

COMISSÃO DAS NAÇÕES UNIDAS
PARA CONSOLIDAÇÃO DA PAZ –
PERSPECTIVA BRASILEIRA

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES



Ministro de Estado Embaixador Celso Amorim
Secretário-Geral Embaixador Antonio de Aguiar Patriota

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO



Presidente Embaixador Jeronimo Moscardo

INSTITUTO RIO BRANCO

Diretor-geral Embaixador Georges Lamazière

A *Fundação Alexandre de Gusmão*, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública nacional para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo, Sala 1
70170-900 Brasília, DF
Telefones: (61) 2030-6033/6034/6847
Fax: (61) 2030-9125
Site: www.funag.gov.br

GILDA MOTTA SANTOS NEVES

Comissão das Nações Unidas
para Consolidação da Paz –
Perspectiva Brasileira



Brasília, 2010

Direitos de Publicação reservados à
Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília – DF
Telefones: (61) 2030-6033/6034
Fax: (61) 2030-9125
Site: www.funag.gov.br
E-mail: funag@itamaraty.gov.br

Capa:

Marc Chagall - Janela da Paz (1964) - vitral
Memorial de Dag Hammarskjöld,
sede das Nações Unidas, Nova York.

Equipe Técnica:

Maria Marta Cezar Lopes
Cíntia Rejane Sousa Araújo Gonçalves
Erika Silva Nascimento
Júlia Lima Thomaz de Godoy
Juliana Corrêa de Freitas
Fabio Fonseca Rodrigues

Programação Visual e Diagramação:

Juliana Orem e Maria Loureiro

Revisão da própria autora.
Tese escrita no Cairo, em julho de 2007.

Impresso no Brasil 2010

Neves, Gilda Motta Santos.
Comissão das Nações Unidas para Consolidação
da Paz: perspectiva brasileira / Gilda Motta Santos
Neves. – Brasília : FUNAG, 2009.
236 p. : il. ; mapa

ISBN: 978-85-7631-206-2

Originalmente apresentado como tese da autora
no LII (Curso de Altos Estudos), Instituto Rio
Branco, 2007.

1. Organização das Nações Unidas - Resoluções.
2. Relações internacionais. I. Título.

CDU: 341.123

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme
Lei n° 10.994, de 14/12/2004.

*“Peace is not an absence of war, it is a virtue, a state of mind,
a disposition for benevolence, confidence, justice.”*

John Keegan, *A History of Warfare*



Conselho de Segurança, 20 de dezembro de 2005.
Brasil e Argentina se abstêm na votação da Resolução 1646.

*“Investment in prevention, peacemaking, peacekeeping and
peacebuilding can save millions of lives. If only two peace agreements
had been successfully implemented in the early 1990s — the Bicesse
Accords in Angola and the Arusha Accords in Rwanda — we could
have prevented the deaths of almost three million people.”*

Kofi Annan, *In Larger Freedom*



Sumário

I - Introdução, 9

II - As Nações Unidas, o Colapso de Estados e a Recorrência de Conflitos, 27
O sistema de segurança coletiva das Nações Unidas, 34
Conselho de Segurança: tendências ao excesso, 42

III - A Consolidação da Paz, 51
Comentário, 65
A questão financeira, 68
Casos de consolidação da paz – Serra Leoa e Haiti, 72
Serra Leoa, 72
Haiti, 81

IV - Reforma da ONU, 89
A reforma do Conselho de Segurança, 107
A Comissão para Consolidação da Paz, 111

V - O Brasil e a Criação da Comissão para Consolidação da Paz, 119
Negociação do Documento Final da Cúpula de 2005, 124
Negociação da Resolução 60/180 da Assembléia Geral, 133
Resoluções 1645 e 1646 (2005) do Conselho de Segurança, 141
O Escritório para Consolidação da Paz e o Fundo para Consolidação da Paz, 145

VI - O Brasil como membro da Comissão, 151
Seleção de membros do Comitê Organizacional, 151
Categoria Conselho de Segurança, 154
Regras de Procedimento, 156
O início dos trabalhos, 159
Avaliação do primeiro ano de trabalho, 165
VII - A Contribuição do Brasil aos Esforços para Consolidação da Paz, 173
Tabela 1 – Missões da ONU com participação brasileira - 1999 a junho de 2007, 174
Tabela 2 – Participação do Brasil em Operações de Paz das Nações Unidas, 175
VIII - Conclusões, 183
A Vertente de Princípio, 185
A Vertente Pragmática, 194
PBC 2011 – Posições a defender, 199
Bibliografia, 207
Principais Endereços consultados na Internet, 212
Anexo I – Operações Políticas e de Consolidação da Paz das Nações Unidas, 215
Anexo II – Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas, 217
Anexo III – Dez Maiores Contribuintes Financeiros e de Tropas, 219
Anexo IV – Resolução 60/180 da Assembléia Geral, 221
Anexo V – Resolução 1645 (2005) do Conselho de Segurança, 227
Anexo VI – Resolução 1646 (2005) do Conselho de Segurança, 233

Introdução

A Comissão para Consolidação¹ da Paz (“*Peacebuilding Commission*” ou PBC²) foi estabelecida pelas Nações Unidas (ONU) em 20 de dezembro de 2005, no contexto de reforma institucional ampla proposta pelo Secretário-Geral Kofi Annan. O órgão deveria suprir deficiência da Organização na área de consolidação da paz em países emergentes de conflitos e preencher lacuna institucional entre o Conselho de Segurança (CSNU), em seu papel de garantidor da paz e segurança internacionais, e o Conselho Econômico e Social (ECOSOC), que se dedica ao progresso econômico e desenvolvimento social das nações³.

¹ Atualmente difundido de forma ampla em círculos diplomáticos e acadêmicos relacionados à teoria da solução de conflitos, o termo *peacebuilding* poderia ser traduzido do inglês para o português, de forma literal, como “construção da paz” ou, de forma mais abrangente, como “consolidação da paz”. Em função de suas conotações específicas no âmbito das Nações Unidas e por traduzir-se, nos dois idiomas oficiais neolatinos da Organização, como “*consolidación de la paz*” e “*consolidation de la paix*”, deu-se preferência, neste trabalho, à tradução “consolidação da paz”, em detrimento da tradução literal do inglês.

² Em razão da confusão que decorre comumente da tradução de siglas para vários idiomas, procurou-se evitar tal prática ao longo do trabalho, mantendo-se as siglas em inglês (idioma mais amplamente utilizado nas negociações nas Nações Unidas), exceto nos casos em que as siglas traduzidas são de uso corrente em português, como a própria sigla ONU.

³ A Assembleia Geral tem mandato amplo para tratar de quaisquer assuntos “que estiverem dentro das finalidades” da Carta (artigo 10), inclusive “princípios gerais de cooperação na manutenção da paz e da segurança internacionais” (artigo 11), embora suas decisões não criem obrigatoriedade de cumprimento e ela não possa considerar, por força do artigo 12, casos concretos de ameaça à paz que estejam sob consideração do Conselho de Segurança.

Tanto mais preocupante tornara-se essa lacuna, quanto mais se ampliava a atuação das Nações Unidas na área de manutenção da paz, a partir do fim da guerra fria e do colapso de estruturas de governo mantidas artificialmente com apoio militar e econômico dos Estados Unidos da América (EUA) ou da União Soviética (URSS), em seu longo embate pela hegemonia global. Embora a consolidação da paz tenha estado cada vez mais presente na retórica das Nações Unidas, ao longo da última década do século XX e até 2005, o debate não se havia substanciado em torno do estabelecimento de capacidade institucional dedicada especificamente a seu tratamento.

Para o Brasil, a Comissão para Consolidação da Paz representa a confirmação do princípio de interdependência entre desenvolvimento e paz; a constatação de que, na ausência de atuação sistêmica na construção das bases sociais e econômicas que levam ao desenvolvimento, a paz não pode ser sustentada em países emergentes de conflitos ou tendentes a experimentá-los. A Comissão que afinal se criou pelo industrioso processo de consenso dos então 191 Estados membros da ONU não correspondeu, entretanto, ao formato originalmente preconizado pelo Brasil, por três razões principais: i) o órgão deveria ter função não só reativa, mas também preventiva, com capacidade de identificar ameaças de ruptura da paz e evitar a escalada da violência; ii) a Comissão deveria ter autonomia suficiente para definir sua agenda e para fazer recomendações a qualquer órgão principal das Nações Unidas; e iii) a composição da Comissão deveria atender a princípios rigorosos de representação geográfica e legitimidade. Os fatores que inviabilizaram esse formato ideal da PBC serão discutidos nos capítulos IV e V.

De acordo com a Carta das Nações Unidas⁴, o Conselho de Segurança tem a “principal responsabilidade na manutenção da paz e da segurança internacionais” (artigo 24), ao passo que o Conselho Econômico e Social (ECOSOC) ocupa-se de “assuntos internacionais de caráter econômico, social, cultural, educacional, sanitário e conexos” (artigo 62). Não havia, até a criação da Comissão para Consolidação da Paz, órgão especificamente responsável pela transição entre os dois estágios, em especial para lidar com o universo relativamente novo de conflitos intranacionais de grande alcance e violência e evitar as conseqüentes crises humanitárias. Conforme argumentou Sérgio Vieira de Mello, então Subsecretário-Geral para Assuntos Humanitários,

⁴ As citações da Carta das Nações Unidas em português, utilizadas neste trabalho, foram retiradas da página eletrônica do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, disponível em http://www.mre.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=360&Itemid=316

em apresentação feita ao Conselho de Segurança, durante presidência de turno do Brasil, em janeiro de 1999:

“Contemporary armed conflict is seldom conducted on a clearly defined battlefield by conventional armies confronting each other. Today’s warfare often takes place in cities and villages, with civilians as the preferred targets, the propagation of terror as the premeditated tactic and the physical elimination or mass displacement of certain categories of populations as the overarching strategy. The acts of warring parties in recent conflicts in the former Yugoslavia, Sierra Leone and Afghanistan bear testimony to this. Breaches of human rights and humanitarian law, including mutilation, rape, forced displacement, denial of the right to food and medicines, diversion of aid and attacks on medical personnel and hospitals are no longer inevitable by-products or collateral damages of war. They have become the means to achieve a strategic goal. As a result, even low-intensity conflicts generate enormous human suffering. Humanitarian needs are disproportionate, in fact, to the scale of military conflict. Meeting these needs has become more difficult as the dividing line between combatants and civilians has grown blurred”⁵.

A Carta das Nações Unidas não previra atuação específica na área de consolidação da paz – o que não é propriamente surpreendente, uma vez que a Organização surgiu de desejo de paz gestado durante duas Grandes Guerras, planetárias em alcance e clássicas em formato. É certo que, após guerras clássicas, em que se opõem países ou grupos de países, a reconstrução também é necessária, mas prevalece o sentido de coesão interna, no país vencedor como no vencido, e, ainda que contem com assistência externa, as autoridades soberanas assumem o encargo de sua própria reconstrução. Trata-se, geralmente, de países, cujas instituições políticas e sentido de unidade nacional a guerra não destruiu (ao contrário, no caso de guerras clássicas

⁵ Documento da ONU S/PV.3968, de 21 de janeiro de 1999. Transcrição de debate aberto no Conselho de Segurança sobre o tema *“Promoting peace and security: humanitarian aspects relevant to the Security Council”*. Os documentos oficiais da ONU serão sempre citados nestas notas com suas respectivas siglas. As siglas podem ser utilizadas para pesquisa eletrônica no ODS, *“Official Document System of the United Nations”* (opção *“Access ODS without logging in”*), disponível em <http://www.ods.un.org/>

entre Estados soberanos, muitas vezes a humilhação sofrida por vencidos ou o triunfo experimentado por vencedores resulta em mais forte sentido de unidade e identidade nacionais). Nos conflitos internos (de que se ocupa mormente a ONU na atualidade), essa coesão é justamente o primeiro fator a desaparecer e, muitas vezes, a falta dela constitui a causa mesma do conflito.

Acrescente-se, no decorrer dos anos 90, o ressurgimento de conflitos que haviam sido objeto de envolvimento anterior das Nações Unidas, como foi o caso em Angola, Serra Leoa, Somália, Ruanda ou Libéria. A reincidência de tais conflitos atestava a necessidade de maior atenção à reconstrução do tecido social e econômico – especialmente, mas não exclusivamente, em países que apresentavam baixos níveis de desenvolvimento antes da eclosão do conflito. Mais e mais os teóricos da resolução de conflitos – no que eram secundados sobretudo por países em desenvolvimento, que experimentam muitas das realidades geradoras de conflito – passaram a defender que o ressurgimento de conflitos decorria da pouca atenção dada a suas causas profundas.

A Carta entrou em vigor em outubro de 1945 e a incidência de conflitos internos, entre facções, ou entre um governo estabelecido e movimentos rebeldes de ambição nacional ainda não constituía preocupação corrente. A atenção estava voltada para fenômenos de expansão imperialista, como o nacional-socialismo alemão que acabava de ser vencido, e a ameaça de novas guerras planetárias (inclusive, a partir de 1949, de natureza nuclear). Quando o Conselho de Segurança se reuniu pela primeira vez em 17 de janeiro de 1946, na *Church House*, em Londres, entretanto, a frágil harmonia que presidira os espíritos das potências vencedoras da II Grande Guerra arrefecia rapidamente: a guerra fria insinuava-se como fator de constrangimento à atuação da recém-criada Organização. O primeiro sinal de alerta surgiu em fevereiro de 1946, no hoje conhecido “longo telegrama” secreto do Encarregado de Negócios dos Estados Unidos em Moscou, George Kennan, que qualificava o regime soviético de uma “*political force committed fanatically to the belief that with US, there can be no permanent modus vivendi*” e constatava que “*it is desirable and necessary that the internal harmony of our society be disrupted, our traditional way of life be destroyed, the international authority of our state be broken, if Soviet power is to be secure*”⁶.

⁶ Telegrama Secreto da Embaixada dos Estados Unidos na União Soviética para o Departamento de Estado, de 22 de fevereiro de 1946. Disponível em www.gwu.edu/~nsarchiv/coldwar/documents/episode-1/kennan.htm.

A disseminação do comunismo passava a representar ameaça muito maior que os exércitos inimigos e, em março do mesmo ano, Churchill faria seu discurso na universidade de Westminster, Missouri, que tornaria para sempre famosa a expressão “cortina de ferro”. Em março sobrevinha a crise do Irã⁷, com o cerco soviético à província do Azerbaijão, e, em julho, a primeira explosão nuclear em Bikini. Em 1950, a Coreia do Norte invadia a do Sul e inaugurava-se a divisão do mundo em esferas de influência. O instituto do veto no Conselho de Segurança, popularizado pela prática soviética de recusar adesão a Estados aspirantes a membros das Nações Unidas, passou a bloquear também a intervenção da Organização em situações de conflito. A própria ação das Nações Unidas contra a Coreia do Norte, liderada pelos Estados Unidos, só foi possível em razão do mal refletido e temporário boicote da União Soviética (que não voltaria a cometer o mesmo erro) ao Conselho de Segurança⁸.

A guerra fria desenrolou-se em paralelo ao processo de descolonização e, embora constituísse fonte de conflito em várias regiões do mundo, a rivalidade entre Washington e Moscou atuava igualmente como elemento de contenção de forças fragmentárias internas, ao prestar generosa assistência militar e econômica e promover o financiamento de regimes autocráticos, mas simpatizantes de suas respectivas cartilhas. Os conflitos intra-estatais tornaram-se mais intensos⁹ na década de 90, além de mais conhecidos, em

⁷ O vice-cônsul dos EUA em Tabriz, Robert Rossow, descreveria da seguinte forma a situação que se formava no Oriente Médio: “*One may fairly say that the Cold War began on March 4, 1946. On that day fifteen Soviet armored brigades began to pour into the northern Iranian province of Azerbaijan and to deploy along the Turkish and Iraqi frontiers and toward central Iran. Simultaneously, another Soviet army of comparable size and composition moved south across Bulgaria to deploy along the European frontier of Turkey*”. Bishku, Michael B. “Turkey and Iran during the cold war”. In *Journal of Third World Studies*, 1999. Disponível em http://findarticles.com/p/articles/mi_qa3821/is_199904/ai_n8844294/pg_1.

⁸ A “escandalosa resolução” 83 do Conselho de Segurança (de 27 de junho de 1950), segundo Gromyko, então Vice-Ministro de Relações Exteriores da URSS, autorizava o Conselho a interferir na República da Coreia. Ver declaração de Andrei Gromyko de 4 de julho de 1950. Disponível em www.fordham.edu/halsall/mod/1950-gromyko-korea.html. A resolução só fora aprovada porque a URSS estava boicotando o Conselho de Segurança em razão da recusa dos Estados Unidos em permitir que o assento chinês fosse ocupado pela China comunista (em lugar da China nacionalista, cujo governo se retirara para Taiwan em seguida à revolução comunista). O assento chinês na ONU só viria a ser ocupado pela República Popular da China em 1971.

⁹ Alguns autores argumentam que o número de conflitos em geral no mundo teria experimentado redução após o fim da guerra fria, o que depende, naturalmente, do conceito de conflito e do parâmetro estatístico utilizados. No que se refere a conflitos internos, entretanto, é certo que não alcançavam, durante a guerra fria, as dimensões dos anos 90, nem ultrapassavam fronteiras

função da globalização da mídia e do envolvimento crescente da ONU na negociação de acordos de cessar-fogo e emprego de operações de manutenção da paz, uma vez rompido o impasse no Conselho de Segurança entre as duas superpotências nucleares.

A relação que os Estados Unidos desenvolveram com a Libéria a partir dos anos 80 oferece exemplo ilustrativo do “engajamento construtivo” praticado no então chamado Terceiro Mundo, durante décadas de guerra fria: a convicção de que o país estava sendo atraído para a esfera de influência da Líbia e de Moscou determinou que a administração Reagan abraçasse o ditador Samuel Doe e um terço do orçamento nacional liberiano passasse a advir dos Estados Unidos. Chester Crocker, responsável pela política externa de Reagan na África, demonstraria anos depois, com desconcertante clareza, a lógica da contenção bipolar. Ao eximir-se de responsabilidade sobre a trágica história subsequente da Libéria, declarou Crocker ao jornalista Bill Berkeley:

*“I would never, in a million years tell you I was seeking what was in the best interests of Liberia. I was protecting the interests of Washington. The taxpayers paid me to protect the interests of the United States and rightly so. Ronald Reagan didn’t get hired to hand Liberia over to Muammar Qaddafi. And we had some business interests there that were not insignificant.”*¹⁰

Em 31 de janeiro de 1992, no ambiente favorável finalmente criado pelo fim da guerra fria, o Conselho de Segurança reuniu-se pela primeira vez em nível de Chefes de Estado e Governo. A declaração adotada pelos quinze membros vislumbrava nova ordem internacional, que, acreditava-se, estabeleceria níveis inéditos de cooperação internacional e paz:

“The members of the Council agree that the world now has the best chance of achieving international peace and security since the

com a mesma intensidade, representando fator de desestabilização para regiões inteiras, como no caso da África Ocidental, da ex-Iugoslávia ou da região dos Grandes Lagos, na África. Muitos conflitos considerados internos não eram, ademais, intra-nacionais *stricto sensu*, mas sim resistência a intervenção ou envolvimento externo, como no caso da luta de guerrilha de três décadas na Namíbia, essencialmente contra o domínio da África do Sul.

¹⁰ Entrevista do Secretário-Assistente do Departamento de Estado, Chester Crocker, ao jornalista Bill Berkeley. Berkeley (2001), p.74-75.

*foundation of the United Nations. They undertake to work in close cooperation with other United Nations Member States in their own efforts to achieve this, as well as to address urgently all the other problems, in particular those of economic and social development, requiring the collective response of the international community. They recognize that peace and prosperity are indivisible and that lasting peace and stability require effective international cooperation for the eradication of poverty and the promotion of a better life for all in larger freedom.”*¹¹

A declaração concedia, entretanto, que a nova ordem internacional traria novos desafios: “*The members of the Council also recognize that change, however welcome, has brought new risks for stability and security. Some of the most acute problems result from changes to State structures*” e determinava que o Secretário-Geral preparasse, em cinco meses, uma “*analysis and recommendations on ways of strengthening and making more efficient within the framework and provisions of the Charter the capacity of the United Nations for preventive diplomacy, for peacemaking and for peace-keeping*”¹².

Boutros Boutros-Ghali aproveitou a “euforia multilateral” prevalecente e, em seu relatório “*An Agenda for Peace*”, publicado em junho de 1992¹³, apresentou propostas inovadoras e buscou uniformizar os conceitos relacionados à ação internacional para prevenção e resolução de conflitos, conforme indicados pelo Conselho (diplomacia preventiva, promoção da paz e manutenção da paz), a que acrescentou o “*critically related concept of post conflict peace-building*”¹⁴. Embora sejam fluidos, segundo o universo em que se apliquem ou os interesses específicos de quem os emprega, e nem sempre seqüenciais como previstos no relatório, os conceitos propostos por Boutros-Ghali permanecem essencialmente válidos.

A diplomacia preventiva foi definida como ações para evitar o surgimento de disputas ou sua evolução em conflitos e para conter a escalada de conflitos

¹¹ Documento da ONU S/23500, de 31 de janeiro de 1992. Declaração do Conselho de Segurança sobre o item “*The responsibility of the Security Council in the maintenance of international peace and security*”.

¹² Idem

¹³ Documento da ONU A/47/277-S/24111, de 17 de junho de 1992.

¹⁴ Idem, parágrafo 21.

quando ocorressem. Missões preventivas poderiam incluir o emprego de tropas (“*preventive deployment*”), por solicitação das partes, “*to discourage hostilities*”¹⁵. Na atualidade, praticamente não se registra o emprego de tropas com função preventiva¹⁶ e a atividade é desempenhada pelo próprio Secretário-Geral e seus Enviados Especiais ou por missões políticas¹⁷ (muitas vezes autorizadas pela Assembléia Geral, e não pelo Conselho de Segurança), missões de reconhecimento e monitoramento (“*fact-finding missions*”) e de alerta tempestivo (“*early warning*”, atividade até hoje insuficientemente desenvolvida na ONU), iniciativas de mediação preventiva e medidas de restauração da confiança (“*confidence-building measures*”).

Promoção da paz (“*peacemaking*”) seria a fase seguinte, quando não houve ou falhou a diplomacia preventiva e a Organização precisaria engajar-se na chamada solução pacífica de controvérsias, incluindo mediação, negociação, conciliação e arbitragem, após a eclosão do conflito. O documento define *peacemaking* como “*action to bring hostile parties to agreement, essentially through such peaceful means as those foreseen in Chapter VI of the Charter*”¹⁸. O *Agenda* também incluiu em *peacemaking*, entretanto, as “*peace-enforcement units*”¹⁹ para conter violações de cessar-fogo e que poderiam ser empregadas, teoricamente, sem autorização das partes em conflito, o que complicou a compreensão do conceito e contribuiu para sua queda em desuso na ONU. O conceito de imposição da paz foi testado com grande alarde e resultados funestos na Somália (UNOSOM II²⁰) e nunca deixou de ser considerado ofensivo à soberania dos países. *Peace-enforcement* ou imposição da paz define hoje a intervenção de um país ou coalizão de países, diretamente entre as partes em conflito – sem sua autorização ou do país em que ocorre o conflito e, algumas vezes, sem autorização do Conselho de Segurança²¹.

¹⁵ Idem, parágrafo 28.

¹⁶ A rigor, o único exemplo de emprego preventivo de tropas foi dado pela UNPREDEP (*United Nations Preventive Deployment Force*), criada em 1992 na antiga República Iugoslava da Macedônia para prevenir que disputas em sua área de atuação se transformassem em conflito.

¹⁷ A ONU tem hoje 12 missões políticas e de consolidação da paz. Ver Anexo I.

¹⁸ Documento citado A/47/277-S/24111 (1992), parágrafo 20.

¹⁹ Idem, parágrafo 44.

²⁰ *United Nations Operation in Somalia II* - março de 1993 a março de 1995.

²¹ Embora a invasão do Iraque, em 2003, por uma coalizão de países liderados pelos Estados Unidos e sem autorização do Conselho de Segurança, tenha consagrado o conceito de *preemptive strike*, cunhado na doutrina militar estadunidense contemporânea para designar operações militares sobre territórios sob suspeita de abrigar ou patrocinar terroristas ou praticar terrorismo

“*Peacekeeping*” ou manutenção da paz, foi conceituada de forma ampla no documento de Boutros-Ghali: “*the deployment of a United Nations presence in the field, hitherto with the consent of all the parties concerned, normally involving United Nations military and/or police personnel and frequently civilians as well*”²². Atualmente parte-se do pressuposto de que a fase anterior, de negociação de acordo de paz, ou, pelo menos, de imposição de cessar-fogo, foi bem sucedida, antes que se empregue uma operação de manutenção da paz. O emprego de tropas faz-se para garantir o respeito ao cessar-fogo e propiciar o ambiente necessário à negociação de acordo de paz ou, idealmente, tendo sido negociados os termos da paz, os *peacekeepers* entram em cena para assegurar a implementação das medidas acordadas pelas partes beligerantes.

As características essenciais de uma operação de manutenção da paz tradicional são neutralidade, consentimento e mínimo uso da força²³ (uso da força apenas em legítima defesa²⁴)²⁵. Normalmente, também pressupõem equipamento militar leve e acordo de cessar-fogo. Essas características e o fato de que as operações dependem de contribuição de contingentes em base voluntária determinarão o tamanho, composição e regras de engajamento da missão, sob o signo do Capítulo VI da Carta (“Solução Pacífica de Controvérsias”), ou do Capítulo VII (“Ação relativa a Ameaças à Paz, Ruptura da Paz e Atos de Agressão”).

Cabe notar que o pressuposto de consentimento das partes beligerantes e da autoridade soberana está sofrendo revisão não só à luz da evolução recente do conceito da “responsabilidade de proteger”²⁶,

(internacional) de Estado, pode-se argumentar que a operação “de paz” que se seguiu deve ser considerada *peace-enforcement* – o que já não seria o caso hoje, uma vez que o novo governo eleito com a assistência dos Estados Unidos apóia sua presença militar.

²² Documento citado A/47/277-S/24111 (1992), parágrafo 20.

²³ Bellamy, Williams, Griffin (2004), p.95.

²⁴ O termo *self-defence*, mais restritivo em inglês, traduzido literalmente como “auto-defesa”, excluiria o uso da força para defender civis, mas atualmente prevalece o entendimento, mais óbvio no termo em português, de que, ao se admitir o uso da força, admite-se não só a auto-defesa para as tropas da ONU, mas a defesa de civis e agentes humanitários – ou seja, defesa *legítima* contra agressões ilegítimas.

²⁵ O parágrafo 36 do relatório anual do Comitê Especial de Operações de Paz da ONU (C-34) define os princípios básicos de manutenção da paz como “*the consent of the parties, impartiality and the non-use of force except in self-defence and in defence of a mandate authorized by the Security Council (...)*”. Documento Oficial da ONU A/60/19, de 22 de março de 2006.

²⁶ Fascinante por si mesma, a discussão sobre a responsabilidade de proteger, direito de ingerência, ou humanitarismo militar *versus* o princípio da soberania dos Estados gera intensa polêmica entre países do Norte e do Sul – por recender a intervencionismo colonialista. A congestionada redação dada aos três artigos (138 a 140) dedicados ao tema pela Resolução 60/1 da Assembléia Geral, de 24 de outubro de 2005, conhecida como *Outcome Document* (a mesma resolução que criou a PBC) dá testemunho da dificuldade de se alcançar consenso, sobretudo para países com

mas sobretudo em vista da pressão que vêm exercendo os Estados Unidos para que se reduza o peso desse elemento na determinação de emprego de tropas das Nações Unidas. A última sessão do Comitê Especial para Operações de Paz, conhecido como C-34²⁷ (26/2 a 16/3/07) foi marcada pela dissonância entre os Estados Unidos, acompanhados da Austrália, e o grupo de países contribuintes de tropas (“*troop contributing countries*”, TCC²⁸), que procuram evitar a utilização de seus contingentes em operações intervencionistas (o tema adquire complexidade adicional ao se levantarem questões jurídicas sobre quem, para além da autoridade soberana, é sujeito da autoridade para consentir).

É importante notar que o próprio conceito de *peacekeeping* não era – como até hoje não o é – ponto pacífico nos meios acadêmico, diplomático ou político. A Carta das Nações Unidas não inclui referência explícita a essa que é hoje, de longe, a atividade mais desafiadora, onerosa e polêmica das Nações Unidas²⁹ e a Assembléia Geral (AGNU) tampouco legislou diretamente a respeito. De qualquer modo, *peacekeeping operations* passou a dominar o jargão das Nações Unidas, em que pouco se utiliza atualmente o termo *peacemaking*. Outro desdobramento da sessão de 2007 do C-34 foi a insistência dos Estados Unidos, afinal abandonada, em eliminar o sufixo

experiência em intervenções estrangeiras em seus territórios. O artigo 139 da resolução estabelece que “*The international community, through the United Nations, also has the responsibility to use appropriate diplomatic, humanitarian and other peaceful means, in accordance with Chapters VI and VIII of the Charter, to help to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. In this context, we are prepared to take collective action, in a timely and decisive manner, through the Security Council, in accordance with the Charter, including Chapter VII, on a case-by-case basis and in cooperation with relevant regional organizations as appropriate, should peaceful means be inadequate and national authorities are manifestly failing to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity (...)*” (grifo meu).

²⁷ O “*Special Committee on Peacekeeping Operations*” foi criado em 1965 (Resolução 2006 (XIX) da Assembléia Geral, de 18 de fevereiro de 1965) para estudar as questões relativas à manutenção da paz. Ganhou renovada importância a partir de 2000, quando passou a discutir os resultados do Relatório Brahimi (ver nota a respeito). O Comitê C-34 (são hoje mais de 120 Estados membros), reporta-se à Assembléia Geral por intermédio da Quarta Comissão (Política e Descolonização). O Comitê Internacional da Cruz Vermelha e a Organização de Polícia Criminal Internacional (Interpol) participam como observadores.

²⁸ O termo corrente “*troop contributors*” refere-se, na verdade, a contingentes militares e policiais, às vezes também referidos como “*uniformed personnel*”, por oposição a funcionários civis (internacionais ou contratados localmente pela ONU).

²⁹ A falta de referência específica na Carta levaria o Secretário-Geral Dag Hammarskjöld a referir-se sempre a um “Capítulo VI e meio” da Carta da ONU, onde deveriam enquadrar-se as operações de manutenção da paz.

“*keeping*” da expressão em inglês, em favor de “*peace operations*”³⁰. O que à primeira vista poderia representar evolução para visão mais abrangente e menos militarista, encerra, na verdade, intenção inversa, de fundir os conceitos de *peacekeeping*, *peacemaking* e *peace enforcement* e disfarçar o uso da força, tornando menos rigorosa a exigência de consentimento das partes, além de melhorar a imagem das intervenções militares para consumo da opinião pública interna (mídia, parlamentos). A medida também reproduziria terminologia utilizada pela Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), organismo originalmente de defesa militar. Em telegrama³¹ de março de 2007, a Missão do Brasil junto às Nações Unidas em Nova York esclarece as posições adotadas durante as negociações:

*“Claramente, as discussões sobre princípios e terminologia não tratam apenas de linguagem e não foram fortuitas. Os atores envolvidos e o momento em que emergiram sugerem forte interesse de alguns países em favor de mudança radical nos fundamentos das operações de paz. Em um pólo do espectro estão [os que] não só desejam aplicar livremente e com respaldo multilateral o termo ‘peace operations’ para todas suas aventuras, mas também querem ver-se livres de qualquer limitação para o uso da força ou imposição de decisões aos países onde ocorrem conflitos. Em posição mais moderada, estão UE, Canadá, Nova Zelândia e Japão, que não são contribuintes de tropas significativos das Nações Unidas (...). Por fim, os TCCs em geral e os membros do Movimento dos Não-Alinhados (MNA) têm interesse em reafirmar aqueles princípios para evitar que suas tropas sejam utilizadas individualmente e, em alguns casos, que sejam vítimas de intervenções travestidas de operações de paz.”*³²

³⁰ Posição que se reproduziu na reforma proposta pelo Secretário-Geral, para desdobramento do Departamento de Operações de Manutenção da Paz (DPKO) em dois outros: Departamento de Operações de Paz (DPO) e Departamento de Apoio no Terreno (“*Field Support*”). A V Comissão (Administração e Orçamento) aceitou, em junho de 2007, a criação do novo departamento, mas recusou a mudança de nome do DPKO.

³¹ As comunicações anteriormente transmitidas pelo sistema telegráfico tradicional conservaram, a partir da introdução da internet como principal meio de transmissão de dados no início dos anos 1990, a terminologia de “telegrama”, para comunicações dos Postos no Exterior (Embaixadas, Consulados e Delegações) e de “despacho-telegráfico” para aquelas enviadas pelo Ministério a suas representações no exterior. Assim como os antigos “telegramas”, as mensagens de caráter confidencial ou secreto continuam protegidas por sistema de cifração próprio do Itamaraty.

³² Telegrama 573 de Delbrasonu, de 19 de março de 2007.

Consolidação da paz (“*peacebuilding*”) – As definições de *peacebuilding* são fluidas, mas há consenso em que consolidar a paz significa, em sentido amplo, criar condições para que se sustente no tempo e eliminar a possibilidade de recorrência de conflito. Menos consensual é o entendimento de que a consolidação da paz poderia abarcar ações preventivas, ou seja, aplicar-se também sobre a possibilidade de ocorrência de conflito, e não apenas de sua recorrência – hipótese em que se confundiria, até certo ponto, com diplomacia preventiva. Na formação da PBC, praticamente toda referência a essa acepção foi retirada, como se verá no capítulo V.

Tampouco consensual, mas prevalente entre países em desenvolvimento, inclusive o Brasil, é a visão de que a consolidação da paz deve incorporar o tratamento das raízes profundas do conflito – sejam elas causas diretas, sejam fatores de exacerbação da beligerância, como intolerâncias étnicas e religiosas, ignorância, exclusão social, falta de alternativas econômicas, exploração e exportação ilegal de recursos naturais, tráfico de armas e drogas.

Na visão brasileira, não basta interromper a confrontação bélica e separar fisicamente os beligerantes; para assegurar-se de que a paz seja sustentável, é preciso buscar a resolução definitiva do conflito, o que depende da erradicação de suas causas profundas (a premissa também é válida para o caso da atuação preventiva, quando se buscaria evitar a intensificação de comportamentos violentos ou sua evolução para conflito armado). Como se verá, ainda menos consensual é a determinação do momento ideal para início das atividades de consolidação da paz, se durante ou depois de encerradas as atividades típicas de manutenção da paz.

Fontoura (1999) define *peacebuilding* como atividades realizadas “na seqüência da assinatura de um acordo de paz, visando a fortalecer o processo de reconciliação nacional por meio de implementação de projetos destinados a recompor as estruturas institucionais, a recuperar a infra-estrutura física e a ajudar na retomada da atividade econômica” (p.32). Tais atividades servirão de base para a atuação posterior, de longo prazo, das agências, fundos e programas das Nações Unidas coordenados pelo ECOSOC e dedicados à promoção do desenvolvimento.

O *Agenda para a Paz* de Boutros-Ghali propunha visão mais restritiva e seqüencial de *peacebuilding*:

“action to identify and support structures which will tend to strengthen and solidify peace in order to avoid a relapse into conflict. Preventive

diplomacy seeks to resolve disputes before violence breaks out; peacemaking and peace-keeping are required to halt conflicts and preserve peace once it is attained. If successful, they strengthen the opportunity for post-conflict peace-building³³, which can prevent the recurrence of violence among nations and peoples³⁴.

Essa visão, defendida hoje por muitos países desenvolvidos, restringe *peacebuilding* à reconstrução *pós-conflito* e somente após o encerramento da operação de manutenção da paz (retirada das tropas). O Brasil defende interpretação de maior alcance, segundo a qual a consolidação da paz deve fazer-se simultaneamente à manutenção da paz, suas atividades sendo incrementadas gradualmente, enquanto vão sendo asseguradas condições mínimas de segurança no terreno. A consolidação da paz também pode desenvolver-se onde ainda não houve – mas há possibilidade de que sobrevenha – conflito interno. O próprio Secretário-Geral Boutros-Ghali reveria a “restrição temporal” de *peacebuilding*, em seu relatório subsequente sobre operações de paz (“*Supplement to an Agenda for Peace*”³⁵, de 1995), ao admitir que as atividades de consolidação da paz devem realizar-se durante todo o período de envolvimento das Nações Unidas no país.

As missões de consolidação da paz não admitem a utilização de tropas, mas não se considera “ação militar” propriamente dita a presença de observadores militares, comum em todo tipo de missão de paz. Os observadores monitoram a implementação de acordos, programas de desarmamento e desmobilização, e atividades em postos de controle, além de assistir agências humanitárias e organizações não governamentais (ONG). Há que notar que certas organizações consideram *peacebuilding* como conceito ainda mais abrangente, que incluiria todas as etapas de busca da paz, inclusive *peacemaking* e até *peacekeeping*.

O *Agenda para a Paz* teve o mérito de clarear o horizonte conceitual em matéria nova, na qual as Nações Unidas ensaiavam atuação mais consistente, mas, em retrospecto, suas deficiências não eram poucas: de um lado, o documento partia do pressuposto de que as operações de paz

³³ O termo aparece na versão em inglês do relatório de Boutros-Ghali como palavra composta, tendo passado atualmente, por seu uso corrente na ONU e possível associação a *peacekeeping*, a ser escrito sem hífen.

³⁴ Documento citado A/47/277-S/24111 (1992), parágrafo 21.

