

3 Operações de Manutenção da Paz (OMPs)

3.1. "Visão Panorâmica"

A relevância hodiernamente conferida às OMPs levadas a cabo pela ONU, “ferramenta” cuja utilização somente se aprofundou com o fim da Guerra Fria e que, adicionalmente, pode ser tomada como “micro-cosmo” representativo dos fenômenos que relacionam o fim da Guerra Fria e uma organização internacional como a ONU – visto que as mencionadas operações foram alvo tanto de muitos dos debates teóricos quanto de várias das mudanças institucionais verificados no seio do “sistema ONU” desde então.

As OMPs são um instrumento através do qual a comunidade internacional pode encorajar o estabelecimento de uma paz sustentável em locais e situações de conflito efetivo ou preste a irromper. Mais comumente, este instrumento foi utilizado para contribuir na solidificação de processos de paz frágeis que emergem nas situações pós-conflito ¹⁰⁵. O termo “operações de manutenção da paz” não é encontrado na Carta da ONU. O ex-Secretário Geral da organização, Dag Hammarskjold, se referia a estas como pertencendo ao “Capítulo VI e meio” da Carta, situada entre os métodos tradicionais de solução pacífica das controvérsias, como a mediação (Capítulo VI) e ações impositivas como embargos e intervenção militar (abrigadas no Capítulo VII). A idéia do uso não-violento da força militar para preservar a paz difere fundamentalmente das ações impositivas descritas na Carta – uma inovação ¹⁰⁶. As OMP eram diferentes de todas as formas de atuação conhecidas da ONU até então: missões de observação, diplomacia preventiva e a mecanismos de Segurança Coletiva.

As OMPs inicialmente se desenvolveram como meio de resolução de conflitos interestatais, via desembarque de forças desarmadas ou levemente armadas de diversos países, sob comando da ONU, postando-se nas referidas

¹⁰⁵ The Blue Helmets, 1996: 3

fronteiras como “elemento de dissuasão” ou “separação” das partes ¹⁰⁷. Muitos autores afirmam que tais características ensejariam a idéia de uma “primeira geração” de OMPs, relativas à Guerra Fria. A presença das OMPs “no terreno” do conflito pressuporia uma interrupção no conflito e o consenso das partes a respeito da presença da ONU “no terreno” – portanto, um acordo de cessar-fogo é estabelecido previamente entre as partes, que também pactuam com a ONU os termos da presença de uma operação específica ¹⁰⁸. Integrantes das OMPs não lutam – garantem o cessar-fogo, de forma imparcial e, assim, motivam o engajamento das partes na busca pela paz duradoura ¹⁰⁹.

Nesse primeiro momento, pois, as OMPs se caracterizavam da seguinte forma ¹¹⁰:

- Operações de caráter não-coercitivo;
- Caráter reativo (respondem a problemas, não os prevêm);
- Capacidade militar limitada;
- Neutralidade (da missão e da composição da missão);
- Permissão dos países “receptores”;
- Estruturas transnacionais de comando e controle (sob a égide da ONU).

Desde a pioneira iniciativa, sob a égide de Hammarhjold, durante o impasse no CS ocorrido durante a crise de Suez em 1956, as OMPs evoluíram para atender as demandas específicas de conflitos muito diferentes entre si, num contexto político global em transformação. Surgido “à sombra do cogumelo nuclear” da Guerra Fria e constrangida pelas peculiaridades desta, as OMPs tornaram-se instrumento indispensável para o controle dos conflitos num mundo dividido. Tal fato persistiu e mesmo foi reforçado, com o fim do conflito bipolar.

Nos últimos anos da Guerra Fria, as OMPs da ONU experimentaram uma série de sucessos que prometiam um futuro dos mais auspiciosos para esse mecanismo de promoção da Paz e Segurança internacionais – ajudados, claro, pela

¹⁰⁶ Idem, p.4

¹⁰⁷ DIEHL, 1994: 5-9

¹⁰⁸ Idem, p.7

¹⁰⁹ RIGGS & PLANO, 1994: 112-121

¹¹⁰ THAKUR & SCHNABEL, 2002, 9

cada vez mais improvável constituição de um “exército permanente” da ONU, a depender de seus estados-membros.

Um olhar retrospectivo sobre a década de 1990 colocaria a ONU no centro de uma encruzilhada: crescente demanda por intervenção coletiva e declinante confiança em sua eficiência, bem como restrição orçamentária. Dúvidas surgiram a respeito da capacidade da ONU responder aos desafios do pós-Guerra Fria, período marcado pela proliferação, em número e em gênero, dos conflitos que são antepostos à ONU – guerras civis e outros tipos de conflitos armados intraestatais. As OMPs, inicialmente desenhadas para o trato de conflitos interestatais, foram adaptadas para operar neste novo contexto de conflitos que envolvem múltiplas facções armadas, com objetivos políticos conflitantes e muitas vezes obedecendo a cadeias de comando frágeis. As OMPs aumentaram em número, quantidade de efetivos, número e diversidade de tarefas a executar. Elas passaram a constituir complexas operações compostas por efetivos civis e militares, responsáveis por múltiplas tarefas. Os mandatos foram alterados em escopo, incluindo dentre as tarefas das OMPs ¹¹¹ o treinamento e reestruturação de forças policiais locais, a retirada de minas terrestres, condução de eleições, desmobilização e reintegração social de ex-combatentes, facilitação do retorno de refugiados, monitoramento de Direitos Humanos, supervisão de estruturas de governo, promoção de instituições democráticas sustentáveis e do desenvolvimento econômico.

