

### 3

## A ONU e a Reforma do Setor de Segurança

### 3.1.

#### A agenda da SSR

Em 12 de maio de 2008, na presidência rotativa do Reino Unido, o Conselho de Segurança considerou o relatório *Securing Peace and Development* (S/2008/39), que reflete sobre os esforços *ad hoc* da ONU no apoio à reforma do setor de segurança até então. O Conselho endossou a elaboração de uma abordagem mais sistemática ao tema e pediu que fossem incluídas recomendações na área em futuros relatórios das missões (S/Prst/2008/14). A reunião é capítulo significativo na história de pelo menos vinte anos de envolvimento da organização em parte dessas atividades e dos dez anos de uso crescente do conceito de SSR por países doadores e organizações internacionais e não-governamentais.

O conceito não surge do vácuo: é herdeiro do debate mais antigo sobre relações civil-militares e da experiência histórica de apoio externo a forças de segurança. Por outro lado, sua multilateralização – como a de tantas dimensões das relações internacionais do século XX – é inovadora. Não menos pela sensibilidade política das reformas, ligadas diretamente ao monopólio estatal da força: delicadamente, o relatório não faz referência à assistência a forças de segurança pelos Estados Membros antes dos anos 1990. O capítulo acompanha a ascensão da agenda de SSR a partir de três vetores: a ampliação da comunidade de segurança européia, a evolução da agenda do desenvolvimento, e a evolução das operações de paz da ONU. O conceito de SSR é apresentado conforme utilizado pela ONU, e sua trajetória é comparada à das agendas precursoras de DDR e império da lei.

Tradicionalmente, a configuração das forças de segurança é assunto “essencialmente da jurisdição interna do Estado”, na linguagem do Artigo 2.7 da Carta. Assim, muitos exemplos históricos de envolvimento externo coincidem com períodos de ocupação estrangeira. A imposição das metrópoles européias

sobre os arranjos de segurança de suas colônias poderia ser visto como exemplo extremo. Por outro lado, esforços eventuais para modernizar instituições locais de segurança – seja pela moralidade que legitimava sua missão ou a economia de custos que a viabilizava – sugerem analogias com esforços contemporâneos (Doyle, 1986 ; Marten, 2006). De modo menos formal, o envolvimento dos EUA com os aparelhos de segurança do hemisfério ocidental atravessa o século XX (Chanaa, 2002:14).

No pós-Segunda Guerra, os aparelhos de segurança da Alemanha e do Japão foram profundamente reformados pelos Aliados (Law, 2006:111). O apoio dado pelos EUA e a URSS a seus clientes durante a Guerra Fria formou um paradigma de assistência militar, centrado no treinamento e no aparelhamento (Schnabel, 2005:21). A cooperação militar foi componente importante das relações da França e do Reino Unido com suas antigas colônias (Clapham, 1996). Essa assistência foi frequentemente apresentada como ajuda ao desenvolvimento, mas o encanto da comunidade de doadores com o efeito modernizador das forças armadas terminou com a sucessão de golpes no Terceiro Mundo nos anos 1960 (Chanaa, 2002:14).

Jane Chanaa (2002:13) identifica três fontes para a moderna agenda de SSR: o papel da ONU em acordos de paz e administração internacional; o alargamento da comunidade de segurança europeia a leste; e o maior envolvimento das agências de desenvolvimento nas políticas dos países em desenvolvimento. Feaver (2003:9) afirma que o desafio das relações civis-militares é conseguir “servidores armados” (em contraste a “civil servants”) capazes porém obedientes, militarmente fortes e politicamente fracos. A vertente do desenvolvimento é retomada na onda de democratização dos anos 1980 enfatizando justamente o segundo componente, a subordinação das forças armadas ao poder civil (Chanaa, 2002:15). O declínio da Guerra Fria reduziu percepções de ameaça, ampliou o debate sobre a relação entre segurança e desenvolvimento, e abriu espaço para a atuação da ONU, das agências de desenvolvimento e das instituições europeias.

### 3.1.1. O vetor europeu

Na Europa, a retração da influência soviética abriu caminho para o alargamento a oeste da então Comunidade Européia e, a despeito de promessa em contrário dos EUA à URSS, da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Se na Guerra Fria Berlim fora símbolo da questão alemã; a Alemanha, símbolo da questão européia; e a Europa símbolo da disputa mundial bipolar, é nítido o significado da reunificação da cidade, do país e do continente - ou do deslocamento de uma cortina modificada a oeste, a depender do ponto de vista. A URSS abria mão da direção de seus clientes na Europa Oriental (em breve “Europa Central”), reconhecendo sua perda de capacidade econômica e legitimidade política de fazê-lo (Lessa, 2003:98); muitos abraçaram a democratização e liberalização por um futuro no Ocidente.

No caso da OTAN, o Conselho de Cooperação do Atlântico Norte criado em 1992 institucionalizou o diálogo com países do leste europeu, inclusive a respeito de concepções democráticas de relações civis-militares.<sup>1</sup> A Parceria para a Paz iniciada em 1994 apoiou reformas – como transparência no orçamento de defesa e promoção do controle democrático de ministérios da defesa – para aumento da cooperação com a Aliança.<sup>2</sup> Estudo sobre o alargamento apresentado em 1995 endossou esses critérios para a admissão à Aliança.<sup>3</sup> Após a adesão da República Tcheca, Hungria e Polônia em 1999, foi criado o Membership Action Plan para auxiliar os demais países candidatos. Com a admissão de sete países em 2004, permanecem Albânia, Croácia e Macedônia no programa.<sup>4</sup> Os programas nacionais analisados pelo MAP cobrem a eliminação do serviço militar obrigatório, revisão das necessidades de defesa, planejamento, doutrina, organização das forças armadas, treinamento, aparelhamento, infra-estrutura e viabilidade financeira.<sup>5</sup> Em 2008 iniciaram-se novas rodadas de negociação: Albânia e Croácia, para sua adesão plena à Aliança (sendo a Macedônia retida pela controvérsia terminológica com a Grécia); Ucrânia e Geórgia, para sua

<sup>1</sup> Disponível em: <<http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c911220a.htm>>. Acesso 19/06/2008.

<sup>2</sup> Disponível em: <<http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c940110a.htm>>. Acesso 19/06/2008.

<sup>3</sup> Disponível em: <<http://www.nato.int/docu/basicxt/enl-9501.htm>>. Acesso 19/06/2008.

<sup>4</sup> Disponível em: <<http://www.nato.int/issues/map/index.html>>. Acesso 19/06/2008.

<sup>5</sup> Disponível em: <<http://nato.gov.si/eng/documents/action-plan-2003-2004/>>. Acesso 19/06/2008.

adesão ao MAP; e Bósnia e Montenegro, para seus planos de ação da Parceria para a Paz.<sup>6</sup>

No caso do projeto europeu, dez países do Leste (inclusive as antigas repúblicas soviéticas bálticas) assinaram Acordos da Europa no início dos anos 1990, formalizando sua candidatura até 1996.<sup>7</sup> Em 1993 o Conselho Europeu definiu como critérios básicos para a adesão instituições que garantam a democracia, o Estado de Direito, direitos humanos e proteção a minorias, e uma economia de mercado.<sup>8</sup> Com o início de negociações formais em 1998, a Comissão passou a publicar relatórios sobre o progresso das reformas, inclusive do sistema de justiça, da polícia e o controle sobre as futuras fronteiras externas do bloco.

Políticas nessas áreas continuam a ser harmonizadas no pilar de cooperação em Assuntos Internos e da Justiça, sob o lema da formação de uma área de “liberdade, segurança e justiça”.<sup>9</sup> O Pacto de Estabilidade firmado em 1999 com os candidatos de longo-prazo nos Bálcãs lida com segurança de fronteira, reintegração e re-treinamento, destruição de armamentos, controle civil das forças armadas, revisão de doutrinas de defesa, transparência de orçamentos militares e adequação de porte e gastos militares (Chanaa, 2002:20). A Iniciativa para o Sudeste Europeu, criada pela OTAN também em 1999, menciona explicitamente a reforma do setor de segurança, incluindo a adaptação de doutrinas e estratégias militares.<sup>10</sup>

Externamente, a União Européia (UE) apoiou cerca de 20 programas de DDR desde o início dos anos 1990, aprovando arcabouço de política específico em 2006.<sup>11</sup> O acordo de Cotonou de 2000 com antigas colônias da África, Caribe e Pacífico prevê diálogo político a respeito de gastos militares, princípios democráticos e o Estado de Direito, bem como apoio ao sistema de justiça e à

---

<sup>6</sup> Disponível em: <<http://www.nato.int/docu/pr/2008/p08-049e.html>>. Acesso 19/06/2008.