³⁵ Documento da ONU A/50/60 - S/1995/1, de 3 de janeiro de 1995.

poderiam ser enquadradas em modelo uniforme e que se poderia determinar, *a priori*, o escopo definitivo de uma operação; de outro, pressupunha lógica sequencial nas atividades relacionadas à prevenção e resolução de conflitos, o que no caso da consolidação da paz nem sempre é apropriado³⁶. O *Agenda* também inauguraria certa predileção institucional por esforços militares de manutenção da paz, em detrimento de ações voltadas para o desenvolvimento.

Em 1992, seja em função de suas próprias agendas, seja em razão de genuína oposição teórica, os membros do Conselho de Segurança não tomaram ação específica sobre a “inovação” contida no relatório de Boutros-Ghali, embora o termo tenha passado a constar de muitas declarações presidenciais³⁷ e resoluções do Conselho de Segurança (na parte preambular), em particular sobre situações na África e temas abrangentes ou transversais (“*cross-cutting issues*”) relacionados aos conflitos, como “crianças em conflito”, “armas pequenas”, “mulheres e a paz e segurança”. A primeira utilização do conceito em documentos oficiais do Conselho de Segurança terá sido em 1993, no preâmbulo de resolução sobre o Camboja:

*“Stressing the importance of consolidating the achievements of the Cambodian people by smooth and rapid delivery of appropriate international assistance towards rehabilitation, reconstruction and development in Cambodia and towards peace-building in that country.”*³⁸

Até seu relançamento, em 2005, na proposta de criação da PBC por Kofi Annan, a consolidação da paz permaneceu idéia difusa, composto de certas atividades que se pressentia necessárias para garantir a estabilidade,

³⁶ O *Suplemento a uma Agenda para a Paz* (1995), documento subsequente publicado pelo Secretário-Geral a respeito do assunto, reveria essa noção sequencial e aplicaria o conceito de *peacebuilding* a ações de paz pré-conflito, ações durante o conflito e pós-conflito.

³⁷ O Conselho produz diferentes tipos de documentos, entre os quais as resoluções são os mais importantes, seguidos de declarações presidenciais (“*presidential statements*” ou *PRSTs*). Ambos são negociados previamente e constituem documentos oficiais do Conselho, mas apenas as resoluções têm natureza decisória, implicam obrigação de cumprimento para os membros da ONU e podem ser submetidas a voto. As declarações presidenciais, ao contrário, têm que ser unânimes. O Conselho também emite comunicados de imprensa sobre temas pouco controversos ou de natureza protocolar. São normalmente preparados pela presidência de turno e embora sejam também submetidos à aprovação prévia dos membros, sofrem apenas ajustes menores e são lidos fora da sala do Conselho, pelo Presidente.

³⁸ Documento Oficial da ONU S/RES/880 (1993), de 4 de novembro de 1993.

mas que não se podia exatamente determinar e, muito menos, financiar, nos anos de crise financeira da Organização³⁹.

Outro conceito relevante para a discussão a que se propõe este trabalho é o de operações de paz complexas, ou *multidimensional peacekeeping*, também chamadas de segunda geração e muitas vezes confundidas com operações de “*wider peacekeeping*”⁴⁰. As operações complexas tornaram-se comuns nos anos 90 (embora a ONUC⁴¹, na década de 60 no Congo, possa ser considerada sua precursora), com a constatação dos riscos inerentes à retirada precipitada e ao escopo exclusivamente militar das operações de paz. As operações multidimensionais reúnem um conjunto de estratégias para promover a paz auto-sustentável – ou seja, incluem atividades de *peacebuilding*, tais como reintegração social dos ex-combatentes na vida civil, reconciliação nacional, reconstrução física e econômica, organização de eleições e transformação das instituições (reforma da polícia, forças armadas, sistema judicial, estabelecimento de mecanismos de combate à corrupção e garantias de governabilidade⁴²).

Bellamy, Williams e Griffin (2004) enumeram seis características básicas das operações complexas:

- (i) empregadas em ambiente de violência continuada;
- (ii) contexto de conflito intra-estatal (“*new wars*”);

³⁹ Vitória republicana no Congresso dos EUA, em 1994, exacerbou a visão crítica da ONU (que se instalara na administração Reagan, na década de 80, e recuara no início dos anos 90, durante o mandato de George Bush pai) e determinou crescentes questionamentos e demanda de redução da contribuição do país à ONU e, em particular, às operações de paz, cujo orçamento vinha crescendo exponencialmente. A retenção de contribuições estadunidenses, sobretudo nos anos 1995-96, praticamente paralisaria a Organização. A crise só se resolveria no final do ano 2000, quando os Estados Unidos conseguiram redução de sua quota de contribuição de 25 para 22% do orçamento regular e de 30.6 para 26.5% do orçamento de operações de paz. Cronologia da crise financeira da ONU pode ser encontrada em <http://www.globalpolicy.org/finance/info/index.htm>.

⁴⁰ O termo foi usado originalmente na doutrina britânica de *peacekeeping* para referir-se a operações de imposição da paz em situações de crise humanitária (intervenções militares humanitárias); alguns autores apropriaram-se posteriormente do termo para significar operações complexas ou multidimensionais.

⁴¹ A Operação das Nações Unidas no Congo (1960-64) foi criada para facilitar a transição entre a retirada das forças coloniais belgas e a independência e terminou recebendo autorização para uso da força e mandato para expulsar mercenários e conter incipiente guerra civil.

⁴² O conceito de “*good governance*”, cada vez mais comum nas discussões sobre assistência ao desenvolvimento, está relacionado a reforma ampla do setor público e constitui requisito de difícil alcance, sobretudo para países em estado de conflito. O assunto é discutido no capítulo III.

(iii) mandato mais amplo que a manutenção da paz tradicional, inclusive

“separation of forces, disarming the belligerents, organizing and supervising elections, delivering humanitarian aid, protecting civilian UN personnel and those from other governmental and non-governmental organizations, guaranteeing freedom of movement, host state capacity building, monitoring cease-fires and enforcing no-fly zones (Berdal 1993; HMSO 1995; Doyle et al. 1997)”;

(iv) crescimento exponencial da comunidade humanitária;

(v) mandatos cambiantes;

(vi) distância entre os meios oferecidos e os objetivos traçados – *“financial shortfall”* crônico (p. 129-130).

No item (iii) ainda se poderia incluir atividades decorrentes de sanções impostas pelo Conselho de Segurança, como implementação de embargos e controle de fronteiras, e reconstrução física, como construção de poços artesanais, postos policiais e de saúde, restauração do abastecimento elétrico, e recuperação de estradas e pontes, a exemplo do que vem realizando a presença brasileira no Haiti, no âmbito da missão de estabilização das Nações Unidas (ver capítulo III). As operações de manutenção da paz foram paulatinamente incorporando elementos de consolidação da paz que não se faziam necessários no contexto de guerra clássica que predominou nas quatro décadas iniciais das Nações Unidas.

Como fica evidente, a tentativa de limitar conceitos relacionados ao tratamento dos conflitos pelas Nações Unidas defronta-se com dificuldades teóricas, exacerbadas por interesses políticos em conotações distintas. Contribui para essas dificuldades, a complexidade crescente das operações de paz e a multiplicidade de atores envolvidos (multilaterais, bilaterais, governamentais e não governamentais), cada qual com imperativos políticos e/ou burocráticos próprios. Não há entendimento uniforme sequer sobre a definição de paz – se deve prevalecer visão reducionista, preferida talvez por acadêmicos (a paz como ausência de guerra, ou “paz negativa”) ou visão “maximalista”, mais comum entre os atores presentes no teatro do conflito, segundo a qual é preciso instaurar “paz positiva” (Call e Cousens, 2007, p.2) – ou seja, não apenas suspender o conflito, mas promover justiça, direitos humanos, inclusão social e desenvolvimento.

Vistos, de forma necessariamente inconclusiva, os conceitos relevantes para a discussão da consolidação da paz e da criação de órgão específico para esse fim nas Nações Unidas, cabe notar que o Brasil sempre teve papel proeminente nas iniciativas de reforma da Organização. A partir de 2005, essa participação ganhou ainda maior consistência, em vista da percepção de que se abriam “janelas de oportunidade” únicas para reforma profunda, inclusive dos desequilíbrios originais cristalizados na composição do Conselho de Segurança.

Especificamente no que se refere à Comissão para Consolidação da Paz, os objetivos de sua criação coincidiam com premissas tradicionais da política externa brasileira no tratamento de conflitos, como a necessidade de dar maior atenção às causas fundamentais e à recuperação econômico-social em países *emergentes* de conflitos, *em estado de conflito* ou *em vias de experimentar conflito*. A Comissão confirmaria, portanto, a interdependência de desenvolvimento sustentado e paz.

Além desse evidente mérito intrínseco, a criação do novo órgão ofereceu – e continua a oferecer – para o Brasil, oportunidade singular de valorização de suas credenciais como ator relevante no cenário internacional, em múltiplas dimensões: *per se*, em função de seu peso econômico e populacional; como agente de projeção da presença latino-americana nas Nações Unidas; como elemento de aglutinação de posições entre países em desenvolvimento; e no fortalecimento da ordem multilateral⁴³, por oposição ao utilitarismo de países mais influentes.

Este trabalho avalia a contribuição brasileira para a criação da Comissão das Nações Unidas para Consolidação da Paz e sugere linhas de ação para o Brasil em sua atuação como membro do comitê organizacional do novo órgão e nos esforços internacionais para consolidação da paz (capítulos VI, VII e VIII). São igualmente objeto de exame as negociações intergovernamentais que culminaram na criação da Comissão, determinantes de muitas das dificuldades que enfrenta hoje (capítulo V).

Este primeiro capítulo apresentou conceitos necessários à discussão da consolidação da paz no sistema das Nações Unidas. Para que se estabeleça

⁴³ Conforme também conclui Uziel (2006), “o Brasil é um grande país democrático do mundo em desenvolvimento, que não tem conflitos com os vizinhos e defende – como enunciado na Constituição Federal – uma sociedade internacional justa; é também uma das grandes economias mundiais e fundador das Nações Unidas, comprometido desde há muito com o multilateralismo. Para um país nessa posição, manter e fortalecer a ordem multilateral é valorizar sua própria atuação internacional” (p.102).

o marco temático, o capítulo II comenta a evolução da questão no cenário internacional, inclusive o colapso de Estados e a atuação do Conselho de Segurança na manutenção da paz e segurança internacionais. O terceiro capítulo examina de forma crítica, atividades inerentes à consolidação da paz, tais como atualmente tratadas pelas Nações Unidas. O quadro de reforma institucional da Organização em que surge a proposta de criação da Comissão para Consolidação da Paz é apresentado no capítulo IV.

O trabalho converge, portanto, para os capítulos V, VI, VII e VIII, sendo que esse último, dedicado a conclusões, analisa a proposta de contribuição brasileira para a consolidação da paz mundial em vertentes de princípio e pragmática. Sugere-se, ademais, o empenho diplomático para participação ativa do Brasil no processo de revisão constitutiva da Comissão para Consolidação da Paz (a partir de 2010) e são propostas posições a serem defendidas pela delegação brasileira.

II - As Nações Unidas, o Colapso de Estados e a Recorrência de Conflitos

O “colapso” ou “falência” de Estados passou a dominar o jargão diplomático nos anos 90. Define-se por situação em que a estrutura e a autoridade do Estado, a lei e a ordem entram em colapso (quando existiam previamente) e não estão presentes condições sociais, políticas e econômicas para que se restabeleçam. Em alguns casos, prevalece o caos (Somália) e, em outros, surgem sistemas alternativos de manutenção da ordem, normalmente repressivos e intolerantes (Zaire). O colapso de Estados não apenas resulta em enfrentamentos internos generalizados e na perda da capacidade do Estado de proteger a população, mas também gera contaminação regional, seja na forma de refugiados, crimes transnacionais, insegurança nas fronteiras ou do envolvimento direto de países vizinhos no conflito, em razão de interesses econômicos, afinidades étnicas ou segurança nacional.

As mudanças na ordem internacional após a guerra fria expuseram a vulnerabilidade de países recentemente independentes e ocasionaram uma avalanche de rupturas da ordem interna com origens históricas, étnicas, religiosas ou culturais específicas de cada país, mas reforçadas em geral pela artificialidade do desenho político imposto a certas regiões e por situação sócio-econômica precária. Países com elevado índice de educação e bem estar social dificilmente chegam ao estágio de falência completa, embora haja casos em que sociedades razoavelmente organizadas, como Côte d’Ivoire e

a ex-Iugoslávia, sucumbem a conflitos extremamente violentos. A definição de fronteiras nacionais promovida na virada do século XIX por franceses, britânicos, portugueses e alemães, notadamente na África, resultou em amalgamento forçado de etnias diferentes, muitas vezes com valores culturais e religiosos conflitantes. A luta por poder político e privilégios econômicos complica-se com a associação de grupos étnicos que ultrapassam fronteiras e criam alianças estratégicas em países vizinhos. O processo de endividamento internacional dos países em desenvolvimento durante a década de 80 contribuiu, ademais, para a desestabilização política de muitas regiões do “Terceiro Mundo”.

O termo “*failed state*” tornou-se corrente a partir dos grandes desastres humanitários dos anos 90, como Camboja ou Ruanda. O conceito também se define por oposição ao conceito clássico de Estado proposto por Weber⁴⁴: se o Estado é definido como entidade que detém o monopólio do uso da força, o Estado falido (ou “falhado”, em tradução mais literal) seria então aquele em que guerrilhas, milícias ou grupos rebeldes têm amplo acesso ao uso da força para impor pretensões políticas ou econômicas. O uso do termo gera intensa polêmica, pela falta de critérios universalmente acordados para determinar o que seria um Estado falido e pelas implicações políticas de tal assertiva (muito se tem atribuído, por exemplo, para contrariedade do governo dos Estados Unidos, o rótulo de *failed state* ao Iraque pós-invasão estadunidense; por sua vez, Noam Chomsky defendeu a tese, em 2006, de que os Estados Unidos seriam também um *failed state*, por não conseguirem proteger seus cidadãos contra a violência e por manter um governo que se considera acima da lei doméstica ou do Direito Internacional⁴⁵).

A atuação das Nações Unidas no caso da invasão do Kuaito pelo Iraque em agosto de 1990 marcou o início de uma nova era. Ainda que liderada pelos Estados Unidos, a operação constituiu êxito inquestionável para a ONU – o Conselho teve reação rápida em caso clássico de atentado ao direito internacional, exatamente como haviam previsto os redatores da Carta de São Francisco, e a Organização passava a ser relevante e efetiva na resolução

⁴⁴ Max Weber, *Política como Vocação* (“*The Vocation Lectures: Science As a Vocation, Politics As a Vocation*”)

⁴⁵ “*Arguably the most important intellectual alive*”, segundo o *New York Times*, Noam Chomsky foi eleito o maior intelectual do mundo em pesquisa das revistas *Prospect* e *Foreign Policy* e é um dos grandes críticos da política externa dos Estados Unidos. A tese sobre a falência do Estado norte-americano é defendida em seu livro “*Failed States: The Abuse of Power and the Assault on Democracy*.”

de conflitos. Liberado dos constrangimentos da guerra fria, o Conselho de Segurança ganhava inédito espaço de manobra.

O processo de descolonização na África e na Ásia duplicara, entretanto, o número de Estados membros das Nações Unidas e muitos desses países não dispunham de unidade nacional e base institucional sólidas o suficiente para exercer adequadamente sua soberania. Ao longo da guerra fria, a doutrina de contenção e engajamento que conformava a ordem internacional bipolar, moldara, até certo ponto, a forma como os países egressos do processo de descolonização se organizavam social, política e economicamente. A visão securitária prevalecente traduzia-se mais pela manutenção da integridade territorial que pelo desenvolvimento de estruturas sustentáveis de governo e de inclusão social. Forças étnicas ou religiosas dissonantes eram contidas ou reprimidas, seja pela força de regimes associados a Washington ou Moscou, seja pela falta de interesse econômico das partes no conflito, enquanto a assistência ao desenvolvimento que acompanhava a cartilha respectivamente liberal ou socialista permitia que se mantivesse situação econômica minimamente estável.

A dissolução da União Soviética a partir de 1989 teve duas conseqüências relevantes para essa discussão: uma, a prevalência do consenso econômico liberal no mundo e o triunfo da economia de mercado (que viabilizaria o processo de globalização que se seguiu, com seus desdobramentos nem sempre benéficos para o mundo em desenvolvimento); outra, o desinteresse das duas grandes potências por seus antigos Estados-clientes, o que resultou na redução drástica ou suspensão da assistência militar e econômica, “particularly in parts of the world that were now perceived to be strategically inconsequential, such as sub-Saharan Africa” (Paris, 2004, p.16). Por sua vez, esse distanciamento ofereceria renovado espaço de atuação para forças fragmentárias internas.

Os conflitos intra-estatais proliferaram, ainda que não exclusivamente, mas notoriamente, nesse ambiente de pós-guerra fria, e ganharam particular virulência em países pouco desenvolvidos, com instituições de governo mal estabelecidas após o processo de descolonização na África e no Extremo Oriente (na Europa oriental e na Ásia central aconteceria o mesmo, uma vez interrompido o controle político e militar soviético). A partir de então se registrou dramático incremento na atuação das Nações Unidas na mediação de conflitos; em 1994, a ONU estava envolvida em diplomacia preventiva e promoção da paz em 28 conflitos (contra 11, em 1988). Operações de

manutenção da paz propriamente ditas estavam empregadas em 17 conflitos (cinco, em 1988), entre eles Iugoslávia, El Salvador, Haiti, Camboja, Namíbia, Moçambique, Angola, Somália e Ruanda. O orçamento das operações de *manutenção* da paz passou de 230 milhões em 1988 para 3,6 bilhões de dólares em 1994. A partir de então, a Organização manteve número mais ou menos regular de operações de *manutenção* da paz por ano, entre 14 e 17⁴⁶.

Hoje as Nações Unidas estão envolvidas em 27 missões, das quais 15 operações de manutenção da paz propriamente ditas, uma missão política e duas missões de consolidação da paz dirigidas pelo Departamento de Operações de Manutenção da Paz (DPKO), e nove missões políticas no âmbito do Departamento de Assuntos Políticos (DPA) (ver anexos I e II). Sua complexidade demanda investimento cada vez mais alto e o orçamento executado até junho de 2008 poderá alcançar 8 bilhões de dólares, caso sejam realizadas operações de paz em Darfur, no Chade e na República Centro-Africana (o orçamento previsto para o período de julho de 2007 a junho de 2008 é de 5.4 bilhões de dólares).

Confrontada com tal demanda, compelida a expandir rapidamente suas operações de paz e sem dispor de parâmetros claros de atuação ou de recursos suficientes para executar os mandatos que crescentemente lhe atribuía o Conselho de Segurança, as Nações Unidas viram-se vítima de suas próprias limitações e assistiram a desastres retumbantes na Somália e Angola, em 1993 e em Ruanda, em 1994. O colapso de Estados consolidou-se como mais uma grande ameaça à segurança dos povos, a que viria reunir-se o terrorismo de escala internacional, com alcance renovado a partir do ataque tragicamente espetacular de 11 de setembro de 2001 às torres do *World Trade Center* em Nova York.

A “guerra mundial ao terror” promovida a partir de então pelos Estados Unidos, elevou o colapso de Estados ao topo da lista de prioridades estratégicas. De uma percepção internacional de que Estados falidos representavam ameaça a sua própria estabilidade interna, evoluiu-se para a percepção de que se trata de ameaça estratégica à estabilidade global, por seu potencial de contaminação regional e por oferecer terreno fértil para a proliferação de crimes transnacionais e do terrorismo internacional, inclusive

⁴⁶ *United Nations Peacekeeping from 1991 to 2000. Statistical Data and Charts*. Departamento de Operações de Manutenção da Paz da ONU. Disponível em <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/pub/pko.htm>.

com a possibilidade de acesso a armas de destruição em massa. Acrescem as fortes pressões sociais e morais sobre a comunidade internacional, decorrentes do deslocamento maciço de refugiados e das grandes catástrofes humanitárias que normalmente sobrevivem. Estados falidos exportam terrorismo, drogas, armas e gente, não só para os Estados vizinhos, mas também, seja de forma imediata ou no médio prazo, para os países desenvolvidos, o que ficou demonstrado no caso do Afeganistão dominado pelo Talibã. Em 2002, a Casa Branca incluiu Estados falidos e em processo de falência como prioridade de segurança nacional: “*America is now threatened less by conquering states than we are by failing ones. We are menaced less by fleets and armies than by catastrophic technologies in the hands of the embittered few*”⁴⁷.

A constatação, ademais, de que muitos dos países que experimentaram situação de conflito e haviam sido objeto de envolvimento das Nações Unidas no passado, voltavam a submergir à violência e enredavam-se em conflitos muitas vezes ainda mais intensos (República Democrática do Congo, Libéria) determinou a necessidade de envolvimento mais longo e abrangente no tratamento de conflitos intra-estatais.

Das lições aprendidas no tratamento de conflitos ao longo das últimas décadas, ressaltam-se quatro grandes constatações básicas: 1) o reconhecimento de que não necessariamente e a qualquer momento uma operação de paz tem efeito benéfico no teatro de conflito; 2) a ineficácia da aplicação de modelo único a qualquer conflito; 3) a importância da obtenção de informações precisas e atualizadas, todo o tempo, diretamente do terreno de conflito; e 4) a necessidade de dedicação consistente e sustentada a causas profundas e não militares do conflito.

Muitos equívocos relacionados a esse último ponto e que levaram à recorrência de conflitos vêm sendo reconhecidos e, gradualmente corrigidos – dentre os quais a retirada precipitada da presença da ONU, apenas estabelecido o cessar-fogo e a separação de forças beligerantes; ênfase insuficiente na reconciliação e reconstrução do tecido social e da infraestrutura; e ênfase excessiva (ou prematura) na adoção de sistemas políticos e econômicos liberais, sem que estejam presentes as condições institucionais e estruturais para que esse investimento reverta em dividendos de paz. Roland Paris defende esse último ponto em seu “*At War’s End*” (2004):

⁴⁷ *The National Security Strategy of the United States. September 2002. The White House.* Disponível em <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2002/nss1.html>

“(...without the presence of effective political institutions, war-shattered states may be faced with the destabilizing effects of liberalization before they have developed the institutional capacity to manage these instabilities” (p.174).

“Peacebuilders should continue to seek to transform war-shattered states into liberal market democracies, but with a different technique – by constructing the foundations of effective political and economic institutions before the introduction of electoral democracy and market-oriented adjustment policies” (p.179).

Quando se desintegra o Estado, normalmente já existe conflito interno em fase adiantada de luta pelo poder e/ou por recursos naturais que deveriam estar sob a guarda do Estado. Questões sócio-econômicas antigas e novas, como fome, pobreza, intolerâncias étnicas e religiosas, epidemias, exploração ilegal e contrabando de recursos naturais, proliferação de armas, narcotráfico e toda a gama de correlações possíveis entre essas e aquelas ameaças – contribuem para o esfacelamento do Estado. A segurança internacional neste início de século vê-se, portanto, mais dependente da segurança interna dos países, que propriamente da ameaça de certos países à soberania de outros (embora se possa argumentar que os Estados Unidos, na qualidade de potência hegemônica mundial, constitua relevante ameaça à soberania de outros países, conforme evidencia a crise atual iraquiana).

Da relação cada vez mais intensa entre segurança interna e segurança internacional, decorre a noção de segurança humana, relevante também para a evolução do conceito de consolidação da paz como elemento de composição da segurança coletiva internacional. A utilização do termo “segurança humana” enseja, entretanto, complexo debate. De forma restrita, significa proteção contra ameaças violentas como guerra civil, genocídio ou deslocamentos forçados. A visão “ampla” de segurança humana inclui proteção também contra ameaças não violentas, como fome, miséria, doenças, iniquidades sociais e incapacidade do Estado de prover padrões mínimos de qualidade de vida. O conceito está fortemente associado à idéia de desenvolvimento humano e de vulnerabilidade, em razão de conflito armado ou de marginalização social e econômica, e decorre da constatação de que fome e doenças tratáveis matam muito mais que guerras civis ou genocídios.

Em seu relatório de 1994 sobre o tema⁴⁸, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) associou o conceito de segurança humana a sete dimensões de segurança: econômica, alimentar, sanitária, ambiental, pessoal, comunitária e política. Além de proteger as pessoas contra ameaças nessas áreas, a segurança humana também implicaria promover seu pleno desenvolvimento e capacitação (“*empowerment*”), para que se tornem menos vulneráveis e mais capazes de alcançar seus objetivos sem assistência externa.

Por oposição à segurança nacional, que busca a defesa territorial e política do Estado, a segurança humana seria a proteção do ser humano e das comunidades contra todo tipo de violência, inclusive as sociais e as perpetradas pelo próprio Estado:

*“(...) in the final analysis, human security is a child who did not die, a disease that did not spread, a job that was not cut, an ethnic tension that did not explode in violence, a dissident who was not silenced. Human security is not a concern with weapons – it is a concern with human life and dignity”*⁴⁹.

Segurança nacional e segurança humana são, portanto, idéias complementares⁵⁰, inclusive porque na história recente das guerras, mais vítimas morrem pelas mãos de seus próprios governos e compatriotas que por ataques de exércitos estrangeiros.

⁴⁸ *Human Development Report 1994. New Dimensions of Human Security*. PNUD, 1994.

⁴⁹ *Idem*, p. 22.

⁵⁰ A noção de complementaridade entre segurança territorial e humana pode ter-se originado do famoso discurso do Presidente Roosevelt ao Congresso dos EUA, em 1941, quando argumentou que a segurança do país dependia do atendimento a quatro necessidades básicas da pessoa humana, liberdade de expressão, de religião, liberdade quanto à carência e quanto ao medo (“*freedom of expression*”, “*freedom of religion*”, “*freedom from want*” e “*freedom from fear*”) – ponto que o Secretário de Estado Stettinius retomaria em 1945, na Conferência de São Francisco: “*Our first objective has been the defeat of our enemies. But from the beginning the United Nations have pursued another objective-one which is equally necessary to each one of us. It is the objective which gives ultimate meaning to all the sacrifice and suffering of these tragic years. We are united not only for survival, not only for military victory. We are united above all in the necessity to assure a just and an enduring peace in which the peoples of the world can work together to achieve at last freedom from fear and from want.*” Discurso do Secretário de Estado Edward Stettinius na Primeira Sessão Plenária da Conferência de São Francisco, em 26 de abril de 1945. Disponível em <http://www.ibiblio.org/pha/policy/1945/450426a.html>. *Freedom from want* e *freedom from fear* também seriam aproveitadas por Kofi Annan e dariam nome a capítulos de seu relatório “*In Larger Freedom*” que lançou a reforma da ONU, em 2005, e será examinado no capítulo IV.

O Brasil reconhece a premissa de que a insegurança coletiva é resultante da inter-relação entre todas as ameaças à pessoa humana, inclusive o risco de utilização de armas nucleares, químicas ou biológicas por terroristas, a relação de causa (não exclusiva) e efeito entre exclusão social e conflitos e entre o colapso de Estados e o terrorismo. Decorre que qualquer sistema de segurança coletiva deve reconhecer essa inter-relação e promover o tratamento sistêmico das ameaças. No que concerne especificamente ao conceito de segurança humana, entretanto, tanto sua interpretação ampla, quanto a restrita podem esconder tentativa de conferir excessiva flexibilidade ao princípio de soberania do Estado – indesejada pelo risco inerente de intervenções de países estrangeiros mais fortes em assuntos internos de outros Estados, com ou sem o manto legitimador das Nações Unidas. Por esse motivo, o Brasil trata o tema com cautela:

“Ao considerar o indivíduo como centro das preocupações em matéria de segurança, transforma-se ele em sujeito de direito internacional, à semelhança dos Estados. Nessa ótica, a ‘segurança humana’ poderia justificar medidas preventivas de proteção dos indivíduos, recaindo no mesmo arcabouço intervencionista do direito de ingerência e da responsabilidade de proteger” (Amorim, 2003).

Acrescente-se a essa preocupação o fato de que, se a “segurança humana” passa a constituir questão de segurança internacional, estará legitimada a atuação do Conselho de Segurança em praticamente qualquer área das relações internacionais, inclusive direitos humanos, meio ambiente, saúde ou educação, o que extrapolaria as funções preconizadas pela Carta das Nações Unidas (cujo formato remanescente das estruturas de poder de 1945 rouba-lhe, ademais, legitimidade). O avanço do escopo de atuação do Conselho sobre temas de responsabilidade de outros órgãos principais constitui preocupação adicional da diplomacia brasileira, como se verá a seguir, com ramificações para o tratamento de conflitos e a consolidação da paz.

O sistema de segurança coletiva das Nações Unidas

Embora sem esse título, o sistema de segurança coletiva preconizado pela Carta das Nações Unidas prevê a resolução de controvérsias por meios pacíficos e torna ilícito o recurso à guerra (à exceção do direito de legítima defesa individual

ou coletiva, preservado no artigo 51) – o que representou evolução em relação ao sistema previsto pelo Pacto da Liga das Nações, que admitia a guerra como expressão de soberania. A Carta aperfeiçoou o conceito, revolucionário já em 1919, da responsabilidade coletiva pela paz – ou seja, o direito legal e a obrigação moral de mantê-la – e concedeu a grupo restrito de países, cinco dos quais auto-selecionados e permanentes no exercício da função, o extraordinário direito de julgar a existência ou não de ameaça à paz, ruptura da paz e atos de agressão e de decidir a melhor forma de combater tal ameaça (Capítulo VII, artigo 39 da Carta). Mais extraordinário ainda, a Carta fez com que se submetessem *a priori* os países signatários⁵¹, ao veredicto de tal julgamento:

“A fim de assegurar pronta e eficaz ação por parte das Nações Unidas, seus Membros conferem ao Conselho de Segurança a principal responsabilidade na manutenção da paz e da segurança internacionais e concordam em que no cumprimento dos deveres impostos por essa responsabilidade o Conselho de Segurança aja em nome deles” (artigo 24).

Prevalecia no espírito dos Aliados, a convicção de que Japão e Alemanha (que se reerguera apenas quinze anos após sua derrota na I Guerra para desafiar novamente a soberania dos vizinhos e a ordem mundial) seguiriam sendo uma ameaça e a segurança internacional não poderia ficar à mercê da opinião de pequenos países – o que, segundo sua percepção, havia sido o caso no Conselho da Liga, que operava apenas com base na unanimidade. Caberia, assim, aos Estados militar e economicamente mais poderosos, a responsabilidade pela paz mundial:

“What the 1930s taught them was that militarily weak countries like Czechoslovakia, Belgium, Ethiopia, and Manchuria were inherent “consumers” of security. They could not provide for themselves, not because of some lapse of national character, but because they lacked the demographic, territorial, and economic resources to resist the aggressions of larger neighbors. By contrast, the big powers were, or

⁵¹ Em certa medida, os países não signatários estavam também obrigados a submeter-se, por força do artigo 2, parágrafo 6 da Carta: “A Organização fará com que os Estados que não são Membros das Nações Unidas ajam de acordo com esses Princípios em tudo quanto for necessário à manutenção da paz e da segurança internacionais”.

had been forced to become, the “providers” of international security (...)” (Kennedy, 2006, p.28).

A incoerência intrínseca ao sistema de segurança coletiva das Nações Unidas (apesar do ganho de agilidade nas decisões, com relação ao sistema da Liga), está em que sua eficácia depende de acordo expresso ou tácito entre os cinco membros permanentes (China, Estados Unidos, França, Federação Russa e Reino Unido), o que foi amplamente demonstrado durante as quatro décadas de guerra fria. Os anos que se seguiram assistiram à maciça entrada em cena da ONU no terreno das operações de paz, autorizadas pelo Conselho de Segurança (ou eventualmente pela Assembléia Geral, no caso de missões políticas), em razão da suspensão dos constrangimentos políticos internos e da eclosão de diversos conflitos intra-estatais em países do então chamado Terceiro Mundo. A segurança coletiva, anteriormente ameaçada majoritariamente por pretensões expansionistas externas, passou a ser vítima freqüente do colapso de Estados – com freqüência e intensidade muito maiores nos anos 90 (apesar de tendência decrescente no início do século XXI).

O colapso de Estados é a novidade mais contundente das duas últimas décadas na agenda do Conselho de Segurança. Embora não constitua, *per se*, tema da agenda, inclusive pelas dificuldades políticas inerentes à determinação de quais Estados se encontram em estado de falência completa, muitos dos países hoje na agenda do Conselho são ou foram considerados, no passado recente, *failing* ou *failed states*, como Libéria, Serra Leoa, Somália e Haiti. Segundo o “*Failed States Index*” de 2007, produzido conjuntamente pelo “*think tank*” estadunidense *Fund for Peace* e a revista *Foreign Policy*, 32 países estão atualmente em risco de colapso⁵², dos quais os dez primeiros, em ordem decrescente de risco, seriam Sudão, Iraque, Somália, Zimbábue, Chade, Côte d’Ivoire, República Democrática do Congo, Afeganistão, Guiné, República Centro-Africana (o Haiti e Serra Leoa, casos que serão examinados mais adiante, aparecem respectivamente no 11º. e 23º. lugares)⁵³.

⁵² O índice utiliza 12 indicadores sociais, políticos, econômicos e militares (pressão demográfica, presença de refugiados, qualidade dos serviços públicos, desenvolvimento, proteção aos direitos humanos, intervenção externa etc) para avaliar os países do mundo quanto ao risco de entrar em conflito interno violento. Atualmente, 177 países são objeto da pesquisa, apresentados em ordem decrescente de vulnerabilidade. Disponível em www.fundforpeace.org/web/index.php?option=com_content&task=view&id=229&Itemid=366

⁵³ O índice é útil sobretudo para identificar países em situação crítica. Tratando-se, entretanto, de 177 países pesquisados, nas categorias subseqüentes à de *alert – warning, monitoring e sustainable* – realidades nacionais mais complexas podem distorcê-lo. Esse parece ser o caso do

As Nações Unidas não estão, a rigor, aparelhadas para lidar com o colapso de Estados. O artigo segundo, parágrafo 7, de sua carta constitutiva, na verdade, veda sua intervenção em assuntos internos – o que reforça a necessidade de consentimento das partes e, se existente, do governo soberano:

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

A última frase proporcionou a necessária brecha para atuação do Conselho de Segurança, ao inserir a situação de crise ou conflito interno na zona de interesse da manutenção da paz e segurança internacionais. O consentimento das partes – ou, conforme o caso, da autoridade soberana reconhecida – prevê o equilíbrio entre os dois extremos.

O debate se vulgarizou com a intervenção das Nações Unidas na Somália, em 1993, e continua extremamente atual, como se vê no caso do Sudão, onde desde o início de 2006, as potências ocidentais pretendem empregar operação de paz das Nações Unidas para assistir a tropas da União Africana presentes em Darfur, mas não contavam com o consentimento do governo sudanês. O Sudão dispõe, por sua vez, do apoio da China, para bloquear, com ameaça de veto, a tomada de ação no Conselho de Segurança. Cartum concordou, em abril de 2007, com o emprego das tropas da ONU⁵⁴, embora não haja garantias de que não voltará atrás na decisão, como ocorreu anteriormente.

Brasil, que ocupa o 117º. lugar, no bloco de 97 países em situação de “warning”. O País aparece em melhor situação que o México (102º.) e a Índia (110º.), mas em pior situação que a África do Sul (133º., já na categoria de *monitoring*). A Argentina e o Uruguai (150º. e 151º.) aparecem praticamente na mesma situação que Espanha e Alemanha (153º. e 154º.) ou Estados Unidos (160º.), todos também na categoria *monitoring*. Na lista dos *sustainable* aparecem apenas 15 países, entre os quais os nórdicos, Suíça, Japão e Canadá. No caso brasileiro, o que parece puxar para cima o índice, ou seja, aumentar os indicadores de risco, são elementos como distribuição de renda muito ruim, pressão demográfica e insegurança policial.

⁵⁴ Trata-se de expansão do mandato e reforço considerável de tropas da UNMIS, *United Nations Mission in the Sudan*, operação de paz que já opera no terreno, criada em março de 2005 para monitorar o acordo de paz assinado em janeiro daquele ano entre o governo (no norte) e rebeldes que ocupam o sul do país.

O fim da guerra fria não levantou, naturalmente, todos os antagonismos existentes entre os membros permanentes do Conselho de Segurança e nem sempre foi possível alcançar consenso sobre o momento ou a forma ideal para envolvimento das Nações Unidas em situações de conflito (Ruanda constitui o caso mais notório). Na maioria dos casos em que se verificou esse consenso, entretanto, o Conselho de Segurança operou de forma, senão perfeitamente eficaz, pelo menos positiva, e obteve êxito em muitos de seus esforços, notadamente Namíbia, El Salvador, Camboja, Moçambique e Timor-Leste (considerado caso de grande êxito, até que o encerramento precipitado da presença militar da ONU permitisse nova onda de instabilidade e violência). A interveniência de novo ator nada desprezível, a partir do início da década, viria a complicar a atuação do Conselho: a opinião pública interna nos países com poder de decisão.

Agora conectada em tempo real, via CNN, com as tragédias das guerras e com as conseqüências da participação nacional nos esforços internacionais ou multilaterais de restabelecimento da paz, a opinião pública interna ganhou peso determinante na tomada de decisões dos governos – o que afetaria, ao longo do tempo, aspectos operacionais das próprias operações, e afetou, de imediato, a capacidade da Organização em desempenhar suas funções nessa área. As dramáticas imagens dos soldados norte-americanos mortos e arrastados pelas ruas de Mogadíscio em 1993 terminariam alimentando, junto à opinião pública dos Estados Unidos, a equivocada percepção de que a ONU tinha responsabilidade sobre o trágico incidente, embora a operação *Restore Hope* fosse essencialmente estadunidense, com mandato e linhas de comando distintas da operação das Nações Unidas presente na Somália (UNOSOM II⁵⁵). O clamor contra o envolvimento de soldados estadunidenses em lugares remotos, em que o público identificava pouco ou nenhum interesse nacional relevante, resultaria na decisão do Presidente Clinton de encerrar rapidamente a operação e recrudesceria a indisposição do Congresso para pagar as contribuições dos Estados Unidos às Nações Unidas, dando início a profunda crise financeira na Organização.