3.2. Gerações das OMPs

Thakur & Schnabel ¹¹² lançam uma genealogia das OMPs, desde sua criação, nos anos 1950, à luz das mudanças ocorridas nas RI desde então. De acordo com os autores, a Primeira Geração (“Manutenção da Paz tradicional”) deu origem ao mecanismo das OMPs. Surgida no contexto do conflito de Suez (1956), permitiu à ONU cumprir seu propósito primário de manutenção da Paz e Segurança internacionais mesmo em face da paralisia do CS. E, claro, possibilitou a constituição de novas gerações no futuro, dado seu sucesso inesperado à época.

Esta geração se caracterizou por:

¹¹¹ The Blue Helmets, 1996: 4

¹¹² DIEHL, 1994, 11

- Consentimento e cooperação das partes do conflito;
- Suporte internacional, especialmente do CS (ainda que nem sempre a OMP surja por decisão do Conselho);
- Controle e comando sob responsabilidade da ONU;
- Composição multinacional;
- Sem emprego da força;
- Neutralidade militar entre os exércitos rivais;
- Imparcialidade política entre os países rivais ¹¹³.

A Segunda Geração (“Manutenção da Paz extra-ONU”) se refere às OMPs criadas, entre as décadas de 1950 e 1980, extra-ONU, em variadas circunstâncias (como resposta, por exemplo, à invasão israelense do Líbano em 1982). Vez que não constituem o objeto de interesse do trabalho presente, não nos deteremos aos detalhes dessa geração de OMPs.

A Terceira Geração (“Manutenção da Paz Expandida – reforço da paz”) correspondeu às OMPs montadas como parte de “pacotes” de acordos de Paz (Namíbia-1988, Camboja-1992). Cada OMP era uma parte integral do acordo de paz e propugnava completar o acordo provendo reforço militar internacional para o processo de paz. Esta geração foi a primeira das RIs do pós-Guerra Fria, e, pois, têm fundamental importância para os fins do presente trabalho. Refletindo a natureza cambiante do moderno conflito armado, as OMPs dessa geração expandiram-se não apenas em número de efetivos, mas no escopo de sua competência. Em contraposição ao passado – em que OMPs interpunham-se entre dois exércitos organizados, as OMPs passavam a enfrentar “emergências complexas” – estruturais estatais em colapso; tragédias humanitárias; conflito em larga escala entre grupos étnicos e forças criminosas; violações massivas dos Direitos Humanos. As características dessa geração, pois, foram:

- Desmobilização militar das forças beligerantes;
- Policiamento;
- Monitoramento e reforço dos Direitos Humanos;

- Disseminação de informações;
- Observação, organização e condução de eleições;
- Reabilitação de ex-combatentes;
- Repatriação de refugiados;
- Administração;
- Relacionamento com uma miríade de outras OMP extra-ONU ¹¹⁴.

A Quarta Geração (“Reforço da Paz”) corresponde às OMPs tais como as enviadas para situações emergenciais de monta (Somália, Bósnia, Ruanda). São consideradas o “calcanhar de Aquiles” da ONU na década de 1990 e, assim, também se revestem de particular importância para o trabalho.

A Quinta Geração (“Restauração da Paz via parceria”) compreende OMPs parcialmente criadas como resposta ao retrospecto desastroso das OMP de quarta geração. São compreendidas na quinta geração as OMPs autorizadas pelo CS, mas levadas a cabo por uma única potência ou coalizão multilateral. As OMPs que foram enviadas ao Haiti e Kosovo são exemplos de operações de quinta geração e também são abordadas no seio do presente trabalho.

Finalmente, a Sexta geração (“Criação de estados via ONU”) têm lugar quando uma força multinacional sob a égide da ONU é preparada para o combate, se necessário, e é eivada dos recursos para tal. Mas a missão em si é apenas o prelúdio para uma administração *de facto* da ONU sobre um território cujas estruturas de governo foram destruídas ou nunca existiram anteriormente. A administração da ONU, pois, é um estágio transitório rumo à “construção” de um novo estado. Caso, por exemplo, da operação no Timor Leste. Esta geração também é abordada no presente trabalho.

Os autores apontam quatro desafios centrais para as OMPs do pós-Guerra Fria:

- Conflitos antes interestatais passam a ser intra-estatais;
- Mudança das expectativas da comunidade internacional para responder a violações humanitárias de monta;

¹¹³ THAKUR & SCHNABEL, obra citada, 11

¹¹⁴ Idem, 12

- Aumento do número e variedade dos atores envolvidos nas OMP;
- Liderança das OMPs, dentro e fora da ONU.

A contribuição valiosa da tipologia de Thakur & Schnabel, abrindo o debate sobre “gerações das OMP”, no entanto deverá ser cotejada com os documentos-referência do processo de reflexão do presente trabalho – “Uma Agenda Para a Paz” e “Relatório Brahimi”.

A crise de expectativas dos estados em relação à ONU, nos anos 1980, transmutou-se numa crise de credibilidade nos anos 1990. O entusiasmo inicial com o fim da Guerra Fria e um renovado papel da ONU foram severamente afetados pelas conseqüências da ampliação em escopo e intensidade, do emprego do mecanismo das OMPs. Boutros-Boutros Ghali buscou ensejar um novo sentido de responsabilidade internacional, permitindo à ONU responder satisfatoriamente às novas demandas. As OMPs ocupavam um papel central nessa proposta de reformulação das ações da ONU. A performance tida como insatisfatória de muitas OMPs expôs a fragilidade da ONU, impedindo-na de emergir como um ator-chave rejuvenescido das RIs, nos anos 1990 ¹¹⁵.

