1964
UNFICYP	Força das Nações Unidas para Manutenção da Paz no Chipre	Março de 1964	Presente
DOMREP	Missão de Representante Especial do Secretário-Geral da ONU na República Dominicana	Maior de 1965	Outubro de 1966
UNIPOM	Missão de Observação das Nações Unidas na Índia-Paquistão	Setembro de 1965	Março de 1966

(continua)

Acrônimo	Nome da Missão	Data de início	Data de término
UNEF II	Segunda Força de Emergência das Nações Unidas	Outubro de 1973	Julho de 1979
UNDOF	A Força das Nações Unidas de Observação da Separação	Junho de 1974	Presente
UNFIL	Força Interina das Nações Unidas no Líbano	Março de 1978	Presente
UNGOMAP	Missão de Bons Ofícios das Nações Unidas no Afeganistão e Paquistão	Mai de 1988	Março de 1990
UNIIMOG	Grupo de Observadores Militares das Nações Unidas para Irã e Iraque	Agosto de 1988	Fevereiro de 1991
UNAVEM I	Primeira Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola	Janeiro de 1989	Junho de 1991
UNTAG	O Grupo de Assistência das Nações Unidas para o Período de Transição	Abril de 1989	Março de 1990
ONUCA	Grupo de Observação das Nações Unidas na América Central	Novembro de 1989	Janeiro de 1992
UNIKOM	Missão de Observação das Nações Unidas para Iraque e Kuwait	Abril de 1991	Outubro de 2003
MINURSO	Missão das Nações Unidas para o Referendo no Saara Ocidental	Abril de 1991	Presente

(continua)

Acrônimo	Nome da Missão	Data de início	Data de término
UNAVEM II	Segunda Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola	Junho de 1991	Fevereiro de 1995
ONUSAL	Missão de Observação das Nações Unidas em El Salvador	Julho de 1991	Abril de 1995
UNAMIC	Missão avançada das Nações Unidas no Camboja	Outubro de 1991	Março de 1992
UNPROFOR	Força de Proteção das Nações Unidas na Antiga Iugoslávia	Fevereiro de 1992	Março de 1995
UNTAC	Autoridade Provisória das Nações Unidas no Camboja	Março de 1992	Setembro de 1993
UNOSOM I	Primeira Operação das Nações Unidas na Somália	Abril de 1992	Março de 1993
ONUMOZ	Operação das Nações Unidas em Moçambique	Dezembro de 1992	Dezembro de 1994
UNOSOM II	Segunda Operação das Nações Unidas na Somália	Março de 1993	Março de 1995
UNOMUR	Missão de Observação das Nações Unidas em Uganda-Ruanda	Junho de 1993	Setembro de 1994
UNOMIG	Missão de Observação das Nações Unidas na Geórgia	Agosto de 1993	Junho de 2009
UNOMIL	Missão de Observação das Nações Unidas na Libéria	Setembro de 1993	Setembro de 1997
UNOMIH	Missão das Nações Unidas no Haiti	Setembro de 1993	Junho de 1996

(continua)

Acrônimo	Nome da Missão	Data de início	Data de término
UNAMIR	Missão de Assistência das Nações Unidas para Ruanda	Outubro de 1993	Março de 1996
UNASOG	O Grupo de Observação das Nações Unidas na Faixa de Aouzou	Maio de 1994	Junho de 1994
UNMOT	Missão de Observadores das Nações Unidas no Tajiquistão	Dezembro de 1994	Maio de 2000
UNAVEM III	Terceira Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola	Fevereiro de 1995	Junho de 1997
UNCRO	Operação de Restauração da Confiança das Nações Unidas na Croácia	Maio de 1995	Janeiro de 1996
UNPREDEP	Força de Desdobramento Preventivo das Nações Unidas	Março de 1995	Fevereiro de 1999
UNMIBH	Missão das Nações Unidas na Bósnia-Herzegovina	Dezembro de 1995	Dezembro de 2002
UNTAES	Administração Transitória das Nações Unidas para a Eslavônia Oriental, Baraja e Sirmium Ocidental	Janeiro de 1996	Janeiro de 1998
UNMOP	Missão das Nações Unidas de Observadores em Prevlaka	Janeiro de 1996	Dezembro de 2002
UNSMIH	Missão de Suporte das Nações Unidas no Haiti	Julho de 1996	Julho de 1997