<sup>7</sup> Disponível em: <<http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/e50017.htm>>. Acesso 19/06/2008.

<sup>8</sup> Disponível em:

<[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/72921.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/72921.pdf)>. Acesso 19/06/2008.

<sup>9</sup> Disponível em: <[http://ec.europa.eu/justice\\_home/fsj/intro/fsj\\_intro\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/intro/fsj_intro_en.htm)>. Acesso 19/06/2008.

<sup>10</sup> Disponível em: <<http://www.nato.int/docu/comm/2001/0105-bdp/d010612a.htm>>. Acesso 19/06/2008.

<sup>11</sup> Disponível em: <[http://www.eplo.org/documents/EU\\_Joint\\_concept\\_DDR.pdf](http://www.eplo.org/documents/EU_Joint_concept_DDR.pdf)>. Acesso 19/06/2008.

DDR.<sup>12</sup> Mais especificamente em relação à África, a Cúpula de Cairo de 2000 faz referência a DDR,<sup>13</sup> e a Estratégia para o continente lançada em 2005 adiciona uma agenda madura em SSR.<sup>14</sup> Criada em 2000, a Agência Europeia de Reconstrução administra os programas de ajuda ao desenvolvimento da UE na Sérvia, Montenegro e Macedônia, tratando inclusive de reforma policial e judicial.<sup>15</sup>

Como parte da Política Europeia de Segurança e Defesa (ESDP), em 2000 o Conselho adotou como prioridades da gestão civil de crises o apoio à polícia, sistema judicial e correcional.<sup>16</sup> Missões foram enviadas para a Bósnia, Kosovo, Macedônia, Territórios Palestinos, Iraque, Geórgia, RD Congo, Darfur, Indonésia (Aceh) e Afeganistão.<sup>17</sup> Em 2005 o Conselho aprovou estratégia para a dimensão externa da área de “liberdade, segurança e justiça” mencionada acima, com apoio à reforma do sistema de justiça e polícia em países externos ao bloco.<sup>18</sup> Por fim, após o alargamento de 2004 a UE adotou Política de Vizinhaça com os novos Estados limítrofes que inclui apoio à gestão de fronteiras, fortalecimento do judiciário e cooperação policial.<sup>19</sup> A UE se considera envolvida no apoio à SSR em mais de 70 países, passando pela reforma da polícia, sistema de justiça e instituições de gestão e supervisão. Missões sob a ESDP em apoio à reforma das forças armadas e serviço de inteligência, entretanto, ainda são consideradas território novo.<sup>20</sup>

Ambos os casos ressaltam a importância da perspectiva de adesão como poderoso incentivo para as reformas, e da ajuda externa das organizações para torná-las viáveis. O caso europeu tem repercussões extra-regionais não apenas

---

<sup>12</sup> Disponível em: <<http://www.acpsec.org/en/conventions/cotonou/accord1.htm>>. Acesso 19/06/2008.

<sup>13</sup> Disponível em: <[http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/cairo\\_declaration\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/cairo_declaration_en.pdf)>. Acesso 19/06/2008.

<sup>14</sup> Disponível em: <[http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/COMM\\_PDF\\_COM\\_2005\\_0489\\_F\\_EN\\_AC TE\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/COMM_PDF_COM_2005_0489_F_EN_AC TE_en.pdf)>. Acesso 19/06/2008.

<sup>15</sup> Disponível em: <<http://www.eur.europa.eu/sectors/sectors.htm>>. Acesso 19/06/2008.

<sup>16</sup> Disponível em: <[http://www.europarl.europa.eu/summits/fei2\\_en.htm#an1](http://www.europarl.europa.eu/summits/fei2_en.htm#an1)>. Acesso 19/06/2008.

<sup>17</sup> Disponível em: <[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Background\\_JPO\\_2007-Civilian\\_aspects\\_compressed.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Background_JPO_2007-Civilian_aspects_compressed.pdf)>. Acesso 19/06/2008.

<sup>18</sup> Disponível em: <<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/05/st14/st14366-re03.en05.pdf>>. Acesso 19/06/2008.

<sup>19</sup> Disponível em: <[http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy\\_paper\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy_paper_en.pdf)>. Acesso 19/06/2008.

<sup>20</sup> Disponível em: <[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2006/com2006\\_0253en01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2006/com2006_0253en01.pdf)>. Acesso 19/06/2008.

pela interação das organizações com a ONU, mas também pelo peso de seus Estados membros no processo político da Organização e na assistência internacional ao desenvolvimento, atuando tanto independentemente como em bloco.

### **3.1.2. O vetor do desenvolvimento**

O paradigma de ajuda ao desenvolvimento pós-Segunda Guerra procurou combater a pobreza promovendo o crescimento econômico, na expectativa de que a paz seria conseqüência natural (Chanaa, 2002:21). Entretanto, o crescimento do bolo não tem implicações necessárias sobre seu consumo, e – conforme Huntington - as tensões da modernização podem agravar conflitos na sociedade, especialmente com as agendas de liberalização e democratização a partir dos anos 1980 (Paris, 2004:151; Kreimer et al, 1998:55). Com a onda de ajuste estrutural econômico o Estado foi visto como obstáculo ao desenvolvimento, e as forças armadas como obstando o “dividendo da paz”. Desde então a política dos principais provedores de ajuda ao desenvolvimento tem se aproximado ao setor de segurança.

Na intercessão dos vetores da ONU e do desenvolvimento, o Programa da ONU para o Desenvolvimento (PNUD) implementa programas de DDR desde 1991. Nos anos 1990 seus escritórios nacionais apoiaram a reforma policial, o fortalecimento do Estado de Direito e o controle civil das forças armadas (Chanaa, 2002:18), mas de forma não-sistemática. Isso começa a mudar com a criação do Fundo Temático para Prevenção de Crises e Recuperação (CPR-TTF, em 2000) e do o Escritório para Prevenção de Crises e Recuperação (BCPR, em 2001), já com mandatos para SSR. Relatórios específicos sobre SSR foram produzidos em 2002 e 2003 (PNUD, 2002 e 2003).

O envolvimento do Banco Mundial começa nos anos 1990 com a análise de despesas militares (Chanaa, 2002:22). O Banco assumiu papel na coordenação dos patrocinadores dos programas de DDR em Uganda, Ruanda, Bósnia, Moçambique, Etiópia, Camboja e Serra Leoa, com redução de orçamentos militares, culminando na criação da Unidade Pós-Conflito em 1997 e nova política operacional em 2001 (Colleta et al, 1996; Holtzman et al, 1998; Kreimer

et al, 1998). A atividade do Banco se reflete na pesquisa por ele patrocinada, passando por simpósio sobre gastos militares (1993); a economia da guerra civil, crime e violência (1999); e instituições, desenvolvimento e uma paz civil interna (2005).<sup>21</sup> A partir de 1999, o Banco apoiou diretamente programas de DDR em Serra Leoa, Etiópia, Camboja, República do Congo, Eritréia, Ruanda, Angola, Burundi, RD Congo e na região dos Grandes Lagos, além de reforma do sistema de justiça e fortalecimento do Estado de Direito.