O chamado “efeito CNN” passou a inserir-se na questão da resolução de conflitos e deve ser analisado tanto da perspectiva positiva, quanto de sua negação: assim como a atenção da mídia pode ser fundamental para uma reação internacional rápida e eficiente, seu desinteresse pode representar a

⁵⁵ *United Nations Mission in Somalia* (março de 1993 a março de 1995).

diferença entre ação oportuna, atrasada ou inexistente da comunidade internacional (e das Nações Unidas). O envolvimento da mídia nem sempre é, entretanto, determinante, como também comprova a situação em Darfur, onde mais de 200 mil pessoas teriam morrido desde 2004, sem que as Nações Unidas (ou os países mais influentes no cenário internacional) consigam engajar-se de forma eficaz na solução do problema.

Os desastres na Somália e em Ruanda poderiam ter sido evitados pelo Conselho de Segurança com soluções contraditórias entre si – na Somália, uma presença menor da ONU, empregada mais cedo, teria provavelmente evitado o pior, ao passo que, em Ruanda, a ampliação do mandato e da missão no momento solicitado pelo general canadense Romeo Dallaire, que comandava a UNAMIR⁵⁶, teria poupado milhares de vidas. Mas justamente a relutância dos Estados Unidos, traumatizados em Mogadíscio, terá sido o fator principal determinante da inação do Conselho em Ruanda. Outro nefasto legado da Somália terá sido inviabilizar, possivelmente até hoje, o investimento das Nações Unidas em ações preventivas dentro de missão pré-estabelecida ou mediante estabelecimento de novas missões de consolidação da paz pré-conflito (ou, com mais propriedade terminológica, de promoção da paz).

Operações bem sucedidas das Nações Unidas nesse período receberam muito menos atenção, como a libertação da Namíbia do controle sul-africano (1990) ou as eleições pacíficas em Moçambique (1994) e a restauração dos direitos humanos e reconstituição institucional no Camboja (1993), possíveis graças a grande presença das Nações Unidas.

Embora muito menor, a operação em El Salvador também constituiu importante êxito e vale mencioná-la por suas características inovadoras e como a primeira operação multidimensional nas Américas. O governo de El Salvador e a “*Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional*” (FMLN) solicitaram, após uma década de guerra civil, o envolvimento das Nações Unidas em suas negociações de paz. Com a assinatura do primeiro acordo, para proteção aos direitos humanos, em 1990, o Conselho de Segurança decidiu estabelecer a ONUSAL⁵⁷ (1991-1995), que monitoraria esse e outros acordos que se seguiram. A intermediação da ONU culminou nos acordos abrangentes de Chapultepec, de janeiro de 1992, que estabeleceriam as bases para a construção da paz. Por sua vez, a ONUSAL

⁵⁶ *United Nations Assistance Mission in Rwanda* (outubro de 1993 a março de 1996).

⁵⁷ *United Nations Observer Mission in El Salvador* (junho de 1991 a abril de 1995).

foi uma das primeiras operações multidimensionais da ONU e seu mandato, ampliado duas vezes, incluiu forte componente de proteção aos direitos humanos e combate à impunidade, desarmamento de combatentes e sua reintegração social (inclusive mediante assentamento agrário, embora o programa de reforma agrária originalmente previsto não tenha alcançado a amplitude desejada), redução significativa das forças armadas oficiais, treinamento de polícia civil, reformas judiciais e programa de reconciliação.

A operação de paz manteve-se no país até que se realizassem as eleições de 1994, consideradas suficientemente justas, e foi sucedida por pequeno escritório das Nações Unidas (MINUSAL⁵⁸) para concluir o acompanhamento dos acordos de paz, com a cooperação gerencial do PNUD. Todos esses fatores, com forte ênfase na consolidação da paz (além do desejo das partes em estabelecer a paz), contribuíram para que El Salvador se tornasse um caso de sucesso das Nações Unidas, embora persistam problemas graves, sobretudo de natureza sócio-econômica.

A partir da experiência acumulada com os êxitos obtidos no tratamento de conflitos e dos equívocos, hesitações, restrições técnicas, políticas e orçamentárias que influenciam e limitam a atuação das Nações Unidas, um elemento ficaria evidente a partir do fim da década de 90: a manutenção de sistema satisfatório de segurança coletiva internacional exigiria dedicação mais longa, intensa e diversificada dos atores internacionais em países egressos de conflito, particularmente aqueles que sofrem conflito interno e entram em estado de colapso. O paradigma da solução militar teria que sofrer reajuste, não apenas da perspectiva cronológica – a partir de que momento a presença dos *peacekeepers* poderia exercer o máximo efeito positivo e a partir de que momento seria prescindível – como também do ponto de vista de sua exclusividade: a presença militar por si só não seria suficiente.

Sobreveio o reconhecimento definitivo de que as atividades de consolidação da paz eram não só desejáveis, mas cruciais para evitar o custo moral decorrente de toda guerra e otimizar o investimento das Nações Unidas, doadores e demais agentes internacionais. As operações de paz cresceriam, em escopo e complexidade, para absorver atividades de cunho humanitário, policial, social, econômico, político. Proteção de civis, gerenciamento de refugiados e deslocados internos, monitoramento de sanções, controle de fronteiras, apreensão de armas, combate à impunidade, proteção dos direitos

⁵⁸ *United Nations Mission in El Salvador* (maio de 1995 a abril de 1996).

humanos, reintegração de ex-combatentes, reconstrução física, reforma institucional e organização de eleições passaram a figurar nos mandatos autorizados pelo Conselho de Segurança e foram absorvidas na definição de operações “multidimensionais” (ou complexas) de manutenção da paz.

O Conselho administra a segurança internacional e está sujeito aos constrangimentos intrínsecos ao sistema, notadamente a limitada disponibilidade financeira da Organização e a inevitável prevalência do interesse nacional das grandes potências sobre seu sentido de obrigação moral internacional. Quando retrocedeu o apoio político (e financeiro) às operações de paz, em seguida aos desastres da Somália e de Ruanda e em especial nos círculos decisórios dos Estados Unidos, o próprio país passou a promover a “terceirização” da administração da paz e segurança para organismos regionais, delegando-a, por exemplo, à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) na Europa, à Comunidade Econômica de Países da África Ocidental (ECOWAS) na África Ocidental e à União Africana, em todo o continente africano.

Previsto no Capítulo VIII da Carta (“Acordos Regionais”), o recurso a organismos regionais revelou suas limitações no caso do Kosovo (1999), quando os ataques aéreos da OTAN não só não alcançaram o objetivo de proteger a população albanesa, como também atingiram fatalmente um comboio de refugiados e a Embaixada da China em Belgrado, e na extrapolação de mandato da missão da ECOWAS em Serra Leoa (ver capítulo III). A oposição que se levantou a tal tipo de operações contribuiu para a revalorização das operações multilaterais das Nações Unidas, embora continuassem, como bem apontaria o relatório Brahimi no ano 2000 (ver capítulo IV) sub-financiadas e mal equipadas. Os organismos regionais tornaram-se parceiros essenciais no tratamento de conflitos, mas tem-se firmado noção mais clara da complementaridade de sua contribuição, em detrimento da visão distorcida de delegação de responsabilidades.

O sistema de segurança coletiva administrado pelo Conselho de Segurança tem oferecido contribuição inegável para a manutenção da paz internacional nos últimos 60 anos, ainda que se admitam seus equívocos e constrangimentos políticos. Embora o histórico de sua atuação – o que vale também para a atuação das Nações Unidas como um todo – seja misto, pior estaria o mundo se não dispusesse de recurso a essas instituições. A ruptura causada pela invasão do Iraque em 2003 (a primeira grande operação de guerra realizada com forças multinacionais sem autorização do Conselho de Segurança) foi equivocadamente considerada por muitos como atestado de

irrelevância da ONU. Poderá, entretanto, ter representado ponto de evolução, se o processo de reforma institucional que se iniciou em 2004 avançar e se avançar a resistência internacional ao unilateralismo norte-americano, tanto entre outros grandes países desenvolvidos (França, Alemanha), como entre países em desenvolvimento. Como indicou o Ministro Celso Amorim, durante seminário de comemoração de 61 anos de Nações Unidas:

*“Todos queremos mais, mas pensemos, por um momento, em um mundo sem a ONU e teremos um panorama certamente muito mais sombrio que aquele em que vivemos. Até porque, como se disse várias vezes, é possível fazer a guerra sem a ONU – não é justo, mas é possível – mas construir a paz sem a ONU não é possível. Todos temos a lembrança trágica do Sérgio Vieira de Mello tentando construir a paz em um Iraque destruído por uma guerra que a ONU não aprovou.”*⁵⁹

Da perspectiva brasileira, é importante reconhecer que quando não há oposição entre os cinco membros permanentes (P-5), são os membros *não permanentes* do Conselho de Segurança que exercem alguma contenção sobre medidas unilaterais, preservam a legitimidade do órgão e oferecem algum mecanismo de “controles e contrapesos” (“*checks and balances*”) sobre a atuação do Conselho – ao tempo em que contribuem para a constante evolução dos princípios que regem a ordem internacional. A única forma de contrapor-se aos constrangimentos de poder inerentes ao Conselho de Segurança é por meio de atuação concertada com outros países, no sentido de impedir que o órgão seja utilizado para promoção de interesses de países individuais ou grupos de países, nem sempre coincidentes com a construção sustentável da paz e segurança internacionais. Tal atuação é particularmente relevante no contexto atual de crescente avanço do Conselho sobre o tratamento de temas que não lhe competem e do recurso excessivo a medidas que presumem o uso da força.

Conselho de Segurança: tendências ao excesso

Indiretamente relacionadas ao mandato para tratar da consolidação da paz e relevantes como pano de fundo para as negociações que resultaram na

⁵⁹ Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, na abertura do Seminário “As Nações Unidas: Paz, Direitos Humanos e Desenvolvimento em um Novo Cenário Internacional”, por ocasião do 61º aniversário das Nações Unidas. Brasília, 24 de outubro de 2006. Disponível em www.unodc.org/pdf/brazil/Disc_CelsoAmorim.doc

criação da Comissão para Consolidação da Paz, duas tendências presentes no Conselho de Segurança do início do século XXI marcam concentração crescente de poder no órgão: o avanço sobre temas de fora de sua alçada e a utilização indiscriminada do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas (“Ação relativa a Ameaças à Paz, Rupturas da Paz e Atos de Agressão”). Parte do êxito obtido pelo Conselho de Segurança deve-se a sua capacidade de adaptação a situações novas e a certa medida de improvisação, mas as liberdades de interpretação de seu mandato podem resultar em déficit de legitimidade.

Se, de um lado, para que seja capaz de atuar em situações complexas, não previstas por seus fundadores, o Conselho precisa manter alguma flexibilidade de ação⁶⁰ e se seu *modus operandi* “se auto-legitima a cada reinterpretção de seu próprio mandato com a criação de novos precedentes” (Patriota, 1998, p.28), de outro lado, é forçoso admitir que o avanço cada vez mais intenso (“*encroachment*”) sobre questões internacionais originalmente alheias a sua alçada reflete também a determinação das grandes potências em concentrar poder e evitar o tratamento de temas de interesse estratégico em órgãos mais democráticos e politicamente “trabalhosos”, como a Assembléia Geral (há que recordar que, ao criar-se a ONU, a Assembléia Geral consistia em órgão muito mais “dócil”, pelo pequeno número de países (52) e pela incipiente atuação internacional de muitos dos Estados membros. Atualmente com 192 membros e sobrecarregada por pesada agenda e métodos de trabalho pouco eficientes, a Assembléia impõe resistência muito maior à adoção de decisões de interesse das grandes potências).

A tendência ao *encroachment* exacerbou-se a partir do 11 de Setembro; apenas 17 dias depois, o Conselho adotaria a Resolução 1373 (2001), sob o Capítulo VII (normalmente restrito a situações de conflitos em território específico) para criminalizar a assistência ao terrorismo eventualmente praticada por qualquer Estado, de forma ampla e irrestrita em qualquer lugar do mundo. A resolução criou o Comitê Anti-Terrorismo (CTC), para monitorar o cumprimento de suas provisões por todos os Estados. Seguindo o mesmo raciocínio, o Conselho adotou em abril de 2004, a Resolução 1540, para coibir o uso de armas nucleares, biológicas e químicas por indivíduos e

⁶⁰ Note-se que as regras de procedimento do órgão são até hoje “provisórias”; as grandes potências nunca demonstraram disposição para traduzi-las em documento definitivo que poderia limitar-lhes a ação.

instituições terroristas (“*non-State actors*”). Também sob o Capítulo VII e à revelia de fóruns mais inclusivos, como a I Comissão (Desarmamento e Segurança Internacional) da Assembléia Geral, a resolução deu tratamento exclusivo à não-proliferação, em detrimento do desarmamento, como registrou a delegação brasileira:

*“RONALDO MOTA SARDENBERG (Brazil) said his delegation’s positive vote reaffirmed his country’s view of a world in which weapons of mass destruction would no longer exist. The prospect of non-State actors having access to such weapons was a matter of deep concern. A sense of urgency was needed to address that threat. Brazil sought to safeguard the legitimacy of existing non-proliferation treaties. He noted, however, that limiting the resolution to the question of non-proliferation as the overriding threat was inadequate. At the same time, disarmament must be pursued in good faith. Without such a comprehensive approach, all efforts to make the world safer were bound to fall short. Brazil would take part in the work of the Committee to be established under the resolution. He believed there was no need to put the whole resolution under the enforcement provisions of the Charter.”*⁶¹ (grifo meu)

Durante o mais recente debate sobre a revitalização da Assembléia-Geral⁶², o Representante Permanente do Brasil junto à Nações Unidas também comentou a questão do avanço do Conselho de Segurança:

“Sublinhei que o relacionamento entre os órgãos principais, especialmente entre a AG, o Conselho de Segurança e o ECOSOC, deve ser complementar e deve funcionar, de certa forma, como um mecanismo de freios e contrapesos. A realidade, no entanto, é que o Conselho de Segurança tem extrapolado suas atribuições, ao passo que a Assembléia Geral tem ficado aquém das suas. Tal processo de

⁶¹ Comunicado de imprensa do Conselho de Segurança, de 28 de abril de 2004, em seguida à adoção da resolução 1540 (2004). *Press Release* SC/8076. Disponível em <http://www.un.org/News/Press/docs/2004/sc8076.doc.htm>.

⁶² Rodada de debates nos dias 14, 15, 16 e 18/5/2007 do Grupo de Trabalho *Ad-Hoc* sobre Revitalização da Assembléia Geral, criado pela resolução A/RES/59/313, de 12 de setembro de 2005, para rever os métodos de trabalho da Assembléia e identificar formas de fortalecer sua autoridade e eficácia.

usurpação ('encroachment') poderia ser contido se o CS fosse mais transparente, inclusivo, representativo e sujeito a prestação de contas ('accountable').”⁶³

A questão do avanço do Conselho de Segurança sobre temas de fora de sua alçada é um dos fatores que reforçam a importância da participação de países em desenvolvimento, de tradição diplomática multilateralista e de princípios, como é o caso do Brasil, no órgão. O Brasil esteve no Conselho nove vezes nestes 61 anos de existência da ONU e não é superado em frequência por nenhum país (apenas o Japão foi membro eleito com a mesma frequência). A participação frequente do Brasil não obedece a uma lógica de defesa de interesses nacionais diretos e específicos, como parecem esperar os críticos da campanha do País por assento permanente no Conselho, mas sim de defesa do multilateralismo e preservação da legitimidade do órgão mais relevante da arquitetura multilateral internacional, ao tempo em que consolida sua projeção e capacidade de articulação internacionais e impulsiona questões de princípio, como a interdependência entre segurança e desenvolvimento.

Quanto a esse último ponto, o Brasil invoca, sistematicamente, maior participação do ECOSOC na definição dos mandatos das operações de paz, por meio da aplicação do artigo 65 da Carta: “O Conselho Econômico e Social poderá fornecer informações ao Conselho de Segurança e, a pedido deste, prestar-lhe assistência”. Os Grupos Ad-Hoc do ECOSOC sobre Guiné-Bissau, Haiti⁶⁴ e Burundi⁶⁵ representaram a primeira experiência de contribuição do órgão na reconstrução de países em colapso ou em vias de ingressar em estado de conflito, que estavam sob consideração do Conselho de Segurança. Embora o resultado alcançado não tenha sido sempre significativo (parte em razão do pouco crédito dado pela própria comunidade

⁶³ Telegrama 1164 de Delbrasonu, de 29 de maio de 2007.

⁶⁴ Os Grupos *Ad-Hoc* para o Haiti, de 1999 (reativado em 2004), e para Guiné-Bissau, desde 2002, foram criados com apoio do Brasil. Em sua atuação tanto no Conselho de Segurança, quanto no ECOSOC, o Brasil promoveu a discussão de estratégia de longo prazo para assistência ao Haiti na consolidação da paz (pré-conflito), com investimentos em educação, ocupação econômica e capacitação institucional, bem como melhor coordenação das agências e programas da ONU, instituições financeiras internacionais e sociedade civil. A atenção intermitente devotada pela comunidade internacional e pela própria ONU ao caso do Haiti contribuiu para que ressurgisse a crise política que, em 2004, quase engolfou o país em conflito armado.

⁶⁵ O Grupo Consultivo *Ad-Hoc* para o Burundi foi desativado quando o país passou a ser tema da PBC.

internacional ao trabalho do ECOSOC), a experiência contribuiu para maior interação entre os dois Conselhos e pode ser considerada o embrião da Comissão para Consolidação da Paz.

O *encroachment* do CSNU sobre temas da alçada de outros órgãos – tanto mais preocupante quanto mais complexas se tornam as ameaças à segurança internacional – encerra, para o Brasil, um dilema e um paradoxo. De um lado, o País é contrário à concentração de poder excessiva no Conselho de Segurança, por não julgá-lo legalmente competente, de acordo com a Carta, nem suficientemente representativo da *membresía* das Nações Unidas (déficit de legitimidade) para atuar de forma mais abrangente. O Brasil também rejeita o esvaziamento das atribuições da Assembléia Geral e do ECOSOC (em que pesem suas deficiências), com o avanço do CSNU sobre temas da alçada desses órgãos. De outro lado, ao sustentar atuação orgânica das Nações Unidas na área de consolidação da paz, o Brasil advoga a inclusão de atividades dessa natureza no mandato das operações de paz (definidos no âmbito do Conselho de Segurança) – por acreditar que devam realizar-se simultaneamente e não após a retirada dos *peacekeepers* e por admitir que resoluções do CSNU tenham força legal (e, atualmente, peso moral) muito maiores que as dos demais órgãos principais. Isso não significa que essas ações devam inscrever-se sob a égide do Capítulo VII, que deveria restringir-se a ações militares e de segurança *stricto sensu* – e com relação a ameaças à paz e segurança internacionais de natureza territorial.

O aparente paradoxo tem sido resolvido, na atuação multilateral brasileira, mediante defesa constante da revitalização da Assembléia Geral e reforma do funcionamento do ECOSOC⁶⁶, de forma a torná-los mais eficazes e relevantes, e da reforma do CSNU, para que se torne mais legítimo. O Brasil atua, ao mesmo tempo, seja como membro eleito do Conselho, seja fora dele, no sentido de combater a visão militarista ainda prevalecente e incluir nas resoluções que criam ou renovam operações de manutenção da paz, atividades de consolidação da paz que estabeleçam conexão lógica entre o mandato da operação e a atuação futura das agências de desenvolvimento, além de garantir atenção continuada da comunidade internacional para a reconstrução e consolidação da paz no país objeto de presença das Nações Unidas.

⁶⁶ Hoje limitado a recomendações burocráticas e incapaz de convocar sessões tempestivas para tratar de temas específicos, o ECOSOC foi perdendo relevância e espaço político para os organismos financeiros internacionais e para a própria Organização Mundial do Comércio (OMC).

No âmbito específico das operações de paz, o recurso excessivo ao Capítulo VII para cobrir mandatos que poderiam ser integral ou parcialmente realizados ao abrigo do Capítulo VI constitui outro procedimento que se vem consolidando no Conselho de Segurança, apesar de protestos sistemáticos de países que defendem, como o Brasil, abordagem abrangente, que não se restrinja a soluções militares ou de segurança, tanto no tratamento de conflitos, quanto de demais temas que vêm sendo tratados com insuficiente ênfase em suas causas profundas, como o terrorismo.

Normalmente favorecido pelos P-3 (Estados Unidos, França e Reino Unido), esse expediente tem conformado tendência preocupante (sobretudo se associada à tendência de *encroachment* mencionada acima) e torna-se mais evidente quando há interesse individual direto de um dos P-3 no país sob consideração – o que ficou particularmente claro para o Brasil durante seu mais recente mandato no Conselho (2004-05), no tratamento da situação no Haiti. O País buscou em vão restringir ao Capítulo VI a Resolução 1529, negociada em fevereiro de 2004 para criação da Força Multinacional Interina, concebida e liderada pelos Estados Unidos e quase concomitante com a “renúncia induzida” do Presidente Jean-Bertrand Aristide (o tema será comentado no capítulo III). Conforme indica o telegrama da Missão junto à ONU:

“O anteprojeto de resolução negociado previamente por EUA e França estabelecia a ‘rationale’ de todas as provisões sob a moldura do ‘peace enforcement’. No âmbito do “Grupo de Amigos”, a França ressaltou ser “imprescindível” tal cobertura. Os EUA indicaram, por sua vez, que o Capítulo VII proveria as condições adequadas para a implementação do mandato (...) Afirmaram ainda, com base em uma interpretação duvidosa mas que parece crescentemente ganhar apoio no âmbito do CSNU, que a cobertura do Capítulo VII somente se aplica com relação a parágrafos de caráter operacional (“decides”; “authorizes”; “determines”).”⁶⁷

O uso indiscriminado do Capítulo VII visaria assegurar maior liberdade de ação para as tropas no terreno, no que se refere ao uso da força – o que pode, naturalmente, gerar tanto eficácia, quanto excessos. Na Resolução 1542 que

⁶⁷ Telegrama 401 de Delbrasonu, de 1º de março de 2004.

se seguiu, para criação da operação (MINUSTAH⁶⁸) que substituiria a Força Interina, o Brasil logrou restringir o uso do Capítulo VII aos artigos em que se fazia necessário e não aplicá-lo a toda a parte operativa, como acontecera na resolução 1529. Conforme relembra o Ministro Paulo Tarrisse da Fontoura, então Coordenador da delegação brasileira no Conselho de Segurança:

“Foi possível alcançar consenso para restringir o uso do Capítulo VII na Resolução 1542, limitando, na linguagem do artigo 7, sua aplicação à Seção I, que tratava de segurança⁶⁹: o drama era vencer a resistência do então consultor jurídico da Missão dos EUA, que advogava a tese dos P-5 de que a obrigatoriedade das resoluções do CSNU deriva do comando utilizado em cada artigo, o que reflete a verdadeira intenção do órgão. Dessa forma, as resoluções poderiam conter medidas de caráter obrigatório (‘demands, requests’) ou meramente recomendatórias (‘urges, calls upon, welcomes, takes note’), mesmo que sob a égide do Capítulo VII da Carta. Encontramos o meio termo e a resolução passou por unanimidade no dia 30 de abril de 2004.”⁷⁰

A invocação indiscriminada do Capítulo VII banaliza o recurso ao instrumento mais forte de que se pode valer o Conselho e debilita resoluções que não recorram a esse expediente, a partir de percepção internacional crescente de que só aquelas resoluções aprovadas sob o Capítulo VII refletem o interesse inequívoco das grandes potências.

Vale mencionar igualmente, dentre os “excessos legiferantes” do Conselho de Segurança, a aplicação de sanções sobre indivíduos ou entidades que dificultem a resolução de conflito em determinado país. Evolução das sanções políticas e econômicas previstas no artigo 41 da Carta⁷¹, as sanções individuais

⁶⁸ *United Nations Stabilization Mission in Haiti*, criada em abril de 2004.

⁶⁹ Artigo 7 da resolução S/RES/1542 (2004): “*Acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations with regard to Section I below, decides that MINUSTAH shall have the following mandate: (...)*”. (grifo meu)

⁷⁰ Entrevista concedida à autora em 26 de maio de 2007.

⁷¹ Artigo 41: “O Conselho de Segurança decidirá sobre as medidas que, sem envolver o emprego de forças armadas, deverão ser tomadas para tornar efetivas suas decisões e poderá convidar os Membros das Nações Unidas a aplicarem tais medidas. Estas poderão incluir a interrupção completa ou parcial das relações econômicas, dos meios de comunicação ferroviários, marítimos, aéreos, postais, telegráficos, radiofônicos, ou de outra qualquer espécie e o rompimento das relações diplomáticas”.

(“*targeted*” ou “*smart sanctions*”) são impostas na forma de restrições de viagem ou congelamento de ativos financeiros, e monitoradas por comitês de sanções criados especialmente para esse fim (na forma de órgãos subsidiários do CSNU, compostos pelas mesmas delegações que sejam membros, naquele momento, do Conselho).

O processo de inclusão de indivíduos nas listas de sanções e de sua eventual “deslistagem” é feito com base em informação apresentada informalmente por uma ou mais delegações do Conselho. À exceção de uns poucos países (como os P-5 e alguns países desenvolvidos), entretanto, os governos dos demais membros do Conselho não dispõem de sistemas de informação (“*inteligência*”) que operem externamente e possam confirmar ou checar a propriedade dos dados apresentados sobre cada indivíduo. O método de trabalho dos comitês é questionável da perspectiva do Direito Internacional e da proteção dos direitos humanos, uma vez que transforma o Conselho de Segurança em espécie de tribunal sumário, que julga indivíduos, os declara culpados (sem que possam defender-se) e, ato contínuo, aplica-lhes a pena de sanções, que deverão ser executadas por todos os países membros da ONU. Embora ainda modestas, algumas tentativas têm sido feitas para corrigir as distorções de tal sistema, como indicou o Secretário-Geral Ban Ki Moon em simpósio sobre a implementação de sanções, promovido pela Missão da Grécia em Nova York⁷²:

*“A more recent challenge to effective implementation of sanctions revolves around the issue of due process in the listing and “de-listing” of individuals designated for targeted sanctions, such as asset freezes and travel bans. The Council has moved to address these concerns, and maintain confidence in the credibility and legitimacy of its measures (...). Further to the Council’s resolution 1730, the Secretariat has created a focal point for de-listing, which provides direct access of listed persons and entities to Committees.”*⁷³(grifo meu)

⁷² “*Symposium on Enhancing the Implementation of Security Council Sanctions*”. Nova York, 30 de abril de 2007.

⁷³ Disponível em <http://www.un.org/News/Press/docs/2007/sgsm10968.doc.htm>.



III - A Consolidação da Paz

“Experience has shown that the consolidation of peace in the aftermath of conflict requires more than purely diplomatic and military action, and that an integrated peace-building effort is needed to address the various factors that have caused or are threatening a conflict. Peace-building may involve the creation or strengthening of national institutions, monitoring elections, promoting human rights, providing for reintegration and rehabilitation programmes, and creating conditions for resumed development. Peace-building does not replace ongoing humanitarian and development activities in countries emerging from crisis. It aims rather to build on, add to, or reorient such activities in ways designed to reduce the risk of a resumption of conflict and contribute to creating the conditions most conducive to reconciliation, reconstruction and recovery.”(Annan 1998)⁷⁴

As Nações Unidas operam em solução de conflitos nas formas indicadas no primeiro capítulo, mas cabe notar que os países que submergem em conflitos variam em capacidade econômica e social. Alguns (poucos) são

⁷⁴ Documento da ONU A/52/871-S/1998/318. *The Causes of Conflict and the Promotion of Durable Peace and Sustainable Development in Africa*, parágrafo 63.

consideravelmente estruturados e com população com razoável nível de educação, como foi o caso da Iugoslávia e de Côte d’Ivoire, ao passo que outros vivem situação precária antes do conflito e terminam mais empobrecidos – Angola, Sudão, Camboja, Ruanda, Somália, Libéria, Serra Leoa; a lista é bem mais longa. De qualquer forma, a reconstrução é necessária e quanto maior a devastação, tanto mais vital será a introdução de elementos de consolidação da paz, seja em operações de paz multidimensionais, e/ou em operações subseqüentes de consolidação da paz *stricto sensu*, como o UNIOSIL, estabelecido em Serra Leoa para suceder operação de manutenção da paz (referido mais adiante).

Digno de nota, o controle da exploração de recursos naturais, como madeira e metais valiosos, uma vez constatada sua importância no financiamento das guerras internas, também passou a receber atenção crescente das operações de paz e das ONG, por si só uma novidade no terreno, com que as operações complexas também passaram a relacionar-se. O conseqüente fenômeno do aparelhamento de milícias promovido por grandes empresas estrangeiras, para prover segurança em áreas de extração e processamento de recursos naturais (justificada geralmente pela inexistência de aparato de segurança do Estado), bem assim o excedente de armas gerado no mercado mundial pelo fim da guerra fria e sua fácil circulação pelas porosas fronteiras africanas, adicionaram mais uma camada de complexidade às operações de paz e contribuíram para ressaltar aspectos sociais subjacentes à origem de muitos conflitos. Os tristemente afamados “diamantes de conflito”⁷⁵

⁷⁵ O chamado “Processo de Kimberley” ordenou até certo ponto o mercado de diamantes e dificultou sua produção e exportação ilegais ao criar uma espécie de clube fechado de países com capacidade de certificação da origem de seu produto, de onde compradores poderiam comprar sem risco.

⁷⁶ Menos conhecido que os diamantes da África Ocidental, o coltan ajuda a alimentar há anos o conflito no leste da RDC, que já matou quase 3 milhões de pessoas. De columbita e tantalita, coltan define um pó altamente resistente ao calor, com propriedades únicas para suportar grande carga elétrica; é um dos minérios mais cobiçados do mundo. O mineral é utilizado em aparelhos celulares, de dvd e computadores e o mercado foi naturalmente ampliado pela popularização desses itens de consumo. As fronteiras porosas favorecem a interferência de grupos e governos de países da região na exploração do mineral. Relatórios de peritos da ONU, entre 2001 e 2003, identificaram clara relação entre a exploração desorganizada e contrabando de recursos naturais na RDC e o financiamento da guerra. Embora o relatório tivesse recomendado o embargo dos minerais explorados ilegalmente na RDC, as controvérsias criadas com os países da região, acusados de beneficiar-se da exploração, e com grandes empresas ocidentais, indiretamente acusadas de contribuir para a valorização do “coltan de sangue”, impediram que o Conselho de Segurança tomasse ação efetiva sobre o relatório.

da Libéria, Serra Leoa e Angola, assim como o *coltan*⁷⁶ da República Democrática do Congo, são exemplos clássicos de relação entre interesse econômico – interno e externo – e conflitos, muitas vezes simplificados como meramente étnicos ou tribais.

Outro elemento que vem ganhando crescente atenção é o encerramento das missões de paz em países emergentes de conflito. O momento ideal para retirada das tropas das Nações Unidas passou a ser examinado mais detidamente, em vista do vácuo institucional que normalmente sobrevém, pródigo em riscos de ressurgimento do conflito. A posição brasileira é de ressaltar,

*“sistematicamente, a necessidade de que as operações prossigam em seu trabalho pelo tempo necessário para garantir que o país beneficiado obtenha paz e segurança sustentáveis. Como ficou claro em Timor-Leste, onde não foi possível, em face de posições intransigentes, fazer prevalecer essa premissa, os custos humanos e financeiros de retornar à paz tendem a ser muito altos, quando há retomada dos conflitos.”*⁷⁷

Atualmente também se discute o impacto econômico da retirada do pessoal das Nações Unidas: os gastos do pessoal internacional com aluguéis e compras, os salários pagos a funcionários locais e as compras e licitações realizadas pelas operações de paz representam fatores de dinamização das precárias economias locais. Calcula-se que cerca de 10% das despesas das missões sejam feitas localmente, o que, por modesto que seja, pode representar impacto de 4 a 8% no Produto Interno Bruto de um país em desenvolvimento emergente de conflito (Carnahan *et alia*, 2006).

As condições para uma paz sustentável podem variar caso a caso, mas geralmente incluem, nos países emergentes de conflitos, a reintegração social de ex-combatentes, a criação de instituições administrativas, judiciárias, de segurança e de proteção aos direitos humanos, o restabelecimento do estado de direito e de serviços básicos essenciais – como saúde e educação – além do fortalecimento da sociedade civil e implementação de programas de capacitação e ocupação econômica. A experiência acumulada das Nações Unidas no tratamento de conflitos, em particular ao longo dos anos 90, demonstrou que, em que pese a

⁷⁷ Telegrama 1513 de Delbrasonu, de 30 de junho de 2007.

ausência de conceito universal de *peacebuilding*, há certas atividades comuns aos processos de consolidação da paz, determinantes para o êxito do esforço empreendido pela comunidade internacional para prevenir a recorrência de conflito, particularmente em Estados institucionalmente falidos. Essas atividades são discutidas a seguir e foram agrupadas conforme a terminologia atualmente utilizada nos mandatos de missões de paz das Nações Unidas. .

É importante notar que tais atividades incluem-se muitas vezes simultaneamente no escopo da *manutenção* e da *consolidação* da paz e pode ser impossível precisar qual domínio prevalece, justamente porque há uma justaposição – desejada, da perspectiva brasileira – dos conceitos. Uma das maiores dificuldades inerentes à consecução de *peacebuilding* – e, por via de consequência, como se verá, ao funcionamento da Comissão para Consolidação da Paz – está em determinar onde terminam as atividades típicas de manutenção da paz e começam as atividades de consolidação da paz, inclusive para tornar mais objetivos os mandatos das operações e identificar agentes responsáveis para cada função, bem como fontes de financiamento.

1) DDRRR – os programas de DDR (Desarmamento, Desmobilização e Reintegração de ex-combatentes) são parte integrante das operações de paz empregadas em países que sofrem conflitos intra-estatais. A origem desses programas no âmbito das Nações Unidas está no emprego do ONUCA⁷⁸ (1989-1992) para monitorar o desarmamento e desmobilização da Resistência nicaragüense na Nicarágua e em Honduras, e no UNTAG⁷⁹, que desmobilizou cerca de 10 mil combatentes durante o processo de independência negociada da

⁷⁸ *United Nations Observer Group in Central America* (novembro 1989 a janeiro 1992). O ONUCA teve o mandato de monitorar o cumprimento, pelos Governos da Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua, do acordo de Esquipulas II para Estabelecimento da Paz Firme e Duradoura na América Central, que incluía a suspensão de apoio a forças rebeldes e movimentos de insurreição na região e do uso de seus territórios para ataques a outros países. O ONUCA teve papel relevante no desarmamento voluntário da Resistência nicaragüense e monitorou o cessar-fogo e desmobilização acordados entre as partes nicaragüenses.

⁷⁹ *United Nations Transition Assistance Group* (abril de 1989 a março de 1990). O UNTAG foi estabelecido para supervisionar as eleições que culminariam na independência da Namíbia, monitorar o cessar-fogo entre as forças da África do Sul e da SWAPO (*South-West Africa People's Organisation*), a retirada das tropas sul-africanas e desmobilização de seus contingentes locais e acantonamento das forças da SWAPO.

Namíbia, também em 1989. A partir de então, várias operações de paz incorporaram esse elemento, hoje considerado fundamental para o êxito das operações de paz.

Os programas de DDR têm evoluído mais recentemente para programas de DDRRR, embora, varie a definição dos dois últimos *Rs*⁸⁰, conforme o programa e as agências envolvidas. No âmbito das Nações Unidas tem-se firmado entendimento de que se referem a *repatriamento*, particularmente importante na África, onde é comum o uso de mercenários ou combatentes de outros países, e *reassentamento* de ex-combatentes, que pode ocorrer no próprio país ou em terceiros países.

- *desarmamento*- consiste na coleta e destruição ou controle dos estoques de armamentos, munições e equipamentos bélicos em geral, que estejam de posse de rebeldes e guerrilheiros e, em certos casos, da população civil.

- *desmobilização*- compreende a dispersão de grupos armados e redução de efetivos (no caso das forças oficiais) e/ou o acantonamento de contingentes militares ou rebeldes, de facções e forças armadas, governamentais ou não. A ONU inclui uma segunda fase de desmobilização, chamada “reinserção”, que seria a concessão de um “pacote inicial” de assistência ao soldado ou combatente desmobilizado.

- *reintegração*- consiste na concessão de assistência financeira, econômica e/ou de capacitação para que os combatentes desmobilizados e desarmados possam reintegrar-se socialmente. Sua importância é vital para que o ex-combatente disponha de alternativas sociais e econômicas ao retorno ao estado de ilegalidade e violência. Quando há contingentes significativos de crianças-soldados entre os combatentes, a concessão de incentivos para o ensino básico é igualmente crítica.

Na ONU, atualmente, distingue-se *reinserção*, que seria assistência de curto prazo durante a desmobilização, inclusive para atendimento médico, alimentos, remédios, roupas, abrigo e até treinamento ou empregos temporários, de *reintegração*, que seria processo sustentado e de longo prazo, relacionado ao desenvolvimento social e econômico do país. Reintegração consistiria, portanto, em

“process by which ex-combatants acquire civilian status and gain sustainable employment and income. Reintegration is essentially a

⁸⁰ Reabilitação, reinserção e reconciliação são elementos alternativos incluídos em certos programas de DDRRR.