O “Relatório Brahimi”, nesse sentido, pode ser entendido como uma espécie de “contabilidade dos fracassos” das OMPs na década de 1990 e como, mais modesto, projeto de reforma da ação da ONU. Simplesmente aumentar o número de capacetes azuis ou criar mandados mais “robustos” não levarão ao aprimoramento das OMPs a menos que sejam sanados problemas relativos a recursos, treinamento, comando e controle. Poder de combate crível, apoio político e para o uso deste e capacidade técnica dos capacetes azuis em utilizá-lo são necessários para que as OMP não sejam presa das facções em luta. O “Relatório Brahimi”, assim, surge como o montante “mínimo necessário” de reformas, incluindo a importância da prevenção dos conflitos e a inquebrantável necessidade de intervenção, em caso de maciças violações de Direitos Humanos.

Fundamental, para o presente trabalho, é a caracterização das “gerações de OMPs” contida em ambos os documentos. Ambos se referem às missões da Guerra Fria como “manutenção da paz tradicional” – interposição de forças armadas, com o fito de dissuasão, entre duas forças armadas regulares de estados-

¹¹⁵ Idem, 19

nação diferentes. Operações relativamente simples de serem criadas e sustentadas (tanto que algumas, localizadas no Oriente Médio e Chipre, há muito ultrapassaram as três décadas de existência). Em contrapartida, o pós-Guerra Fria apresentou a “manutenção da paz complexa” ou “manutenção da paz multidimensional”. Conflitos intra-estatais, envolvendo uma miríade de atores. Não apenas a dissuasão do uso da força militar está em jogo – questões humanitárias, de direitos humanos, dentre outras, tornam-se centrais. A presença da ONU torna-se multifacetada, incidindo sobre as causas do conflito (construção da paz ¹¹⁶) ao mesmo tempo em que busca estancá-lo (promoção da paz ¹¹⁷).

3.3. Problematização

Ressalvando que a avaliação levada a cabo nesse trabalho incidirá sobre conjuntos de práticas levadas a cabo por diversas OMP, ao longo de 8 anos, faz-se necessário estabelecer o funcionamento de uma OMP “padrão”.

Não obstante cada OMP possuir um conjunto específico de tarefas determinadas por seus mandatos, todas compartilham certos objetivos comuns – aliviar o sofrimento humano e criar condições para o emergir de paz auto-sustentável, bem como alguns pré-requisitos essenciais ¹¹⁸:

- Um desejo genuíno das partes em conflito em resolver suas diferenças pacificamente;
- Um mandato claro;
- Suporte político vigoroso por parte da comunidade internacional;
- A provisão dos recursos adequados para o cumprimento dos mandatos.

A presença de soldados armados que podem responder, se atacados, é apenas um dos fatores que contribuem para a eficácia das OMPs – tanto no período da Guerra Fria quanto na atualidade ¹¹⁹. A força real destas reside na sua imparcialidade, na autoridade moral da comunidade internacional, na pressão da

¹¹⁶ Tradução livre do termo anglo-saxão “peacebuilding”

¹¹⁷ Tradução livre do termo anglo-saxão “peacemaking”

¹¹⁸ “Relatório Brahimi”

¹¹⁹ “Uma Agenda Para A Paz” e “Relatório Brahimi”

opinião pública mundial e, sobretudo, no compromisso das partes em buscar a paz genuína. A presença dos integrantes das OMP permite contínuos esforços políticos e diplomáticos visando uma paz duradoura. Somente se as partes se mantêm fiéis aos acordos estabelecidos entre si e com a ONU as OMP poderão levar a cabo seus mandatos.

As OMPs tradicionalmente lançaram mão de armamento leve e do uso da força em caráter mínimo (estrita autodefesa ou quando pessoas armadas impedem a efetivação das tarefas previstas nos mandatos e autorizadas pelas partes). O “braço civil” das OMPs é normalmente desarmado. Uma vez presentes “no terreno” do conflito, as OMPs enfrentam ambientes muitas vezes hostis. Por vezes, o emprego da força (ou a ameaça deste) fez-se necessário para levar a cabo um mandato, caso do Congo belga, entre 1960 e 1964. Resta salientar que, nesse caso, a OMP em questão (ONUC) recebeu autorização do CS para utilizar todos os meios necessários para o cumprimento do mandato original (ocorreu, pois uma ampliação *de facto* deste mandato).

As OMPs enfrentam seu maior desafio quando as partes falham em cumprir seus compromissos, re-iniciando o conflito ou impedindo a ação dos integrantes das OMPs. Estes últimos buscam estabilizar e minimizar o sofrimento de não-combatentes em tais situações, assumindo para si considerável risco, por vezes atuando sob mandatos ambíguos e recursos insuficientes. Há situações, como na Somália em 1993 ou em Ruanda, 1994, em que o trabalho das OMPs se torna verdadeiramente impossível ¹²⁰. Muitas vezes os integrantes das OMPs presenciaram o questionamento (no mais das vezes, violento) da presença da ONU no solo de um estado com suas instituições em frangalhos. Ações erráticas de combatentes de todos os tipos contra as forças de paz da ONU tornaram-se infelizmente comuns no pós-Guerra Fria.