De forma semelhante, o Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE/DAC) inicia seu envolvimento com análise de gastos militares e relações civil-militares, publicando orientação a respeito em 1993 (Chanaa, 2002:24). A criação da Força-Tarefa sobre Conflito, Paz e Desenvolvimento em 1997 é um marco, apresentando uma agenda para SSR e a recomendação de que a cooperação para o desenvolvimento nesse quesito seja coordenada com outras formas (militares) de assistência.<sup>22</sup> Relatório de 2001 faz um *mea culpa* ao reconhecer que a freqüente condicionalidade de redução de gastos militares pode ser contra-producente.<sup>23</sup> Relatórios específicos foram produzidos em 2005<sup>24</sup> e 2007<sup>25</sup>, além de manual para tornar operacional as políticas descritas.<sup>26</sup>

Apesar de toda a discussão sobre a relação entre desenvolvimento e segurança, elementos da SSR se arriscam a cair no vazio entre ambas: militares demais para a assistência ao desenvolvimento, mas não uniformemente atrativos para a lógica estratégica que motiva a cooperação bilateral. O DAC define Assistência Oficial ao Desenvolvimento (ODA) como aquela voltada para o bem-estar e desenvolvimento econômico, excluindo fins militares.<sup>27</sup> Desmobilização e

---

<sup>21</sup> Disponível em: <<http://go.worldbank.org/84GRAQ0KY0>>. Acesso 19/06/2008.

<sup>22</sup> Disponível em: <[http://www.oecd.org/dataoecd/57/55/33920283.htm#\\_Toc522438195](http://www.oecd.org/dataoecd/57/55/33920283.htm#_Toc522438195)>. Acesso 19/06/2008.

<sup>23</sup> Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/57/55/33920283.htm#Part1III>>. Acesso 19/06/2008.

<sup>24</sup> Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/8/39/31785288.pdf>>. Acesso 19/06/2008.

<sup>25</sup> Disponível em: <[http://www.oecd.org/document/28/0,3343,en\\_2649\\_34567\\_38072540\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/28/0,3343,en_2649_34567_38072540_1_1_1_1,00.html)>. Acesso 19/06/2008.

<sup>26</sup> Disponível em: <[http://www.oecd.org/document/6/0,3343,en\\_2649\\_34567\\_37417926\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/6/0,3343,en_2649_34567_37417926_1_1_1_1,00.html)>. Acesso 19/06/2008.

<sup>27</sup> Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/21/21/34086975.pdf>>. Acesso 19/06/2008.

reforma policial e judicial são incluídos – reforma militar, não.<sup>28</sup> Em 2005 foram admitidas atividades ligadas a controle financeiro e democrático das forças armadas, mas rejeitados o treinamento de soldados em direitos humanos ou maior cobertura para gastos com operações de paz.<sup>29</sup> Isso não impediu a ONG Concord de acusar a medida de desviar recursos do combate à pobreza e aumentar a motivação estratégica de sua alocação, em debate que remete às vantagens e perigos da securitização.<sup>30</sup> O DAC discrimina o volume de ajuda externa para o setor de Conflito, Paz e Segurança desde 2004, chegando a US\$ 1,7 bilhão em 2006.

Com o fim da Guerra Fria, agências nacionais de ajuda externa assumiram papel crescente no apoio a forças de segurança, alterando os termos da cooperação tradicional centrada nos ministérios de defesa. Um dos maiores patronos estatais da agenda de SSR tem sido o Reino Unido. O país presta assistência policial desde o início dos anos 1990 e em 1997 reformou seu programa de assistência militar e criou a Missão Diplomática da Defesa para fortalecer o controle democrático das forças armadas (Chanaa, 2002:26). Com a criação em 2001 da *Global Conflict Prevention Pool*,<sup>31</sup> reunindo recursos do Ministério da Defesa, do Departamento para Desenvolvimento Internacional e do *Foreign Office*, foram lançadas a Equipe de Assessoria ao Desenvolvimento do Setor de Segurança (SSDAT)<sup>32</sup> e a Rede de Facilitação Global para SSR (GFN-SSR).<sup>33</sup> Em 2004 foi criada a Unidade de Reconstrução Pós-Conflito, subordinada aos mesmos ministérios, re-batizada Unidade de Estabilização em 2007.<sup>34</sup>

No caso dos EUA, relatórios e programas de apoio a reforma policial, militar e judicial são lançados em meados dos anos 1990 (Chanaa, 2002:25).

---

<sup>28</sup> Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/57/55/33920283.htm#Part1III>>. Acesso 19/06/2008.

<sup>29</sup> Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/32/32/34535173.pdf>>. Acesso 19/06/2008.

<sup>30</sup> Disponível em:

<[http://www.kepa.fi/kampanjat/rahoitus/kehitysyhteistyon\\_laatu/kannanotot/oecd\\_dac\\_2006](http://www.kepa.fi/kampanjat/rahoitus/kehitysyhteistyon_laatu/kannanotot/oecd_dac_2006)>. Acesso 19/06/2008.

<sup>31</sup> Disponível em:

<<http://www.fco.gov.uk/servlet/Front?pagename=OpenMarket/Xcelerate/ShowPage&c=Page&cid=1091891937471>>. Acesso 19/06/2008.

<sup>32</sup> Disponível em:

<<http://www.mod.uk/DefenceInternet/AboutDefence/WhatWeDo/SecurityandIntelligence/SSDAT/SecuritySectorDevelopmentAdvisoryTeam.htm>>. Acesso 19/06/2008.

<sup>33</sup> Disponível em: <<http://www.ssrnetwork.net/index.php>>. Acesso 19/06/2008.

<sup>34</sup> Disponível em: <<http://www.stabilisationunit.gov.uk/index.html>>. Acesso 19/06/2008.



Elementos de SSR transitaram pela estratégia da *US Agency for International Development* (USAID) e do Departamento de Estado desde o enfoque de democracia e direitos humanos (1999)<sup>35</sup>, passando pelo combate ao crime organizado internacional (2000)<sup>36</sup> até receberem destaque próprio (2007)<sup>37</sup>. A Associação para Cooperação Técnica (GTZ) financiada pelo governo alemão publicou relatório sobre DDR em 1996<sup>38</sup> e SSR em 2000.<sup>39</sup> Os temas também são abordados por relatório do Ministério de Cooperação Econômica e Desenvolvimento em 2004.<sup>40</sup> Por fim, a Holanda seguiu o exemplo britânico ao criar um Fundo de Estabilidade em 2004, usado principalmente em apoio a SSR e DDR (Ruysenaars e Metz, 2006:195).

### 3.1.3. O vetor da ONU

A Organização tem dois precedentes no apoio a forças de segurança durante a Guerra Fria. Entre 1962 e 1963, a Autoridade Executiva Temporária da ONU (UNTEA) administrou o território do Írian Ocidental para facilitar sua transferência da Holanda para a Indonésia. Com a retirada dos funcionários holandeses, a missão introduziu a língua, procedimentos e quadros indonésios na polícia, nas forças armadas e no judiciário. Significativamente, funcionários locais ocuparam 83% dos cargos no serviço público, mas “todos os oficiais da força policial haviam sido holandeses, na falta de Papuenses qualificados”.<sup>41</sup> Neste caso, a carência local foi suprida pela relativa superioridade de qualificação dos quadros indonésios. No Congo, em contraste, entre 1960 e 1964 a ONU foi encarregada de prestar assistência técnica e treinamento às forças armadas de um país independente. A secessão da província de Katanga foi impedida, mas o golpe

---

<sup>35</sup> Disponível em:

<[http://www.state.gov/www/global/general\\_foreign\\_policy/99\\_stratplan\\_goals4.html#democracy](http://www.state.gov/www/global/general_foreign_policy/99_stratplan_goals4.html#democracy)>. Acesso 19/06/2008.

<sup>36</sup> Disponível em:

<[http://www.state.gov/www/global/general\\_foreign\\_policy/2000\\_dos\\_stratplan\\_ptb.html#law](http://www.state.gov/www/global/general_foreign_policy/2000_dos_stratplan_ptb.html#law)>. Acesso 19/06/2008.

<sup>37</sup> Disponível em: <<http://www.state.gov/s/d/rm/rls/dosstrat/2007/html/82951.htm>>. Acesso 19/06/2008.

<sup>38</sup> Disponível em: <<http://www2.gtz.de/dokumente/bib/00-0688.pdf>>. Acesso 19/06/2008.