*social and economic process with an open time-frame, primarily taking place in communities at the local level. It is part of the general development of a country and a national responsibility, and often necessitates long-term external assistance.”*⁸¹

A distinção não é meramente técnica, mas também político-financeira. A tendência recente de incluir *reinserção* no conceito de desmobilização permite gastos de cunho social em atividade essencialmente de segurança, sem, no entanto, admitir que o componente social por excelência, *reintegração*, seja financiado por contribuições pagas pelos Estados membros. A Assembleia Geral tem aprovado orçamentos que incluem recursos para reinserção, como foi o caso para a MINUSTAH e a UNMIS (Sudão). Os mais recentes embates na Comissão orçamentária das Nações Unidas (V Comissão) opuseram, de um lado, Brasil, Argentina e países africanos, que defendem a ampliação do conceito, e, de outro, os países “ocidentais”⁸², que relutam em admitir o precedente (à exceção da Noruega, que apóia o primeiro grupo).

- repatriamento- consiste na criação de condições para retorno a seus países de origem de combatentes estrangeiros que se tenham envolvido no conflito (em razão de afinidades culturais, étnicas ou religiosas ou movidos por interesse econômico, como no caso de mercenários).

- reassentamento- consiste em promover a instalação de ex-combatentes e suas famílias em local diferente daquele em que residiam originalmente, de forma a facilitar a reconciliação e evitar retaliações que levem a nova espiral de violência. Em certos casos, considera-se o reassentamento em outros países, não envolvidos no conflito e que não o de origem do combatente.

As atividades relacionadas a desmobilização e desarmamento são tipicamente militares, realizadas preferencialmente logo em seguida ao estabelecimento de cessar-fogo ou assinatura de acordo de paz abrangente. São consideradas atividades típicas de *manutenção* da paz, que respondem a imperativos de segurança (e humanitário, no sentido de preservar ambiente adequado para a realização de atividades humanitárias junto à população civil).

⁸¹ *United Nations Disarmament, Demobilization and Reintegration Resource Centre*. <http://www.unddr.org/>

⁸² Ao arripio da geografia, mas com evidentes raízes culturais e históricas, o conceito abarca Estados Unidos, países da Europa Ocidental e Japão, além de Canadá, Austrália e Nova Zelândia. Na prática, parte do grupo da Europa Oriental também se alinha com esse grupo, inclusive porque muitos acederam à União Européia. A Noruega associa-se ou não à UE, conforme o caso.

Os *Rs*, por sua vez, são vistos como atividades de *consolidação* da paz, embora estejam diretamente relacionados à manutenção da segurança. A controvérsia envolve aspecto financeiro, uma vez que, conforme a prática das Nações Unidas, os *Rs* são financiados por contribuições voluntárias e não pelas contribuições obrigatórias dos Estados membros aos orçamentos de *peacekeeping*. Em alguns casos, o Conselho de Segurança admite incluir algum elemento de reintegração no mandato da própria operação de manutenção da paz e existe pressão crescente dos países em desenvolvimento, sobretudo a partir de recomendação nesse sentido contida no relatório Brahimi, para que a reintegração, julgada essencial para a sustentabilidade da segurança, seja financiada pelos orçamentos de *peacekeeping*. Aos programas de DDRRR segue-se normalmente a reestruturação das forças armadas e policiais – o que se convencionou chamar de “reforma do setor de segurança” (SSR).

2) SSR – A chamada *Security Sector Reform* em situação de pós-conflito consiste na reestruturação ou reconstrução dos sistemas de defesa e policial, e pode incluir também reforma do setor carcerário e administração de justiça transitória. A SSR está intimamente relacionada a outros elementos de consolidação da paz, como restabelecimento do estado de direito, mediante reforma legal e judicial, combate à impunidade e estabelecimento de mecanismos de promoção e proteção dos direitos humanos. Geralmente, a SSR envolve a incorporação às forças armadas de guerrilheiros ou combatentes das facções anteriormente envolvidas no conflito, ao mesmo tempo em que se procura reduzir o contingente total das forças armadas, em especial o exército. A reforma do setor de segurança requer, por outro lado, que se ampliem as forças policiais civis, que devem ter a primazia sobre a segurança interna. Treinamento e capacitação são fundamentais, com ênfase no reconhecimento, respeito e proteção dos direitos humanos.

Na maioria dos países em que ocorrem conflitos intra-estatais, o aparato policial e militar está sujeito a lealdades políticas e tribais e é utilizado precipuamente para prover a segurança do Estado e da elite governante, por oposição à segurança dos cidadãos. Nesse contexto, a reforma do setor não constitui mero exercício técnico, mas implica mudança de mentalidade muito mais difícil de ser alcançada. Uma das dificuldades inerentes à reforma do setor de segurança está na tentativa de transplante de modelos externos (ocidentais, provenientes dos países doadores e provedores de assistência e

cooperação técnica), para ambientes culturalmente muito distintos, como é o caso na África e na Ásia.

O objetivo final do processo de SSR é prover controle civil e democrático sobre as forças de segurança do país (restabelecimento da legitimidade), ao mesmo tempo em que se estabelece a credibilidade da população em sua eficácia (o que é crucial inclusive para coibir a busca por esquemas alternativos de segurança, como armamento pessoal ou formação de milícias de proteção). A garantia de ambiente seguro é básica para o desenvolvimento de atividades econômicas e demais atividades de consolidação da paz, em particular para atração de investimentos externos.

Em fevereiro de 2007, o Conselho de Segurança organizou debate temático sobre “o papel do Conselho de Segurança no apoio à reforma do setor de segurança” e adotou declaração presidencial que demanda o envolvimento específico da PBC na questão, no contexto do desenvolvimento de estratégias integradas para a consolidação da paz em Serra Leoa e Burundi:

“The Security Council underlines that security sector reform can be a long-term process that continues well beyond the duration of a peacekeeping operation. In that regard, the Security Council emphasises the important role that the Peacebuilding Commission can play in ensuring continuous international support to countries emerging from conflict. The Security Council takes note of the work already carried out by the Peacebuilding Commission concerning Burundi and Sierra Leone and requests it to continue advising the Council on the issue of security sector reform in the framework of its activities related to these countries. The Security Council requests the Peacebuilding Commission to include consideration of security sector reform programmes in designing integrated peacebuilding strategies for its continued engagement with those countries, with a view to developing best practices regarding comprehensive, coherent, and nationally-owned security sector reform programmes.”⁸³

⁸³ Declaração Presidencial do Conselho de Segurança sobre o tema “*Maintenance of international peace and security: role of the Security Council in supporting security sector reform*”. Documento Oficial da ONU S/PRST/2007/3, de 21 de fevereiro de 2007.

3) Estado de Direito (“rule of law”) e Justiça – O princípio do respeito ao direito e à ordem presume que a autoridade governamental seja legítima e exercida de acordo com normas reconhecidas. O sistema de governo baseado no estado de direito constitui garantia contra a arbitrariedade daqueles que exercem o poder e repousa sobre quatro pilares: o policial, o legal, o judiciário, e o corretivo – e seu estabelecimento está naturalmente relacionado à reforma do setor de segurança (SSR). No contexto de consolidação da paz, trata-se de estabelecer o quadro institucional e político para prevalência da lei e da ordem (“rule of law”), o que pode incluir reforma constitucional e a “justiça da transição” (“transitional justice”), que não se deve confundir com administração transitória de justiça. A justiça para transição consiste em “*processes and mechanisms associated with a society’s attempts to come to terms with a legacy of large-scale past abuses, in order to ensure accountability, serve justice and achieve reconciliation*”⁸⁴ e inclui não só mecanismos judiciais, mas também não judiciais, como comissões da verdade e reconciliação e sistemas de reparações.

O estado de direito ou império da lei (“rule of law”) foi definido pelo Secretário-Geral, em relatório de agosto de 2004 como

*“(...) a principle of governance in which all persons, institutions and entities, public and private, including the State itself, are accountable to laws that are publicly promulgated, equally enforced and independently adjudicated, and which are consistent with international human rights norms and standards. It requires, as well, measures to ensure adherence to the principles of supremacy of law, equality before the law, accountability to the law, fairness in the application of the law, separation of powers, participation in decision-making, legal certainty, avoidance of arbitrariness and procedural and legal transparency.”*⁸⁵

A assistência prestada pelas Nações Unidas na restauração do estado de direito faz-se com base na Carta e no Direito Internacional (em suas

⁸⁴ Relatório do Secretário-Geral sobre “*The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies*”, parágrafo 8. Documento Oficial da ONU S/2004/616, de 21 de agosto de 2004.

⁸⁵ Idem, parágrafo 6.

vertentes de Direito Internacional dos Direitos Humanos, Direito Internacional Humanitário, Direito Penal Internacional e Direito Internacional dos Refugiados). O Secretário-Geral manifestou intenção, no fim do ano passado, de estabelecer área dedicada ao assunto no Secretariado⁸⁶, com a função principal de coordenar as atividades em todo o sistema da ONU (inclusive programas, agências e fundos) de forma a garantir mais coerência e eficácia no restabelecimento do estado de direito em países egressos de conflito.

4) Democracia – um dos pilares da consolidação da paz, o estabelecimento de governos democráticos, mediante organização de processo eleitoral abrangente (que inclui desde o cadastramento eleitoral até a confirmação legal dos resultados das eleições e a posse do novo governo), tem sido por vezes utilizado como um fim em si mesmo. Até pouco tempo, operações de paz das Nações Unidas eram encerradas imediatamente após a realização de eleições julgadas satisfatoriamente justas e transparentes pela comunidade internacional. Evoluiu-se, entretanto, para a percepção de que é preciso manter o investimento na democracia para além da realização de eleições, de forma que se sustente o sistema de governo – o que naturalmente não pode ocorrer caso se a administração pública não funcionar adequadamente; o que também requer treinamento, capacitação e consistente esforço de combate à corrupção. A sustentabilidade da democracia está, portanto, associada à governabilidade.

5) Governabilidade (“*good governance*”) – A chamada “boa governança” (nos idiomas neolatinos oficiais das Nações Unidas, “*buena gobernanza*” e “*bonne gouvernance*”) pode ser entendida como administração pública responsável, transparente, participativa e eficaz. Vários elementos contribuem para definir sua abrangência, como o respeito ao estado de direito, prevalência de processo político democrático, promoção dos direitos humanos, liberdade de imprensa, sociedade civil organizada e participativa, combate à corrupção, gerenciamento eficiente da economia, inclusão social, justiça e segurança. A Declaração do Milênio, de 2000, formalizou a relação entre o direito ao desenvolvimento e a prevalência da boa governança:

⁸⁶ *Rule of Law Coordination and Resource Group*. Documento Oficial da ONU A/61/636-S/2006/980, de 14 de dezembro de 2006.

“ (...) We are committed to making the right to development a reality for everyone and to freeing the entire human race from want. We resolve therefore to create an environment – at the national and global levels alike – which is conducive to development and to the elimination of poverty. Success in meeting these objectives depends, inter alia, on good governance within each country. It also depends on good governance at the international level and on transparency in the financial, monetary and trading systems. We are committed to an open, equitable, rule-based, predictable and nondiscriminatory multilateral trading and financial system.”⁸⁷

O conceito de “*good governance*”, cada vez mais apresentado como condição para concessão de assistência ao desenvolvimento ou meta a ser alcançada para que se mantenha o fluxo de investimento, contém, entretanto, elementos que muitos países em desenvolvimento, inclusive aqueles que nunca experimentaram conflito interno, têm dificuldade de reunir.

6) Direitos Humanos – o componente de direitos humanos vem ganhando grande relevância nas operações de paz em função não só da maior conscientização mundial sobre o assunto, mas também em razão das grandes catástrofes humanitárias e processos deliberados de limpeza étnica associados aos violentos conflitos intra-estatais que caracterizaram o fim do século XX. Trata-se de pilar essencial da consolidação da paz, que perpassa atividades como reforma do sistema legal, treinamento policial, combate à impunidade e conscientização social. Cabe ressaltar que a agenda de direitos humanos defendida por países ocidentais para países em situação de colapso e em reconstrução pós-conflito deixa, muitas vezes, de levar em consideração peculiaridades culturais importantes. No contexto de consolidação da paz pós-conflito em países em estado de colapso, prevalecem situações de extrema pobreza e exclusão social em que se deveria dar prioridade ao investimento em desenvolvimento social e econômico, inclusive educação, antes que se possa ampliar, por exemplo, a participação política dos indivíduos. Trata-se de questão de ênfase que muitos governos envolvidos em assistência bilateral e ONGs têm dificuldade em admitir.

⁸⁷ Declaração do Milênio. Resolução A/RES/55/2 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 18 de setembro de 2000, capítulo III (“*Development and poverty eradication*”).

Muitos teóricos, sobretudo africanos, argumentam em favor do relativismo cultural que deve acompanhar a compreensão da questão dos direitos humanos, uma vez que

*“(...) peculiarities in cultural and ethical orientations invariably influence people’s conceptions of rights and duties. For this reason, cultural differences may justify some deviations from universal human rights standards. However, cultural relativism must function as an expression and guarantee of local self-determination rather than as an excuse for arbitrary rule and despotism.”*⁸⁸

7) Domínio nacional (“*national ownership*”) – Mal traduzido para o espanhol nos documentos oficiais da ONU simplesmente como “*la responsabilidad del país*” e para o francês mediante fórmulas variadas, segundo o caso (“*pays devant s’appropriier*”, “*maitrise nationale*”, “*mené sous contrôle national*”, “*gouvernement résolu à prendre en charge*”, “*transfert de responsabilités*” etc) o termo “*national ownership*” é tão abrangente, quanto ambíguo. Utilizado com diferentes conotações, segundo o interesse do orador, o “domínio nacional” pode ser entendido como o estabelecimento de prioridades e de projetos pelo governo nacional (por oposição àqueles definidos por doadores internacionais ou mesmo no âmbito multilateral) ou a apropriação local de iniciativas de desenvolvimento definidas em outro âmbito. Normalmente, para os representantes do país em estado de conflito ou pós-conflito, domínio nacional implica respeitar peculiaridades locais, estabelecer internamente as prioridades para investimento e assistência externa e obter recursos externos não só para os projetos que decorram dessas prioridades, mas também para criar condições prévias necessárias a sua consecução (capacitação). Os doadores e parceiros internacionais muitas vezes utilizam o termo como forma de reduzir sua responsabilidade pelo êxito ou fracasso na implementação de projetos de assistência, ou de admiti-la somente quando a contrapartida do governo local atenda a rigorosas metas de eficiência e desempenho (“*benchmarks*”) para o desembolso de recursos.

8) Retomada da atividade econômica – Tema que ainda recebe atenção insuficiente nas operações de paz, a retomada da atividade econômica tem duas vertentes: a imediata implementação de projetos econômico-sociais

⁸⁸ Bonny Ibhawoh, *Restraining Universalism: Africanist Perspectives on Cultural Relativism in the Human Rights Discourse*. In ZELEZA e MCCORNAUGHAY, 2004, p. 36.

de rápido impacto nas comunidades e áreas mais afetadas pelo conflito, inclusive para reintegração de ex-combatentes, e a promoção do desenvolvimento, cujos benefícios possam ser experimentados amplamente pela população. Se, de um lado, está claro que não cabe aos capacetes-azuis promover o desenvolvimento de médio e longo prazos, de outro, é necessário reconhecer que sem a implementação de medidas de impacto imediato para *ocupação* econômica, o risco de retomada de conflito é extremamente alto.

É fundamental prover alternativas para que os ex-combatentes não retomem a violência, sobretudo os jovens – sempre mais facilmente manipuláveis por personalidades carismáticas (como são, geralmente, os líderes de movimentos rebeldes) e atraídos, em sociedades carentes de alternativas de educação e emprego, pelas perspectivas de poder que representam as armas e pelo dinheiro fácil gerado pela extorsão ou exploração ilegal de recursos naturais. Os jovens constituem, ademais, a parcela mais significativa da população em países em desenvolvimento. No caso de Serra Leoa, por exemplo, dois dos cinco milhões de habitantes têm entre 15 e 35 anos (60% dos quais desempregados).

A ONU tem feito algumas experiências na implementação de “projetos de impacto rápido” (QIP), mas por resistência política ou insuficiência de recursos, a interpretação dada a “rápido” tem sido menos em sua *implementação* e mais em sua *duração* (menos de seis meses), insuficiente para gerar alguma estabilidade social. A natureza de alguns desses projetos (como limpeza de ruas), por outro lado, deixa a desejar, por não promover treinamento ou aprendizagem de ofício que possa ser aproveitado no médio prazo.

Na verdade, segundo o entendimento do DPKO, os QIPs têm objetivo mais modesto, de promover a imagem da operação de manutenção da paz e sua aceitação popular. O Coronel Elias Martins Filho (Oficial de Planejamento, Divisão Militar do DPKO) esclareceu que embora sejam “projetos de pequena escala para benefício da população, os QIPs não têm função humanitária”, sua utilização pelas operações de paz visa a “*establish and build confidence in the mission, its mandate, and the peace process, thereby improving the environment for effective mandate implementation*”⁸⁹.

⁸⁹ Entrevista concedida à autora em 2 de junho de 2007, em Nova York, e citação feita, pelo entrevistado, do *DPKO Policy Directive, Quick Impact Projects*, de 12 de fevereiro de 2007.

No estágio de consolidação da paz pós-conflito, a retomada da atividade econômica pode estar também relacionada à elaboração de leis comerciais e de investimentos, reestruturação institucional de setores econômicos (como agricultura, extração de minerais) e na reconstrução da estrutura física básica, como estradas, pontes, redes elétricas, poços artesianos, escolas, postos de saúde. Ainda que muitas dessas áreas se insiram normalmente no contexto da retomada do desenvolvimento e recaiam sob a alçada das agências de desenvolvimento – e não de missões de paz – é preciso considerar que cada caso é único e muitas vezes o investimento imediato, capitaneado pelas Nações Unidas, em algumas dessas áreas pode representar o reconhecimento popular dos dividendos da paz, o que, em última instância, pode significar a diferença entre a paz e a recorrência do conflito.

9) Reconciliação – A reconciliação entre vítimas e perpetradores de violência e a restauração da confiança das vítimas na capacidade do governo de protegê-las é talvez uma das tarefas mais complexas da consolidação da paz, por sua natureza não só institucional, mas psicológica e emocional. A reconciliação presume mecanismos para que se estabeleçam a verdade, a justiça, o perdão e a coexistência (segurança) e seu êxito depende, primariamente, do efetivo desejo das partes em superar o trauma da guerra. Em relatório de abril de 2001, o Secretário-Geral notava que “*Reconciliation cannot be imposed. A peacekeeping operation is the wrong instrument if the parties are bent on war and its presence may become a hindrance to conflict resolution*”⁹⁰.

As Comissões da Verdade e Reconciliação são criadas pela sociedade civil, com apoio da presença das Nações Unidas, e seu objetivo é estabelecer registro histórico uniforme sobre a violência e violações de direitos humanos cometidas durante os conflitos, dar encaminhamento judicial a suas conclusões, estabelecer mecanismos de reconciliação nacional e de combate à impunidade e sistemas de proteção aos direitos humanos. Seu trabalho será tão mais complexo, quanto mais atozes houverem sido as ações dos grupos envolvidos e quanto mais desestruturado estiver o sistema judicial do país. Segundo Doyle e Sambanis (2006) “*the probability of peacebuilding success should be lower the greater the human cost of the war, as it increases postwar levels of hostility*” (p.97).

⁹⁰ Relatório do Secretário-Geral intitulado “*No Exit without Strategy: Security Council decision-making and the closure or transition of United Nations peacekeeping operations*”. Documento Oficial S/2001/394, de 20 de abril de 2001, parágrafo 58.

Tendo em vista que nos países emergentes de conflitos graves, o sistema formal de justiça raramente funciona, uma tendência explorada recentemente consiste na aplicação da justiça restaurativa, modelo de colaboração entre as partes afetadas (infratores e vítimas), para determinar formas de compensação pelos danos causados (o que não se admite, entretanto, em caso de crimes contra humanidade e violações graves de direitos humanos). A justiça restaurativa permite substituir o processo criminal pelo processo de reconciliação do infrator com a sociedade e enfatiza não a punição, mas a minimização dos danos sofridos pela vítima, ao tempo em que tem também função corretiva junto ao infrator.

Em debate em janeiro de 2004 no Conselho de Segurança, o Representante Permanente do Brasil em Nova York realçou a complexidade da reconciliação nacional:

“National reconciliation depends on many diversified factors and is riddled with challenges. No single model is applicable. What works in one case does not necessarily work in another. In each experience, the dynamics is different, but studies show that successfully reconciled societies usually undergo an extensive process of truth, justice, reparations, and the re-establishment of identities.

(...)the concept of restorative justice has been gaining legitimacy, as a middle ground between retributive justice and blanket pardon. Restorative justice would rely on traditional arbitrators, and on a high degree of public participation, flexible procedures and social pressure as a means of enforcement and accountability. (...) It cannot be regarded as a panacea, and it certainly does not detract from the utmost relevance of the International Criminal Court and the fight against impunity (...)”⁹¹

Comentário

Como se depreende do exame dos elementos da consolidação da paz, sua inter-relação é notória e demanda que se assegure progresso consistente em uma

⁹¹ Debate aberto no Conselho de Segurança sobre “*Post-conflict national reconciliation: role of the United Nations*”. Intervenção do Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg, Nova York, 26 de janeiro de 2004.

área, para que também evoluam as demais. A preservação ou restauração do estado de direito em países egressos de conflito depende, por exemplo, da reforma de setor de segurança e do estabelecimento da democracia; os três processos devem evoluir simultaneamente e reforçar as iniciativas de reconciliação nacional, por sua vez intimamente dependentes da implementação de sistema de proteção dos direitos humanos e governabilidade. As dificuldades e fracassos em uma área solapam os avanços obtidos em outra e os êxitos não serão sustentáveis no tempo se a população não puder desfrutar minimamente dos dividendos da paz, inclusive em termos de inclusão social e ocupação econômica.

Outro ponto digno de nota com relação aos elementos acima é a tensão existente entre missões e atividades de consolidação da paz promovidas pela comunidade internacional e a soberania dos países objeto dessa atuação. No caso de Estados falidos, onde a autoridade governamental tem pouco domínio sobre as instituições e o país, o exercício da soberania termina inevitavelmente enfraquecido e as organizações internacionais e doadores muitas vezes ultrapassam a tênue linha que divide a assistência consentida da imposição de objetivos e princípios.

Trecho da declaração presidencial do Conselho de Segurança mencionada anteriormente evidencia essa tensão no que diz respeito à reforma do setor de segurança e ilustra a utilização ambígua do uso do termo “*national ownership*”. Nas entrelinhas do texto, pode-se ler tanto uma atitude de reverência à soberania nacional, quanto uma tentativa de distanciar-se da responsabilidade sobre os resultados do processo:

“The Security Council underlines that it is the sovereign right and the primary responsibility of the country concerned to determine the national approach and priorities of security sector reform. It should be a nationally owned process that is rooted in the particular needs and conditions of the country in question.” (grifo meu)

O Conselho reconhece, entretanto, que “*strong support and assistance of the international community are important to build national capacities*” e que as Nações Unidas têm “*a crucial role to play in promoting comprehensive, coherent, and co-ordinated international support to nationally-owned security sector reform programmes, implemented with the consent of the country concerned*”⁹².

⁹² Documento citado S/PRST/2007/3.

“Boa governança” tornou-se, por sua vez, condicionalidade central para a concessão de empréstimos, cooperação técnica e assistência em geral das instituições financeiras internacionais e doadores institucionais ou individuais a países em estado de reconstrução institucional. Os países que lideram esforços de cooperação e os grandes doadores tendem a promover modelos de “estado de direito” e “boa governança” baseados, entretanto, em suas próprias realidades nacionais, sem levar em consideração peculiaridades locais. Dificilmente países recém egressos de conflito têm capacidade de estabelecer estruturas adequadas de governabilidade, sem que pesado investimento seja feito na capacitação local e na atração de profissionais. Como é comum em caso de conflito abrangente, a elite intelectual emigra (a chamada “fuga de cérebros”) e há grande dificuldade em atraí-la de volta e recriar quadros profissionais na administração pública. Note-se, ademais, que os custos das missões de avaliação de desempenho, acompanhamento de projetos e monitoramento da aplicação de fundos, realizadas por países e entidades doadoras, bem como os salários dos técnicos envolvidos, chegam a consumir 30% dos recursos destinados a projetos de assistência e revertem em benefício marginal para o país destinatário.

A “erradicação da corrupção”, que se inclui no conceito de boa governança, aparece também com grande freqüência como requisito para a concessão de assistência à reestruturação da administração pública, mas não constitui tarefa simples extirpar característica amplamente disseminada em países pobres, com sociedades organizadas em sistemas familiares e tribais, com pouca experiência em cidadania e, em que, independentemente do contexto em que se realize, a troca de favores e o favorecimento de parentes e amigos podem ser vistos como sinal de virtude (e devoção familiar, ao grupo, à comunidade).

Igualmente, os sistemas de justiça tradicionais (conselhos de anciãos, chefes tribais) ou religiosos (“*sharia*”) que se sobrepõem a sistemas formais em muitos países em desenvolvimento onde ocorrem conflitos intra-estatais (Somália, Serra Leoa) são muitas vezes objeto de crítica e campanhas para sua completa substituição por concepção ocidental de justiça e ordem, dificilmente implementável. O mesmo descompasso é válido, como se viu, para conceitos e práticas relacionados à democracia e aos direitos humanos.

Em última instância, o que provavelmente oferecerá legitimidade às atividades de *peacebuilding* será sua aceitação popular e a superveniência de dividendos da paz, perceptíveis para a população. É necessário examinar sempre,

com cuidado, as realidades locais e valer-se da participação crescente de atores locais na identificação de prioridades e na execução de projetos, de forma não só a não agredir peculiaridades culturais locais, mas também a aproveitar a experiência e o conhecimento locais, muitas vezes negligenciados. Além de puramente ineficazes, certos esforços de consolidação da paz poderão ser rejeitados pela população, se percebidos como colonialismo cultural. Nesse contexto, torna-se particularmente relevante a participação, no debate sobre a consolidação da paz, de países com tradição diplomática de defesa da auto-determinação e independência dos Estados, como é o caso do Brasil.

A questão financeira

O momento exato em que as tropas das Nações Unidas devem ser retiradas de país emergente de conflito constitui um dos grandes dilemas da Organização, pelo risco de reincidência de conflito e pelas implicações financeiras de manter, no terreno, uma operação de paz. A questão financeira constitui, por isso mesmo, o maior constrangimento à atuação da Organização na área de consolidação da paz.

As operações de manutenção da paz autorizadas pelo Conselho de Segurança são tipicamente financiadas pela totalidade dos países membros da ONU, mas com participação superior dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança. Os maiores contribuintes para os orçamentos de operações de paz são hoje os Estados Unidos (27%), Japão (19%), Alemanha (9%), Reino Unido e França (7%, cada), e Itália (5%)⁹³. O financiamento de atividades subseqüentes e até algumas daquelas contidas no mandato da própria operação de paz, como a reintegração de ex-combatentes (o “R” dos programas de DDR), é transferido para o sistema de contribuições voluntárias que sustenta as agências de desenvolvimento ou para o orçamento regular da ONU, onde o custo será distribuído proporcionalmente, conforme a escala de contribuições vigente para atividades regulares da Organização.

As Nações Unidas gastam atualmente mais de 5 bilhões de dólares ao ano com suas 18 operações de paz, que ocupam 90.000 militares e 15.000 civis⁹⁴. A questão financeira é muitas vezes determinante das posições adotadas sobretudo

⁹³ Comunicado de imprensa PKO/152 da ONU, de 10 de novembro de 2006. Disponível em <http://www.un.org/News/Press/docs/2006/pko152.doc.htm>

⁹⁴ Idem.

pelos três maiores contribuintes dentre os P-5 (Estados Unidos, Reino Unido e França) quanto à incorporação ou não de atividades de consolidação da paz nos mandatos de operações de manutenção da paz e quanto à retirada de tropas no menor prazo possível, muitas vezes em detrimento de resultados duráveis a serem obtidos no terreno. Importa-lhes não apenas a decisão tomada com relação à situação em determinado país, mas também o estabelecimento de precedente que dê margem a tratamento equivalente para situações futuras. O Conselho de Segurança resiste, assim, a ampliar no tempo as operações de manutenção da paz e a incluir em seu escopo atividades relacionadas a desenvolvimento, ainda que constituam base essencial para a sustentabilidade da segurança militar, como é o caso da reintegração de ex-combatentes.

As discussões sobre a importância do DDR e, mais modernamente, do DDRRR e sobre a responsabilidade de pagar têm sido intensas, nos últimos anos, tanto no Conselho de Segurança, como sobretudo no âmbito da Assembléia Geral (no Comitê Consultivo para Questões Administrativas e Orçamentárias, ACABQ, e na V Comissão), que aprova todos os orçamentos das operações de paz, inclusive aquelas com mandato aprovado pelo Conselho de Segurança. Como se viu no capítulo anterior, opõem-se as visões dos países mais ricos, que preferem deixar a cargo de contribuições voluntárias, os recursos necessários para reintegrar socialmente ex-combatentes e rebeldes desarmados, e de países em desenvolvimento, que defendem que tal despesa seja incorporada aos orçamentos da ONU, preferencialmente aos orçamentos das próprias operações de paz. O argumento é, naturalmente, que deixadas à mercê de contribuições voluntárias, as atividades de reintegração sofrem frequentemente descontinuidade, o que, em última instância, pode levar ao ressurgimento do conflito e exacerbar as despesas com restauração da paz, inclusive para os próprios P-3 (e o Japão, que se associa aos Estados Unidos em questões financeiras, em razão de sua também significativa contribuição orçamentária).

Em 1992, com a intensificação da participação das Nações Unidas na resolução de conflitos, os gastos anuais com *peacekeeping* saltaram de 490 milhões de dólares para 1,8 bilhão, tendo alcançado 3,1 bilhões no ano seguinte⁹⁵. O orçamento voltou ao patamar de 1 bilhão de dólares entre 1996

⁹⁵ Série histórica de orçamentos executados (“*expenditures*”) de operações de manutenção da paz. *Global Policy Forum*. Disponível em <http://www.globalpolicy.org/finance/tables/pko/currentreal.htm>.

e 1999, no período de retração que se seguiu às crises na Somália e em Ruanda; alcançou 2,6 bilhões em 2000⁹⁶, quando se estabeleceram grandes operações, como a MONUC e a UNMEE; e mantém curva ascendente desde então. As iniciativas autorizadas pelo Conselho unicamente no mês de agosto de 2006 (expansão do mandato da UNIFIL, no Líbano, e da UNMIS, no Sudão, para emprego em Darfur, e criação da UNMIT em Timor-Leste), deverão elevar a despesa total em 2007-2008 a 8 bilhões de dólares. Note-se que, embora impressione o crescimento relativo – e tudo o que representa em termos de expansão da capacidade de gerenciamento do DPKO, em termos absolutos os valores são modestos se comparados, por exemplo, com as despesas do Departamento de Defesa dos Estados Unidos apenas para o Iraque (95 bilhões de dólares em 2006)⁹⁷.

Para efeito do presente trabalho, é importante notar que as visões divergentes sobre a fonte dos recursos para reintegração, repatriação e reassentamento interferem na própria definição de *peacebuilding*. A interpretação restritiva defendida sobretudo por Estados Unidos e Reino Unido e, com nuances, França, no Conselho de Segurança e na Assembléia Geral refletiram-se nas negociações para criação da PBC. Ao defender o padrão de contribuição exclusivamente voluntária para a consolidação da paz, esses países garantem que as atividades de *peacebuilding* só tenham início a partir do encerramento da ação militar, ou conclusão da operação de manutenção da paz propriamente dita (visão que chamaremos de *consolidação da paz seqüencial*, por oposição a *consolidação da paz simultânea*, defendida pela maioria dos países em desenvolvimento).

A visão imediatista das operações de paz implica, no entanto, risco alto de reprodução de custos no longo prazo e é preciso ter presente que a paz, entendida como a cessação da violência, nem sempre é estabelecida sobre bases muito sólidas; é comum que permaneçam latentes as razões originais do conflito e as causas profundas que o alimentaram. Muitas vezes o acordo de paz é obtido por meio de forte pressão internacional, inclusive mediante sanções de um ou mais países ou de toda a comunidade internacional, sem que se verifique efetivo engajamento das partes beligerantes, pouco

⁹⁶ A partir de 1996, o exercício financeiro dos orçamentos de operações de paz da ONU passou a ser calculado de julho a junho do ano subsequente.

⁹⁷ Carta do *Congressional Budget Office* (CBO) ao Presidente da Comissão de Orçamento do Senado dos Estados Unidos, de 7 de fevereiro de 2007. Disponível em <http://www.cbo.gov/ftpdocs/77xx/doc7793/02-07-CostOfWar.pdf>.

comprometidas com sua implementação. Não raro, a participação em acordo de paz constitui mera pausa estratégica para uma parte beligerante, que busca explorar em benefício próprio, quaisquer benefícios advindos de sua implementação (cargos governamentais, ajuda humanitária ou interesse militar). Nesse contexto, se permanecem latentes, deficiências sociais, estruturas econômicas injustas, e intolerâncias étnicas e religiosas que determinaram o conflito ou o alimentaram – é grande a probabilidade de recorrência do conflito. Para além do alto custo em vidas humanas, tal hipótese alcançará inevitavelmente o mesmo resultado mencionado anteriormente – maior custo financeiro do estabelecimento da paz.

Cabe comentar o caso *sui generis* da contribuição dos Estados Unidos à ONU, que gera debate sempre muito polarizado entre os demais Estados membros. De um lado, por princípio, todos os países deveriam pagar percentagem de contribuição obtida proporcionalmente sobre a mesma base de cálculo. De outro lado, o excedente de poder resultante do maior nível de contribuição financeira (para além do excedente de poder militar, econômico, político), é naturalmente indesejável para os demais Estados membros, quer se trate de países desenvolvidos, quer de países em desenvolvimento.

O orçamento da ONU inclui quatro elementos: o orçamento regular (para administração e despesas operacionais da sede e rede de escritórios); os orçamentos individuais de operações de paz; os orçamentos operacionais dos Tribunais Internacionais em Ruanda e na ex-Iugoslávia; e o chamado “*Capital Master Plan*”, projeto de reforma da sede das Nações Unidas em Nova York. Todos são financiados por contribuições obrigatórias dos Estados membros, conforme escalas de contribuições, periodicamente revistas, obtidas com base na “capacidade de pagar” de cada país (à exceção dos Estados Unidos, cuja quota de contribuição é determinada pelo “teto de contribuição” ao orçamento regular). A “capacidade de pagar” é obtida mediante aplicação de complexa metodologia de cálculo, que inclui dados como população, desempenho econômico e endividamento dos países. Os EUA contribuem, atualmente, com 22% do orçamento regular (teto de contribuição) e 27% dos orçamentos de operações de paz. Seus percentuais, que já ficavam abaixo do cálculo real, foram ainda mais reduzidos em 2000, para que se resolvesse a crise de insolvência nas Nações Unidas, devida à retenção, pelo Congresso dos Estados Unidos, dos pagamentos devidos à ONU.

A questão é, naturalmente, muito mais política, que matemática. Os russos, note-se, cada vez que se negocia uma nova escala de contribuições, terminam

adquirindo aos demais Estados membros, frações percentuais adicionais, para não sofrer o constrangimento de, na posição de membro permanente do Conselho de Segurança, contribuir com menos de 1% do orçamento regular. O Brasil contribui com apenas 0,1% do orçamento de operações de paz e 0,87% do orçamento regular (17 milhões de dólares em 2007), onde é o décimo-nono contribuinte (em 2006, ocupávamos o décimo-quarto lugar, com 1,52% das contribuições ao orçamento regular).

Casos de consolidação da paz – Serra Leoa e Haiti

Os casos de Serra Leoa e do Haiti serão comentados a seguir, em função, primeiramente, de atestarem a importância da consolidação da paz – ambos países experimentaram envolvimento mal sucedido das Nações Unidas, seguido de intervenções bem sucedidas. Ao constituir, ademais, o primeiro tema da agenda da Comissão para Consolidação da Paz – juntamente com Burundi – Serra Leoa também constitui um dos primeiros testes para o funcionamento da Comissão.

Por sua vez, o Haiti, embora não seja tema da Comissão, constitui interesse mais direto do Brasil, que detém o comando da força de paz e conta com envolvimento amplo de suas tropas e civis no país. O Brasil defendeu, durante a criação da PBC, a inserção de cláusula que garantisse equilíbrio regional na agenda da Comissão, para evitar que certas regiões fossem privilegiadas, em detrimento de outras e tendo em mente especificamente o caso do Haiti. Iniciados, no entanto, os trabalhos da Comissão, o próprio governo haitiano preferiu restringir a discussão sobre a situação interna do país à esfera do Conselho de Segurança e do Grupo Consultivo Ad-Hoc do ECOSOC, em cujas agendas está incluído. A questão da inclusão ou não de temas na agenda da PBC será analisada mais à frente, nos capítulos V e VI.

O escopo deste trabalho não permite análise pormenorizada dos conflitos em questão, mas certos elementos históricos do conflito de Serra Leoa e da crise política no Haiti são relevantes para demonstrar a variedade de fatores desestabilizantes que culminam na ruptura da paz – ou impedem seu restabelecimento – e a importância da atuação das Nações Unidas na área de consolidação da paz.

Serra Leoa

Nem sempre é possível determinar o início de um conflito e é comum que vários fatores concorram para causar instabilidade e produzir o ambiente

gerador de guerras – o que é especialmente verdadeiro no caso de conflitos internos. Em Serra Leoa, um presidente fraco à frente de um governo corrupto e autocrático, a economia paralisada, a pobreza, o descontrole sobre a exploração dos diamantes, o altíssimo nível de desemprego, a proliferação de armas e o conflito na Libéria estariam na origem do surgimento da Frente Revolucionária Unida (RUF), grupo guerrilheiro liderado por Foday Sankoh para derrubar o governo, e da guerra civil que duraria onze anos, mataria cerca de 75 mil pessoas, feriria ou mutilaria mais de 200 mil e levaria outras 500 mil a fugir do país.