Em situações mais recentes, o Conselho buscou equipar as OMPs com uma capacidade militar capaz de dissuadir possíveis hostilidades, evitando a necessidade do recurso à força. Em caráter complementar ao reforço da dissuasão, muitas das recentes OMPs demonstraram que medidas destinadas a melhorar as condições de vida das populações atingidas pelo conflito tendem a criar melhor recepção e um ambiente favorável para o cumprimento dos mandatos.

¹²⁰ SHADOWCROSS, 2000: 10

A evolução da ONU no sentido de prover as OMPs das condições adequadas para atender a este novo, demandante e complexo contexto global envolveu a redefinição da interação entre os diversos órgãos do “sistema ONU” referentes às OMPs. A primeira iniciativa nesse sentido foi o documento “Uma Agenda Para a Paz”, apresentado pelo então Secretário-Geral Boutros-Boutros Ghali à Assembléia-Geral (doravante, AG) em 1992, o qual afirmava o papel fundamental da ONU na preservação da Paz não somente nos termos dos Capítulos VI e VII da Carta. Menções foram feitas ao papel fundamental da ONU no monitoramento, prevenção (através de “sistemas de aviso prévio”¹²¹) e solução de conflitos, bem como assistência humanitária às populações atingidas. Menção explícita foi feita, em caráter pioneiro, à centralidade das OMPs como instrumento de manutenção da Paz no “sistema ONU”¹²². Todas essas ponderações condiziam com as novas tarefas associadas às OMPs.

Seguindo o espírito dos tempos, ainda em 1992 seria criado, no âmbito do Secretariado da ONU, o Departamento de Operações de Manutenção da Paz (doravante, DOMP). Através deste, o procedimento de criação, gestão, logística e desembarque das OMPs “no terreno” de conflito foi grandemente aperfeiçoado. Em 1993, 77 mil efetivos civis e militares estavam alocados nas muitas OMPs (para efeitos comparativos, a ONU empregava no total 14 mil pessoas à época)¹²³. Anos mais tarde, na virada do milênio, seguindo-se às diversas (e díspares) experiências das OMPs de “segunda geração”, novo amplo debate no “sistema ONU” foi aberto referente ao papel destas. Buscando aprimorar sistematicamente este instrumento vital, o Secretário-Geral Kofi Annan convocou um Painel de Especialistas para efetuar uma análise em profundidade das OMPs. O fruto deste estudo – “Relatório Brahimi” (2000) – apontou medidas a serem tomadas pelos estados-membros e Secretariado. Este documento desencadeou intenso diálogo entre a AG e o CS a respeito do futuro das OMPs.

¹²¹ Tradução livre da expressão anglo-saxã “early warning systems”

¹²² The Blue Helmets, 1996: 7

¹²³ CARDOSO, 1998 :11

3.4

O processo de “*Feedback*” e o “desenho institucional” das OMPs na ONU

Figura 1: Estágios centrais da ação organizacional ¹²⁴

Pode-se perceber, a partir do referido quadro, que o processo de *feedback* engloba dois momentos: uma avaliação contínua “em tempo real” (paralela ao andamento da operação em questão) feita pela própria ONU, via monitoramento; uma avaliação à luz dos resultados produzidos pela operação (satisfatórios ou não), feita pelos estados-membros, através do CS, num horizonte de tempo mais amplo que o monitoramento contínuo. Os momentos estão intrinsecamente imbricados, na medida que o monitoramento incide continuamente sobre o andamento da operação e, como conseqüência, sobre seus resultados, que motivarão a avaliação final dos estados-membros. E, antes de tudo isso, fundamental levar em conta as barganhas previamente estabelecidas entre os estados-membros (que equivalem ao processo de criação da própria operação de manutenção da paz).

¹²⁴ HAAS, 1990: 19

Para que “traduzamos” estas demandas em termos institucionais do “sistema ONU” referente às OMPs, torna-se imprescindível apresentar o “desenho institucional” dessas atividades no interior da ONU. Tal é o que será feito nas linhas que se seguirão, descrevendo o chamado “subsistema de operações de paz da ONU”. Em seguida, será possível apontar quais serão os “pontos focais” relacionados com o processo de *feedback*.

Não explicitamente mencionadas na Carta da ONU, as OMPs foram associadas a uma miríade de órgãos no seio da organização, desde a iniciativa pioneira ocorrida durante a crise de Suez em 1956. Uma complexa articulação de organismos, paulatinamente, foi sendo constituído no interior do “sistema ONU”. É um tal complexo ao qual o termo “sub-sistema das operações de manutenção da paz” se refere.

Pode-se dizer que as OMPs derivam de decisão do CS, que possui primazia sobre as questões de manutenção da Paz e Segurança internacionais (ou, em casos excepcionais, a decisão pode caber à da AG). À negociação entre os membros do CS para determinação da competência e mandato da OMP, segue-se a ação do Secretariado da ONU. Esta ocorre especialmente através da figura do Secretário-Geral (doravante, SECGEL), que procede a dois tipos de negociações. A primeira delas, com os estados-membros da ONU, com o fito de determinar a composição e financiamento da operação em questão. A segunda, com as partes no conflito ao qual a operação se refere, para permitir que a missão possa se estabelecer “no terreno”. O SECGEL, investido pelo CS da tarefa de comandar as OMPs, se reporta a este de forma regular.