(continua)

Acrônimo	Nome da Missão	Data de início	Data de término
MINUGUA	Missão de Verificação das Nações Unidas na Guatemala	Janeiro de 1997	Mai de 1997
MONUA	Missão de Observação das Nações Unidas em Angola	Junho de 1997	Fevereiro de 1999
UNTMIH	Missão de Transição das Nações Unidas no Haiti	Agosto de 1997	Dezembro de 1997
MIPONUH	Missão de Policiamento Civil das Nações Unidas no Haiti	Dezembro de 1997	Março de 2000
UNCPSG	Grupo de Suporte de Policiamento Civil das Nações Unidas	Janeiro de 1998	Outubro de 1998
MINURCA	Missão das Nações Unidas na República Centro-Africana	Abril de 1998	Fevereiro de 2000
UNOMSIL	Missão de Observadores das Nações Unidas em Serra Leoa	Julho de 1998	Outubro de 1999
UNMIK	Missão de Administração Interina das Nações Unidas no Kosovo	Junho de 1999	Presente
UNAMSIL	Missão das Nações Unidas em Serra Leoa	Outubro de 1999	Dezembro de 2005
UNTAET	Administração de Transição das Nações Unidas no Timor Leste	Outubro de 1999	Mai de 2002
MONUC	Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo	Novembro de 1999	Junho de 2010
UNMEE	Missão das Nações Unidas na Etiópia e na Eritreia	Julho de 2000	Julho de 2008

(continua)

Acrônimo	Nome da Missão	Data de início	Data de término
UNMISSET	Missão das Nações Unidas de Apoio no Timor Leste	Maio de 2002	Maio de 2005
MINUCI	Missão das Nações Unidas na Costa do Marfim	Maio de 2003	Abril de 2004
UNMIL	Missão das Nações Unidas na Libéria	Setembro de 2003	Presente
UNOCI	Operação das Nações Unidas na Costa do Marfim	Abril de 2004	Junho de 2017
MINUSTAH	Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti	Junho de 2004	Outubro de 2017
ONUB	Operação das Nações Unidas no Burundi	Junho de 2004	Dezembro de 2006
UNMIS	Missão das Nações Unidas no Sudão	Março de 2005	Julho de 2011
UNMIT	Missão Integrada das Nações Unidas em Timor-Leste	Agosto de 2006	Dezembro de 2012
UNAMID	Missão das Nações Unidas e da União Africana em Darfur	Julho de 2007	Presente
MINURCAT	Missão das Nações Unidas no Chade e República Centro Africana	Setembro de 2007	Dezembro de 2010
MONUSCO	Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Congo	Julho de 2010	Presente
UNISFA	Força Interina de Segurança das Nações Unidas para Abyei	Junho de 2011	Presente

(conclusão)

Acrônimo	Nome da Missão	Data de início	Data de término
UNMISS	Missão das Nações Unidas no Sudão do Sul	Julho de 2011	Presente
UNSMIS	Missão de Supervisão das Nações Unidas na Síria	Abril de 2012	Agosto de 2012
MINUSMA	Missão das Nações Unidas de Estabilização Multidimensional Integrada no Mali	Abril de 2013	Presente
MINUSCA	Missão de Paz das Nações Unidas na República Centro-Africana	Abril de 2014	Presente

Fonte: UN, 2017, tradução própria

ANEXO B – REGIÕES DO CONTINENTE AFRICANO



Fonte: CEBRAFRICA, 2019.