Criada como assentamento de ex-escravos britânicos no fim do século XVII, Serra Leoa tornou-se uma das primeiras colônias britânicas na África Ocidental, transformou-se em protetorado do Reino Unido em 1896 e ganhou independência em 1961, na esteira do processo de descolonização que varreu a África. Sucederam-se vários golpes de estado e, em 1978, uma nova constituição estabeleceu regime de partido único. Nos anos 80, a crescente exploração ilegal de diamantes e a corrupção generalizada levaram a desempenhos econômicos cada vez mais fracos e, em 1987, o Presidente Saidu Momoh declarou estado de emergência econômica.

Em 1991, a RUF iniciou campanha para tomar o poder, capturando várias cidades ao longo da fronteira com a Libéria, onde Charles Taylor buscava igualmente derrubar o governo, com métodos semelhantes de “ação revolucionária”. Taylor teria inclusive ajudado a financiar a RUF com o intuito de desestabilizar Serra Leoa, onde estavam baseadas tropas do ECOMOG⁹⁸, missão de paz da Comunidade Econômica de Países da África Ocidental (ECOWAS). O Conselho de Segurança ainda não havia decidido empregar tropas da ONU na região e o ECOMOG, criado em 1990 para desarmar as facções liberianas, foi-se estendendo no tempo e no espaço, para conter a instabilidade também em Serra Leoa⁹⁹. A missão da ECOWAS passou a

⁹⁸ Grupo de Observação Militar da Comunidade Econômica de Países da África Ocidental, ECOWAS.

⁹⁹ O ECOMOG foi criado por iniciativa da Nigéria, ao deparar-se com a relutância das potências ocidentais em envolver-se na situação da Libéria, que em 1990 estava imersa em guerras de facções, liderada pela Frente Nacional Patriótica da Libéria (NPFL), que, liderada por Charles Taylor, havia invadido o país a partir de Côte d’Ivoire para derrubar o regime autocrático de Samuel Doe. O ECOMOG complementaria iniciativas diplomáticas de Comitê de Mediação criado pela ECOWAS. Seus objetivos originais consistiam em dominar a facções e monitorar a implementação de acordo de cessar-fogo e o desarmamento. Prevista para durar seis meses, a operação terminou durando até o fim de 1999 e teve seu mandato ampliado para atuar também em Serra Leoa.

apoiar o exército serra-leonês na luta contra a RUF, mas o próprio exército promoveu um golpe de Estado em abril de 1992, enquanto a RUF continuava ganhando terreno. Rebeldes e soldados do exército serra-leonês exploravam em proveito próprio as minas de diamantes e muitos combatentes exerciam funções militares de dia e reuniam-se aos rebeldes à noite (fenômeno conhecido como “*sobel*”), o que favorecia a impunidade. Membros da RUF também organizavam ataques a civis vestidos em uniformes roubados do exército. A insegurança no país era completa.

O Secretário-Geral das Nações Unidas designou um Enviado Especial, que, juntamente com a Organização da União Africana e com a ECOWAS, conseguiu pressionar os militares a organizar eleições em 1996. O exército passou o poder ao presidente eleito Hajj Ahmed Kabbah, mas a RUF não participara das negociações e continuou a organizar ataques à capital e às tropas oficiais. Em maio de 1997, novo golpe levou ao poder uma junta de militares, e a RUF foi convidada a participar do governo. Novo Enviado da ONU foi designado, mas não conseguiu convencer a junta militar (apoiada por Taylor, agora eleito presidente da Libéria, após liderar cinco anos de guerrilha) a restaurar o controle civil e a democracia.

O Conselho de Segurança impôs embargo de petróleo e de armas e sanções pessoais contra membros da junta militar (restrições de viagem), em outubro de 1997, e autorizou a ECOWAS a implementar os embargos, por meio das tropas do ECOMOG¹⁰⁰. Plano de paz assinado em Conacri nunca chegou a ser implementado e, em fevereiro de 1998, o ECOMOG reagiu a ataque dos rebeldes e militares e provocou o colapso do regime e a expulsão dos rebeldes da capital Freetown – episódio duvidoso do ponto de vista do mandato da missão e do Direito Internacional. O presidente Kabbah voltou a assumir o governo e o embargo de petróleo foi suspenso¹⁰¹. O Conselho renovou o embargo de armas e estendeu restrições de viagens a membros da RUF¹⁰² (sanções que permanecem vigentes hoje), mas apenas quando os rebeldes alcançaram o controle sobre metade do país, decidiu-se a estabelecer a Missão de Observação em Serra Leoa (UNOMSIL), em julho de 1998, e com apenas 70 observadores militares. Seu mandato limitava-se a monitorar a situação de segurança, assistir no programa de desarmamento executado pelo governo e informar a sede¹⁰³.

¹⁰⁰ Resolução S/RES/1132 (1997), de 8 de outubro de 1997.

¹⁰¹ Resolução S/RES/1156 (1998), de 15 de março de 1998.

¹⁰² Resolução S/RES/1171 (1998), de 5 de junho de 1998.

¹⁰³ Resolução S/RES/1181 (1998), de 13 de julho de 1998.

As atrocidades cometidas, incluindo o corte a machadadas de mãos, braços, pés ou pernas de cerca de 100 mil pessoas e o recrutamento forçado de crianças-soldados, além da exploração das minas de diamantes com mão de obra escravizada, para financiamento de sua infra-estrutura, armas e drogas¹⁰⁴ constituíram marcas da estratégia violenta da RUF.

Em janeiro de 1999, os rebeldes ganharam controle de grande parte da capital e o pessoal da UNOMSIL (que não tinha autorização para uso da força, exceto em legítima defesa) foi evacuado. No fim do mês, o ECOMOG retomou controle e reinstalou o governo civil, em ação que, embora comemorada pela comunidade internacional, novamente excedia seu mandato¹⁰⁵. Em julho de 1999 foram finalmente assinados os acordos de Lomé entre o Governo e os rebeldes e formou-se governo provisório, com o líder da RUF, Foday Sankoh, no cargo de presidente do Conselho Estratégico de Recursos Minerais e com o título de Vice-Presidente.

O Secretário-Geral da ONU saudou a instalação de governo de unidade nacional e a previsão de desarmamento, desmobilização e reintegração de ex-combatentes, bem como a realização subsequente de eleições a serem supervisionadas pela comunidade internacional, mas se recusou a corroborar a cláusula de anistia para os crimes cometidos durante a guerra:

“At the time of the signature of the Lomé Peace Agreement, the Special Representative of the Secretary-General for Sierra Leone was instructed to append to his signature on behalf of the United Nations a disclaimer to the effect that the amnesty provision contained in article IX of the Agreement (“absolute and free pardon”) shall not apply to international crimes of genocide, crimes against humanity, war crimes and other serious violations of international humanitarian law.”¹⁰⁶

Essa postura seria instrumental para a posterior criação do Tribunal Especial de Serra Leoa, em janeiro de 2002, que processa e julga os responsáveis por

¹⁰⁴ O recente filme *“Blood Diamond”*, de Edward Zwick, representou com suficiente fidelidade o drama vivido por Serra Leoa durante os anos de guerra civil.

¹⁰⁵ Embora seja inegável a contribuição do ECOMOG para a contenção da violência na África Ocidental e para o restabelecimento da paz na região, a operação da ECOWAS foi muito criticada por seu envolvimento com determinadas facções nos conflitos, alegações de abusos de direitos humanos e extrapolação do mandato endossado pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, quando derrubou o poder em Serra Leoa, em 1998.

¹⁰⁶ Relatório do Secretário-Geral sobre *“The establishment of a Special Court for Sierra Leone”*. Documento Oficial da ONU S/2000/915, de 4 de outubro de 2000, parágrafo 23.

graves violações de direitos humanos, do direito humanitário e crimes de guerra cometidos em Serra Leoa desde 30 de novembro de 1996.

Em agosto de 1999, grupo de membros da UNOMSIL e do ECOMOG foi feito refém por outro grupo rebelde, o ARFC (“*Armed Forces Revolutionary Council*”), dissidente das forças armadas. Houve vários incidentes semelhantes, com detenção temporária e assalto a pessoal das Nações Unidas, perpetrados tanto pela RUF, quanto pelo ARFC. Em outubro, o Conselho de Segurança afinal autorizou a criação da UNAMSIL¹⁰⁷, com os 6.000 homens que o Secretário-Geral solicitara, embora o Departamento de Operações de Paz (DPKO) continuasse a apontar a insuficiência de recursos e precariedade dos equipamentos militares disponíveis para a operação – o que comprometeria sua eficácia e contribuiria para o lamentável incidente de maio de 2000, quando centenas de *peacekeepers* foram apreendidos pelos rebeldes.

Em função da retirada do ECOMOG, que detinha até então o mandato para o uso da força, o Conselho revira, em fevereiro de 2000, o mandato¹⁰⁸ da UNAMSIL e aumentara o efetivo militar para 11.100. O mandato tornou-se mais robusto, agora sob o Capítulo VII da Carta, mas a transição não ocorreu como esperado e o vácuo de poder de dissuasão militar levou os rebeldes, que seguiam violando sistematicamente os acordos de paz, a deter 500 capacetes-azuis e rejeitar o cessar-fogo. Poucos dias depois, cerca de 20 civis que participavam de protesto em frente à casa de Sankoh, foram assassinados pela RUF, o que finalmente resultou em sua prisão e a de outros rebeldes e na completa retirada do grupo do governo de transição. Os acordos de Lomé tornaram-se letra morta.

É interessante notar que, embora o Conselho tivesse insistido em que os países contribuintes de tropas oferecessem pessoal qualificado e de alto padrão para enfrentar o grande desafio representado por Serra Leoa, nenhum membro do próprio Conselho ofereceu tropas, que seriam mais uma vez compostas por países em desenvolvimento, pouco aparelhadas e precariamente treinadas – outro dos dilemas que assombram as operações de paz¹⁰⁹. As

¹⁰⁷ *United Nations Mission in Sierra Leone*. Resolução 1270, de 22 de outubro de 1999; documento S/RES/1270(1999).

¹⁰⁸ Resolução 1289, de 7 de fevereiro de 2000, documento S/RES/1289(2000).

¹⁰⁹ A questão das deficiências estruturais do sistema de operações de paz da ONU é sempre objeto de relatórios dos sucessivos Secretários-Gerais, na tentativa de ampliar o investimento e otimizar sua utilização. Em seu “Relatório do Milênio” sobre o futuro da ONU, de 3 de abril de 2000, Kofi Annan notou que o sistema era muitas vezes comparado ao corpo de bombeiros, mas acrescentou que até essa comparação seria generosa, uma vez que “*every time there is a fire*,”

próprias forças do ECOMOG, além de mal treinadas, haviam sido distendidas ao limite, com pelotões desdobrados às vezes mais de um ano no terreno sem rotação de pessoal e sem pagamento regular.

Durante o caos que se seguiu, o Conselho ampliou a lista de indivíduos sujeitos a sanções pessoais, decretou embargo ao comércio de diamantes brutos¹¹⁰ e intensificou os esforços de mediação. Em maio, novo mandato permitiu que os contingentes alcançassem 13 mil homens¹¹¹, mas foi o emprego rápido de tropas britânicas que permitiu a restauração da segurança e prisão de Foday Sankoh e vários ministros. A assinatura do acordo de paz de Abuja em novembro de 2000, acompanhada finalmente do desdobramento das tropas da ONU em todo o país permitiu o gradual retorno à normalidade e restabelecimento da soberania sobre todo o território. A guerra civil foi declarada encerrada em fevereiro de 2002.

A resolução 1346, de março de 2001, ampliou o contingente da UNAMSIL para 17.500¹¹² e estabeleceu novo conceito de operações, com ênfase muito maior na consolidação da paz. A operação desarmou e desmobilizou 75.000 combatentes, inclusive crianças-soldados, e assistiu no retorno voluntário de mais de meio milhão de refugiados e deslocados internos. Estabilizada a situação política, contribuiu para a organização das primeiras eleições presidenciais e legislativas livres e justas, seguidas, dois anos depois, de eleições locais. A missão também ajudou a restaurar serviços básicos em áreas previamente controladas pelos rebeldes, construiu ou reconstruiu dezenas de delegacias e treinou milhares de policiais, enquanto as forças do Reino Unido e o Departamento de Desenvolvimento Internacional¹¹³ do governo

we must first find fire engines and the funds to run them before we can start dousing any flames. The present system relies almost entirely on last minute, ad-hoc arrangements.” Em junho de 2000, Annan comentaria que havia recomendado o rápido reforço da UNAMSIL, mas “*those governments with the capacity did not respond. The UN can be as effective and strong as the governments want it to be*”.

¹¹⁰ Resolução S/RES/1306(2000), de 5 de julho de 2000. O CSNU deixou que o embargo expirasse em junho de 2003, em vista do progresso obtido pelo Governo no controle da exploração e exportação de diamantes (Comunicado à Imprensa do Presidente do Conselho de Segurança, de 5 de junho de 2003, documento SC/7778).

¹¹¹ Resolução S/RES/1299(2000), de 19 de maio de 2000.

¹¹² Resolução S/RES/1346(2001), de 30 de março de 2001.

¹¹³ O DfID é o braço do governo britânico na assistência a países em desenvolvimento e no combate à pobreza. O Reino Unido é o maior parceiro bilateral de Serra Leoa, com quem assinou, em 2002, memorando de entendimento de dez anos para contribuição da ordem de 40 milhões de libras/ano na implementação de estratégias de redução da pobreza e metas do milênio, reforma do setor de segurança e da justiça, boa governança e outras áreas de reconstrução pós-conflito e consolidação da paz. Mais de um terço dos recursos é aplicado diretamente no orçamento nacional.

britânico se dedicam à reestruturação e capacitação das forças armadas e do sistema judicial.

A UNAMSIL também ofereceu treinamento em direitos humanos, proveu segurança para o Tribunal Especial de Serra Leoa e participou do estabelecimento da Comissão de Reconciliação e Verdade, de forma a curar o trauma psicológico de vítimas e perpetradores de atrocidades. Em coordenação com outras agências da ONU, a missão lançou projetos econômicos de rápido impacto, recuperou escolas, clínicas médicas, lançou projetos agrícolas e proveu serviço médico gratuito em áreas remotas:

“UNAMSIL may serve as a model for successful peacekeeping, as well as a prototype for the UN’s new emphasis on peacebuilding. Over the course of its mandate, the Mission disarmed tens of thousands of ex-fighters, assisted in holding national elections, helped to rebuild the country’s police force, and contributed towards rehabilitating the infrastructure and bringing government services to local communities.”¹¹⁴

Quando a missão foi encerrada, em dezembro de 2005, muitos desafios ainda permaneciam: era necessário continuar a tratar as causas profundas do conflito e manter o investimento na cultura de respeito aos direitos humanos. A economia permanecia dependente de doadores internacionais e da própria presença do pessoal da ONU, que produz movimentação econômica importante em países em estado de falência. Apesar dos programas de reintegração adotados, milhares de ex-combatentes, sobretudo jovens, seguiam desempregados e toda uma geração nunca havia frequentado a escola. A paz ainda não havia produzido resultados tangíveis e benefícios sociais para a maioria da população e é justamente nesse ponto que reside o grande risco de recorrência dos conflitos – quando após todo o esforço feito localmente e pela comunidade internacional, as frustrações com os resultados começam a aflorar. As atividades de consolidação da paz adquirem especial relevância nessa fase.

Antes do encerramento da UNAMSIL, o Conselho de Segurança autorizou, por insistência da delegação britânica e com o apoio dos países em desenvolvimento, inclusive o Brasil, a criação do Escritório Integrado para Serra Leoa (UNIOSIL)¹¹⁵, cujo mandato, já não mais sob o capítulo

¹¹⁴ Comentário extraído do sítio na internet da ONU, www.un.org/Depts/dpko/missions/unamsil/background.html.

¹¹⁵ Resolução 1620, de 31 de agosto de 2005, documento S/RES/1620(2005)

VII da Carta, constitui também um marco para estratégias de consolidação da paz, ao prever assistência ao governo serra-leonês em

*“building the capacity of State institutions to address further the root causes of the conflict, provide basic services and accelerate progress towards the Millennium Development Goals through poverty reduction and sustainable economic growth, including through the creation of an enabling framework for private investment and systematic efforts to address HIV/AIDS”*¹¹⁶

O mandato previa também um plano nacional de direitos humanos, assistência na organização das eleições de 2007, o fortalecimento da governabilidade, do sistema judicial, reforma do setor de segurança, utilização estratégica da informação (inclusive assistência ao estabelecimento de capacidade de radiodifusão pública).

Cabe registrar que o conflito na Libéria evoluiu em paralelo e ajudou a alimentar o conflito em Serra Leoa, ao servir de corredor de escoamento para os diamantes serra-leoneses (enquanto a madeira e diamantes liberianos eram também explorados e exportados ilegalmente). Os dois casos são bastante semelhantes, com o complicador de que a Libéria recebeu apoio maciço dos Estados Unidos antes e durante a guerra fria, sobretudo na administração Reagan, sendo um dos 12 países beneficiados pelo programa especial de “assistência para segurança” da Agência Central de Inteligência (CIA)¹¹⁷. Quando o ditador Samuel Doe finalmente organizou eleições e teve sua questionável vitória apoiada por Washington em 1985, as forças de oposição internas entraram em ebulição. A (primeira) guerra civil liberiana (1989-1997) matou 150,000 pessoas e expeliu outras 850,000 na luta pelo poder travada entre o grupo de Charles Taylor e o governo de “*chairman Moe*”.

¹¹⁶ Idem, parágrafo 1(a), alínea (i).

¹¹⁷ Antes da guerra fria, a Libéria já era objeto de disputa entre as potências, tendo sido cortejada por Hitler por seu minério de ferro e fartamente explorada pela Firestone. O aeroporto de Roberts Field tornou-se um grande entreposto para as campanhas militares dos aliados na África do Norte e ponto de trânsito para soldados a caminho do teatro de guerra europeu. Subseqüentemente, durante a guerra fria, as operações secretas da CIA na África ofereciam proteção e vantagens aos governantes, em troca de informação e acesso irrestrito aos territórios, usados inclusive como base de operações – o que era desconhecido da maior parte dos oficiais na administração estadunidense, mas transformava a Libéria em caso clássico de manutenção do governo no poder, apesar de sua reconhecida ilegitimidade, para atendimento a interesses estratégicos das grandes potências.

O envolvimento do ECOMOG e a atuação inconsistente da ONU não puderam conter as facções e os conflitos ressurgiram. As eleições afinal realizadas em julho de 1997, consideradas justas pela comunidade internacional, foram vencidas pelo líder rebelde Charles Taylor¹¹⁸, que seria depois indiciado pelo Tribunal Especial de Serra Leoa, por seu envolvimento na guerra no país vizinho. Taylor passou rapidamente de um discurso de reconciliação nacional para a perseguição violenta de opositores políticos, enquanto se deteriorava a situação de segurança e direitos humanos. A guerra civil voltou a instalar-se em 1999 e duraria até 2003, quando, após a assinatura do Acordo de Acra, intermediado pela ECOWAS, o Conselho aprovaria a criação de força robusta (UNMIL¹¹⁹). A Libéria também foi palco do primeiro escritório de consolidação da paz das Nações Unidas¹²⁰, que sucumbiu diante da combinação de ambicioso mandato e recursos insuficientes.

O alto grau de interdependência entre as crises na Libéria e em Serra Leoa ensejaria nova doutrina, nas Nações Unidas, de estudo da inter-relação entre conflitos vizinhos e da complementaridade de operações de paz desdobradas na mesma região, a que se reuniu a UNOCI¹²¹, em Côte d'Ivoire. Embora o conflito nesse país tivesse raízes distintas e dinâmica própria, as missões de paz nos três países cooperam crescentemente e o Secretariado passou a tratar a estabilidade da África Ocidental (assim como na região dos Grandes Lagos) com sentido de abrangência, como se depreende do primeiro "Relatório do Secretário-Geral sobre formas de combater problemas sub-regionais e transfronteiriços na África Ocidental"¹²², de março de 2004, e do "Relatório do Secretário-Geral sobre cooperação inter-missões e possíveis operações transfronteiriças entre a Missão das Nações Unidas em Serra Leoa, a Missão das Nações Unidas na Libéria e a Operação das Nações Unidas em Côte d'Ivoire"¹²³, de março de 2005.

¹¹⁸ A vitória esmagadora de Charles Taylor teria decorrido essencialmente do receio da população do retorno das atividades de guerrilha que prevaleceram enquanto ele liderava sua campanha para tomar o poder à força e que resultara na guerra civil de 1989 a 1997.

¹¹⁹ Resolução S/RES/1509 (2003), de 19 de setembro de 2003, aprovada sob o Capítulo VII.

¹²⁰ O UNOL, *United Nations Peace-building Support Office in Liberia* foi criado pelo Secretário-Geral em novembro de 1997, em consultas com o governo liberiano e o Conselho de Segurança. Ver carta do SG ao Presidente do CSNU, Documento S/2003/899, de 17 de setembro de 2003.

¹²¹ *United Nations Mission in Côte d'Ivoire*, criada pela Resolução S/RES/1479, de 13 de maio de 2003.

¹²² Documento S/2004/200, de 12 de março de 2004.

¹²³ Documento S/2005/135, de 2 de março de 2005.

Os equívocos das Nações Unidas em Serra Leoa, seja por hesitação, inércia, lentidão no processo decisório, atuação mal dimensionada, falta de recursos ou de informação, ressaltam, em retrospecto, duas importantes constatações: a importância de atividades de *peacebuilding* durante e pós-conflito e a economia, em esforços, vidas humanas e recursos, que uma atuação mais consistente e abrangente da comunidade internacional pode determinar. O argumento aqui é que a economia feita ao longo de toda a década de 90, enquanto o Conselho hesitava em intervir ou em comprometer-se demasiadamente; enquanto delegava exclusivamente ao ECOMOG a manutenção da paz; ou enquanto se empregavam apenas algumas centenas de observadores militares, terá representado custo muito maior – incalculável, no que respeita a vidas perdidas ou desperdiçadas em mutilações e atrocidades, mas possivelmente mensurável em termos financeiros – do que a interferência em estágios iniciais do conflito.

Pode-se argumentar também que o resultado que vem sendo alcançado hoje poderia ter sido obtido muito antes e a custo mais baixo – humano e financeiro – se maior atenção tivesse sido dada, e mais cedo, a atividades de consolidação da paz. Em defesa das Nações Unidas, há que lembrar, entretanto, as intensas mudanças no cenário internacional no início anos 90 e a distensão da Organização ao limite de suas capacidades, com a Guerra do Golfo, o esfacelamento da Iugoslávia e as situações na região dos Grandes Lagos e na península indochinesa – a que se acrescentou, em meados da década, a grave crise financeira da ONU. De qualquer forma, as lições aprendidas na África Ocidental seguramente terão contribuído para a evolução da doutrina sobre operações de paz e sua adaptação a realidades distintas e cambiantes.

Haiti

O Haiti foi palco de várias operações de paz da ONU, nos anos 90. Em seguida à ditadura dos Duvalier (1957-86), um golpe militar e sucessivos regimes provisórios, Jean-Bertrand Aristide foi eleito democraticamente em 1990, mas governou poucos meses, antes que novo golpe militar o afastasse do poder. Missão conjunta Nações Unidas/Organização dos Estados Americanos (OEA), criada pela Assembleia Geral¹²⁴ para verificar o

¹²⁴ Resolução A/RES/47/20 B, de 20 de abril de 1993.

cumprimento de normas de direitos humanos, reportara em junho de 1993, violações sistemáticas, detenções e execuções arbitrárias, espancamentos e tortura com o objetivo de restringir a liberdade de expressão e associação pacífica¹²⁵.

Para pressionar o regime *de facto*, em junho de 1993, o Conselho adotou embargo de armas e petróleo contra o Haiti e congelamento de ativos financeiros do país e de membros do governo¹²⁶. Em julho, o presidente deposto e o chefe das forças armadas assinaram o acordo de *Governors Island* em Nova York, intermediado pela ONU e pela OEA. O pacto previa medidas de transição para resolver a crise política e reinstaurar a democracia, com o retorno de Aristide previsto para 30 de outubro de 1993, e solicitava assistência das Nações Unidas para reformar as forças armadas e policiais. Em setembro, o Conselho estabeleceu a UNMIH¹²⁷ (1993-96) para consolidar a democracia, mas a operação não chegou a ser inteiramente empregada, por falta de cooperação das autoridades militares.

Em maio de 1994, o Conselho ampliou o regime de sanções, ao implementar embargo comercial e restrições de viagens para todos os membros das forças armadas e policiais, até que o acordo de *Governors Island* fosse cumprido e se estabelecesse ambiente adequado para desdobramento da UNMIH¹²⁸. Em julho, aprovou-se a criação de força multinacional, sob o Capítulo VII, que deveria usar de “todos os meios necessários” para obter a partida dos líderes militares e o pronto retorno do Presidente Aristide¹²⁹. Os Estados Unidos, que liderariam a força multinacional, obtiveram a renúncia dos militares antes da chegada das tropas:

“On the afternoon of the 18th of September, 1994 the leaders of the military junta in Haiti signed an agreement with the United States agreeing to step down from power—literally only a few hours before paratroopers from the U.S. Army’s famed 82nd Airborne Division were to invade. This last-minute agreement allowed the U.S. to achieve its goals through diplomatic means—without the loss of life for either

¹²⁵ Documento A/47/960, de 3 de junho de 1993.

¹²⁶ Resolução S/RES/841(1993), de 16 de junho de 1993.

¹²⁷ Resolução 867, de 23 de setembro de 1993, documento S/RES/867 (1993)

¹²⁸ Resolução S/RES/917 (1994), de 6 de maio de 1994.

¹²⁹ Resolução S/RES/940(1994), de 31 de julho de 1994.

side. It was a clear demonstration of the benefits of coercive diplomacy. Through a series of diplomatic initiatives, threats and pressure applied to the military leaders in Haiti, President Clinton was successful in accomplishing his goal of returning Aristide to office.”(Robyn, 2001)

À UNMIH seguiram-se a UNSMIH¹³⁰ (1996-97), a UNTMIH¹³¹ (1997) e a MIPONUH¹³² (1997-98), mas a crise política nunca foi inteiramente debelada, nem estabelecidos fundamentos para a estabilidade social e econômica do país. Em 2000, Jean-Bertrand Aristide declarou vitória em eleições que contaram com comparecimento de apenas 10 por cento do eleitorado e foram contestadas pela comunidade internacional. Com a evolução da crise política, oposição, sociedade civil e empresários pediam a renúncia do presidente. O CARICOM ofereceu proposta de mediação, que incluía reformas políticas profundas e a formação de novo Gabinete de Ministros. Aristide aceitou o plano de paz, mas a oposição recusou cláusula que garantia sua permanência no cargo até o fim do mandato. Iniciativas diplomáticas da OEA também falharam, enquanto se aprofundava a crise.

No fim de 2003, conflito armado na cidade de Gonaïves espalhou-se para outras cidades e os rebeldes ameaçavam tomar a capital. Entendimentos entre rebeldes e governo foram paralisados por revolta de ex-militares, liderados por ex-chefe de polícia que havia tentado tomar o poder em 2001 (Guy Philippe). Em fevereiro de 2004, Aristide foi convencido a retirar-se do país por diplomatas da França e dos Estados Unidos (a quem acusou de seqüestro), e levado para a República Centro-Africana em 29 de fevereiro, a bordo de avião fretado pelo governo norte-americano¹³³. Os Embaixadores da França e dos Estados Unidos em Port-au-Prince teriam convencido Aristide a deixar o país para evitar que se estabelecesse conflito mais amplo e que o próprio presidente fosse assassinado (é possível que a mera ameaça de suspensão da segurança do presidente, provida por companhia norte-americana, tenha sido suficiente para convencê-lo a partir). A mídia estadunidense registrou o fato como renúncia. A crise no Haiti serviu para

¹³⁰ *United Nations Support Mission in Haiti*. Resolução S/RES/1063(1996), de 28 de junho de 1996.

¹³¹ *United Nations Transition Mission in Haiti*. Resolução S/RES/1123(1997), de 30 de julho de 1997.

¹³² *United Nations Civilian Police Mission in Haiti*. Resolução S/RES/1141(1997), de 28 de novembro de 1997.

¹³³ O sítio do Departamento de Estado dos EUA na internet indica que “*on February 29, 2004 Aristide submitted his resignation as President of Haiti and flew on a chartered plane to South Africa*”.

reaproximar o Presidente Jacques Chirac e o Presidente Bush, cuja relação fora abalada pela disputa em torno da invasão do Iraque no ano anterior.

No mesmo dia em que Aristide era levado para o interior da África, o presidente da Suprema Corte haitiana, seu sucessor constitucional, assumiu interinamente o poder e apresentou, por meio do Representante Permanente do Haiti em Nova York, solicitação às Nações Unidas para que empregassem tropas e garantissem a segurança do país. Também no mesmo dia, por meio da resolução 1529, o Conselho de Segurança estabeleceu operação emergencial, chamada Força Multilateral Interina e formada por Estados Unidos, França, Chile e Canadá, até que se organizassem os elementos necessários para uma operação de paz, de estabilização, criada afinal em abril de 2004 (resolução 1542). Também no dia 29 de fevereiro, o Departamento de Defesa publicou “Declaração sobre o Haiti”:

“At the request of the new president of Haiti, President Bush has ordered the deployment to Haiti of a contingent of U.S. Marines as the leading element of a multinational interim force. The mission of the U.S. forces being deployed is to secure key sites in the Haitian capital of Port au Prince for the purposes of:

- *Contributing to a more secure and stable environment in the Haitian capital to help promote the constitutional political process;*
- *Assisting as may be needed to facilitate the delivery of humanitarian assistance;*
- *Protecting U.S. citizens as may be required;*
- *Facilitating the repatriation of any Haitian migrants interdicted at sea;*
- *Helping create the conditions for the anticipated arrival of a U.N. multinational force.*

*The initial contingent of U.S. Marines is expected to arrive in the Haitian capital the evening of Feb. 29, 2004. (...)*¹³⁴

Efetivamente, os *marines* chegaram a Port-au-Prince no mesmo dia 29 de fevereiro de 2004, menos de 24 horas depois da renúncia, voluntária ou

¹³⁴ Declaração do Departamento de Defesa dos Estados Unidos No. 137-04, de 29/02/2004, disponível em www.globalsecurity.org/military/library/news/2004/02/mil-040229-dod01.htm.

induzida, do Presidente Aristide¹³⁵. O CARICOM protestou as “circunstâncias” em que Aristide havia deixado o poder no Haiti e expressou preocupação com a chegada ao país, poucas horas depois, de mil soldados estadunidenses.

O ex-presidente retornaria duas semanas depois à região, tendo-se instalado na Jamaica, o que acarretaria nova crise no CARICOM: com receio de que a proximidade de Aristide insuflasse grupos leais ao presidente e comprometesse ainda mais a estabilidade do país, o Primeiro Ministro interino suspendeu a participação do Haiti no organismo e as relações diplomáticas com a Jamaica. Aristide afinal aceitou asilo oferecido pela África do Sul.

A MINUSTAH, Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti, foi estabelecida em 30 de abril de 2004¹³⁶, com mandato arduamente negociado no Conselho de Segurança para admitir o maior número possível de atividades de consolidação da paz, conforme posição defendida por Brasil e Chile, membros latino-americanos do Conselho em 2004. O pessoal uniformizado soma atualmente mais de 8 mil militares e policiais, dos quais cerca de 1.200 brasileiros. Quase dez mil pessoas estão diretamente envolvidas na execução de mandato multidimensional das Nações Unidas nas áreas de segurança, reconciliação política e desenvolvimento social e econômico¹³⁷.

A resolução contém elementos que não eram comuns nas operações de paz, como os artigos 13, 14 e 16, que enfatizam a necessidade de coordenar esforços para a promoção do desenvolvimento econômico e social, “*in particular for the long-term, in order to achieve and sustain stability and combat poverty*” (artigo 13) e de assistir o governo transitório “*in the design of a long-term development strategy to this effect*” (artigo 14). E no último artigo substantivo, onde a prática consiste em solicitar simplesmente que o Secretário-Geral mantenha o Conselho de Segurança informado sobre a evolução da missão, no caso da MINUSTAH, a provisão da resolução 1542 explicitou a necessidade de relatório adicional, que antecedesse em seis meses o encerramento do mandato e contivesse recomendações “*on whether to extend, restructure or reshape the mission to ensure the mission*

¹³⁵ A CNN registraria, em 1o. de março de 2004, que “*shortly before the U.N. vote, a small group of U.S. Marines landed at the airport in Port-au-Prince, hours after Aristide’s resignation broke a political impasse that brought a bloody rebel insurgency to the capital*” (grifo meu).

¹³⁶ Resolução S/RES/1542, de 30 de abril de 2004.

¹³⁷ Fonte: DPKO, 30 de abril de 2007.

and its mandate remain relevant to changes in Haiti's political, security and economic development situation” (artigo 16).

A resolução 1542 (2004) também constituiu um marco para a consolidação da paz, ao consagrar a interdependência de três pilares: não haverá estabilidade sem avanços, concomitantes, nos campos da segurança, desenvolvimento e reconciliação – tese que vem sendo defendida pelo Brasil para gradual desmilitarização das operações de paz:

*“O Brasil atua com base na concepção de que a paz, para ser sustentável, requer compromisso de longo prazo e ações sustentadas no tripé segurança/reconciliação política/desenvolvimento. É este o paradigma de cooperação internacional para a solução de conflitos que, na visão brasileira, deve orientar a comunidade internacional. O compromisso deve ser de longo prazo e, após uma fase inicial, em que a força representa a dimensão mais importante de uma missão de paz, devem ser atacadas as causas mais profundas das crises, geralmente ligadas à pobreza, às desigualdades, bem como à fragilidade institucional.”*¹³⁸

A atuação da MINUSTAH está limitada, entretanto, pela necessidade constante de aporte de recursos para projetos de desenvolvimento, pela necessidade de atrair de volta ao país capacidade técnica suficiente para levar adiante reformas das instituições governamentais e pelo desafio de superar a resistência interna a mudanças na estrutura econômica. Alguns recursos foram-lhe destinados para o desenvolvimento de programas de reintegração e *“quick impact projects”*, mas é provável que sejam insuficientes para gerar dinâmica relevante na recuperação social de rebeldes.

Em fevereiro de 2006 o Haiti afinal realizou eleições livres e justas, com elevado índice de comparecimento da população e elegeu René Preval seu presidente. O mandato da MINUSTAH foi renovado em 15 de fevereiro de 2007 por oito meses¹³⁹ e a atuação do Brasil tem sido crítica para manter a estabilidade no país. O batalhão de engenharia do exército brasileiro recuperou 100 km de estradas e construiu 10 km de vias urbanas, além de poços artesianos e da recuperação de escolas. A

¹³⁸ Circular-telegráfica 63.289 de 20/03/2007.

¹³⁹ Resolução S/RES/1743 (2007), de 15 de fevereiro de 2007.

cooperação bilateral também está estruturada nas áreas de agricultura, saúde, meio ambiente, educação e esportes¹⁴⁰, embora muitos projetos não tenham alcançado ainda a fase de implementação. Há projetos inovadores sendo desenvolvidos pelo Brasil, por exemplo, com o Banco Mundial, para distribuição de merenda escolar¹⁴¹. Ao lançar o projeto, em dezembro de 2004, que constituiu a primeira experiência do Banco na intermediação de cooperação Sul-Sul, o Ministro Celso Amorim procurou estimular contribuições de doadores adicionais: *Ao ratificar o primeiro acordo de co-financiamento já feito pelo Brasil com o BIRD para implementar projetos em um terceiro país, convidamos outros parceiros a considerar a possibilidade de contribuir para promover o desenvolvimento do Haiti.*”¹⁴²

Assim como em Serra Leoa, a situação no Haiti dá testemunho da importância do tratamento das causas profundas da violência e das atividades de consolidação da paz. A dinâmica da situação de conflito no Haiti, entretanto, é estruturalmente distinta da guerra civil que dominou Serra Leoa por mais de uma década. A rigor, o Haiti não viveu situação de conflito generalizado, mas sim profunda crise política, com raízes sócio-econômicas históricas, e que quase evoluiu, em 2004, para conflito amplo. Dessa perspectiva, a atuação tempestiva das Nações Unidas (sem entrar na discussão da legitimidade da atuação norte-americana) terá evitado o pior. A criminalidade urbana é a manifestação atual mais evidente de fenômenos que exigem tratamento de longo prazo, mudança cultural e das estruturas econômicas para a qual pode não haver comprometimento suficiente da comunidade internacional ou mesmo das elites internas.

Ao contrário de Serra Leoa, o Haiti não dispõe de parceiro bilateral disposto a investir diretamente em sua recuperação sócio-econômica. O país ainda tampouco demonstrou interesse em ser incluído na agenda da Comissão para Consolidação da Paz, talvez por não dispor de meios para atender a mais um nível de interlocução com a comunidade internacional. A questão da

¹⁴⁰ Ver boletim da Agência Brasileira de Cooperação, disponível em www.abc.gov.br/intranet/Sistemas_ABC/siteabc/documentos/ViaABC12.pdf

¹⁴¹ O Brasil doou 300 mil dólares para o projeto, que prevê atendimento a setenta escolas que receberiam recursos para oferecer uma refeição vitamínica diária para aproximadamente 35.000 alunos pobres.

¹⁴² Banco Mundial, comunicado de imprensa de 20 de dezembro de 2004.

multiplicidade de interlocutores, com que devem interagir e a quem devem prestar contas os países em estado de colapso ou emergentes de conflito, será tratada mais à frente, ao se avaliar o funcionamento da Comissão. Um de seus grandes desafios consiste justamente em viabilizar a coordenação de inúmeros atores, doadores, organismos internacionais e organizações não governamentais envolvidos no esforço de consolidação da paz.