Em caráter complementar à atuação do SECGEL, o DOMP, órgão ligado ao Secretariado, se responsabiliza pela logística e conformação das OMPs, bem como busca harmonizar as ações levadas a cabo por órgãos da ONU com aquelas de outros organismos governamentais e organizações não-governamentais (doravante, ONGs). Adicionalmente, o Comitê Especial sobre Operações de Manutenção da Paz (doravante, CEOMP) conduz revisão sistemática e abrangente de todas as questões relativas às operações de manutenção de paz, reportando seu trabalho à AG (e por requisição desta) através do Comitê Especial Político e Social (o 4º Comitê da AG).

3.4.1 Conselho de Segurança (CS)

São os 15 Estados Membros que fazem parte do CS - e não o SECGEL - que criam e definem as OMPs, conferindo-lhes um mandato (uma descrição das tarefas que esta deverá realizar). O CS tem autonomia quase irrestrita sobre o mandato e competências das OMPs, uma vez que a Carta das Nações Unidas determina que cabe ao Conselho a responsabilidade primordial pela manutenção da paz e da segurança internacionais. O CS pode solicitar a qualquer momento um parecer do SECGEL acerca do andamento de uma operação. O voto favorável de 9 dos 15 estados membros do CS, incluso o voto afirmativo de todos os estados-membros permanentes, é requerido para a criação das OMPs. Os cinco membros permanentes do CS - a China, os Estados Unidos, a Federação Russa, a França e o Reino Unido - podem vetar qualquer decisão sobre as OMP. O Conselho também pode autorizar a constituição de uma operação por organizações regionais, como a Organização dos Estados Americanos (doravante, OEA) e a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (doravante, CEEAO).

Já nos anos 1960 Inis Claude nos indicava que o instituto do veto das grandes potências presente no CS poderia revelar mais do que aparentava sobre a compreensão da própria lógica que governaria o sistema internacional. O veto conteria em si a concepção de que a efetividade da ONU na manutenção da paz e segurança internacionais dependia fundamentalmente do concurso das grandes potências – o que teria sido “ignorado” durante o período de existência da Liga das Nações. Não havendo tal consenso, mais do que instrumento que tornava “inoperante” a ONU em momentos cruciais, o veto serviria como “fusível”, impedindo que a ONU fosse utilizada por uma ou mais potências em benefício próprio (vide o contra-exemplo cabal da participação da ONU na Guerra da Coreia, nos anos 50) ¹²⁵.

O instituto do veto têm dupla importância no tocante às OMPs. Num primeiro momento, durante a Guerra Fria, a impossibilidade de aplicação dos termos do Capítulo VII da Carta da ONU (o mais próximo que a ONU chega a apresentar de um “sistema de segurança coletiva”) deveu-se ao constante veto das superpotências. O “congelamento” do CS, daí resultante, resultou no

¹²⁵ CLAUDE, JR, 1964: 157

redirecionamento das questões de manutenção da paz e segurança internacionais para a AG, bem como na própria criação das OMPs durante a crise de Suez. Para alguns autores, o desenvolvimento das OMPs serviu aos interesses soviéticos e norte-americanos de evitar o confronto direto em regiões de tensão, durante a Guerra Fria ¹²⁶.

Num segundo momento, com o fim da Guerra Fria e conseqüente “reativação” do CS, o concurso da vontade dos membros permanentes passou efetivamente a determinar o futuro das OMPs. Nesse momento, situações houve em que as injunções políticas particulares dos membros permanentes adentraram a cena. A China, por exemplo, ameaçou vetar a renovação do mandato de uma operação liderada pela OEA com autorização do CS, no Haiti, uma vez que este país mantinha relações diplomáticas com Taiwan. Tal possibilidade de “morte sumária” das OMPs motivada por questões não diretamente relacionadas com a manutenção da paz e segurança internacionais, importante ressaltar, continuará presente, a menos que mudem as “regras do jogo” no CS. Nesse sentido, temos exemplo de como o processo decisório de um órgão incide sobre, limita, as OMPs.

Ainda referente ao CS, pode-se atinar: 1) para a influência decisiva que este exerce sobre o Secretariado - uma vez que os membros permanentes também possuem o poder de veto quanto à escolha do SECGEL; 2) para a efetiva discricionariedade relacionada com as decisões do órgão, na decisão de quais situações constituem ameaças à paz e segurança internacionais capazes de ensejar a criação das OMPs.

3.4.2. Secretariado

3.4.2.1. Secretário-Geral (SECGEL)

Uma vez criada a OMP com seu mandato correspondente, o SECGEL encarrega-se de sua direção e gerenciamento, fazendo relatórios periódicos ao CS a respeito de seu progresso. As OMPs de grande porte costumam ser comandadas “no terreno” por um Representante Especial do SECGEL. O SECGEL formula

¹²⁶ DURCH, 1996: 3

políticas e procedimentos para as OMPs existentes, bem como faz recomendações sobre o estabelecimento de novas OMPs.

Uma vez investido da tarefa de comandar, direta ou indiretamente, uma operação, o SECGEL levará a cabo dois tipos de negociações. A primeira, no seio da ONU, buscará engajar os estados-membros no esforço de constituição da operação – provimento de pessoal, recursos materiais e financeiros. Essa negociação, por vezes, se estende por meses a fio – uma vez que a contribuição dos estados é majoritariamente voluntária. A segunda negociação envolverá as partes do conflito. O SECGEL buscará garantias de que as partes se comprometem a aceitar a presença das OMPs no território do conflito e que elas poderão levar a cabo seus mandatos sem complicadores. Tal negociação geralmente envolve um acordo de cessar-fogo entre as partes.