<sup>39</sup> Disponível em: <<http://www2.gtz.de/dokumente/bib/00-1327.pdf>>. Acesso 19/06/2008.

<sup>40</sup> Disponível em: <<http://www.bmz.de/en/service/infothek/fach/diskurs/diskurs001en.pdf>>. Acesso 19/06/2008.

<sup>41</sup> Disponível em: <[http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co\\_mission/unsfbackgr.html#five](http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/unsfbackgr.html#five)>. Acesso 19/06/2008.

do General Mobutu e o histórico de rebeliões sugerem que as forças armadas não avançaram muito seja em capacidade ou obediência.

Missões comparavelmente intrusivas só retornariam no final da Guerra Fria, com acordos abrangentes de paz que previam papel para a ONU em DDR (Chanaa, 2002:16), como na Nicarágua, Moçambique, Angola, Croácia, Libéria, Ruanda e Serra Leoa. No caso de El Salvador, a ONU monitorou a implementação do acordo de paz, que previa a reforma e redução das forças armadas, criação de nova polícia e reforma do sistema judicial.<sup>42</sup> Em Angola, a ONU também monitorou a formação das novas forças armadas – até o descarrilhamento do processo de paz em 1999.<sup>43</sup>

A ONU também passou do simples monitoramento para a ativa assistência, tanto à DDR como à SSR. No Haiti, após a dissolução das forças armadas em 1995, a ONU apoiou a profissionalização da polícia. Na Bósnia, a ONU prestou treinamento e assessoria à força policial. Desde o final dos anos 1990, as missões na Libéria, Haiti, República Centro-Africana, Côte d'Ivoire, Serra Leoa, R.D. Congo, Sudão e Chade receberam mandato explícito em apoio à reforma das forças armadas e reforma e treinamento da polícia, sempre em coordenação com outros parceiros. Com a criação da Comissão de Construção da Paz em 2005, seus dois primeiros escritórios integrados, em Serra Leoa e Burundi, também carregam mandatos para SSR. Em seu primeiro ano de funcionamento, o Fundo de Construção da Paz autorizou projetos como a reforma de casernas, gestão da polícia e apoio financeiro emergencial, implementados pelo PNUD (A/62/137).

Em alguns casos, a ONU voltou a assumir a administração transitória de territórios. No Camboja, a missão recebeu controle direto sobre a defesa nacional e a segurança pública, mas se limitou a manter sua neutralidade para realização do pleito.<sup>44</sup> Na Eslavônia Oriental, a Organização foi encarregada de criar e treinar força policial e monitorar o sistema correcional até a incorporação do território à Croácia em 1998. No Kosovo, o arcabouço constitucional provisório

---

<sup>42</sup> Disponível em: <[http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co\\_mission/onusalmandate.html](http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/onusalmandate.html)>. Acesso 19/06/2008.

<sup>43</sup> Disponível em: <<http://www.un.org/Depts/DPKO/Missions/Monua/monuam.htm>>. Acesso 19/06/2008.

<sup>44</sup> Acordo de Paris, 1991. Disponível em: <[http://www.usip.org/library/pa/cambodia/agree\\_comppol\\_10231991\\_toc.html](http://www.usip.org/library/pa/cambodia/agree_comppol_10231991_toc.html)>. Acesso 19/06/2008.

aprovado em 2001 atribuiu à administração, além da responsabilidade pela segurança pública, a capacitação da polícia kosovar. Nos casos europeus, entretanto, os territórios não contavam com forças armadas próprias. Por fim, o mandato inicial da administração no Timor-Leste incluía a criação e treinamento de força policial, serviço de aduana e sistema de justiça.

A inovação nos mandatos desempenhados no campo acompanhou mudanças na organização e “doutrina” na sede. O DPKO foi criado em 1992, sucedendo ao Escritório de Assuntos Políticos Especiais no manejo das missões. Contava com Assessor Policial (A/47/181) e Divisão Militar e Policial para apoiar o crescente trabalho de treinamento realizado pelos policiais civis nas operações (Chanaa, 2002:17). A Agenda para a Paz lançada por Boutros-Gahli naquele ano exemplificava o conceito de *peacebuilding*, entre outras atividades, como desarmamento das partes e assessoria e treinamento ao pessoal de segurança (A/47/277). Seu Suplemento, em 1995, expande o campo para desmilitarização e reforma institucional e dos sistemas policial e judicial (A/50/60). A Agenda para o Desenvolvimento de 1994, sob o guarda-chuva do conceito de “segurança humana”, trata de atividades como a reintegração de ex-combatentes, restauração do Estado de Direito e redução de gastos militares (A/48/935).

Na Assembléia, o Comitê Especial sobre Operações de Paz foi criado em 1965 para realizar revisão abrangente de questões relacionadas às operações. O Comitê reconhece crescente papel desempenhado por policiais civis em 1991 (A/Res/46/48), passando a discutir sua prontidão para envio (A/47/253, 1992), o fortalecimento da Unidade Policial no DPKO (A/50/230:13, 1995) e a assistência às forças policiais locais (A/51/130:12, 1996). Para além da polícia, o Comitê “nota” a existência de atividades de DDR em 1998 (A/53/127:12), recomendando posteriormente seu adequado financiamento (A/54/839:12, 2000). Como parte de suas sessões “temáticas” pós-Guerra Fria, o Conselho reconheceu a importância crescente, nas missões, do componente policial civil (S/Prst/1997/38) e da DDR (S/Prst/1999/21), solicitando relatório a respeito da última.

Em 2000 o Relatório Brahimi, marco na reforma das operações de paz, fornece definição mais completa de *peacebuilding* que inclui reintegração de ex-combatentes, fortalecimento do Estado de Direito, treinamento e reestruturação da polícia, e reforma judicial e correcional (A/55/305). Para tanto, o relatório

recomenda o treinamento de policiais civis e especialistas em sistemas judicial, correccional e direitos humanos prontos a formarem equipes colegiadas no início das missões. Parte das recomendações foram endossadas pelo Comitê Especial ainda naquele ano (A/C.4/55/6) e pelo Conselho (S/Prst/2000/10). Dentre elas, a Divisão Policial foi separada da Militar e recebeu unidade de assessoria em direito criminal.

O relatório de 2002 do Comitê Especial valoriza a contribuição da DDR e convida o Secretariado a incluí-la no planejamento de novas missões (A/56/863:11). Em 2003 sua discussão aborda pela primeira vez o apoio do componente policial civil (CivPol) ao desenvolvimento institucional da polícia local – desde que em conformidade com o mandato aplicável (A/57/767:15). Sua primeira referência a SSR é cautelosa, reconhecendo a necessidade de maiores estudos a respeito, “ainda que as operações de paz da ONU possam não ser responsáveis por qualquer ou algum dos aspectos” (A/57/767:17). O relatório de 2004 pede uma estratégia coerente para SSR e sua inclusão no planejamento de missões; e dá novo destaque ao fortalecimento do Estado de Direito, contemplando assessoria técnica a sistemas de justiça criminal compatíveis com a cultura local e padrões internacionais (A/58/19:15-16). Nesse ano o Conselho discutiu a importância de restaurar o Estado de Direito em situações pós-conflito, e as capacidades necessárias de gestão de crise (S/Prst/2004/33 e 34).

O relatório Um Mundo Mais Seguro, de 2005, recomendou um fundo permanente para a reintegração de ex-combatentes, bem como maiores investimentos em reforma policial, judicial e do Estado de Direito (A/59/565). Parte de suas recomendações foi endossada no relatório de Kofi Annan (A/59/2005) e no resultado da reunião de cúpula da Assembléia (A/60/1). Assim, a Comissão de Construção da Paz foi criada em 2005, subordinada tanto à Assembléia quanto ao Conselho (A/Res/60/180). O Fundo para a Construção da Paz foi criado em 2006 para financiar a primeira onda de projetos em situações pós-conflito, inclusive reintegração de ex-combatentes (A/60/984). Em 2005 o Conselho faz sua primeira referência “temática” à SSR (já presente no mandato para a Libéria, por exemplo, desde 2003), ressaltando sua ligação com o fortalecimento do Estado de Direito e a DDR (S/Prst/2005/30).