IV - Reforma da ONU

A Comissão para Consolidação da Paz não se criou como iniciativa individual e singular no âmbito das Nações Unidas. Sua criação deve ser examinada como parte de longo e intenso esforço de reforma da Organização, realizado essencialmente sob impulso de dois Secretários-Gerais, o egípcio Boutros Boutros-Ghali (1992-1996) e o ganense Kofi Annan (1997-2006). A Comissão também corporifica a experiência acumulada das Nações Unidas no tratamento de situações de crises, conflitos e guerras e a evolução doutrinária no sentido do estabelecimento de relação entre segurança e desenvolvimento.

Como comentado anteriormente, Boutros-Ghali buscou capitalizar, em seu relatório “*An Agenda for Peace*”, o espírito cooperativo prevalecente em 1992. O *Agenda* atualizou o papel da ONU e as funções do Secretário-Geral em um momento em que o estabelecimento crescente de operações de paz exigia, para além da revisão de conceitos, a renovação do compromisso dos países com os ideais de paz e segurança da Organização. A “euforia multilateralista” também se refletiu na Assembleia Geral e resultou nas Grandes Conferências das Nações Unidas sobre temas de interesse mundial de fora da alçada do Conselho de Segurança: a ECO-92 ou *Earth Summit*, como ficou conhecida a Cúpula das Nações Unidas para Meio Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro (que marcaria a entrada em cena de organizações não governamentais e o envolvimento da sociedade civil nas

atividades da ONU); a Conferência de Direitos Humanos em Viena, em 1993 (ocasião em que se determinou a criação do cargo de Alto Comissário para os Direitos Humanos); a Conferência sobre População, no Cairo (1994); sobre Desenvolvimento Social, em Copenhague (1995); e a Conferência da Mulher, também em 1995, em Pequim.

A década de 90 foi, portanto, a década em que a ONU experimentava novas iniciativas e testava sua capacidade de interagir com as sociedades e o cidadão comum, além de ver-se com liberdade para atuar em situações de conflito onde até então ficara subordinada aos humores alternados das duas potências que dividiam o mundo em áreas de influência. Os Estados Unidos, como principal contribuinte financeiro, levantariam, entretanto, cada vez maior oposição aos gastos “excessivos” e aos resultados considerados marginais das grandes conferências e fracassos registrados em certas operações de paz.

Em maio de 1994, durante a 49ª. Assembléia Geral das Nações Unidas (AGNU), Boutros-Ghali publicou o “*Agenda for Development*”¹⁴³ para “corrigir percepção distorcida”, segundo afirmou, de que a ONU centrava suas ações em operações militares de manutenção da paz. O estudo havia sido solicitado um ano e meio antes pela própria Assembléia Geral, em grande parte por iniciativa brasileira, no interesse de ajustar o foco da Organização, excessivamente concentrado nas operações de paz e com ênfase na vertente militar da resolução de conflitos. Para o Brasil, competia ressaltar a distinção entre crescimento econômico e desenvolvimento e discutir questões como pobreza, desemprego e exclusão social – temas que seriam tratados em seguida na Cúpula sobre Desenvolvimento Social de Copenhague (1995) – além de estabelecer vínculo definitivo entre desenvolvimento e paz.

O *Agenda para o Desenvolvimento* ofereceu sinal positivo aos países em desenvolvimento que criticavam a visão restritiva e militarista de atuação da Nações Unidas, refletida no *Agenda para a Paz*. O Secretário-Geral admitia, no novo documento, que com a crescente demanda por recursos para operações da paz, os doadores tradicionais encontravam dificuldade em contribuir também para atividades de desenvolvimento, mas procurou demonstrar que sem desenvolvimento, não haveria paz.

O relatório propunha cinco dimensões do desenvolvimento: paz, economia, sociedade¹⁴⁴, meio ambiente e democracia, e procurava dar-lhes

¹⁴³ Documento da ONU A/48/935, de 6 de maio de 1994.

¹⁴⁴ Entendida sobretudo das perspectivas de inclusão social, desenvolvimento humano e justiça.

tratamento coerente no âmbito das ações das Nações Unidas, além de estimular maior cooperação entre os diversos atores internacionais envolvidos. Argumentava-se que a guerra fria havia promovido, ainda que de maneira tortuosa, o interesse internacional pelo desenvolvimento dos países mais pobres. Cessada essa “força motriz”, de que, de uma forma ou de outra, os países do então chamado Terceiro Mundo se haviam beneficiado, o desenvolvimento corria o risco de cair em descaso: “*Today, the competition to bring development to the poorest countries has ended. Many donors have grown weary of the task. Many of the poor are dispirited. Development is in crisis.*”¹⁴⁵ O documento não alcançou seu objetivo de fazer emergir a “nova visão de desenvolvimento” que preconizava, inclusive em razão da crescente resistência dos Estados Unidos às propostas de Boutros-Ghali, tido como excessivamente “terceiro-mundista”, mas representou passo adicional em direção à universalização do entendimento de que paz e desenvolvimento são complementares.

Em janeiro de 1995, o Secretário-Geral publicaria o “*Supplement to an Agenda for Peace*”¹⁴⁶ (que qualificou de “*position paper*”), com o objetivo não de rever o que havia sido proposto dois anos e meio antes, mas de reforçar áreas em que dificuldades, previsíveis ou não, haviam sido detectadas e para as quais seria necessário tomar “decisões difíceis” mencionadas em seu relatório anterior. O documento alterou, de certa forma, a doutrina de *peacekeeping*, ao redefinir a operação de paz de forma que fosse substancialmente ampliada a relevância do consentimento das partes para a presença e o mandato da missão. No campo de *peacebuilding*, a visão seqüencial foi abandonada e sua aplicação foi admitida para situações pré-conflito, durante o conflito e pós-conflito, com ou sem a existência de operação de manutenção da paz no terreno.

O Secretário-Geral apontava quatro grandes novidades no teatro das operações de paz: (a) o conflito intra-estatal, guerra de guerrilhas e milícias, por oposição à guerra clássica entre exércitos de países; (b) a utilização de *peacekeepers* para dar proteção aos agentes humanitários (em vista da crescente tendência dos combatentes de confiscar e comercializar a assistência humanitária); (c) o mandato das Nações Unidas não só para criar ambiente propício para a negociação de acordo de paz, mas também para ajudar as

¹⁴⁵ Documento da ONU A/48/935, de 6 de maio de 1994, parágrafo 5.

¹⁴⁶ *Supplement to an Agenda for Peace*. Documento da ONU A/50/60 - S/1995/1, de 25 de janeiro de 1995.

partes a implementá-lo; e (d) a constatação de que a implementação do acordo de paz *per se* não constituía resultado suficiente, sendo necessário investir na construção de instituições nacionais sólidas e na erradicação das causas do conflito. Boutros-Ghali continuava a buscar o compromisso das nações, unidas em uma visão coincidente de paz e de desenvolvimento:

*“(...) the different world that emerged when the cold war ceased is still a world not fully understood. The changed face of conflict today requires us to be perceptive, adaptive, creative and courageous, and to address simultaneously the immediate as well as the root causes of conflict, which all too often lie in the absence of economic opportunities and social inequities. Perhaps above all it requires a deeper commitment to cooperation and true multilateralism than humanity has ever achieved before”.*¹⁴⁷

O Secretário-Geral também sublinhava que a disponibilidade de recursos para consolidação da paz representava, na verdade, economia de custos para a Organização: “[*Peacebuilding*] can be a long-term process and expensive – except in comparison with the cost of peacemaking and peace-keeping if the conflict should recur.”¹⁴⁸ O Suplemento previa, talvez pela primeira vez nas Nações Unidas, que as instituições financeiras internacionais participassem do processo de consolidação da paz desde seus estágios iniciais (idéia que seria retomada por Kofi Annan na proposta de criação da Comissão para Consolidação da Paz):

*“One lesson learned in recent years is that, in putting together the peace-building elements in a comprehensive settlement plan, the United Nations should consult the international financial institutions in good time to ensure that the cost of implementing the plan is taken into account in the design of the economic plans of the Government concerned.”*¹⁴⁹

Se, de um lado, o otimismo do início da década refletira-se no aumento do número de operações de paz (apenas entre 1988 e 1992, 13 novas operações de paz foram criadas – o dobro da quantidade havida nos 40

¹⁴⁷ Idem, parágrafo 103.

¹⁴⁸ Idem, parágrafo 100.

¹⁴⁹ Ibidem.

anos precedentes), de outro, o aumento formidável de custos (o orçamento anual de *peacekeeping* aumentou seis vezes entre 1991 e 1993) levantou o sinal de alerta nos maiores contribuintes, crescentemente ciosos do binômio custo-benefício das atividades das Nações Unidas. As tarefas dos capacetes-azuis tornaram-se, ademais, proporcionalmente mais complexas, incluindo atividades estranhas à formação militar das tropas e muito mais onerosas:

“Em contraste com a relativa ‘simplicidade’ da agressão iraquiana contra o Kuaite, as Nações Unidas se confrontariam com dilemas particularmente complexos diante da violência associada ao ressurgimento de rivalidades étnicas nos Bálcãs e às sangrentas lutas intestinas em países africanos”. (Amorim, 1998, p.3).

Os países ocidentais, ainda grandes contribuintes de tropas àquela altura e maiores contribuintes de recursos, hesitavam em corroborar definições abrangentes de operação de paz. As “decisões difíceis” defendidas por Boutros-Ghali implicavam investir muito maior soma de recursos na paz (inclusive para atividades não militares de consolidação da paz e pagamento de compensações a terceiros países pela imposição de sanções). Tais posições “heterodoxas” terminariam comprometendo irremediavelmente a credibilidade do Secretário-Geral junto aos países desenvolvidos, em especial os Estados Unidos.

O desastre na Somália, sobretudo a morte dos 18 soldados americanos em outubro de 1993 na operação “*Restore Hope*” (menos atenção foi dada à morte, quatro meses antes, de 24 capacetes-azuis paquistaneses), selou o destino das operações de paz naquele momento. Como foi visto, o Congresso dos Estados Unidos (então dominado por Republicanos) passaria a boicotar iniciativas das Nações Unidas, exigir-lhes mais eficiência administrativa e reter recursos legalmente devidos. Um dos resultados dessa crise de confiança na Organização pode ter sido a tragédia de Ruanda, em 1994, em que 800 mil pessoas morreram em poucos meses, sem que o Conselho de Segurança alcançasse o consenso necessário para ação¹⁵⁰.

¹⁵⁰ Em visita a Kigali em março de 1998, Clinton viria a desculpar-se pela hesitação: “*All over the world there were people like me sitting in offices who did not fully appreciate the depth and the speed with which you were being engulfed by this unimaginable terror*”. Ver <http://edition.cnn.com/WORLD/9803/25/rwanda.clinton/>

Ampliado o descontentamento nos anos 95-96 com a atuação da ONU, o clamor por reforma e a crise financeira se tornariam agudos quando congressistas republicanos passaram a exigir que a Organização abandonasse iniciativas “ambiciosas” e se ativesse a “objetivos alcançáveis”. Em seu 50º aniversário, as Nações Unidas tinham pouco a comemorar; as contribuições devidas pelos Estados Unidos alcançaram 1,2 bilhão de dólares (quando o orçamento regular anual da Organização era de apenas 1,6 bilhões de dólares e o orçamento de operações de paz, 3,4 bilhões de dólares¹⁵¹) e o Secretário-Geral, diante da quase falência da Organização e preocupado em salvar atividades essenciais, proporia taxas internacionais para financiá-las – o que pode ter sido a gota d’água para a resistência estadunidense a suas inovações¹⁵². Em 1996, a Representante Permanente Madeleine Albright depositaria o voto negativo dos EUA à reeleição de Boutros-Ghali, o que naturalmente equivaleu a vetar seu nome, apesar do resultado de 14-1 na votação no Conselho de Segurança.

Em dezembro de 1996, com os dias contados para deixar a Organização, o Secretário-Geral publicou relatório consolidado sobre democratização, com base em dois relatórios anteriores que preparara, por recomendação da Assembléia Geral, para avaliar os resultados da Conferência de Manágua sobre Democracias Novas ou Restabelecidas (julho, 1994). O relatório consolidado de 1996 ficaria depois conhecido como “*Agenda for Democratization*”¹⁵³. A trilogia formada com o *Agenda for Peace* e *Agenda for Development* estabeleceria sua visão para reforma das Nações Unidas, embora talvez apenas o *Agenda para a Paz* e seu suplemento tenham recebido lugar de destaque na história da Organização.

Em 1997, Kofi Annan assumiu a Organização com novo ímpeto reformista, inicialmente determinado por exigências norte-americanas de eficiência e corte de gastos, mas que se tornaria mais substantivo em seu

¹⁵¹ Para informações sobre a situação financeira das Nações Unidas, ver www.globalpolicy.org/finance/

¹⁵² O Senador republicano Jesse Helms, então presidente da Comissão do Senado para Assuntos Estrangeiros, declarou, na época, que a ONU seria “*power hungry and dysfunctional*” e defendeu que os Estados Unidos se retirassem da Organização. Ao longo de seu mandato, Boutros-Ghali fora visto como “obstáculo à reforma”, “imprevisível” e “incontrolável”, como constara de perfil psicológico preparado para o então presidente George Bush pai, antes das eleições presidenciais de 1991. Ver “*Why Washington Wants Rid of Mr Boutros-Ghali?*”. ROULEAU, Eric. *Le Monde diplomatique*, novembro de 1996 in *Global Policy Forum*. Disponível em <http://www.globalpolicy.org/reform/initiatives/ghali/1996/1100rouleau.htm>

¹⁵³ Documento A/51/761, de 20 de dezembro de 1996.

segundo mandato, na esteira das mudanças sofridas na ordem internacional a partir do 11 de setembro de 2001 e da crescente postura unilateralista do principal contribuinte.

Em setembro de 1997, o magnata Ted Turner veio em socorro das Nações Unidas com contribuição de 1 bilhão de dólares para fundo de apoio às atividades da Organização, o que ajudou a administrar a crise financeira. Em 2000, para resolver tensões remanescentes com Washington, a Assembleia Geral acordou nova escala de contribuições, que reduziria a parcela dos EUA de 25% para os atuais 22% do orçamento regular¹⁵⁴ e de 30 para 27% do orçamento de operações de paz.

No âmbito do tratamento dado aos conflitos nas Nações Unidas, seguiu-se o relatório Brahimi, publicado em agosto de 2000¹⁵⁵. O documento levantou importante discussão sobre recursos empregados em operações de paz e defendeu que sua disponibilidade deveria anteceder a autorização de mandatos (os mandatos políticos são autorizados, em geral, no Conselho de Segurança, depois remetidos à Assembleia Geral para aprovação financeira, e em seguida traduzidos em quotas de contribuições devidas pelos Estados membros a cada exercício financeiro).

Brahimi recomendou que os mandatos das operações fossem mais precisos (“*clear, credible and achievable mandates*”) e que as linhas de comando fossem mais claras. As Nações Unidas também precisariam investir mais na coleta de informações no terreno do conflito e em seu processamento e análise na sede. Deu especial ênfase aos esforços humanitários e à assistência ao desenvolvimento como formas de consolidar e garantir a paz e fez recomendações na área de “*peace-building strategy*”¹⁵⁶, tais como o emprego de parte do orçamento do primeiro ano da missão de paz para financiamento de projetos de rápido impacto, a inclusão de programas de desmobilização e reintegração nos orçamentos das operações de paz e crescente atenção à proteção aos direitos humanos e à reestruturação das instituições:

¹⁵⁴ O Brasil absorveria grande parte da diferença no orçamento regular, tendo sua contribuição passado de 1,47% em 2000, para 2,23% no período 2001-2003.

¹⁵⁵ O ex-chanceler da Argélia Lakhdar Brahimi havia sido convocado em março por Kofi Annan para dirigir grupo de eminentes personalidades de várias áreas do conhecimento e de várias nacionalidades (“*high level panel*”) e examinar de forma abrangente a atuação das Nações Unidas na área de operações de paz. O relatório Brahimi, como ficou conhecido (Documento A/55/305 - S/2000/809, de 21 de agosto de 2000) indicou várias deficiências das Nações Unidas, em particular a inviabilidade de cumprir mandatos de *peacekeeping* sem a necessária capacidade financeira e análise de informações (“*decision support*”).

¹⁵⁶ Relatório Brahimi, Documento Oficial A/55/305 - S/2000/809, de 21 de agosto de 2000, parágrafos 35 a 47.

“The Panel recommends a doctrinal shift in the use of civilian police, other rule of law elements and human rights experts in complex peace operations to reflect an increased focus on strengthening rule of law institutions and improving respect for human rights in post-conflict environments.”¹⁵⁷

Por outro lado, tão polêmica quanto antiga (a França defendera a mesma idéia quase 60 anos antes, durante a criação da ONU), sua proposta de estabelecimento de uma força de emprego rápido, 30 dias a partir da aprovação da operação pelo CSNU, não foi endossada pelos Estados membros. Brahimi defendia que uma relação de contingentes militares de vários países deveria manter-se sempre “de prontidão”, de forma a permitir emprego imediato e efetivo em caso de operações de paz emergenciais. Prosperou, entretanto, a proposta de estabelecimento de estoques de equipamentos e materiais para pronta utilização, o chamado “*Strategic Deployment Stocks*” (SDS)¹⁵⁸ na base logística das Nações Unidas na Itália (Brindisi).

O relatório constitui até hoje referência na Organização, embora nem todas as recomendações tenham sido aceitas pelos Estados membros. Brahimi teve o mérito de estabelecer relação lógica entre a manutenção e a consolidação da paz, reclamando os investimentos necessários para que fossem eficazes os esforços empreendidos pelas Nações Unidas. Suas recomendações no sentido de que se mantivessem os princípios tradicionais que regem as operações de paz, como o consentimento das partes para emprego de tropas internacionais, a imparcialidade e o uso da força apenas em defesa própria (conceito que evoluiu para incluir a proteção de civis) serviram igualmente para fortalecer a doutrina que sustenta a atuação da ONU nessa área.

“(...) as the United Nations has bitterly and repeatedly discovered over the last decade, no amount of good intentions can substitute for the fundamental ability to project credible force if complex peacekeeping, in particular, is to succeed. But force alone cannot

¹⁵⁷ Idem, *Executive Summary*, página ix.

¹⁵⁸ O Relatório Brahimi sugerira que esse elemento favoreceria a ação rápida da ONU, uma vez autorizado estabelecimento ou expansão de uma missão de paz (o relatório recomendava que os estoques fossem suficientes para duas operações por ano, mas a V Comissão da Assembleia Geral aprovou recursos para apenas uma operação complexa anual).

create peace; it can only create the space in which peace may be built. Moreover, the changes that the Panel recommends will have no lasting impact unless Member States summon the political will to support the United Nations politically, financially and operationally to enable the United Nations to be truly credible as a force for peace.”¹⁵⁹

Em setembro de 2000, a Cúpula do Milênio marcou o acordo das nações sobre as oito Metas de Desenvolvimento (“*millenium development goals*”, MDG), desde a redução da miséria no mundo em 50% até 2015, até o estabelecimento de parceria internacional para o desenvolvimento, passando pelo fortalecimento do papel da mulher na sociedade e saúde materna; redução da mortalidade infantil; controle da disseminação do HIV/AIDS; e o provimento de educação primária universal, com que concordaram todos os países do mundo e as mais importantes instituições internacionais, apesar das ressalvas dos Estados Unidos ao MDG número 8 (“Desenvolvimento de uma parceria global para o Desenvolvimento”).

Ao iniciar seu segundo mandato em 2002, Kofi Annan buscou promover reformas mais profundas. Preocupado com o fraco desempenho do mundo no tratamento da pobreza, fome e doenças, o Secretário-Geral comissionou grupo consultivo (“*Millenium Project*”¹⁶⁰), dirigido por Jeffrey Sachs para apresentar, em 2005, recomendações sobre como acelerar a implementação dos MDGs adotados dois anos antes. O Secretário-Geral terá também adquirido maior margem de manobra em razão da dissonância criada entre os P-5 no Conselho de Segurança, primeiramente em torno da jurisdição do Estatuto de Roma, que criara o Tribunal Penal Internacional (TPI) e, em seguida e com muito mais intensidade, pela insistência dos EUA em invadir o Iraque, apesar da falta de consenso no Conselho. Muitos Estados membros, tanto entre os P-5, como foi o caso da França, como entre países em desenvolvimento, tornaram-se mais vocais contra o unilateralismo da grande potência, abrindo maior espaço político de manobra para o Secretário-Geral.

O Tribunal Penal Internacional entrara em vigor em 1º de julho daquele ano e a retirada do apoio dos Estados Unidos a instituição que representava

¹⁵⁹ Carta do Secretário-Geral aos Presidentes da Assembléia Geral e do Conselho de Segurança, de encaminhamento do Relatório Brahimi, documento citado, página i.

¹⁶⁰ Ver <http://www.unmillenniumproject.org/who/index.htm>

a mais importante vitória para o sistema internacional de proteção aos direitos humanos das últimas décadas dividiu profundamente o Conselho de Segurança¹⁶¹. O assunto foi objeto de ardentes debates, decorrentes da ameaça do país de vetar a renovação de mandatos de operações de paz que não incluíssem provisão de imunidade para cidadãos de países que não houvessem ratificado o Estatuto de Roma. Por meio da “solução de compromisso” finalmente alcançada na Resolução 1422 (2002), em 12 de julho, o Conselho solicitava à Corte que se abstivesse de julgar nacionais desses países envolvidos em operações de paz, pelo prazo de um ano, renovável todos os anos¹⁶².

A polêmica reapareceria em junho de 2003, quando se renovou a exceção, na Resolução 1487, mas em 2004 a pressão em sentido contrário finalmente sobrepujou a insistência dos Estados Unidos e, diante do quadro parlamentar desfavorável, o país retirou o projeto de resolução que queria levar a voto para isentar seus nacionais da jurisdição do Tribunal:

“O Brasil se teria absterido, caso os Estados Unidos houvessem levado o texto a voto (...). A participação brasileira no encaminhamento da questão foi pautada pelo entendimento de que a criação do TPI não enfraqueceu e tampouco ameaçou as regras existentes de direito internacional costumeiro. O Estatuto de Roma contém o sistema de freios e contrapesos destinado a impedir abusos ou desvirtuamentos de sua jurisdição, bem como a perseguição ilícita a nacionais de países específicos.”

¹⁶¹ O Estatuto de Roma, que criou o TPI, foi adotado em Roma, em 17 de julho de 1998. O Tratado entrou em vigor em 1º de julho de 2002, quando o 60º Estado parte ratificou sua adesão. Hoje 104 países são partes do Estatuto. Os Estados Unidos resistiram fortemente à assinatura do Tratado e embora o Presidente Clinton tenha afinal depositado, em 1998, a assinatura do país, a administração Bush reverteu essa decisão, em 2002, sob o argumento de que o TPI poderia indiciar cidadãos americanos por motivação política. Os Estados Unidos iniciaram ampla campanha para desacreditar a Corte e assinar acordos bilaterais de imunidade para seus cidadãos com os Estados partes. Em 12 de julho de 2002, o Conselho de Segurança adotou a Resolução 1422 (2002) para bloquear a jurisdição do TPI sobre pessoas envolvidas nas operações de paz nas Nações Unidas que sejam nacionais de países que não ratificaram o Estatuto de Roma.

¹⁶² A solução alcançada no Conselho de Segurança aliviou as tensões sobre as operações de paz ameaçadas de suspensão súbita de seus mandatos, mas muitos juristas argumentaram que era incompatível com o Estatuto de Roma e com a própria Carta da ONU e ameaçava o Direito dos Tratados e o Direito Internacional. Naquele momento falou mais alto, entretanto, a ameaça contra o sistema de segurança coletivo que representaria a retirada do apoio dos Estados Unidos às operações de paz.

“Nos dois anos precedentes, os membros do SC, que eram também partes do Estatuto de Roma, conviveram com a situação desconfortável de votar a favor ou silenciar em face de um texto que claramente violava um dos princípios mais caros para o funcionamento e integridade da Corte. A evolução do quadro parlamentar em 2004 evidencia o crescente apoio internacional à Corte e o fortalecimento do Direito Penal Internacional, mas também serviu para resguardar a imagem do Conselho e da própria ONU, na condução de um tema sensível e de alta visibilidade.”¹⁶³

Embora tenham desistido de perseguir seu objetivo multilateral, os Estados Unidos intensificaram a campanha de acordos bilaterais, com base na Emenda Nethercutt¹⁶⁴, de julho de 2004, para cancelamento de assistência internacional a Estados partes do Estatuto de Roma que se recusassem a conceder imunidade de jurisdição da Corte sobre nacionais estadunidenses.

Enquanto persistiam, em 2003, as diferenças quanto ao TPI, a questão do Iraque veio aprofundar a distância entre os membros permanentes. Em desafio ao Conselho de Segurança, a invasão do Iraque pelos Estados Unidos, em coalizão com o Reino Unido e outros países, constituiu um divisor de águas para as Nações Unidas, determinante para a nova onda de reformas institucionais que seriam propostas pelo Secretário-Geral. Em resposta à “apresentação de fatos” feita por Colin Powell nove dias antes no Conselho¹⁶⁵, o discurso do ministro de relações exteriores da França, em 14 de fevereiro de 2003, resultaria tristemente presciente¹⁶⁶:

¹⁶³ Telegrama 1525 de Delbrasonu, de 30 de junho de 2007.

¹⁶⁴ A Emenda Nethercutt apresentada ao Congresso dos Estados Unidos pelo Deputado Republicano George Nethercutt autoriza o cancelamento da concessão de recursos do Fundo para Ajuda Econômica (ESF - *Economic Support Funds*) para países que não assinarem o acordo de imunidade com os EUA e foi promulgada em dezembro de 2004. A pressão norte-americana para assinatura dos BIAs, “*Bilateral Immunity Agreements*” também se faz com base em lei de 2002 (“*American Servicemembers’ Protection Act*” (*ASPA*)), que proíbe a concessão de assistência militar a Estados partes do Estatuto de Roma, mas admite exceção para aqueles que assinem o *BIA*. Ver www.iccnw.org.

¹⁶⁵ O Secretário de Estado comparecera em 5 de fevereiro de 2003 ao Conselho de Segurança para apresentar a versão estadunidense do caso contra o Iraque. Em sua longa exposição, Powell apresentou imagens de satélites, conversas telefônicas interceptadas e vários relatórios de “inteligência” norte-americana.

¹⁶⁶ Com suas peculiaridades, as posições de Rússia e China eram semelhantes à da França e embora o Presidente Vladimir Putin considerasse apoiar Washington em sua aventura militar, não parecia disposto a fazê-lo fora do arcabouço legal do Conselho de Segurança.

“The option of war might seem a priori to be the swiftest. But let us not forget that having won the war, one has to build peace. Let us not delude ourselves; this will be long and difficult because it will be necessary to preserve Iraq’s unity and restore stability in a lasting way in a country and region harshly affected by the intrusion of force. (...). No one can assert today that the path of war will be shorter than that of the inspections. No one can claim either that it might lead to a safer, more just and more stable world. For war is always the sanction of failure. (...) The authority of our action is based today on the unity of the international community. Premature military intervention would bring this unity into question, and that would detract from its legitimacy and, in the long run, its effectiveness. Such intervention could have incalculable consequences for the stability of this scarred and fragile region. It would compound the sense of injustice, increase tensions and risk paving the way to other conflicts.”¹⁶⁷

A chamada “décima-oitava” resolução sobre o Iraque, proposta por Estados Unidos, Reino Unido e Espanha, não prosperaria e, em março, para perplexidade do mundo, a administração Bush anunciou que “a diplomacia falhara” e que uma “*coalition of the willing*” iria livrar o Iraque de armas de destruição em massa e “libertar” o povo iraquiano. No dia 20, o Iraque foi invadido.

Seguiu-se impressionante campanha de críticas à “ineficiência” e à inércia das Nações Unidas. Os questionamentos levantados pela ação dos EUA no Iraque, à revelia do Conselho de Segurança, levantavam questões fundamentais sobre o funcionamento e relevância da Organização; sua credibilidade parecia estar em risco, uma vez que as maiores potências estavam-se distanciando – o que parecia indicar que sobreviria também seu distanciamento do sistema de segurança coletiva representado pelo CSNU. A postura firme de Kofi Annan em favor dos princípios da Organização (tendo inclusive declarado ilegal a guerra no Iraque) lhe valeria, ademais, forte perseguição, na mídia, como nos setores mais conservadores do governo dos Estados Unidos, que se aprofundaria no início de 2004 com o escândalo sobre o programa “petróleo-por-alimentos” das Nações Unidas no Iraque. Os efeitos do escândalo se fariam sentir até setembro de 2005, quando foi

¹⁶⁷ Intervenção do Ministro Dominique de Villepin no CSNU, em 14 de fevereiro de 2003. Disponível em <http://www.ambafrance-us.org/news/statmnts/2003/villepin021403.asp>.

afinal publicado o relatório final da Comissão Volcker¹⁶⁸, que isentava o Secretário-Geral de responsabilidade direta sobre o mau uso dos recursos do programa. A ONU não parecia capaz de resistir ao abalo adicional representado pelo escândalo.

Em retrospecto, o conflito entre o crescente unilateralismo norte-americano e o ideal multilateralista representado pelas Nações Unidas contribuiu definitivamente para o impulso por reforma mais substantiva que Kofi Annan viria a anunciar na abertura da Assembléia Geral, em setembro de 2004. O Secretário-Geral revelara, desde o início de seu mandato, marcado ímpeto reformista; mas é provável que seus ideais de reforma abrangente e substantiva não tivessem prosperado, se não sobreviesse evento catalisador da insatisfação geral com a resposta da Organização a crises internacionais. Não se pode ignorar, tampouco, que à medida que se definiam os contornos da reforma, emergia objetivo adicional de grande importância: atrair de volta ao universo multilateral, o interesse dos Estados Unidos pelo trabalho realizado pelas Nações Unidas e seu apoio financeiro.

Outro triste evento também contribuiria para estimular o ânimo reformista nas Nações Unidas: o ataque terrorista ao escritório das Nações Unidas em Bagdá, em setembro de 2003, que mataria 22 pessoas, entre as quais o brasileiro Sérgio Vieira de Mello, Representante Especial do Secretário-Geral para o Iraque. A tragédia deixaria profunda marca de perda e frustração no Secretariado e no próprio Secretário-Geral. Na abertura da 58^a. AGNU, apenas quatro dias após o atentado, o Secretário-Geral apresentou seu discurso “*fork in the road*”, como ficou conhecido, em que declarava que o mundo se encontrava diante de uma encruzilhada e deveria discutir reformas profundas nas Nações Unidas, para lidar de forma consistente e eficaz com todas as ameaças à segurança internacional. Annan também estabeleceu inequivocamente a relação entre segurança e desenvolvimento:

“(...) Three years ago, when you came here for the Millennium Summit, we shared a vision, a vision of global solidarity and collective security, expressed in the Millennium Declaration. But recent events have called that consensus

¹⁶⁸ A Comissão (ou “*Independent Inquiry Committee*”) foi criada em abril de 2004 pelo Secretário-Geral, para investigar alegações de fraudes e corrupção no gerenciamento do programa óleo-por-alimentos (estabelecido em 1996 para aliviar as conseqüências para a população de sanções impostas ao governo de Saddam Hussein).

in question. All of us know there are new threats that must be faced – or, perhaps, old threats in new and dangerous combinations: new forms of terrorism, and the proliferation of weapons of mass destruction.

But, while some consider these threats as self-evidently the main challenge to world peace and security, others feel more immediately menaced by small arms employed in civil conflict, or by so-called “soft threats” such as the persistence of extreme poverty, the disparity of income between and within societies, and the spread of infectious diseases, or climate change and environmental degradation.

In truth, we do not have to choose. The United Nations must confront all these threats and challenges – new and old, “hard” and “soft”. It must be fully engaged in the struggle for development and poverty eradication, starting with the achievement of the Millennium Development Goals; in the common struggle to protect our common environment; and in the struggle for human rights, democracy and good governance. In fact, all these struggles are linked. We now see, with chilling clarity, that a world where many millions of people endure brutal oppression and extreme misery will never be fully secure, even for its most privileged inhabitants.”¹⁶⁹

O Secretário-Geral anunciou naquele momento a convocação de um “painel de alto nível” para estudar as grandes ameaças e desafios internacionais e as mudanças necessárias na Organização para enfrentá-los. Segundo definiu em seu discurso, o Painel receberia quatro tarefas básicas:

*“First, to examine the current challenges to peace and security;
Second, to consider the contribution which collective action can make in addressing these challenges;*

Third, to review the functioning of the major organs of the United Nations and the relationship between them; and

Fourth, to recommend ways of strengthening the United Nations, through reform of its institutions and processes.

The Panel will focus primarily on threats to peace and security. But it will also need to examine other global challenges, in so far as these may influence or connect with those threats.”¹⁷⁰

¹⁶⁹ Discurso de abertura da Assembléia Geral, 23 de setembro de 2003. Disponível em <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/3133364.stm>.

¹⁷⁰ Idem.

Ao informar a Assembléia Geral sobre sua decisão de convocar o “*High Level Panel on Threats, Challenges and Change*”, Kofi Annan indicou que “*the events of the past year have exposed deep divisions among members of the United Nations on fundamental questions of policy and principle*”¹⁷¹; o Secretário-Geral buscava assegurar que a Organização se mantivesse capaz de “tomar medidas coletivas eficazes para prevenir e afastar ameaças à paz”, conforme estabelece o Artigo 1 da Carta da ONU. Dirigido pelo ex-primeiro ministro da Tailândia, Anand Panyarachun, viriam a compor o painel, entre políticos e diplomatas de alto escalão, cidadãos da França, Noruega, Gana, Austrália, Reino Unido, Uruguai, Egito, Índia, Japão, Rússia, China, Paquistão, Tanzânia e Estados Unidos, além do Brasil, com o ex-Secretário-Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA) e ex-Secretário-Geral do Ministério de Relações Exteriores, Embaixador João Clemente Baena Soares.

A Assembléia Geral publicou, como documento oficial, em 2 de dezembro de 2004, o relatório final desse Painel, com 99 páginas, 302 parágrafos e anexo contendo 101 recomendações. O documento “*A more secure world: our shared responsibility*”¹⁷² consistiu na mais ambiciosa e abrangente proposta de revisão institucional da história das Nações Unidas. Dentre suas numerosas recomendações, previa a criação de uma Comissão para Consolidação da Paz e um Escritório de apoio no Secretariado para atendê-la, além de um Fundo para promoção da consolidação da paz. Tratava-se de buscar atuação mais eficaz do sistema das Nações Unidas, tornando viáveis alerta tempestivo (“*early-warning*”) e ação preventiva e, na inevitabilidade do conflito, o restabelecimento da paz, sua manutenção e consolidação pós-conflito, seguida da reconstrução do país. Por sua vez, o grupo dirigido por Jeffrey Sachs lançaria suas propostas para o Projeto do Milênio em janeiro de 2005, no relatório “*Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*”.

Em 21 de março de 2005, Kofi Annan lançou seu próprio relatório, “*Liberdade Mais Ampla*”¹⁷³, por sua vez com 222 parágrafos e 62 páginas (o título remete ao preâmbulo da Carta da ONU: entre os esforços que os povos do mundo declaravam-se determinados a empreender, estava “promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de uma liberdade mais ampla”). O Secretário-Geral

¹⁷¹ Idem.

¹⁷² Documento da ONU A/59/565, de 2 de dezembro de 2004.

¹⁷³ “*In Larger Freedom: towards development, security and human rights for all*”, Documento A/59/2005, de 21 de março de 2005.

consolidava as propostas contidas no Projeto do Milênio e no relatório do Painel de Alto Nível. O resultado do trabalho do Painel deveria ter sido divulgado na abertura da 59ª AGNU, em 2004, mas é provável que tenha sido deliberadamente postergado para evitar coincidência com a conclusão do processo eleitoral presidencial nos Estados Unidos. Se o resultado favorecesse os republicanos, como de fato ocorreu, o projeto de reforma poderia sofrer imediata e fatal rejeição dos Estados Unidos. Originalmente, não fora intenção do Secretário-Geral reunir o resultado do Projeto do Milênio e o trabalho do Painel (que, por sua vez, adquirira contornos muito mais amplos do que inicialmente planejado), mas essa coincidência terminou reforçando a tese da interdependência entre segurança e desenvolvimento – embora tenha também determinado que questões importantes levantadas pelo Projeto do Milênio seriam relegadas a segundo plano.

Em entrevista ao *Financial Times* (20/03/2005), Kofi Annan indicou que se tratava de um “*fresh start for the international system*”. Seu relatório retomou, ampliou e corrigiu o rumo de certas propostas feitas pelo Painel e dividiu a reforma da ONU em quatro áreas-chave: *Freedom from want*; *Freedom from fear*; *Freedom to live in Dignity*; e *Strengthening the United Nations*. Propunham-se decisões a serem tomadas pelos líderes mundiais sobre questões político-institucionais como a criação de um Conselho de Direitos Humanos; reforma do Conselho de Segurança e do ECOSOC; criação da Comissão para Consolidação da Paz; revitalização da Assembléia-Geral e sobre uma longa lista de questões internacionais relevantes como ampliação da assistência ao desenvolvimento; comércio internacional; mudança climática; doenças infecciosas; catástrofes naturais; terrorismo; ciência e tecnologia; desarmamento nuclear; armas químicas e biológicas; crime organizado; exploração sexual em operações de paz; sanções; armas leves; direitos humanos; proteção de civis; responsabilidade pelo uso da força; impunidade; democracia.