Os efetivos empregados nas OMPs provêm dos estados-membros, permanecem sob o controle último de seus governos (deles recebem seu soldo, bem como treinamento), participando, pois, das operações em termos estritamente negociados entre seus governos e a ONU. Em serviço, se reportam ao Comandante da sua respectiva força e, através deste, ao Representante Especial do SECGEL. Efetivos podem ser requisitados a saírem de uma operação pelo seu respectivo governo, a qualquer momento.

3.4.2.2.

Departamento de Operações de Manutenção da Paz (DOMP)

O DOMP tem por função assistir os estados-membros e o SECGEL no planejamento, preparação, gerenciamento, logística e direcionamento das OMPs, possibilitando que seus mandatos sejam efetivamente cumpridos. O DOMP opera desta forma em conformidade com a autoridade superior do CS e da AG, sob o comando do SECGEL, investido desta autoridade.

O DOMP, pois, provêm direção política e executiva às OMPs, mantendo constante contato com o CS, bem como com os contribuintes de tropas e financiamento. Ademais, mantém contato com as partes envolvidas no conflito, a fim de levar a cabo a implementação dos mandatos do CS. O departamento trabalha ativamente para prover uma logística eficiente às missões “no terreno”, bem como para minimizar os riscos aos quais os integrantes das OMPs estão

sujeitos. Adicionalmente, o DOMP busca integrar administrativamente os esforços referentes à cada operação (harmonizando a atuação dos órgãos da ONU com as de organizações governamentais e ONGs). O DOMP é, pois, uma “correia de transmissão” fundamental no “sub-sistema de operações de manutenção da paz” da ONU.

3.4.3. Assembléia-Geral (AG)

A AG possui “competência residual” no campo da manutenção da Paz e Segurança internacionais. Nos termos da Carta da ONU, quando o CS não puder responder a uma situação considerada como grave ameaça à Paz e Segurança internacionais, a AG poderá levar a cabo tal tarefa (como ocorrido nos anos 50, motivando o surgimento da famosa resolução “*Uniting For Peace*” de 1951), procedendo pois à eventual criação das OMPs.

Além dessa função residual/complementar, cabe à AG – tida como maior instância representativa da comunidade internacional – a supervisão e monitoramento do funcionamento de todas as OMPs, mediante avaliação periódica através do seu 4º Comitê (Comitê Especial, Político e de Descolonização). Ademais, a AG é a responsável por decidir o montante dentro do orçamento da ONU dedicado às OMPs.

3.4.3.1. Comitê Especial sobre Operações de Manutenção da Paz (CEOMP)

O CEOMP foi criado pela Resolução 2006 (XIX) da AG (18 de Fevereiro de 1965), para conduzir revisão sistemática e abrangente de todas as questões relativas às OMPs. O CEOMP reporta seu trabalho à AG (e por requisição desta) através do Comitê Especial, Político e de Descolonização. O CEOMP é composto por representantes de 100 estados membros da ONU, a maioria dos quais contribuiu ou contribui com as OMPs. Outros estados membros participam das atividades do comitê, como observadores, nos seus muitos grupos de trabalho.

A avaliação do CEOMP será considerada, no presente trabalho, de forma indireta – o órgão foi um dos grandes responsáveis pela feitura tanto de “Uma Agenda Para a Paz” quanto do “Relatório Brahimi”.

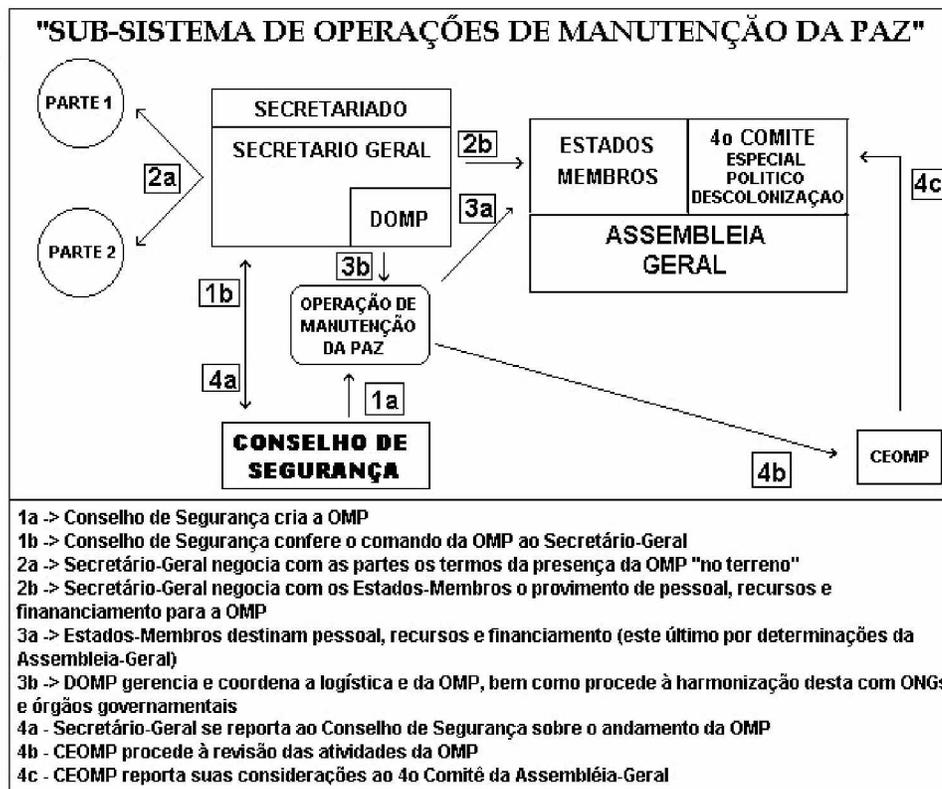


Figura 2: Sub-Sistema de Operações de Manutenção da Paz

3.5.