Em 2007, o DPKO passou por novo processo de reforma. Significativamente, a Divisão Policial foi subordinada a novo Escritório para o

Estado de Direito e Instituições de Segurança (RoLSI), que agregou também Seção de Direito Criminal e Assessoria Judicial, Seção de DDR e o Serviço de Ação contra Minas (A/Res/61/256). Nesse ano o Comitê Especial ressaltou a prerrogativa soberana do Estado em guiar o processo e solicitou relatório específico do Secretário Geral sobre SSR. O pedido foi endossado pelo Conselho (S/Prst/2007/3) em reunião convocada pelo presidente rotativo, a Eslováquia. O Secretário-Geral formou força tarefa para propor uma estratégia coerente para a ONU em SSR.<sup>45</sup> Seu relatório avalia que a atividade da ONU ligada a SSR se deu de forma *ad hoc*, sem planejamento estratégico ou integrado. Uma abordagem coordenada facilitaria a formação de consenso internacional a respeito de SSR, o financiamento de suas atividades e a eficácia dos atuais esforços (S/2008/39:23-24). Tomando como exemplo os grupos de trabalho para DDR e RoL, foi criada Unidade de Apoio a SSR para coordenar os diferentes parceiros e entidades-líderes dentro da ONU (S/2008/39:33).

#### Instituições e reformas afins à SSR

	Reforma Militar	Reforma Policial	Reforma Judicial	Estado de Direito	DDR	Gasto Militar	Controle Civil
OTAN	1999					1994	1994
UE	1999	1998	1998	1998	1990s	1999	1999
PNUD	2000	2000	2000	1990s	1991		1990s
BM	1999	1999	1999		1990s	1990s	
OCDE	1997	1997	1997			1993	
DPKO	2003	1992			1990		

Quadro 1 Instituições e reformas afins à SSR

### 3.2.

#### O conceito de SSR

SSR é uma categoria de evolução rápida e recente, discutida por uma diversidade de atores – não espanta a diversidade de sua definição. Começando pela primeira palavra da sigla, o significado mesmo de “segurança” é notoriamente contestado. Stephen Walt afirma categoricamente que Estudos de Segurança tratam da guerra entre Estados (1991:212). O debate sobre a

<sup>45</sup> Disponível em: <<http://www.peacewomen.org/news/1325News/Issue90.htm>>. Acesso 19/06/2008.

ampliação do conceito de segurança a partir dos anos 1980 procurou investigar outros sujeitos, além do Estado, e outras ameaças, além da militar. Edmonds (1988:116) associa segurança a previsibilidade e a organização de recursos para enfrentar eventos esperados e inesperados, sejam relativos a direitos civis (violência, prisão arbitrária, perseguição política, invasão da privacidade) ou sociais (carência, doenças, ignorância, desemprego).

Em 1990, o primeiro Relatório de Desenvolvimento Humano definiu o desenvolvimento como o aumento das escolhas abertas às pessoas para que tenham vidas dignas, criativas e longas – livres, entre outros, de crime ou violência física (PNUD, 1990:9). O relatório de 1994 definiu segurança humana como estar livre tanto do medo como da carência, protegido de interrupções repentinas e dolorosas no dia-a-dia (PNUD, 1994:3). O Estado é visto como muitas vezes insuficiente ou ele próprio uma ameaça. O foco passa de ameaças militares externas para uma gama de ameaças, incluindo degradação ambiental, deslocamentos populacionais, doenças, opressão política e privação econômica. Além do Estado, organizações regionais, internacionais e não-governamentais são consideradas atores relevantes. Por fim, a meta não é apenas proteger indivíduos e comunidades, mas dar-lhes os meios para que possam ajudar a garanti-la (CHS, 2003:2,6). A agenda de SSR é tributária dessa maior preocupação com os indivíduos (Chanaa, 2002:27), mas se responsabiliza apenas pela ordem e o Estado de Direito enquanto componentes da segurança humana, não pela sua totalidade. Passando para o segundo termo da sigla, em um conceito de segurança humana que se aproxima do de desenvolvimento humano o “setor de segurança” correspondente abarcaria a quase totalidade das instituições humanas – concebível e talvez mais relevante, mas distante da prática corrente.

A discussão de Edmonds (1988:20-29) sobre a imprecisão do termo “militar” é esclarecedora sobre a fauna do setor de segurança. “Forças armadas” seriam todo grupo organizado para a efetiva aplicação de meios coercitivos para fins específicos, das unidades militares do Estado até gangues criminosas, passando por grupos paramilitares. Os “serviços armados”, por sua vez, são organizações do Estado, permanentes e treinadas, com responsabilidades claramente definidas envolvendo a aplicação de meios coercitivos para fins políticos. A aplicação ou gestão especializada da violência é uma característica compartilhada com a polícia, seguranças, gangues, e mesmo algumas associações

e clubes esportivos (as torcidas organizadas de futebol vêm à mente, mas Edmonds provavelmente se refere a artes marciais ou caça). A especificidade dos serviços armados estaria na função primária de defesa do Estado e dos cidadãos contra ameaças externas, mas o envolvimento em ameaças internas dissipa uma distinção estanque da polícia. O “sistema de segurança nacional” de Edmonds (1988:122) inclui organizações operacionais (serviços armados, polícia, bombeiros, guarda costeira, guarda de fronteira, aduana, serviço de ambulância) e outras dedicadas a inteligência, assessoria (inclusive *think-tanks* civis), administração e tomada de decisões.

O relatório *Securing Peace and Development* (S/2008/39:10) define o setor como as estruturas, instituições e pessoal responsáveis pela gestão, provisão e supervisão da segurança (crime ou violência física) *em um Estado*. Essa definição inclui principalmente a defesa, a polícia, o sistema correcional, o serviço de inteligência, e instituições de controle fronteiriço e aduana. Incluiria também os componentes do sistema de justiça responsáveis por processo criminal e uso inadequado da força; e ministérios e órgãos legislativos responsáveis pela gestão e supervisão. Por fim, abarca atores não-Estatais como grupos da sociedade civil, autoridades tradicionais e serviços de segurança privados. Grupos ilegais, portanto, por maior impacto que tenham sobre a segurança, não são suscetíveis a programas de reforma, mas à combinação preferida de negociação e coerção.

O relatório afirma coerentemente que os Estados Membros tem o direito e a responsabilidade soberana de serem os principais provedores de segurança, restando à ONU papel de apoio (S/2008/39:5). Não há menção à transferência dessa responsabilidade à “comunidade internacional” na falta de capacidade ou vontade do Estado, afirmada no caso de crimes graves na Cúpula Mundial de 2005 (A/Res/60/1:30). Mas persiste o desafio de um Estado com a capacidade para superar outros atores violentos mas com o controle para não se tornar ele próprio a principal ameaça (Ullman, 1983:131; Feaver, 2003:2; Deudney, 2007:4); e de qual pode ser o papel de uma organização de Estados com mandato para servir aos “povos” dessas nações unidas. Em que pesem referências à sociedade civil ou ao setor privado, o arcabouço em que se considera o problema é claramente Estatal, estendendo-se verticalmente nas instituições consideradas relevantes e horizontalmente até os postos fronteiriços e aduana que separam as

questões essencialmente internas de cada jurisdição. O Secretário-Geral Ban Ki-Moon foi explícito (S/PV.5632:3): “a SSR abraça valores e princípios que estão no centro das Nações Unidas [...] o compromisso com o Estado como pedra angular da paz e segurança internacionais”.

Como mitigação, conceitos de segurança e desenvolvimento humanos colocam “pessoas no centro”. Mas a opção pelo individualismo não é auto-evidente, e acaba por solapar autoridades e formas de justiça tradicionais, subordinando-as a padrões internacionais de aceitabilidade. Cabe aqui tanto a questão pragmática de como instituições tradicionais podem ajudar a garantir condições aceitáveis de segurança quanto a normativa sobre a segurança da própria tradição, extensivamente discutida no debate cosmopolita-comunitário. Rees (2006:8) convida a uma concepção mais ampla do setor de segurança que inclui todas as instituições com algum impacto – até negativo – sobre a segurança pública e o Estado de Direito, inclusive rebeldes e chefes do crime. Sem privilegiar o componente Estatal, pode-se explorar uma economia política da segurança na sociedade: seus fornecedores, consumidores e reguladores. A própria operação de paz, mesmo temporária, é um ator significativo que não está imune a dificuldades em suas relações civil-militares e transparência (Williams, 1998:14).