Teve início, então, o processo intergovernamental de negociação de resolução “*omnibus*” sobre todas as recomendações do Secretário-Geral, a ser adotada apenas seis meses depois, em setembro, durante a abertura da 60ª Assembléia Geral das Nações Unidas (originalmente destinada à revisão dos resultados alcançados pelos países com relação às Metas de Desenvolvimento do Milênio). O processo de negociação será analisado do ponto de vista da criação da Comissão para Consolidação da Paz, mas cabe registrar que o contexto geral das negociações, bastante conturbado em razão da impressionante variedade de temas em discussão, do curto prazo disponível e da falta de liderança (o Secretário-Geral inicialmente absorvido com a questão do petróleo-por-alimentos), foi convulsionado com a chegada do Embaixador John Bolton.

Designado Representante Permanente dos Estados Unidos em agosto de 2005, Bolton apresentaria, poucos dias depois, mais de 700 emendas ao projeto de resolução que vinha sendo negociado há meses e rejeitaria o formato de negociação por meio de facilitadores indicados pelo Presidente da Assembléia Geral. Algumas emendas eram particularmente inaceitáveis para a grande maioria dos membros, como o empenho em retirar de todo o texto do projeto de resolução, referência às “Metas de Desenvolvimento do Milênio”, que qualificava de “*solely a Secretariat product*”, em razão de diferenças de interpretação quanto ao significado do termo¹⁷⁴.

A respeito do tardio e desconcertante engajamento dos Estados Unidos no processo de reforma (até então a delegação havia evitado comprometer-se, em razão das mudanças na administração em Washington). Ainda que diplomaticamente, o Secretário-Geral registraria sua frustração com as emendas estadunidenses e o fardo que impuseram às negociações:

*“I think it’s unfortunate that these proposals came this late. Because, when you are in negotiations, if one party makes a move, the dynamics are such that it affects the others, and they either consider that the floodgates are open and they can come with their own amendments or they should hold the line and not move. And so they place tactical blocks on key aspects of the proposal.”*¹⁷⁵

¹⁷⁴ A expressão foi utilizada pelo Embaixador Bolton em carta aos representantes permanentes em Nova York, em que esclarecia que os Estados Unidos apoiavam as metas do milênio consagradas na Declaração do Milênio, mas que havia confusão entre essas metas e os indicadores propostos no ano seguinte pelo Secretariado: “*As you recall, at the 2000 UN Millennium Summit, heads of state and government adopted the Millennium Declaration, which brought together a variety of development goals on poverty, hunger, education, health and environment. Some of these goals were original and some were from earlier conferences. The United States supports the achievement of these goals. The next year, the Secretariat issued a report on the implementation of the Millennium Declaration. Based on the goals in the Declaration, the Secretariat formulated a package of goals and subsidiary targets and indicators, referring to them as “Millennium Development Goals.” They are solely a Secretariat product, which member states never formally adopted. Since then, the term “MDGs” has become ambiguous. Most people assume that the MDG targets and indicators were agreed in the Millennium Declaration. In fact, some of them are drawn from positions agreed by governments and others are simply Secretariat proposals*”. Carta de 26 de agosto de 2005. Disponível em <http://www.globalpolicy.org/msummit/millenni/2005/0826bolton.pdf>.

¹⁷⁵ Transcrição de entrevista concedida à BBC em 6 de setembro de 2005. Disponível em www.bbc.co.uk/worldservice/programmes/newshour/news/story/2005/09/printable/050906_annan_trans.shtml

Na abertura da Cúpula 2005, Kofi Annan retomou seu discurso sobre a encruzilhada:

“Two years ago, speaking from this podium, I said that we stood at a fork in the road. I did not mean that the United Nations, marking its sixtieth anniversary this year, was in existential crisis. The Organization remains fully engaged in conflict resolution, peacekeeping, humanitarian assistance, defence of human rights, and development around the world. No, I meant that deep divisions among Member States, and the underperformance of our collective institutions, were preventing us from coming together to meet the threats we face and seize the opportunities before us. The clear danger was that States of all kinds might increasingly resort to self-help, leading to a proliferation of ad hoc responses that would be divisive, destabilizing, and dangerous. To help you, the Member States, chart a more hopeful course, I appointed the High-level Panel, and commissioned the Millennium Project. Their reports set the agenda for reform. Drawing on these reports and the early reactions of Member States, as well as my own conviction that our work must be based on respect for human rights, I put forward, six months ago, a balanced set of proposals for decisions at this Summit.”¹⁷⁶

O projeto de reforma das Nações Unidas não alcançou, como é natural em processos intergovernamentais que buscam decisões por consenso, os resultados esperados pelo Secretário-Geral e pela maioria dos Estados membros. Para a maioria dos países do Sul, os resultados alcançados na área de desenvolvimento deixaram a desejar, como também a inviabilidade de reformar significativamente os órgãos principais, em particular o ECOSOC e o Conselho de Segurança. Somados os elementos que atuaram a favor e em oposição da reforma, seu grande mérito pode ter sido estabelecer novo direcionamento para a Organização, ao reunir sob uma mesma agenda as diversas prioridades com que deve defrontar-se no século XXI e tornar mais clara sua interconexão. A reforma logrou também voltar a atrair o interesse dos Estados Unidos pelas atividades da Organização e

¹⁷⁶ Discurso do Secretário-Geral na abertura da Cúpula Mundial de 2005. Nova York, 14 de setembro de 2005.

renovar o próprio interesse internacional em muitas de suas áreas de atuação, que vinham sendo negligenciadas em razão da concentração de esforços na área de segurança.

Muito se argumentou, à época, como periodicamente nos círculos de debates sobre o funcionamento das Nações Unidas, que já não seria possível operar a Organização com base em decisões tomadas por consenso, porque o máximo denominador comum entre as diferentes posições nacionais será inevitavelmente decisão fraca ou ausência de decisão – o consenso é sempre refém de grandes potências e de grupos de “destruidores” (“*spoilers*”). É possível que a Organização esteja caminhando nesse sentido, inclusive à luz da inovação introduzida em 2006 na Assembléia Geral, quando a reforma administrativa foi levada a voto, revertendo prática de quase duas décadas em questões administrativas. A Resolução 60/260¹⁷⁷ foi aprovada por 121 votos a favor, dos países em desenvolvimento, e 50 contra, além de duas abstenções (Noruega e Uganda)¹⁷⁸.

É curioso lembrar, no entanto, que a prática do consenso em questões administrativas foi promovida pelos Estados Unidos, na década de oitenta, para garantir-lhe, na prática, poder de veto sobre questões orçamentárias, ou seja, evitar que o grupo mais numeroso dos países em desenvolvimento monopolizasse as decisões, à revelia dos maiores contribuintes do grupo ocidental. Por outro lado, no que diz respeito a grandes compromissos internacionais que exigem disposição de implementação no âmbito da soberania interna, o consenso certamente assegura maior probabilidade de internalização, nos países membros, de normas e princípios adotados. Há temas da agenda internacional, ademais, que, por sua sensibilidade política, dependem de grande dose de legitimidade para ganhar ressonância – o que não parece possível na hipótese de adoção de decisões por meio de votações com margem estreita de vitória.

A reforma do Conselho de Segurança

Por sua relevância para a política externa brasileira no período, cabe mencionar, no contexto de reforma da Organização, que, em outubro de 2004, Brasil, Índia, Japão e Alemanha formaram aliança estratégica, que

¹⁷⁷ Documento da ONU A/RES/60/260, 16 de maio de 2006: “*Investing in the United Nations: for a stronger Organization worldwide*”.

¹⁷⁸ Ver transcrição das explicações de voto do G77/China e da União Européia no documento oficial A/60/PV.79, de 8 de maio de 2006.

passou a ser chamada G-4, para pleitear assentos permanentes no Conselho de Segurança. Dentre esses países, apenas o Brasil postula a cadeira desde a criação da ONU, quando seu pleito teria sido sabotado pelo poderoso assistente pessoal do Secretário de Estado Cordell Hull:

“On the matter of the Security Council, Pasvolsky played a significant role in helping to define that body’s responsibilities. He persuaded Undersecretary Stettinius to oppose the designation of Brazil as the sixth permanent member of the Security Council, a cause pressed by Roosevelt to quell impending Latin American discontent over representation. Stettinius used many of the arguments in Pasvolsky’s memo, including the question of whether Brazil really amounted to a Great Power; to convince Roosevelt ultimately to drop the notion of Brazil.” (Schlesinger, 2003, p. 49)

Em 1945, o Conselho de Segurança foi formado com onze membros, para representar os interesses de 52 países na manutenção da paz e segurança internacionais. Se considerada ideal a proporção original (o que sempre se poderá questionar), verifica-se hoje um déficit de 64% em representatividade numérica, uma vez que hoje são quinze os membros do Conselho de Segurança, que representam 192 Estados membros (em 1965, com emendas aos artigos 23 e 27 da Carta, o número de países no CSNU passou de 11 a 15, quando a Organização contava com 117 membros). O déficit em legitimidade é ainda maior, em vista da ausência de países em desenvolvimento entre os membros permanentes (em que pese a peculiar situação da China) e de países da América Latina, da África e da própria Ásia.

Em seu discurso de abertura da 59ª AGNU, o Ministro Celso Amorim indicou que:

“It is not reasonable to expect that the Council can continue to expand its agenda and responsibilities without addressing its democracy deficit. Two years ago, President Luiz Inácio Lula da Silva declared before this Assembly that every nation committed to democracy, at the domestic level, must strive – in its external relations – for more transparent, legitimate and representative decision-making processes. In the same spirit, Secretary-General Kofi Annan pointed out the contradictions to be overcome, and I quote: “We are the ones who go around the world

lecturing everybody about democracy. I think it is about time we apply it to ourselves and then show there is effective representation."¹⁷⁹

A expansão do Conselho de Segurança não é pacífica não apenas porque quem detém o poder não deseja cedê-lo, mas porque a visão de mundo preconizada pelos P-5 difere daquela que postulam os candidatos a assentos permanentes, ou seja, não se trata de questão burocrática, mas de reavaliação de toda a estrutura política mundial. A maioria dos países admite que a composição do Conselho esteja ultrapassada e que mudanças sejam devidas. A maioria concorda, ademais, que o Conselho deva ser expandido nas categorias de membros permanentes e não permanentes. Mas interferem nas posições dos países, como é natural, rivalidades históricas e circunstâncias geopolíticas regionais, assim como circunstâncias políticas imediatas, como no caso da oposição dos Estados Unidos à entrada da Alemanha. Embora em princípio favorável à ascensão de países ricos com quem possam dividir a conta das operações de paz, como no caso do Japão, os EUA posicionaram-se contra a Alemanha, em razão do impasse criado no Conselho, em 2003, sobre a invasão do Iraque, quando a Alemanha apoiava a França contra a posição estadunidense e pressionava a União Européia para opor-se à guerra.

Por outro lado, muitos países temem o peso excessivo do grupo europeu, com a entrada da Alemanha, a que também se opõe a Itália, por receio de isolamento na União Européia. No continente africano, não se resolve a questão da representação da África saariana, sendo natural que as duas maiores economias e potências sub-regionais, Nigéria e África do Sul, representassem o continente – posição de que discordam Argélia e Egito, este último convencido, ademais, de sua qualificação como candidato natural árabe e muçulmano. A União Africana apega-se, ademais, ao chamado *Consenso de Ezulwini*¹⁸⁰, que prevê dois assentos permanentes para o continente, com direito a veto, e cinco não permanentes (dois adicionais aos atuais), com que o Conselho passaria a ter 26 membros – um a mais que a posição brasileira,

¹⁷⁹ Discurso do Ministro de Estado das Relações Exteriores na Abertura da 60ª. AGNU. Nova York, 17 de setembro de 2005. Disponível em <http://www.un.int/brazil/speech/005d-CS-agnu-Open%20debate%201709.htm>

¹⁸⁰ Referência à cidade na Suazilândia, onde o comitê designado pela União Africana para estudar a questão da reforma do CSNU acordou a posição comum africana, que seria confirmada nas Cúpulas de Sirte, em julho de 2005, e Adis Abeba, em agosto de 2005.

conformada em projeto de resolução tabulado pelo G-4 (L.64), com vários co-patrocinios, em julho de 2005¹⁸¹.

Na Ásia, o Paquistão não teria estatura política para candidatar-se, mas se opõe à entrada de seu rival nuclear, a Índia, candidato natural, com um quinto da população do planeta e peso econômico e político consideráveis. Na América Latina, México e Argentina não aceitam que o Brasil assumira o único assento permanente que caberia à região. Além disso, outros países perguntam-se como poderiam entrar para o Conselho países pouco democráticos como o Egito (em que pese o desempenho pouco animador de alguns membros permanentes), ou países onde a corrupção perpassa toda a administração e a sociedade, como a Nigéria. Como a emenda à Carta requer dois terços dos 192 membros, o debate se alonga e nenhuma decisão foi tomada até hoje, apesar das oportunidades que se abriram com o grande projeto de reforma apresentado no “*Liberdade Mais Ampla*” e das chances de aprovação que possa ter tido o projeto L.64 do G-4 em julho de 2005:

*“Em retrospecto, percebe-se que, em conjunto, os meses de junho e julho de 2005 constituíram o período de maior nível de apoio ao G-4, e em que o projeto L.64 teve chances reais de ser aprovado e iniciar o processo efetivo de expansão do CS, com novos membros permanentes e não permanentes”.*¹⁸²

Sobretudo a oposição da China e dos Estados Unidos, que terão exercido inclusive influência determinante sobre a África, contribuiu para bloquear a reforma do Conselho de Segurança. O chamado “*coffee club*” ou “*Uniting for Consensus*”, grupo de países que defendem expansão apenas no número de membros não permanentes do CSNU, também trabalhou com afinco para que não fosse adiante a proposta do G-4. Assolado atualmente o Grupo pela “*tendência centrífuga*” do Japão, o “*recuo do apetite reformista*” da Alemanha de Angela Merkel e o “*desengajamento permanente*”¹⁸³ do novo Secretário-

¹⁸¹ Documento da ONU A/59/L.64, de 7 de julho de 2005, co-patrocinado por Afeganistão, Alemanha, Bélgica, Butão, Brasil, Dinamarca, Fiji, França, Geórgia, Grécia, Haiti, Honduras, Ilhas Salomão, Islândia, Índia, Japão, Kiribati, Látvia, Maldivas, Nauru, Palau, Paraguai, Polônia, Portugal, República Tcheca, Tuvalu e Ucrânia. O projeto foi reapresentado na 60ª. AGNU, tendo recebido o símbolo A/60/L.54, mas apenas por Alemanha, Brasil e Índia.

¹⁸² Relatório de Gestão do Embaixador Ronaldo Sardenberg (13 de março 2003 a 30 de junho de 2007) sobre a reforma do CSNU. Telegrama 1508 de Delbrasonu, de 29 de junho de 2007.

¹⁸³ Idem.

Geral Ban Ki-moon, parece difícil antever que volte a se estabelecer, no futuro próximo, oportunidade equivalente à de 2005.

A Comissão para Consolidação da Paz

Como se viu no capítulo anterior, o movimento para reformas que se vinha conformando há uma década ganhou impulso com a crise institucional provocada pela invasão unilateral (ou plurilateral, já que cerca de 40 países formaram, com os Estados Unidos, a “coalizão dos determinados”) do Iraque em 2003. Como se viu no capítulo anterior, o Secretário-Geral valeu-se do momento de crise da Organização para nomear, em 2004, o Painel de Alto Nível sobre “Ameaças, Desafios e Mudança”, com base em cujas recomendações publicaria seu relatório “Liberdade Mais Ampla”. No capítulo dedicado à consolidação da paz (parágrafos 114 a 119 de seu relatório)¹⁸⁴, Kofi Annan aderiu sem reservas à proposta do Painel de que fosse criada a Comissão para Consolidação da Paz (parágrafos 261 a 269 do relatório do Painel e recomendações 82 a 85 do Anexo I do mesmo documento)¹⁸⁵. O Secretário-Geral admitiu que

*“Our record of success in mediating and implementing peace agreements is sadly blemished by some devastating failures. Indeed, several of the most violent and tragic episodes of the 1990s occurred after the negotiation of peace agreements — for instance in Angola in 1993 and in Rwanda in 1994. Roughly half of all countries that emerge from war lapse back into violence within five years. These two points drive home the message: if we are going to prevent conflict we must ensure that peace agreements are implemented in a sustained and sustainable manner.”*¹⁸⁶

O Painel de Alto Nível apontara a existência de “brecha institucional” nas Nações Unidas: *“Our analysis has identified a key institutional gap: there is no place in the United Nations system explicitly designed to avoid State collapse and the slide to war or to assist countries in their*

¹⁸⁴ “*In Larger Freedom*”, Documento A/59/2005, de 21 de março de 2005, p. 31 e 32.

¹⁸⁵ Documento citado A/59/565, p. 69-70 e 89

¹⁸⁶ “*In Larger Freedom*”, documento citado, parágrafo 114.

transition from war to peace” (parágrafo 261)¹⁸⁷, que Kofi Annan endossaria em seu relatório:

“(...) at this very point there is a gaping hole in the United Nations institutional machinery: no part of the United Nations system effectively addresses the challenge of helping countries with the transition from war to lasting peace. I therefore propose to Member States that they create an intergovernmental Peacebuilding Commission, as well as a Peacebuilding Support Office within the United Nations Secretariat, to achieve this end.” (parágrafo 115)

Na verdade, a idéia fora ventilada desde o ano 2000, quando o relatório Brahimi propusera que se discutisse *“a plan to strengthen the permanent capacity of the United Nations to develop peace-building strategies and to implement programmes in support of those strategies”*¹⁸⁸.

A arquitetura institucional da ONU carecia, portanto, de órgão que se incumbisse de criar as condições mínimas necessárias não apenas ao alcance da paz, mas de certa qualidade de paz que se sustentasse no tempo. Tal órgão deveria ser capaz de evitar o colapso de Estados e a recorrência de conflitos e constituir a ferramenta das Nações Unidas para consolidar a paz durante e imediatamente após a conclusão das atividades típicas e eminentemente militares das operações de manutenção da paz, estendendo, assim, no tempo, a atenção dada pela Organização à reconstituição do tecido da paz.

No próprio documento, Kofi Annan indicou as funções específicas que deveria ter a nova Comissão e deu ênfase à captação de recursos externos e à coordenação de atividades na atuação pós-conflito, de um lado, do sistema das Nações Unidas e, de outro, entre a ONU e demais atores regionais, instituições financeiras, doadores e o Governo do país em questão:

“A Peacebuilding Commission could perform the following functions: in the immediate aftermath of war, improve United Nations planning for sustained recovery, focusing on early efforts to establish the necessary institutions; help to ensure predictable financing for early

¹⁸⁷ Os números referem-se alternadamente ao relatório do Painel e ao relatório do Secretário-Geral, conforme o contexto.

¹⁸⁸ Relatório Brahimi, documento citado, parágrafo 47 (d).

recovery activities, in part by providing an overview of assessed, voluntary and standing funding mechanisms; improve the coordination of the many post-conflict activities of the United Nations funds, programmes and agencies; provide a forum in which the United Nations, major bilateral donors, troop contributors, relevant regional actors and organizations, the international financial institutions and the national or transitional Government of the country concerned can share information about their respective post-conflict recovery strategies, in the interests of greater coherence; periodically review progress towards medium-term recovery goals; and extend the period of political attention to post-conflict recovery.”¹⁸⁹

A função preventiva da PBC fora prevista pelo Painel: *“The United Nations needs to be able to act in a coherent and effective way throughout a whole continuum that runs from early warning through preventive action to post-conflict peacebuilding”* (parágrafo 263) e *“the core functions of the Peacebuilding Commission should be to identify countries which are under stress and risk sliding towards State collapse; to organize, in partnership with the national Government, proactive assistance in preventing that process from developing further (...)”* (parágrafo 264), mas o Secretário-Geral discordaria daquela visão, talvez receoso de como os Estados membros receberiam um novo mecanismo com poderes para investigar a situação interna de países considerados ameaçados de colapso: *“I do not believe that such a body should have an early warning or monitoring function (...)”* (parágrafo 115). O SG preferiu, assim, deixar tal função a cargo do próprio ECOSOC, que além de trabalhar com a PBC na administração de situações de pós-conflito, deveria também *“reinforce its links with the Security Council in order to promote structural prevention”* (parágrafo 178).

De fato, durante o processo de negociação, apenas Brasil e África do Sul defenderiam a função preventiva da Comissão, embora a África do Sul não tenha ido adiante com a idéia, em razão da grande oposição levantada por outros países da África. A posição brasileira, por sua vez desprovida de quadro parlamentar que a favorecesse, deixar-se-ia moderar também pela posição dos países africanos, mais diretamente afetados pelo trabalho da Comissão.

¹⁸⁹ Idem, parágrafo 115.

Outro ponto em que o Secretário-Geral não acatou a sugestão do Painel – e, neste caso, para benefício da posição brasileira – foi o chamado “*locus institucional*” da Comissão, ou seja, sua linha de subordinação no organograma das Nações Unidas. O Painel propusera diretamente o estabelecimento de órgão subsidiário do Conselho de Segurança: “*We recommend that the Security Council, acting under Article 29 of the Charter of the United Nations and after consultation with the Economic and Social Council, establish a Peacebuilding Commission*” (parágrafo 263, grifo meu), ao passo que Kofi Annan, ciente da importância do equilíbrio entre os órgãos principais para a maioria dos Estados membros da Organização e, ele próprio, convicto defensor das prerrogativas do ECOSOC, propôs solução equilibrada: “*I believe that such a body would best combine efficiency with legitimacy if it were to report to the Security Council and the Economic and Social Council in sequence, depending on the phase of the conflict*” (artigo 117). Tal arranjo funcional não sobreviveria, como se verá, ao processo intergovernamental de negociação.

O Painel não recomendou composição específica para a Comissão, mas sugeriu, no parágrafo 265 de seu relatório, diretrizes para a definição do formato, tais como tamanho “razoavelmente pequeno”; que “além da representação do Conselho de Segurança”, o ECOSOC estivesse representado; e que representantes do país em consideração, dos principais países doadores, dos principais contribuintes de tropas e de organismos regionais fossem “convidados a participar das deliberações”. O diretor-gerente do Fundo Monetário Internacional e o Presidente do Banco Mundial e presidentes de bancos regionais de desenvolvimento também deveriam estar representados, em “nível adequado de representação” (“*appropriate senior officials*”).

O papel dessas instituições seria enfatizado por Kofi Annan (“*the participation of international financial institutions is vital*”), que anunciou, inclusive, haver iniciado “*discussions with them to determine how best they can be involved, with due respect for their mandates and governing arrangements*” (parágrafo 118).

O relatório do Secretário-Geral apoiaria a realização de reuniões específicas por país, sugerida pelo Painel e iria mais além, ao distribuir os elementos de composição entre dois formatos distintos de deliberação:

“The Peacebuilding Commission would be most effective if its core membership comprised a sub-set of Security Council members, a

similar number of Economic and Social Council members, leading troop contributors and the major donors to a standing fund for peacebuilding. In its country-specific operations, the Peacebuilding Commission should involve the national or transitional authorities, relevant regional actors and organizations, troop contributors, where applicable, and the major donors to the specific country". (parágrafo 117).

Nesse texto, Kofi Annan estava também propondo composição equilibrada entre o ECOSOC e o Conselho de Segurança (“*a sub-set of Security Council members, a similar number of Economic and Social Council members*”), ao contrário do que sugerira o Painel.

Os parágrafos 266 a 269 do relatório do Painel continham proposta de criação de Escritório de Apoio à Consolidação da Paz (“*Peacebuilding Support Office*”, PBSO), para assistir a Comissão em seu trabalho e assegurar consistência ao tratamento do tema no sistema das Nações Unidas: “*(...) and to ensure that the Secretary-General is able to integrate system-wide peacebuilding policies and strategies, develop best practices and provide cohesive support for field operations*”. O Painel também insistia na função preventiva de *peacebuilding*, ao indicar que o Escritório deveria submeter “*twice-yearly early warning analyses to the Peacebuilding Commission to help it in organizing its work*” (parágrafo 267), função que não foi retomada pelo Secretário-Geral.

O Fundo para Consolidação da Paz surgiu no relatório do Painel de Alto Nível com função específica de custear despesas de um governo recém-estabelecido e para complementar o financiamento de programas de reabilitação e reintegração das agências das Nações Unidas, na esteira de processos de desarmamento e desmobilização, que deveriam necessariamente ser incluídos nos orçamentos das operações de paz:

“The Security Council should mandate and the General Assembly should authorize funding for disarmament and demobilization programmes from assessed budgets. But these programmes will be ineffective without the provision of resources for reintegration and rehabilitation. Failure to successfully implement such programmes will result in youth unemployment and fuel the development of criminal gangs and violence and ultimately a relapse into conflict. A standing

fund for peacebuilding should be established at the level of at least \$250 million that can be used to finance the recurrent expenditures of a nascent Government, as well as critical agency programmes in the areas of rehabilitation and reintegration.” (parágrafos 227 e 228)

Kofi Annan, por sua vez, endossaria somente a primeira função do Fundo proposto pelo Painel: *“it would be valuable if Member States could at any stage make use of the Peacebuilding Commission’s advice and could request assistance from a standing fund for peacebuilding to build their domestic institutions for reducing conflict, including through strengthening the rule-of-law institutions”* (parágrafo 115). Note-se que, com tal linguagem, o Secretário-Geral estabelecia relacionamento funcional entre a Comissão e o Fundo – vínculo que seria afinal desfeito no decorrer do processo intergovernamental de negociação. As contribuições feitas ao Fundo serviriam de critério para candidatura de um país a membro da Comissão para Consolidação da Paz. O texto também pressupunha a possibilidade de um Estado membro acionar diretamente a Comissão, hipótese que só sobreviveu graças à insistência de poucos países, inclusive o Brasil.

Uma vez apresentada formalmente aos Estados membros, a proposta de criação da Comissão para Consolidação da Paz e de seus apêndices (que afinal se tornariam entidades independentes) consumiu oito meses de negociação intergovernamental e implicou complexidades inesperadas, em vista do amplo consenso prevalecente acerca da importância do estabelecimento do novo órgão. De certa forma, as negociações enfraqueceram a “ficção democrática” representada pela Organização: embora a estrutura de poder das Nações Unidas não seja estritamente democrática, em função da presença, desde a origem, de membros permanentes no Conselho de Segurança e no Conselho de Tutela¹⁹⁰ e do natural diferencial de poder entre os países (agravado pelo direito de

¹⁹⁰ A composição do Conselho de Tutela incluía os países administradores de territórios, demais membros permanentes do CSNU que não administrassem territórios, e outros países membros da ONU, em número suficiente para garantir paridade entre países que administravam e países que não administravam territórios. Depois de 1968, a AGNU decidiu que o Conselho seria formado apenas por países administradores de tutela e demais membros permanentes do CSNU. O último território tutelado (Palau) tornou-se Estado associado dos EUA em 1992, e Estado soberano em 1994. Hoje apenas os P-5 são membros do Conselho, que se reúne apenas protocolarmente, uma vez por ano.

veto no CSNU), a ficção democrática sustentava-se nos princípios prevaletentes na Assembléia Geral – cada país, grande ou pequeno, com direito a um voto de igual valor – e na composição do ECOSOC e órgãos subsidiários das Nações Unidas, que obedecem a rotatividade e distribuição geográfica equilibrada.

Claro está que quanto mais poder militar, econômico e político tenha um país, tanto maior sua capacidade de influenciar os demais no cenário internacional e, em particular, no âmbito multilateral, mas aqueles princípios democráticos asseguram previsibilidade e consistência estrutural ao sistema das Nações Unidas. A tendência à centralização de poder – no CSNU, como se viu no capítulo II, em relação à ONU como um todo; e em pequenos grupos de países mais influentes ou mais ricos, dentro do CSNU, dos demais órgãos principais, e das Comissões e órgãos subsidiários – foi claramente confirmada no processo de criação da Comissão para Consolidação da Paz.

As disputas políticas, batalhas de procedimento e negociações nem sempre transparentes resultaram, ademais, em forte deterioração da confiança entre Estados membros (sobretudo na linha Norte-Sul de desenvolvimento) e entre Estados membros e o Secretariado, percebido muitas vezes como instrumento de poder de países desenvolvidos, que detêm a maioria dos cargos-chave e a influência financeira. A “negatividade” gerada durante toda a negociação não terá sido necessariamente vã e pode ter contribuído para consolidar a associação de interesses entre países emergentes e potências sub-regionais, de estatura política média, como Brasil, México, África do Sul, Egito, Índia, Paquistão. Essa questão será examinada no capítulo VIII, da perspectiva de alternativas de concertação diplomática no âmbito multilateral.

As negociações de 2005 tinham como prazo final a inauguração da 60ª Assembléia Geral, em setembro, quando os Estados membros deveriam adotar o documento que ficaria conhecido como “*Outcome Document*” (Documento Final da Cúpula de 2005, Resolução 60/1 da Assembléia Geral¹⁹¹). O objetivo original da reunião de setembro era dar seguimento e renovado impulso às questões de desenvolvimento levantadas durante a Cúpula do Milênio, em 2000, mas as propostas de reforma institucional apresentadas

¹⁹¹ “2005 *World Summit Outcome*”. Documento Oficial da ONU A/RES/60/1, de 24 de outubro de 2005.

pelo Secretário-Geral Kofi Annan naquele março de 2005, ainda que bem vindas, terminariam suplantando a agenda de desenvolvimento e consumindo a maior parte do tempo e esforços das delegações. Na verdade, a interposição do 11 de Setembro entre o lançamento das Metas do Milênio e sua revisão em 2005 havia determinado mudança dramática na agenda global, agora inteiramente voltada para questões de segurança e combate ao terrorismo, em detrimento da agenda para o desenvolvimento.

V - O Brasil e a Criação da Comissão para Consolidação da Paz

A negociação para criação da PBC, proposta em dezembro de 2004 no relatório do Painel de Alto Nível e encampada pelo Secretário-Geral, passou ao debate entre as 191 delegações dos países membros das Nações Unidas¹⁹² em abril de 2005 e alcançaria, oito meses depois, resultado aquém do desejável – da perspectiva do Brasil, dos países latino-americanos e de países em desenvolvimento de diferentes regiões, que se uniram na defesa de princípios de representação democrática e legitimidade institucional.

Para além da complexidade inerente a negociações entre numerosos atores com interesses variados e muitas vezes díspares, o processo negociador nas Nações Unidas vem-se tornando mais hermético, com acertos de bastidores entre os países mais influentes, depois apresentados aos Estados membros como o “consenso possível”, para sua aprovação protocolar.

As grandes potências também detêm forte poder de influência sobre países menores, dependentes de assistência econômica e militar. No caso especial dos Estados Unidos, embora contribuam menos para os orçamentos da Organização do que seria matematicamente correto (se aplicada a fórmula válida para os demais países), sua contribuição é ainda assim imensa – ou seja, além de sua capacidade de influência direta sobre países menores, o volume de sua

¹⁹² Desde então Montenegro tornou-se independente da Sérvia e aceitou a condição de Estado membro da ONU.

contribuição às Nações Unidas configura poder de pressão política adicional sobre a solvência mesma da Organização: os EUA sempre podem deixar de pagar sua parte, como aconteceu no passado, e paralisar a Organização.

As atividades de longo prazo para consolidação da paz, o investimento nos alicerces e na sustentabilidade da paz faziam parte da posição brasileira tradicional no âmbito das negociações sobre operações de paz e constavam da *Agenda para o Desenvolvimento*, aprovada pela AGNU em junho de 1997. Resultado de iniciativa de Brasil e Índia para direcionar o foco institucional para questões de desenvolvimento (inclusive no contexto da consolidação da paz pós-conflito) em face da constatação de ênfase excessiva em questões de segurança *stricto sensu*, a *Agenda para o Desenvolvimento* não recebeu, entretanto, a atenção devida.

Em 1999, como continuidade àquela iniciativa, o ECOSOC aprovava a criação – sugerida também pelo Brasil – do Grupo Consultivo Ad-Hoc para o Haiti, que deveria estimular a assistência internacional e o desenvolvimento do país. O Conselho de Segurança endossaria no mesmo ano a iniciativa do Secretário-Geral de estabelecer Escritório da ONU em Guiné-Bissau (UNOGBIS) com mandato para consolidar a paz e o estado de direito e assistir na organização de eleições. Em 2002, o ECOSOC criaria o Grupo Ad-Hoc para Guiné-Bissau, também com participação brasileira. Os Grupos *Ad-Hoc* do ECOSOC para países em situação de conflito¹⁹³ constituíram precursores da Comissão para Consolidação da Paz. Da perspectiva brasileira, no contexto de negociação da Comissão para Consolidação da Paz, cabia promover participação intensa do ECOSOC no órgão e conter o avanço do Conselho de Segurança (órgão naturalmente restrito e pouco representativo) sobre temas tradicionalmente da alçada dos demais órgãos principais da ONU.

Para além do interesse de princípio do Brasil na criação da Comissão, a negociação viria a confirmar espaço de concertação diplomática que se vem firmando no horizonte da política externa: a cooperação com países emergentes de outras regiões, neste caso com Egito, Índia e Paquistão, a que possivelmente se teria reunido a África do Sul, não fosse a peculiar circunstância de que seu Representante Permanente em Nova York fora indicado pelo Presidente da

¹⁹³ Na resolução 2002/1, o ECOSOC estabeleceu os parâmetros para a criação de grupos de assistência a países emergentes de conflitos na África, com o objetivo de identificar as necessidades humanitárias e econômicas desses países e elaborar um programa de apoio de longo prazo, que começasse com a integração de assistência humanitária e desenvolvimento.

Assembléia-Geral para dirigir as sessões informais de consultas sobre a PBC¹⁹⁴. Atualmente e no longo prazo, a capacidade de articulação com países emergentes nos fóruns multilaterais, como ocorrera na formação do G-20¹⁹⁵ nas negociações da Organização Mundial do Comércio, deverá representar para o Brasil via de particular interesse para promoção de sua agenda em favor da interdependência entre desenvolvimento e paz.

O Brasil foi particularmente ativo nas extensas negociações que resultaram na criação da PBC – o que não significa que se tenha podido conformá-la de maneira ideal. As reformas da Organização têm significado especial para o País, um dos 52 fundadores das Nações Unidas – sobretudo quando se abrem oportunidades para revisão da Carta de São Francisco, que poderiam ensejar reforma e expansão do Conselho de Segurança, como se cogitava no início do processo de reforma de 2005.

Seria, entretanto, um erro julgar que apenas essa faceta da reforma proposta por Kofi Annan interessava ao Brasil. Muitas outras, entre elas a Comissão para Consolidação da Paz, conformavam posições consistentemente defendidas pelo País ao longo de sua atuação multilateral. No caso específico da consolidação da paz, a posição brasileira evoluíra, desde que os primeiros conflitos intra-nacionais passaram a ser tratados pela ONU, para cada vez mais clara defesa de ações preventivas, da interdependência entre desenvolvimento social e paz, e da necessidade de investir mais atenção e recursos no tratamento das causas fundamentais dos conflitos. Em discurso de novembro de 1999 no Conselho de Segurança, o Representante Permanente notava que

“There is no single formula for conflict prevention. Preventive actions, thus, are to be taken after an assessment of the specifics of each situation.

¹⁹⁴ A posição de “facilitador” nas negociações e na elaboração de projetos de resolução neutraliza, ou inibe, a defesa de posição individual do país, que se vê compelido a manter-se como parte neutra no debate.

¹⁹⁵ O Ministro Celso Amorim ressaltou o importante papel do G-20, como forma de proteção das suas economias, num cenário onde “os países desenvolvidos atuavam de forma a dividir os países em desenvolvimento e com isso operavam de modo a jogar uns contra os outros, particularmente contra os países africanos, os mais pobres”. “Conseguimos unir países com estruturas muito diversas na sua estrutura produtiva, mas que sofrem com os mercados fechados dos países ricos e com os elementos de distorção no comércio internacional, como são os subsídios”. Palestra no 9º Congresso da Central Única dos Trabalhadores, São Paulo, 5 a 9 de junho de 2006. Disponível em http://perso.wanadoo.es/filastin_alhurra/Celso_Amorim_na_CUT_pt.pdf

*If we are to develop an encompassing strategy, it will no doubt have to be based on a deep understanding of the multiple root causes of conflict”*¹⁹⁶

O Brasil encampou, portanto, a idéia de criar a Comissão, por seu mérito intrínseco – suprir a deficiência do sistema na prevenção de conflitos e na consolidação da paz pós-conflito – e pelo atrativo adicional de servir de elemento catalisador de reformas mais profundas. As atividades típicas de consolidação da paz, o investimento na sustentabilidade da paz – como combate à pobreza, ocupação econômica para os jovens, capacitação e reintegração social de ex-combatentes, promoção dos direitos humanos, combate ao tráfico de armas pequenas – faziam parte da posição brasileira no âmbito da negociação dos mandatos das operações de paz. Em seus dois últimos mandatos como membro eleito no Conselho de Segurança (1998-99 e 2004-05), em particular, essa evolução da posição brasileira é bastante nítida. Entre 2004-05, o país conseguiu reunir consenso suficiente no âmbito do Conselho para que questões relacionadas a desenvolvimento passassem a ser incluídas de forma sistemática, ainda que nem sempre com a mesma ênfase, nos mandatos das operações de paz. O Presidente Lula indicou, em discurso ao Conselho de Segurança em 14 de setembro de 2005, que

*“We must prevent terror from breeding in hotbeds of hopelessness. We must reject prejudice and discrimination, whatever their guise or pretext. In combating irrational violence, the best means at our disposal are the promotion of a culture of dialogue, the promotion of development and the unyielding protection of human rights.”*¹⁹⁷

O Ministro Celso Amorim tem reiterado, igualmente, sobretudo a partir da experiência brasileira no Haiti, a importância do tripé segurança/reconciliação/reconstrução para a sustentabilidade da paz:

“(...) a participação inédita do Brasil, bem como de outros países sul-americanos, no Haiti não se dá apenas em termos de tropas: trata-se de uma missão de estabilização diferente das anteriores, que, no

¹⁹⁶ Intervenção do Embaixador Gelson Fonseca Junior no CSNU, sessão formal de 29 de novembro de 1999 sobre “O Papel do Conselho de Segurança na Prevenção de Conflitos”. Disponível em www.un.int/brazil/speech/99d-gfj-csnu-prevention-of-conflicts.htm

¹⁹⁷ <http://www.un.int/brazil/speech/005d-lils-60CSNU-THREATS%20TO%20INTPEACE%201409.htm>

nosso entendimento, se deve assentar sobre um tripé: a promoção da estabilização pela via da força de paz; o diálogo entre as diversas facções políticas; e a capacitação institucional, social e econômica do país. Não haverá reconciliação e paz no Haiti se não adotarmos essa perspectiva integrada” (Amorim, 2005).