Formação de uma Operação de Manutenção da Paz

3.5.1.

A Autorização

A autorização de uma missão envolve uma medida de vagueza. O mandato da operação é expedido pelo CS. Nesse momento, ambigüidade da linguagem e a tradicional discricção burocrática na implementação podem gerar consideráveis dificuldades para a real condução da operação “no terreno”. OMPs são autorizadas por períodos limitados de tempo, sujeitos a periódica reautorização. Uma das razões para tal (além da possibilidade de barganhas políticas acerca do futuro da operação) é a possibilidade concedida aos membros de reavaliar a operação à luz de circunstâncias cambiantes, desde a última autorização. Os mecanismos de formação de uma operação, nesse sentido, permanecem distintivamente *ad hoc*, tanto hoje como o eram em 1956.

O mandato de uma operação define sua missão e com frequência arrola metas a serem atingidas. Em algumas ocasiões, o mandato também provém planos precisos para o desembarque da força e as tarefas a serem executadas. Os aspectos-chave do mandato são clareza e especificidade. O mandato pode influenciar o sucesso de uma operação de várias formas. Um mandato claro e específico cria expectativas positivas para os estados envolvidos, refletindo um presumido consenso entre os envolvidos. Há menos discordância, pois, quanto à interpretação do mandato, o que ajuda a gerar contínuo suporte para a operação e minimiza a possibilidade de que estados retirem suas forças ou embarguem recursos devido a discordâncias com as obrigações e ações executadas pela operação.

Um mandato claro assegura apoio público para a operação, algo que pode ser decisivo para uma força de composição multinacional. Objetivos e obrigações claramente identificáveis são o preço a ser pago por apoio doméstico e internacional. Sem isso, a própria validade da operação pode se tornar um ponto questionado com frequência. Um mandato vago, adicionalmente, cria problemas quando diferentes atores têm diferentes expectativas relativas a seu escopo e implementação. Ademais, a vagueza pode conduzir a operação a violar os preceitos básicos da neutralidade e da autodefesa¹²⁷.

Os mandatos das OMPs serão uma dos elementos-chave do presente trabalho. Analisando os mandatos e sua mudança no tempo, temos um indicador do processo de “monitoramento reflexivo” dos estados e da ONU, referentes às OMPs, em caráter processual.

3.5.2. A Logística

A ONU não possui um exército. As OMP deverão ser criadas, pois, reunindo efetivos dos estados-membros. Os soldados que integram as OMPs não juram fidelidade às ONU (ainda que o Secretariado, via DOMP, tome a iniciativa das negociações visando compor as missões criadas pelo CS, e mesmo que o comando das operações caiba ao SECGEL ou a um de seus Representantes Especiais). Os governos que voluntariamente os disponibilizam negociam

¹²⁷ DIEHL, obra citada, 72

cuidadosamente as condições da sua participação e detêm, em última análise, a autoridade sobre as suas forças militares que prestam serviço sob a bandeira da ONU, mesmo no que diz respeito a assuntos disciplinares ou de pessoal, podendo retirar os seus homens, se assim o entenderem, a qualquer momento. Os soldados envolvidos nestas operações usam os seus uniformes nacionais. Para serem identificados como soldados da paz, usam também capacetes ou boinas azuis e a insígnia da ONU.

Embora fosse desejável que todos os estados membros sempre partilhassem os riscos de manter a paz e a segurança, os estados o fazem em caráter voluntário somente. As contribuições muitas vezes derivam de árduas negociações entre o SECGEL e os estados-membros, a cada vez que uma operação é criada. Dos mais de 190 estados-membros da ONU, aproximadamente 130 já participaram das OMPs, sendo que 91 estados contribuem com estas na atualidade. Importante notar que, devido à exigência de que as OMP constituam um elemento neutro num contexto conflitivo, os membros permanentes do CS, tidos como potências cujos "interesses" têm escopo verdadeiramente global, não são incentivados a ceder pessoal para as referidas missões (o contrário ocorre com equipamentos e financiamento). Daí a constatação de que estados neutros como Bangladesh, Noruega, Fiji e Irlanda notabilizaram-se por suas contribuições frequentes às OMPs.

O tempo crucial requerido para o desembarque de uma operação varia, e depende substancialmente do desejo dos estados-membros em prover pessoal, equipamentos e recursos financeiros. Meses podem ser necessários para a construção de uma operação. Durante esse período, intensos contatos têm lugar entre os estados-membros, o Secretariado e as partes do conflito. Membros do CS, particularmente os membros permanentes, e estados que contribuem com pessoal têm um papel de especial destaque. OIs regionais, por vezes, também são envolvidas. O processo de consulta se inicia com o estágio de planejamento de uma operação e continua ao longo de seu desenrolar. O SECGEL se reporta regularmente ao CS a respeito das atividades da operação.