Mesmo que o desejassem e lhes fosse permitido, a maioria das sociedades tradicionais não tem a opção de se desligar dos ventos da mudança. Para sociedades suficientemente modernas em suas aspirações, seria impensável. Nem toda interrupção repentina da rotina é indesejável, considerando que custos e benefícios se distribuem de forma desigual. Na literatura de solução de conflitos, o conflito é aspecto intrínseco da mudança social, quando novas preferências se chocam com preferências institucionalizadas (Miall et al, 2005:5). É também inevitável – o desafio é transformar seu potencial violento para alcançar a famigerada mudança pacífica. A questão perene é o que fazer com as mudanças desejáveis que não podem ser realizadas pacificamente, pelo menos não no tempo exigido por aqueles que sofrem com a violência estrutural da “paz” em curso (Barash, 2000:11; Galtung, 1969:167).

No caso do DPKO, suas intervenções em SSR geralmente ocorrem após uma tentativa violenta de mudança política, por vezes ainda em disputa em porções do território. Como apontado por Huntington (1968:224), e aplicado às



operações de paz por Roland Paris (2004), em algumas sociedades “a massa pode bem ser mais conservadora que as elites nacionalistas da classe média que chegaram ao poder com a retração do colonialismo ocidental”. Nesses casos, o controle democrático das forças armadas pode não ser preferência da maioria. Essa é uma questão que pode aplicar-se a todo o pacote de democratização e liberalização.

Passando enfim ao último termo da sigla, a agenda de SSR propõe a transformação desse setor rumo a admirável mundo novo de segurança efetiva para Estados e pessoas, com respeito a direitos humanos e o Estado de Direito (S/2008/39:12). Não se trata de qualquer reforma, mas de tipos específicos de reformas que aproximam sociedades de normas bastante explícitas (Chalmers, citado em Chanaa, 2002:29). O conceito proposto pela delegação eslovaca em fevereiro de 2007 (S/2007/72:3) ressaltava a importância da liderança nacional, da abordagem holística (incluindo setores não-militares, império da lei e justiça, e mesmo não-Estatais), da especificidade do contexto e a perspectiva de longo-prazo. As prioridades imediatas da ONU seriam um consenso sobre o conceito de SSR, a divisão do trabalho, compilação de melhores práticas, e mecanismos de coordenação para o sistema ONU e para outros atores (S/2007/72:5). Em reunião na fórmula Arria convocada pelo Reino Unido, especialistas frsaram a inclusão, a participação e a centralidade da pessoa no processo (S/2007/107).

O modelo almejado não se pretende exaustivo, mas envolve a reavaliação das necessidades de segurança, sintetizadas na política de segurança nacional; viabilidade financeira e controle transparente do orçamento; arcabouço legal com clara definição de papéis; sistema institucionalizado de gestão e supervisão, com papel para a sociedade civil e a mídia; infra-estrutura, treinamento e equipamento das forças; mecanismos transparentes para interação dos atores; e uma cultura de serviço (S/2008/39:11,21-23; Chanaa, 2002:28-30; Rees, 2006:7-8). A ONU se abstém expressamente de áreas como aparelhamento militar e reforma do serviço de inteligência, que deixa para parceiros nacionais (S/2008/39:28). Como Ban Ki-Moon afirmou em 2007 (S/PV.5632:3-4), a segurança é condição crucial e imediata para a construção da paz: “aprendemos a duras penas, no Haiti, no Timor-Leste, em Serra Leoa e na Libéria, que sem instituições de segurança efetivas e bem geridas, a manutenção da paz não dura”. Se “não há saída sem

estratégia” para uma missão de paz, não há estratégia sem a consolidação sustentável da segurança interna e externa (S/2001/394:4; Doyle et al, 2006:338).

Rússia e China, tradicionalmente ciosos da soberania, sentiram-se suficientemente acomodados nos pronunciamentos aprovados. Mas nem tudo são flores. Falando em nome do Movimento Não-Alinhado em 2007, a delegação cubana apresentou muitas das ressalvas dos países em desenvolvimento em relação a “teorias e idéias controversas” vindas do norte (S/PV.5632.R1:8-9): a falta de discussão prévia na Assembléia (desprestigiada pela crescente discussão “temática” no Conselho); a ambiguidade na aferição do fracasso do governo, abrindo caminho à implementação arbitrária e erosão da soberania; e a desconfiança do isolamento do setor de segurança da fraqueza institucional geral, melhor discutida na Comissão de Construção da Paz (devidamente co-subordinada à Assembléia). A delegação egípcia (S/PV.5632.R1:13) foi incisiva, condenando o uso de debates abertos pelo Conselho para a apropriação de questões de prerrogativa da Assembléia e do Conselho Econômico e Social (ECOSOC). Longe de encontrar consenso, o conceito de SSR seria aplicado apenas por organizações regionais européias e pela OCDE, relacionando-se a idéias controversas como “responsabilidade de proteger” e “segurança humana” que utilizariam conceitos humanitários para interferir em assuntos internos do Estado.

### **3.2.1. Sub-agendas**

De todas a transformação compreendidas em SSR, a reforma da defesa talvez seja a mais central. Como visto acima, enquanto ministérios de defesa ampliavam o conceito à partir do componente militar (forças armadas), a ONU dele se aproximou vindo do componente do desenvolvimento, ligado à construção da paz. No modelo ocidental, espera-se que as forças armadas participem de aspectos técnicos da formulação e implementação de políticas, mas não de decisões fundamentais sobre o governo do país. O controle *cívico* das forças armadas significa sua subordinação à *civitas*, entendida como o Estado – frequentemente, isso implicará o controle por governantes *civis*. Quando o Estado é considerado democrático, pode-se falar em *controle democrático*. (Chuter,

2000:cap.2) A transformação da defesa passa pela formulação da política de defesa, com insumos de diversos ministérios, do congresso e da sociedade civil; a designação de áreas de responsabilidade, ainda que mista; e a prestação de contas do emprego de recursos ao soberano – o povo – por intermédio dos órgãos políticos, da imprensa e da sociedade civil (Chuter, 2000:caps.3,4,10).

Ainda mais interdita à atuação da ONU, que sofre com sua deficiência nas operações de paz (S/2000/809:9), o serviço de inteligência oferece informação confiável sobre ameaças à visão nacional. Frequentemente associado à violação de direitos humanos e apoio a governos autoritários, seu papel em regimes democráticos se baseia em arcabouço legal que designe um mandato claro, equilibrando as necessidades de sigilo e supervisão. O serviço deve prestar contas ao executivo e ao congresso, e suas atividades devem ser subordinadas a controle judicial. (Hannah et al, 2005:iii-v)

Campo mais tradicional de atuação da ONU, a transformação da polícia também envolve sua mudança de violadores de direitos humanos em seus protetores. Frequentemente será necessário desmilitarizá-la, diferenciando seu papel de policiamento da comunidade com foco no cidadão do papel das forças armadas (GFN, 2007:11). A reforma policial passa pelo respeito à lei e a princípios democráticos; a transparência para o público; a ênfase na prevenção; a qualidade do treinamento; a coordenação com o ministério da justiça e o judiciário; a valorização e moralização da carreira; o monitoramento do desempenho; as relações com a comunidade; e a pronta investigação de violações de conduta (Ziegler e Nield, 2002:30).

Intimamente ligado à polícia, o sistema correcional pode ser sinônimo da tortura e maus-tratos que estão em sua origem como castigo, da incompetência corrupta que não mantém presos aqueles condenados pela justiça; ou então fazer jus ao eufemismo “correcional”, com a reintegração do condenado à sociedade. Em regimes liberais, o ideal do sistema é encorajar condenados a aproveitarem oportunidades que os ajudem a voltar a respeitar a lei, exercendo apenas o controle necessário: reparação à comunidade, quando possível; e reclusão, no caso de condenados que continuam a apresentar ameaça para a sociedade. A reforma correcional passa pela informação do público e do governo sobre o papel das prisões no sistema de justiça criminal; o desenvolvimento de políticas e legislação em respeito ao condenado; a ênfase em penas alternativas e programas

de reintegração; a contínua elaboração de análises de risco; e a profissionalização dos funcionários do sistema correcional. (Tkachuk, 2001:3-5).

Na intercessão entre SSR e fortalecimento do Estado de Direito, a reforma judicial procura garantir a resolução de conflitos sociais por meio de decisões judiciais rápidas e equitativas. A transformação passa pelo fortalecimento da administração de tribunais; treinamento de pessoal em direitos humanos; a promoção do acesso à justiça; o aumento da informação judicial disponível a juízes, advogados e ao público; fortalecimento da defensoria pública e da assistência jurídica a grupo vulneráveis; e a promoção de mecanismos alternativos de solução de controvérsias (PNUD, 2002).

Como visto acima, a reforma das instituições operacionais do setor de segurança passa necessariamente pelas funções das instituições responsáveis por sua gestão e supervisão. Estas compreendem não apenas o executivo, mas o congresso e suas comissões, o judiciário, ouvidorias e comissões de investigação, a mídia e a sociedade civil (GFN, 2007:15). Evolução do foco inicial na redução dos gastos militares, uma das ferramentas mais diretas de controle é a gestão do orçamento do setor, que deve ser integrado ao processo padrão de alocação de recursos, transparente e financeiramente viável, e coerente com as prioridades da política mais ampla do governo (GFN, 2007:19).

Pode-se argumentar que é a supervisão do congresso que diferencia do controle democrático do meramente cívico (Born et al, 2003:8). Perspectivas mais céticas da política partidária valorizam o papel democrático de uma sociedade civil ativa, mas não escapam de questões de representatividade e legitimidade. Atores da sociedade civil – organizações não-governamentais, *grassroots*, profissionais, religiosas e trabalhistas – podem atuar na supervisão, pressão por mudança, no desenvolvimento de normas democráticas e com insumos técnicos para a formulação de políticas (GFN, 2007:16; Ball, 2006).

### **3.2.2. Agendas correlatas**

Como apresentado no histórico e representado na unidade compartilhada no DPKO, o desenvolvimento da agenda de SSR está intimamente ligado à de DDR e de fortalecimento do Estado de Direito. Não apenas sua definição mais

precisa ajuda a conceituar SSR, a evolução dessas agendas mais antigas joga luz sobre o futuro da novata. Atividades que viriam a ser englobadas na agenda de SSR germinaram sob rótulos mais modestos. Em 1994, a preocupação da OCDE com gastos militares já abrangia assistência técnica para conversão e desmobilização das forças armadas, maior transparência, e controle sobre o comércio e tráfico de armas (Berthélemy et al, 1994:26-29). O controle democrático das forças armadas buscado pela OTAN, por outro lado, foi descrito em 1996 como incluindo a supervisão parlamentar e pública sobre o processo decisório e o fomento ao conhecimento civil sobre questões de defesa.<sup>46</sup>

Quanto à veterana DDR, em 1999 o Conselho reconheceu sua importância para evitar o reinício de conflitos após o cessar-fogo e recomendou sua inclusão em acordos e nos mandatos de operações de paz, quando apropriado (S/Prst/1999/21). No ano seguinte, relatório do Secretário-Geral ofereceu definição do processo (S/2000/101:2): coleta e destruição de armas, acantonamento de tropas, desminagem (*Desarmamento*); registro de ex-combatentes, assistência básica, recrutamento para nova força unificada ou retorno a comunidade de origem (*Desmobilização*); e assistência para vida civil, treinamento e projetos de geração de emprego e renda (*Reintegração*). Em 2005, a assistência básica prestada na fase de desmobilização foi reclassificada como *Reinserção* (A/C.5/59/31). Entretanto, o termo transparece apenas na sigla DDDRR, aplicada a combatentes estrangeiros, caso em que o retorno à comunidade de origem implica o *Repatriamento*.

Significativamente, o relatório nota que esforços posteriores podem ser necessários para garantir uma nova força unificada sob controle civil, profissional e adequadamente equipada – para o que convida a cooperação militar da comunidade internacional (S/2000/101/15). Embora forme junto com a desmobilização os dois caminhos abertos aos ex-combatentes, e seja tão importante para a estabilidade quanto a reabsorção dos desmobilizados pela economia civil, a formação da nova força tende a enfrentar maior resistência na legislação de ajuda externa e interesse político dos principais doadores internacionais. Há muitos dispostos a patrocinar a conversão de espadas em enxadas; há menos interessados em forjar as novas espadas que as protegerão.

---

<sup>46</sup> Disponível em: <[http://www.fas.org/man/nato/natodocs/fact\\_pfp.htm](http://www.fas.org/man/nato/natodocs/fact_pfp.htm)>. Acesso 19/06/2008.

Em 2004 o Comitê Executivo em Paz e Segurança criou o Grupo de Trabalho Inter-Agências em DDR para desenvolver padrões integrados para o planejamento, desenvolvimento, implementação e monitoramento dos programas. O Grupo reuniu 15 entidades do sistema ONU e recebeu subsídios de ONGs, OIs regionais, governos e institutos de pesquisa. Em 2006 foi entregue manual operacional, nota a gerentes e um centro de referência na internet<sup>47</sup> (A/60/705:5-6). O Grupo recomendou, além de sua perpetuação, a formação de equipes conjuntas na sede e no terreno; o treinamento do pessoal da ONU; e o estreitamento de parcerias com outras organizações. O próprio relatório apresenta a experiência do grupo de trabalho como modelo para outras áreas da construção da paz (A/60/705:18-19). Falando em 2007, o Secretário-Geral reconheceu que os padrões e programas de DDR integrados ao largo do sistema lançavam as bases para a reforma sustentável da segurança (S/PV.5632:3) – bem como para a abordagem integrada de outros temas.

*Rule of law* foi alçado à trindade-síntese da missão da ONU em 2005 como parte da liberdade de se viver com dignidade (A/59/2005:34; A/Res/60/1:3). A tradução mais comum para o português é o “Estado de Direito”, mas este se refere mais propriamente a um Estado moderno submetido ao *império da lei* – legalidade esta que teoricamente poderia englobar outros arranjos políticos, como autoridades tradicionais, o mundo medieval ou as modernas relações internacionais. Em inglês, o Estado de Direito aparece como o alemão *Rechtsstaat*, Estado do império da lei ou Estado constitucional. Se em tempos democráticos qualquer império parece arbitrariamente despótico, recorde-se que o “senhorio” da lei promete no mínimo uma ditadura benevolente, frequentemente apoiada na hegemonia sobre corações e mentes e na “heteronomia” da distribuição assimétrica de benefícios (Onuf, 1989:210-212).