Em resposta a um requerimento do SECGEL, estados podem disponibilizar pessoal, equipamento e financiamento para uma operação, sendo por isso reembolsados numa base acordada com a organização. Não é uma obrigação dos estados contribuir com pessoal para as OMPs e um estado que tenha contribuído

retém o direito de retirar seus efetivos a qualquer momento. Adicionalmente, muitos estados voluntariamente disponibilizaram recursos adicionais para as OMPs, numa base não-reembolsável, acima de suas cotas acordadas no financiamento das mesmas ¹²⁸.

As cadeias de comando referentes às OMPs envolvem certa complexidade. O SECGEL da ONU “delega” a função de comandar a operação a um indivíduo tido como capaz, geralmente proveniente de um país neutro. Muitos autores polemizam a respeito do quão influente essa cadeia de comando seria em relação aos problemas verificados pelas OMPs. Outro problema refere-se à integração de efetivos de diversas procedências/”culturas militares”. Ainda, o sucesso da operação depende do local de desembarque da força e do tamanho da área compreendida pelo mandato. As OMPs costumam levar de três a seis meses para começarem a operar “no terreno”. Com o fim da Guerra Fria, entretanto, tornou-se imperativo, em muitos casos, proceder ao rápido desembarque de forças de paz em situações críticas de conflito.

A solução encontrada para tal problema foi a criação de um “sistema de medidas de prontidão” ¹²⁹ – os estados-membros deixam, voluntariamente, à disposição da ONU recursos específicos para serem utilizados, em tempo hábil, nas OMPs. Tais arranjos são condicionais e dizem respeito tanto a recursos humanos especializados (civis e militares) quanto a recursos materiais. Os recursos permanecem nos territórios dos estados-membros – que se responsabilizam por deixá-los em condição de utilização imediata, em caso de necessidade. Nessa última condição, os recursos serão acionados mediante requisição do SECGEL aos estados-membros.

3.5.3

O Financiamento

O financiamento é um problema central e constante. As OMPs, por vezes, podem durar décadas. Garantir o suporte dos estados nesse extenso período de tempo revela-se uma operação das mais complexas e pode acarretar uma política de “adequação” das OMPs aos estados ”patrocinadores”.

¹²⁸ Caso do Reino dos Países Baixos, na atualidade

¹²⁹ Tradução livre para a expressão “standby arrangement systems”

O financiamento das OMPs deriva parcialmente do orçamento da ONU – assim, todos os estados membros são obrigados a participar nas despesas, com base numa fórmula que mereceu previamente a sua concordância (levando em conta o “peso econômico” relativo de cada estado). Os membros permanentes do CS são requisitados a contribuir com uma fatia relativamente maior, dado sua maior responsabilidade para com a manutenção da Paz e Segurança internacionais. Gastos adicionais são negociados entre os estados que proverão a operação em questão, com o DOMP tomando a iniciativa em tal situação. Os soldados da paz são pagos pelos seus próprios governos, segundo o posto que ocupam nas forças armadas do seu país e a respectiva escala de salários em vigor. Os países que fornecem voluntariamente pessoal para as operações de manutenção da paz são reembolsados pela ONU a uma razão de cerca de 1000 dólares mensais por cada soldado. A ONU reembolsa também os estados pelo equipamento disponibilizado, através de um acordo de *leasing*. Mas os reembolsos são muitas vezes adiados, devido a crises de tesouraria, provocadas pelo não pagamento das contribuições por parte dos estados-membros¹³⁰.

Questões orçamentárias sempre foram (e, ao que tudo indica, continuarão a ser) uma das questões mais dramáticas no “sistema ONU”. O não-pagamento, inclusive, pode ser utilizado com fins políticos pelos estados, constringendo ou controlando a ação da ONU em determinados contextos. Importa, ainda, notar que muitas vezes as OMPs foram incumbidas pelo CS de tarefas gigantescas, sem que lhes tenham sido dados os meios necessários para levarem-nas a cabo. O custo anual das OMPs supera os 2 bilhões de dólares anuais (em 2001 e em 1993 superaram a casa dos 3 bilhões). Não obstante todos os estados-membros tenham a obrigação legal de contribuir com uma parcela do financiamento das OMPs, em proporção previamente acordada no seio da AG, o conjunto dos estados-membros em Setembro de 2003 reuniam aproximadamente 1,5 bilhão de dólares em pagamentos atrasados relativos às OMPs.

¹³⁰ RIGGS & PLANO, 1994: 36-40

3.5.4. A composição das OMPs

Dois fatores a serem notados, no tocante a este item. O primeiro é o fato de que as forças “em terreno”, não obstante atuarem sob a égide da ONU, continuam sob responsabilidade dos estados nacionais que as disponibilizam para a organização. Mais do que isso – os efetivos atuam sob o comando de superiores oriundos de seus exércitos e podem ser retirados a qualquer momento. Mais do que constituir um problema para as OMPs no que se referente a múltiplas cadeias de comando e controle, tal constatação nos indica a influência, potencial ou real, dos estados nacionais na condução das OMPs “no terreno”, em especial dos estados que mais freqüentemente contribuem.

O segundo fator diz respeito a estes contribuintes freqüentes. Uma vez que, em prol da neutralidade das OMPs em relação às partes, os membros permanentes via de regra não cedem pessoal para as referidas OMPs, estados em tese de menor importância na distribuição de influências no seio da ONU têm aberta para si uma valiosa “janela de oportunidades”. Controlando efetivos “no terreno” e provendo recursos e financiamento, tais estados, pois, reforçam significativamente sua posição dentro da organização.