Em 2002, força tarefa criada para desenvolver estratégias abrangentes para operações de paz no setor recomendou a criação de “rede de pontos focais” para promover a coordenação das agências da ONU (S/2004/616:19). O *império da lei* é definido em relatório de 2004 como princípio segundo o qual todas as pessoas e entidades, públicas e privadas, inclusive o próprio Estado, estão submetidas a leis publicamente promulgadas, igualmente aplicadas e adjudicadas

---

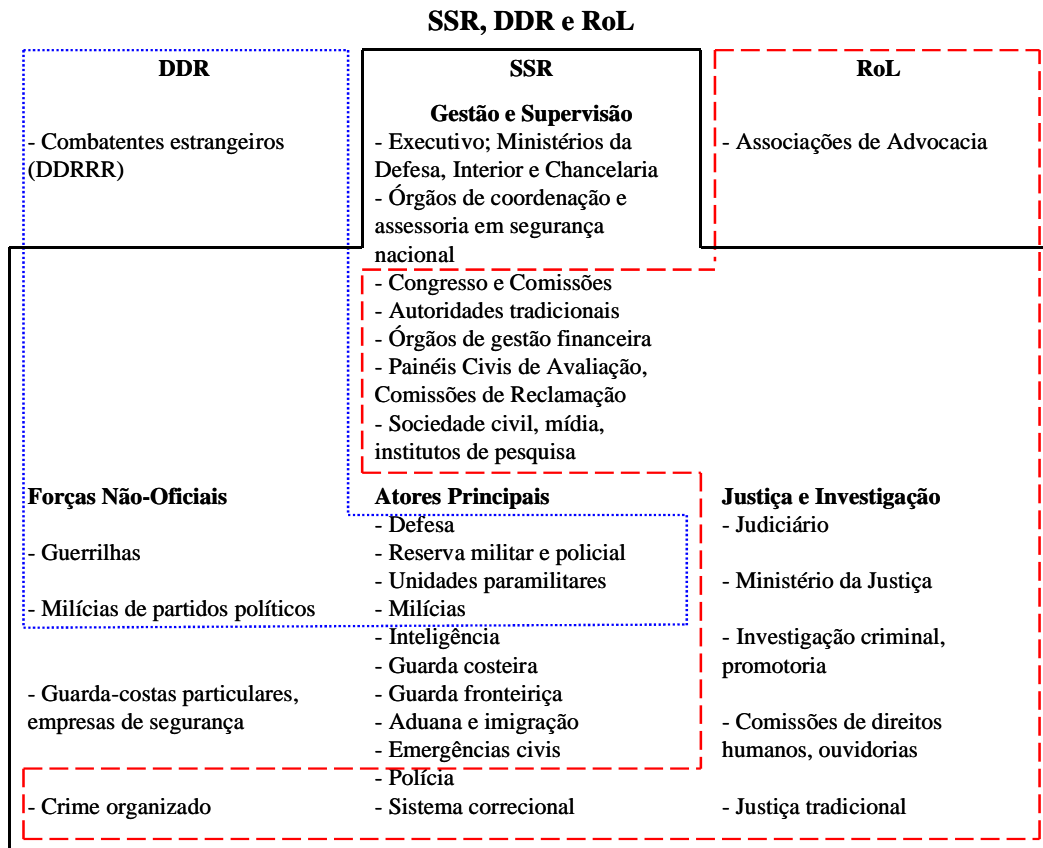
<sup>47</sup> Disponível em: <<http://www.unddr.org>>. Acesso 19/06/2008.

de forma independente. A definição inclui ainda a separação dos poderes e a participação no processo decisório, características específicas do Estado *Democrático* de Direito ocidental não necessariamente compartilhadas por todo arranjo onde a lei impera. A subordinação do legislador à lei depende da facilidade com que este pode mudá-la, mas limites podem ser impostos tanto de forma burocrática quanto tradicional. Obrigatoriamente, o relatório enumera critério sintomático do pós-Segunda Guerra, como que caracterizando o Estado Democrático de Direito *internacionalmente legítimo*: o respeito a padrões internacionais de direitos humanos. A justiça, mais especificamente, é definida como equidade na proteção de direitos e na punição de violações, levando em conta o bem da vítima, do acusado e da sociedade. O relatório afirma que se trata de conceito trans-cultural, na expectativa que mecanismos tradicionais de solução de controvérsias possam ser incorporados. (S/2004/616:4)

Em sentido suficientemente amplo o império da lei cobre todo o espectro das atividades da ONU e a quase totalidade das instituições humanas. Em termos práticos, operações de paz concentraram seus esforços em apoio ao fortalecimento de instituições judiciais e policiais; monitoramento do processo nos tribunais; treinamento de servidores do sistema judicial; seleção de novos policiais, promotores e juízes; produção de nova legislação; educação do público e capacitação da sociedade civil; desenvolvimento de ouvidorias e comissões de direitos humanos; e o fortalecimento de associações de advocacia. Em casos de administração transitória, a ONU foi responsável pelo controle executivo do sistema judicial (S/2004/616:5-6). Em 2006, grupo de trabalho sobre *rule of law* e justiça acrescentou às atividades prioritárias no contexto pós-conflito a proteção a vítimas e testemunhas, o combate à corrupção e ao crime organizado, e a formação jurídica (S/2006/980:13).

Outras duas agendas que evoluíram nos anos 1990, capitaneadas por agências como o Fundos das Nações Unidas para a Criança (UNICEF) e para a Mulher (UNIFEM) e munidas de “*cross-cutting*” e “*mainstreaming*” como palavras de ordem, afetaram diretamente o debate sobre DDR, RoL e a própria SSR. Dizem respeito, justamente, aos sujeitos pretensamente protegidos – sendo fracos e incapazes – pela imagem do guerreiro. Resolução do Conselho em 2000 foi um marco, mudando o foco passivo sobre o impacto do conflito armado para o papel pró-ativo das mulheres na manutenção da paz. A resolução recomenda a

maior participação de mulheres em operações de paz e processos de paz; a consideração de suas necessidades em programas de DDR; e o respeito a seus direitos humanos na constituição, no sistema eleitoral, na polícia e no judiciário (S/Res/1325:3).



Adaptado de Rees (2006)

Quadro 2 SSR, DDR e RoL

Se por um lado há a preocupação de concentrar recursos para DDR naqueles que mais ameaçam o acordo de paz, a lógica de “uma-arma-um-voto” se arrisca a perpetuar a vulnerabilidade do cortejo invisível que acompanha grupos armados. Assim, enquanto o relatório de 2000 faz menção à reintegração das famílias dos combatentes (S/2000/101:2), o de 2006 explicita que devem participar do programa combatentes homens e mulheres, jovens e crianças associados a grupos armados, ex-combatentes com deficiência ou doença crônica, dependentes e *aqueles que trabalham em papéis não-combatentes* (A/60/705:11). O relatório de 2004 reconhece o impacto diferenciado de déficits de *rule of law* sobre mulheres e crianças, e a necessidade de um enfoque de gênero e da



participação de mulheres em sua restauração (S/2004/616:24). O relatório de SSR ressalta a inclusão das perspectivas de mulheres, minorias, povos indígenas e outros grupos socialmente excluídos no planejamento e provisão de segurança (S/2008/39:7).

Durante a Guerra Fria, a Europa Ocidental se armou contra as forças armadas além da Cortina de Ferro; as agências multilaterais e nacionais mantiveram uma firme distinção entre a ajuda ao desenvolvimento e a ajuda militar; e as operações de paz clássicas se limitavam a supervisionar a implementação de acordos de cessar-fogo em áreas que podiam ou precisavam ser excluídas do confronto bipolar. A partir do final da década de 1980, a estabilização da Europa Oriental exigiu a administração da transição de economias planificadas de partido único para democracias de mercado, incluindo o controle civil das forças armadas, com os incentivos e pressões de instituições como a OTAN e a União Européia. Concepções mais amplas de desenvolvimento e de segurança levaram as agências a iniciar pesquisas e projetos, inaugurando novas áreas a doadores internacionais. As operações de paz assumiram novas funções relativas à construção da paz, e passaram a atuar inclusive com antigos tabus como o setor de segurança.

Nos três casos há um maior intervencionismo liberal ou ocidental sobre esferas tradicionalmente consideradas assuntos internos. No caso europeu, há fortes incentivos de segurança, ajuda econômica e apoio diplomático. Entre países em desenvolvimento, entretanto, o Movimento Não-Alinhado contesta a apropriação pelo Conselho da discussão temática, seara do Comitê Especial de Operações de Paz da Assembléia Geral. Substantivamente, insiste na importância da liderança nacional e dos fatores particulares de cada país. Têm em mente a resolução 1373, em que o Conselho inovadora e invasivamente decretou padrões internacionais para combate ao terrorismo, e instituiu comitê para monitorar o avanço de reformas nacionais. ONGs desenvolvimentistas protestam que recursos para a SSR poderão sacrificar não orçamentos militares, mas aquele para ajuda externa. Ainda assim a agenda avança, à exemplo de – e concomitantemente a – as questões-irmãs de DDR e RoL. O capítulo seguinte analisa como a evolução da agenda de SSR na ONU afetou sua atuação em um caso bastante significativo: o Timor-Leste.