Recorde-se, conforme referido no capítulo II, o conflito de competências entre o Conselho de Segurança e o ECOSOC no que se refere a atividades ligadas a desenvolvimento; o Brasil advoga a inclusão de atividades de consolidação da paz nos mandatos de operações de manutenção da paz para evitar ruptura no processo de pacificação sustentável de país emergente de conflito e advoga participação mais ativa do ECOSOC na conformação das operações de paz, assim como a revitalização do órgão.

A subordinação da nova Comissão não só ao Conselho de Segurança, como também ao ECOSOC, como propusera o Secretário-Geral, convinha perfeitamente à posição brasileira, mas resultaria em intermináveis discussões na Assembléia Geral. A polêmica surgira já na elaboração do relatório do Painel de Alto Nível e somente por muita insistência do perito brasileiro, Embaixador João Clemente Baena Soares, fora possível reter, ainda que de forma branda, a alusão ao ECOSOC (parágrafo 263): “*We recommend that the Security Council, acting under Article 29 of the Charter of the United Nations and after consultation with the Economic and Social Council, establish a Peacebuilding Commission*”¹⁹⁸.

Nas negociações que se seguiram, Estados Unidos, Reino Unido, França, China e Rússia (os P-5) brigariam até o fim pela exclusividade de subordinação da Comissão ao Conselho de Segurança, como órgão subsidiário, criado ao abrigo do artigo 29 da Carta das Nações Unidas: “O Conselho de Segurança poderá estabelecer órgãos subsidiários que julgar necessários para o desempenho de suas funções”. Nessa batalha enfrentavam-se diretamente os “ocidentais” e os países em desenvolvimento, preocupados em fortalecer os órgãos mais democráticos das Nações Unidas, como a Assembléia Geral e o ECOSOC. O exame do processo negociador que culminou na criação da Comissão para Consolidação da Paz contribuirá para a compreensão dos antagonismos que persistem até hoje no seio do novo órgão e dificultam sua operação.

¹⁹⁸Documento citado A/59/565, p.69.

Negociação do Documento Final da Cúpula de 2005

O projeto de Documento Final da Cúpula foi examinado, inicialmente, em reuniões informais promovidas pelo Presidente da Assembleia Geral, o gabonês Jean Ping, antes que se passasse à negociação por temas (“clusters”), para os quais indicaria para atuar como “facilitadores”, Representantes Permanentes de vários países. Durante os meses de abril e maio de 2005, as delegações reuniam-se em longas sessões plenárias informais na Assembleia Geral e discursavam de forma genérica sobre suas posições. No primeiro debate, em 6 de abril, o Brasil defendeu os princípios básicos de sua posição sobre a atuação das Nações Unidas na preservação da segurança coletiva e indicou, especificamente sobre a Comissão para Consolidação da Paz, que deveria reportar-se tanto ao Conselho de Segurança, quanto ao ECOSOC:

“Threats to peace and security include not only international war and conflict but also civil violence, organized crime, terrorism, poverty and deadly infectious diseases. This new concept of collective security can help provide the tools needed to meet the most compelling contemporary threats to humanity.

The UN must be more effective in preventing conflict and reducing the risk and prevalence of war by addressing their root causes. Prevention must be central in our efforts, and this would necessarily include combating poverty and promoting sustainable development.

The proposed establishment of a Peace-building Commission is a concrete expression of such a vision. Brazil has for a long time affirmed the need that due consideration be paid to transitional processes, from post-conflict to sustainable peace. We view positively the functions foreseen by the Secretary-General for such a Commission, as set out in paragraph 115. We believe that the Commission, in order to bring together the objectives of peace, security and development, should respond to both the Security Council and the ECOSOC, in a sequential manner, depending on the phase of the conflict.”¹⁹⁹

Em seguida, cada facilitador passou a trabalhar em grupos temáticos, abertos à participação de todas as delegações. Logo ficaria claro, entretanto,

¹⁹⁹ Telegrama 819 de Delbrasonu, de 07 de abril de 2005.

que a negociação não poderia avançar, nesse formato, com a velocidade necessária para produzir resultados concretos até setembro de 2005. Como é comum em grandes negociações multilaterais e pluritemáticas, o processo foi ganhando sentido de urgência e perdendo transparência. Em agosto, a negociação complicou-se sensivelmente com a apresentação das 700 emendas dos Estados Unidos e o Presidente Jean Ping escolheu então um grupo restrito de países para examinar todos os temas, na expectativa de que produzisse texto que pudesse contar com o apoio subsequente de toda a *membresia* das Nações Unidas.

Inicialmente, as negociações do grupo eram abertas a “ouvintes” de outros países, mas as pequenas salas deliberadamente escolhidas para os trabalhos não comportavam todos os Estados membros. As delegações passaram a enfrentar o constrangimento de ter seu acesso impedido por agentes de segurança das Nações Unidas, instruídos a permitir a entrada de apenas dois delegados por país – e não havia lugar para todos os países – o que gerou grande insatisfação e desconfiança quanto à legitimidade do processo de negociação.

Premido pelo tempo e por pressão dos países mais influentes, Ping decidiu afinal instituir reuniões fechadas, entre países selecionados. Os países excluídos poderiam teoricamente rever as decisões tomadas, no estágio subsequente, quando o projeto de resolução lhes fosse apresentado – o que, na prática, dificilmente acontece nesse tipo de negociação pluritemática: os negociadores invariavelmente esgotam o tempo de que dispõem e prevalece o pressuposto de que, embora sem mandato específico para tanto, o grupo restrito de países representaria, *lato sensu*, os interesses dos demais. Quando o resultado é finalmente apresentado, nenhum país ausente da fase anterior tem “estatura política” para reabrir as discussões, embora algumas delegações sempre apresentem seus protestos e deixem registrada insatisfação com a falta de transparência.

Sistemas de negociação dessa natureza vêm-se tornando comuns nas Nações Unidas, sobretudo por pressão de países mais influentes, que buscam obter decisões rápidas e revelam menor comprometimento relativo com a legitimidade das decisões tomadas. Também é freqüente a utilização de táticas de postergação, em que se procura deixar para a última hora as grandes decisões, de forma que a pressão do tempo e o ônus da falta de resultado recaiam sobre as delegações que se opõem às propostas. Cabe notar que os países desenvolvidos contam com uma vantagem extraordinária, muitas vezes

ignorada quando se estudam grandes negociações multilaterais: a estrutura das delegações. Ao dispor de maior número de delegados e de maior infraestrutura operacional e técnica, inclusive pessoal de apoio e de pesquisa, as delegações dos países mais ricos são muito mais versáteis e bem preparadas para lidar com o tratamento simultâneo de vários temas e com cenários cambiantes de negociações. Enquanto o delegado de um país pequeno move-se de sala em sala para acompanhar temas inteiramente diversos, as missões dos países desenvolvidos dispõem normalmente de mais de um delegado para seguir cada tema, além de suficiente pessoal de apoio na sede.

A existência de blocos coesos de países facilita ainda mais a negociação para os países mais ricos, como tipicamente o CANZ (Canadá, Austrália e Nova Zelândia) e a União Européia (UE), em que os delegados operam com certa divisão de trabalho. No caso da UE, a presidência tem a palavra, mas o trabalho de base sobre cada tema é feito por um país designado e as delegações reúnem-se regularmente para concertar posição comum. O CANZ, como inclui apenas três países, decide caso a caso quem deverá negociar o quê. Países médios, como o Brasil e a maioria dos países da América do Sul, dispõem normalmente de número suficiente de delegados para cobrir os diversos temas, mas se ressentem de falta de estrutura de apoio nas missões.

O grupo restrito de países escolhidos pelo Presidente Ping incluía aqueles mais ativos na negociação e/ou com maior poder de facilitar o processo ou dificultá-lo em fase posterior. Assim, estavam presentes Estados Unidos, Japão, Reino Unido (que presidia a União Européia), México, Brasil, Jamaica (que presidia o “Grupo dos 77 e China”), Malásia (que presidia o “Movimento Não Alinhado”), Cuba, Egito, Irã. Mudavam os facilitadores, conforme o tema, e mantinham-se as delegações dos mesmos países. No caso da PBC, o Representante da África do Sul, Embaixador Dumisani Kumalo, fora escolhido para dirigir a negociação.

Entre junho e setembro, em seguida a cada grande rodada de negociações, três projetos de resolução, ditos “projetos de documento final”, foram publicados oficialmente e dois, circulados informalmente pelo Presidente da Assembléia Geral²⁰⁰ – além de várias versões de última hora, na véspera da

²⁰⁰ “Draft outcome document of the high-level plenary meeting of the General Assembly of September 2005 submitted by the President of the General Assembly”: Documentos A/59/HLPM/CRP.1, de 8 de junho de 2005; A/59/HLPM/CRP.1/Rev.1, de 22 de julho de 2005; e A/59/HLPM/CRP.1/Rev.2, de 10 de agosto de 2005; Em 6 e 12 de setembro, novas versões foram circuladas informalmente, além de várias outras nos momentos finais das negociações.

abertura da Cúpula. Os “Documentos Ping” circulavam em paralelo numerosos projetos específicos por tema, apresentados por países individuais, por grupos de países ou pelo facilitador de cada tema. Em vista do escopo deste trabalho, a negociação da resolução *omnibus* adotada em 16 de setembro de 2005 (*Documento Final*) será examinada apenas da perspectiva da criação da Comissão para Consolidação da Paz.

Nas negociações sobre o “*cluster*” dedicado à PBC, o cerne do debate manteve-se sobre dois pontos:

(i) linha de subordinação (ou “*locus*” institucional) – cabia determinar se a Comissão deveria subordinar-se (a) apenas ao Conselho de Segurança; (b) ao ECOSOC; (c) à Assembléia Geral; (d) aos três; ou (e) apenas ao Conselho de Segurança e ao ECOSOC e, nessa hipótese, em paralelo ou em seqüência;

(ii) composição – os países da ONU deveriam decidir quantos membros deveria ter a Comissão e de que forma seriam selecionados. Isso implicava definir categorias de membros e decidir quantos membros seriam provenientes de cada categoria (Conselho de Segurança e ECOSOC, por exemplo). Incluía-se também nesse ponto o debate sobre a distribuição regional dos assentos.

Os dois pontos sustentaram o atrito de posições e, da perspectiva brasileira, a batalha por uma Comissão democrática, legítima, representativa e efetiva, desde o início da negociação do *Documento Final*, em abril de 2005, até a adoção simultânea, em 20 de dezembro, das três resoluções de nascimento da PBC, duas no Conselho de Segurança e uma na Assembléia Geral.

A maioria das delegações dos países latino-americanos demonstrava pouco interesse efetivo nas negociações da Comissão para Consolidação da Paz – seja em razão do cálculo político de que o assunto não seria suficientemente importante para justificar confrontação direta com europeus e/ou com os Estados Unidos, seja porque suas delegações em Nova York não eram grandes o suficiente para permitir igual grau de dedicação à miríade de temas em debate. As delegações viam-se forçadas a priorizar os temas da reforma de maior interesse imediato para os respectivos países.

Digna de nota é a peculiar situação, naquele momento, do Grupo do Rio. O Grupo fora reconhecido como importante parte negociadora em

questões institucionais desde o intenso debate para revisão da escala de contribuições dos Estados membros, em 2000, quando o Brasil terminara absorvendo grande parte do percentual deduzido da cota dos Estados Unidos. O Grupo voltara a assumir perfil alto em 2003, na negociação do orçamento 2004-2005, quando conseguira conciliar posições extremas adotadas, de um lado, pelo Grupo Africano e, de outro, pelo chamado “Grupo da Europa Ocidental e Outros” (WEOG), que inclui União Européia, Estados Unidos, Japão, Canadá, Nova Zelândia e Austrália e conforma o grupo de “ocidentais”, a que se associam os Estados da chamada Europa Oriental (grupo em que ainda estão, para efeitos de distribuição regional na ONU, muitos países que agora fazem parte da União Européia ou estão em processo de acesso ao bloco).

Durante a negociação da reforma de 2005, entretanto, o Grupo do Rio viu-se desarticulado em razão de mudanças na delegação da Venezuela em Nova York. O Presidente Hugo Chávez havia indicado novo Representante Permanente e todos os diplomatas foram substituídos. A nova equipe adotou posição de completa intransigência com relação ao processo de reforma, rejeitando o uso de termos consagrados, como o “império da lei”, por alegadas implicações imperialistas, e recusando-se a negociar diversos temas – o que impediu que o Grupo do Rio concertasse posição e atuasse como bloco.

A posição do Brasil nesse contexto merece análise detida. Tradicionalmente moderada e conciliadora, a atuação diplomática brasileira em foros multilaterais procura ressaltar interesses regionais coincidentes e trabalhar em bloco na construção de consenso – não só porque as negociações são facilitadas dessa forma, mas também pelo ganho de legitimidade que decorre do processo. No caso da criação da Comissão para Consolidação da Paz, além da inviabilidade de operar com o Grupo do Rio, a inflexibilidade dos países ocidentais, sobretudo países muito influentes como França, Estados Unidos e Reino Unido, exigia coalizão de forças que contrapusesse resistência suficiente. O Brasil viu-se muitas vezes compelido, por falta de espaço negociador, a associar-se a países de tradição multilateral mais intransigente, como Irã, Egito, Argélia ou Paquistão.

A questão da representatividade na Comissão, entretanto, afetava diretamente a América Latina e países como Chile e Uruguai defendiam posição semelhante à brasileira – tanto em questões de princípio, como de interesse

nacional direto. Naquele estágio das negociações, com tamanha diversidade de temas em consideração, não era tampouco factível mobilizar grupos maiores, como o GRULAC ou o G- 77. Ainda que muitos países menores pertencentes a esses grupos fossem simpáticos aos princípios defendidos pelos latino-americanos, a estrutura de suas missões inviabilizava atuação efetiva na questão da Comissão para Consolidação da Paz.

O Brasil identificou dois pontos prioritários para sua atuação (relacionados aos dois pontos-chave da negociação, referidos acima – *locus* institucional e composição): evitar que a Comissão fosse criada como órgão subsidiário do Conselho de Segurança (artigo 29 da Carta) e garantir espaço suficiente de participação para os países em desenvolvimento e, em particular, para os países latino-americanos, em sua composição. Chile e Brasil formaram frente de oposição às propostas ocidentais, a que depois se reuniram Argentina, Uruguai, Guatemala, México e Bolívia.

Quanto à localização funcional da Comissão (linha de subordinação), acreditava a delegação brasileira que o ECOSOC, apesar da necessidade de reforma e revitalização de seus procedimentos, deveria ter papel tão relevante no trabalho da PBC quanto o Conselho de Segurança. O relatório do Secretário-Geral, como se viu no capítulo IV, havia proposto que a Comissão se reportasse, seqüencialmente e conforme a fase do conflito, ao ECOSOC e ao Conselho de Segurança. Também recomendava que o novo órgão fosse formado com número semelhante de membros do Conselho de Segurança e do ECOSOC, além de países que fossem grandes contribuintes de tropas e contribuintes para um fundo permanente de consolidação da paz (o documento de Kofi Annan não fazia referência aos grandes contribuintes financeiros para os orçamentos da Organização como um todo; a categoria “evoluiria” nesse sentido durante a negociação do *Documento Final* e beneficiaria os países mais ricos).

Sobre composição, era necessário garantir que o *Documento Final* não limitasse excessivamente o tamanho da Comissão, de forma que houvesse espaço para participação dos países latino-americanos, que, não sendo grandes contribuintes de tropas (apenas o Uruguai aparece na lista dos dez maiores), nem grandes contribuintes financeiros, poderiam ver-se excluídos dos trabalhos da Comissão. Cumpria, na visão brasileira, garantir participação ao maior número possível de países em desenvolvimento e buscar equilíbrio na distribuição geográfica dos membros, como é a praxe em órgãos das Nações Unidas.

A participação de países em desenvolvimento de maneira geral estaria garantida pela inclusão das categorias de contribuintes de tropas (os maiores são Paquistão, Bangladesh, Índia, Nigéria e Gana – ver Anexo III) e pela própria participação do país-tema. A dificuldade residia, então, em garantir espaço para a América Latina. O Brasil defendia, ademais, composição ampla (35 membros) e eleições em todas as categorias, por questão de princípio – apenas uma composição mais ampla permitiria representação regional adequada. O princípio eletivo não só seria ideal, mas coerente com todo o discurso das Nações Unidas – e dos países desenvolvidos – sobre democracia. Mas mero exercício de realismo político leva à constatação de que, na prática, nem os países mais democráticos apreciam sem reservas toda e qualquer iniciativa ou resultado democrático.

O grupo ocidental desejava, por sua vez, manter o órgão restrito a 20 países membros (cinco de cada categoria) e limitar as categorias de membros àsquelas previstas no documento do Secretário-Geral (Conselho de Segurança, ECOSOC, contribuintes financeiros e contribuintes de tropas), bem como garantir que os cinco membros provenientes do Conselho de Segurança fossem os P-5. O termo “inadministrável” (“*unwieldy*”) foi repetido exaustivamente para fundamentar o argumento de que, com mais de 20 membros, o órgão não poderia ser eficiente. O critério eletivo era admitido pelos países ocidentais apenas na categoria ECOSOC.

Não havia acordo possível e às vésperas da data-limite de 16 de setembro, sob o argumento de que a Comissão deixaria de ser criada pela “intransigência” de uns poucos países, o Reino Unido produziu texto resumido (“*harvest text*”), apresentado como o consenso possível. Com ajustes menores, esse texto britânico é o que aparece hoje no Documento Final da Cúpula (Resolução 60/1, parágrafos 97 a 105). O Brasil acompanhou a decisão, por absoluta inexistência, àquela altura, de tempo para negociação de texto alternativo e de espaço político (ou quadro parlamentar) para impedir o consenso.

Consoante esse texto, portanto, o *Documento Final* ignorou a polêmica sobre a linha de comando da Comissão, ao determinar que o resultado de suas discussões e recomendações fosse tornado público em documentos oficiais das Nações Unidas²⁰¹ (o que, de resto, sempre foi prática corrente), e ao evitar indicar a quem deveria reportar-se diretamente a Comissão.

²⁰¹ Artigo 99 do Documento A/RES/60/1.

Originalmente, esperava-se que o *Documento Final* fosse suficiente para implementar a decisão de criar a Comissão para Consolidação da Paz, mas o texto britânico era tão vago que ficou imediatamente claro que, para funcionar, a PBC exigiria nova resolução, onde, estava claro, aflorariam exatamente os mesmos pontos de atrito das negociações anteriores.

O *Documento Final* consagrou as quatro categorias de membros esboçadas pelo Painel e definidas pelo Secretário-Geral, embora a categoria de contribuintes financeiros tenha sido ampliada para incluir grandes contribuintes aos orçamentos da ONU e doadores em geral para as agências, fundos e programa das Nações Unidas (e não apenas ao fundo para consolidação a paz). Na fase final da adoção da resolução subsequente, pequeno grupo de países, inclusive o Brasil, conseguiria acrescentar uma quinta categoria, de membros eleitos para a PBC pela Assembleia Geral.

Ao buscar contornar temas polêmicos, a linguagem do *harvest text* britânico, incluída no *Documento Final*, deixou de determinar como se formaria o órgão. O texto prevê apenas que a Comissão deveria reunir-se em várias configurações, dentre as quais o formato “específico por país” (“*country-specific meetings*”) – reuniões que se organizariam “a convite do Comitê Organizacional”. O comitê seria definido no parágrafo 101 subsequente:

“The Peacebuilding Commission should have a standing Organizational Committee, responsible for developing its procedures and organizational matters, comprising:

- (a) Members of the Security Council, including permanent members;*
- (b) Members of the Economic and Social Council, elected from regional groups, giving due consideration to those countries that have experienced postconflict recovery;*
- (c) Top providers of assessed contributions to the United Nations budgets and voluntary contributions to the United Nations funds, programmes and agencies, including the standing Peacebuilding Fund, that are not among those selected in (a) or (b) above;*
- (d) Top providers of military personnel and civilian police to United Nations missions that are not among those selected in (a), (b) or (c) above.”*²⁰²

²⁰² Ibid., artigo 101.

Conforme o *caput*, o comitê organizacional da Comissão para Consolidação da Paz seria “permanente e responsável por desenvolver seus procedimentos e questões organizacionais”. Essa linguagem fundamentaria mais tarde o argumento ocidental de que o comitê constituía órgão meramente burocrático, cuja pequena importância relativa não justificaria a “polêmica” sobre sua composição, levantada pelo Brasil e outros parceiros de negociação. Entretanto, em referência circular, o *Documento Final* definira o comitê em função da Comissão e a Comissão em função do comitê, ou seja, não continha definição propriamente da Comissão. Tratara apenas de seus “*country-specific meetings*”, a serem convocados caso a caso pelo comitê organizacional, com a participação, “além de membros do comitê”, de representantes do país em questão, países envolvidos direta ou indiretamente no esforço de reconstrução, os maiores contribuintes financeiros e contribuintes de contingentes militares e policiais para aquele país, altos representantes da ONU e instituições financeiras regionais ou internacionais pertinentes (artigo 100). Não havia, portanto, resposta para a pergunta – em que consistia, afinal, a Comissão para Consolidação da Paz propriamente dita? Para todos os efeitos, portanto, quando nos referimos à Comissão para Consolidação da Paz, estamos referindo-nos a esse comitê organizacional e também às reuniões específicas por país, já que a referência circular manteve-se na resolução subsequente.

A partícula “*the*” no parágrafo dedicado à composição do comitê organizacional, categoria Conselho de Segurança, representou grande dificuldade nas negociações, que surgiu durante a discussão do *Documento Final* e se desdobraria até a adoção da última das três resoluções que criaram a PBC, em dezembro de 2005. Com o apoio de vários países, a delegação brasileira evitou que o artigo fosse incluído no texto que estabelecia a categoria de “membros do Conselho de Segurança, incluindo permanentes” (e não, “incluindo *os* permanentes”). A presença do artigo garantiria presença automática e permanente, na PBC, não só de alguns, mas de todos os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança. O artigo foi retirado do texto do *Documento Final* (alínea “a” do parágrafo 101, transcrito acima), mas retornaria na fase seguinte.

Em uma das numerosas rodadas de “consultas informais” entre todos os Estados membros, durante a negociação do texto da resolução específica que daria forma final à PBC, o delegado russo lançou o argumento de que os países deveriam evitar debates semânticos fúteis e manter toda a linguagem

acordada no *Documento Final*. Sugeriu que fosse inserido o artigo “os” diante da expressão “membros permanentes”, na frase “sete membros do Conselho de Segurança, inclusive [os] membros permanentes (...)”. A delegação brasileira assegurou seu apoio à delegação russa, no sentido de evitar debates semânticos desnecessários e manter, nesse tema, a linguagem acordada no *Documento Final*. Ou seja, não incluir o artigo “os”, que alteraria completamente o sentido da frase e significaria dar participação automática aos P-5 na Comissão para Consolidação da Paz. Como se verá, manobra de última hora dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança reverteria, nos momentos finais da última fase da negociação, o consenso alcançado no *Documento Final* e na resolução que se seguiu.

Os 178 parágrafos do Documento Final da Cúpula de 2005, negociados de abril a setembro de 2005, seriam endossados por 150 Chefes de Estado que compareceram ao evento e conformariam a primeira resolução do sexagésimo período de sessões da Assembleia Geral das Nações Unidas – na simbologia da ONU, documento A/RES/60/1. Seu artigo 97 diz:

“Emphasizing the need for a coordinated, coherent and integrated approach to post-conflict peacebuilding and reconciliation with a view to achieving sustainable peace, recognizing the need for a dedicated institutional mechanism to address the special needs of countries emerging from conflict towards recovery, reintegration and reconstruction and to assist them in laying the foundation for sustainable development, and recognizing the vital role of the United Nations in that regard, we decide to establish a Peacebuilding Commission as an intergovernmental advisory body.”

A resolução determinava, em seu artigo 105, que a Comissão para Consolidação da Paz começasse a operar no máximo até 31 de dezembro de 2005.

Negociação da Resolução 60/180 da Assembleia Geral²⁰³

A negociação que se seguiu ao *Documento Final* foi um desgastante *déjà-vu* do processo anterior. O objetivo dessa fase era adotar resolução

²⁰³ Cópias das resoluções constitutivas da PBC estão reproduzidas nos anexos IV, V e VI.

que, fundamentalmente baseada no texto do *Documento Final*, fosse específica o suficiente para permitir o funcionamento imediato da Comissão para Consolidação da Paz. Em fins de setembro de 2005, a reforma do Conselho de Segurança – tema da reforma das Nações Unidas que mais despertara interesse do público e das delegações – arrefecera e parecia destinada ao insucesso; por sua vez, a criação do Conselho de Direitos Humanos também estava bloqueada em impasses políticos; a negociação da PBC parecia ser a única área com alguma chance de manter o impulso da reforma e produzir resultado concreto e visível antes do fim de 2005.

O novo presidente da Assembleia Geral, o sueco Jan Eliasson, nomeou co-facilitadores para a negociação da PBC, os Embaixadores da Dinamarca e da Tanzânia, que passaram a organizar sessões informais de debates em que os países voltavam a declarar suas posições de princípio e fundamentá-las com os mesmos argumentos conhecidos de todos. A oposição de idéias mantinha-se inalterada. A única novidade é que os países ocidentais desejavam “criar” a Comissão para Consolidação da Paz no corpo da resolução que se começava a discutir e posicioná-la funcionalmente sob a égide do Conselho de Segurança, ao passo que a maioria dos demais países argumentava que o órgão fora criado pela resolução anterior (*Documento Final*) e restava definir-lhe os parâmetros de atuação e torná-la operacional.

Por sua vez, as informações que deveriam provir do Secretariado, como listas consolidadas de todos os países, organizadas, de um lado, em ordem decrescente de contribuição aos vários orçamentos e fundos, agências e programas da ONU, e, de outro, em ordem decrescente de contribuição de tropas e policiais, não eram produzidas, apesar de reiteradas solicitações das delegações, inclusive do Brasil, o que contribuiu para a deterioração da confiança entre Secretariado e Estados membros. A negociação tomou o mesmo rumo daquela que precedera o *Documento Final*.

Durante os dois meses que se seguiram à adoção do *Documento Final*, os facilitadores, Embaixadores Ellen Loej e Augustine Mahiga, circularam diversas versões de seu “*Options Paper*”, que continham elementos alternativos para a linguagem da resolução, originados das contribuições dadas pelas delegações e que voltavam a ser discutidos em consultas informais em nível de peritos e de Embaixadores. Em sessão plenária informal em 17 de novembro, o Presidente da Assembleia apresentou afinal aos Estados

membros, projeto de resolução preparado pelos facilitadores. Segundo registrou a Missão do Brasil junto às Nações Unidas (Delbrasonu), “pode-se afirmar que o projeto de resolução refletiu quase integralmente as posições defendidas pelos P-5 e países doadores”²⁰⁴. A avaliação era de que fôramos confrontados com um fato consumado e que o processo estava sendo conduzido por um grupo de países, que não haviam demonstrado real disposição negociadora. O RP da Tanzânia parece ter papel coadjuvante no processo, sem realmente envolver-se nas questões fundamentais da PBC.

*“No modelo idealizado pelos países desenvolvidos e gestado desde as negociações do documento final da Cúpula, percebe-se movimento no sentido de exclusão da maioria dos membros da ONU. A categorização no processo de seleção (e não de eleição, como é prática na ONU) geraria situação em que um grupo pré-determinado e limitado de países se revezaria no Comitê Organizacional. Além disso, o Comitê não cumpriria apenas funções procedimentais e de organização, mas seria a própria ‘plenária’ da PBC em funcionamento, como parece sugerir uma leitura atenta do Documento Final e do projeto de resolução. No modelo proposto, os países da América Latina estariam praticamente excluídos do Comitê Organizacional.”*²⁰⁵

Apesar do claro prejuízo para a região latino-americana, Eliasson insistiu, em sua intervenção, em que era necessário “*dedramatize the issue*”²⁰⁶. Dois dias antes, o Embaixador Ronaldo Sardenberg havia sido procurado pela Embaixadora dinamarquesa e manifestara seu

*“desagrado com o fato de que as listas dos principais contribuintes financeiros e de tropas, reiteradas vezes solicitadas pelo Brasil e outros países, ainda não haviam sido apresentadas pelo Secretariado. Loj confessou que havia preferido não pressionar o Secretariado, por entender que a divulgação das listas geraria confusão, com conseqüências para a aprovação do projeto no prazo desejado”*²⁰⁷

²⁰⁴ Telegrama 3335 de Delbrasonu, de 21 de novembro de 2005.

²⁰⁵ Idem.

²⁰⁶ Idem.

²⁰⁷ Idem.

– prazo que, naquela altura, considerava-se que seria o fim de novembro, para viabilizar a operação da Comissão antes de 31 de dezembro, conforme determinara o *Documento Final* da Cúpula. O Brasil buscou alternativas de concertação política para promover abertura de maior espaço na composição da PBC para os países latino-americanos. Além de manter posição unida com Argentina, Bolívia, Chile, Guatemala, México e Uruguai, a delegação brasileira também coordenou posições com países que demonstravam preocupações semelhantes (“*like-minded*”), como Irã, Egito, Malásia, Índia, Paquistão. Buscava-se representatividade, legitimidade (eleições em todas as categorias) e equilíbrio geográfico na composição da Comissão. O Brasil movimentou igualmente a Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), que ecoou as preocupações latino-americanas e deu contribuição importante, sobretudo no que concerne ao tamanho da Comissão e ao método de seleção dos membros. A CPLP pronunciou-se nas consultas informais e gestões junto ao Presidente da Assembléia, mas não poderia funcionar como grupo negociador, uma vez que os países africanos da CPLP deviam ater-se a posições do grupo africano e Portugal, a posições da União Européia.

O Brasil utilizou também, nas negociações, a complementaridade de posições – tática útil em negociações multilaterais pluritemáticas muito polarizadas. A complementaridade envolve certa dose de “divisão do trabalho”, em que países com posições semelhantes dividem entre si os temas sobre os quais investirão mais esforço negociador e pronunciamentos. Embora todos defendam os mesmos pontos e apoiem-se mutuamente, cada país aprofunda seus argumentos sobre determinada posição e dedica-se com mais empenho a fazê-la avançar. Essa complementaridade pode ser concertada nos bastidores ou acontece naturalmente no curso da negociação. O Egito, por exemplo, compartilhava das preocupações de princípio do Brasil sobre composição, mas tinha maior interesse imediato no equilíbrio entre as linhas de comando (subordinação), já que a questão da composição não afetava diretamente a África, suficientemente representada na categoria de contribuintes de tropas e na conformação futura de configurações por países; o Brasil, por sua vez, tinha também interesse em equilibrar as linhas de subordinação da Comissão, mas, naquele estágio das negociações, sua atenção estava concentrada sobre as deficiências da composição. Em suas intervenções, portanto, os dois países complementavam-se. O próprio desequilíbrio entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, no que diz respeito a

capacidade física de negociação (número de delegados e infra-estrutura de apoio nas missões) contribuiu para a adoção dessa tática.

Durante os meses de novembro e dezembro, o Representante Permanente do Brasil realizou gestões e compareceu a várias sessões de consultas com os co-facilitadores e com o presidente Eliasson, sozinho ou acompanhado de representantes de outros países latino-americanos ou da CPLP. O Presidente da Assembléia mostrava-se impaciente com o rumo do debate. Eliasson dizia-se preocupado com a questão de fundo da sub-representação latino-americana, mas sua preocupação não revertia em ação concreta para obtenção de flexibilidade dos países desenvolvidos; ao contrário, o Presidente buscava flexibilidade latino-americana e para tanto muitas vezes convocou também o Embaixador Sardenberg e outros representantes da região para consultas. As contribuições apresentadas no período, inclusive por escrito, pelo Brasil e latino-americanos, na forma de propostas de linguagem moderada que buscava o meio-termo entre as várias posições, ou não eram refletidas nos projetos de resolução, ou apareciam de forma sincopada ou distorcida. A conjunção de vetores em direção contrária àquela que desejavam os latino-americanos produzia intensa pressão sobre as delegações.

Conseguiu-se, entretanto, ampliar a composição das duas primeiras categorias, de forma que sete, e não cinco países do Conselho de Segurança fossem membros da Comissão, assim como sete também do ECOSOC. Mas não foi possível aumentar o número de países provenientes das listas de maiores contribuintes financeiros e de tropas, que se manteve, como desejavam os ocidentais, em cinco de cada, selecionados de uma base de 10 – seleção feita, de forma inédita, “por eles, dentre eles” (“*selected by and from among the ten top providers*”²⁰⁸), ao passo que a posição brasileira era pela eleição de 10 dentre os 30 maiores contribuintes, a serem eleitos pela Assembléia Geral.

Quanto à referência explícita ao equilíbrio geográfico, foi possível mantê-la apenas na categoria referente ao ECOSOC, mas os procedimentos para obtê-lo seriam definidos pelo próprio ECOSOC (o que daria margem, após a adoção da resolução, a nova rodada de longas e tensas negociações nesse órgão). O ideal, como defendiam os países latino-americanos, teria sido que toda a composição obedecesse a equilíbrio regional; não houve meios, entretanto, de superar a resistência dos países ocidentais, em particular os P-5 e os grandes doadores (em especial os países escandinavos).

²⁰⁸ Resolução A/60/180, parágrafo 4, alíneas “c” e “d”.

A briga para inclusão de outros tipos de categoria de membros na composição da Comissão para Consolidação da Paz não fizera parte da posição brasileira original. A campanha do Brasil havia-se concentrado em salvar a Comissão da subordinação direta ao Conselho de Segurança e defender composição geograficamente balanceada, nas categorias sugeridas pelo Secretário-Geral. Havia a percepção de que dificilmente se poderia reverter aquilo que fora proposto pelo Secretário-Geral em seu relatório. O que aconteceu no final, entretanto, e com apoio determinante do Brasil, foi justamente a criação de uma nova categoria, de membros da Assembléia Geral, a serem eleitos pela própria Assembléia Geral – ou seja, qualquer Estado membro das Nações Unidas poderia candidatar-se a membro da PBC.

A pressão de um pequeno grupo de países em desenvolvimento, sobretudo dos latino-americanos (a região estaria virtualmente excluída da Comissão, salvo um ou outro membro que conseguisse eleger-se no ECOSOC), resultou na incorporação da quinta categoria de membros, provenientes da Assembléia Geral, dando-se “devida consideração à representação de todos os grupos regionais na composição geral do Comitê” (grifo meu). Essa última categoria, item “e” do parágrafo quarto da resolução 60/180, deveria servir, portanto, para corrigir desequilíbrios gerados nas categorias anteriores. A Comissão ou, mais precisamente, seu comitê organizacional, ficou então com 31 membros – menos que os 35 que desejava o Brasil, mas certamente bem além dos 20 defendidos pelos ocidentais.

A discussão de princípio entre métodos de “seleção” *versus* “eleição” (quesito “democrático”) também dominou grande parte da negociação. O resultado final foi mais favorável aos ocidentais: *seleção* no Conselho de Segurança (os cinco membros permanentes, mais dois “selecionados”); *seleção* dos membros da categoria de contribuintes financeiros; e *seleção* na categoria de contribuintes de contingentes militares e policiais (os cinco maiores de cada lista, escolhidos por eles próprios). O processo eleitoral resistiu apenas no ECOSOC, e mesmo assim com dificuldades que decorreram da forma pouco democrática adotada para distribuição de assentos entre os grupos regionais, e na Assembléia, onde, entretanto, não se corrigiria o desequilíbrio resultante das categorias anteriores.

A outra questão crítica, de subordinação funcional, diluiu-se em provisões sobre como determinar o que entraria na agenda da Comissão e a resolução 60/180 mantém a primazia do Conselho de Segurança, ao determinar que

enquanto o Conselho estiver “ativamente envolvido” no tratamento de determinado tema, o “objetivo principal” da Comissão será “aconselhar o Conselho, mediante sua solicitação”:

“Underlines that in post-conflict situations on the agenda of the Security Council with which it is actively seized, in particular when there is a United Nations-mandated peacekeeping mission on the ground or under way and given the primary responsibility of the Council for the maintenance of international peace and security in accordance with the Charter, the main purpose of the Commission will be to provide advice to the Council at its request;” (artigo 16)

O artigo 12 da resolução admite que, além de solicitação de orientação (“*advice*”) pelo Conselho de Segurança, a Comissão pode também ser acionada pelo ECOSOC ou pela Assembléia Geral, com a autorização do país que esteja em “situação excepcional, em estado de conflito iminente ou prestes a experimentar o ressurgimento de conflito” e sempre que o país não esteja na agenda do Conselho de Segurança:

*“Requests for advice from the Economic and Social Council or the General Assembly with the consent of a concerned Member State in exceptional circumstances on the verge of lapsing or relapsing into conflict and with which the Security Council is not seized in accordance with Article 12 of the Charter;”*²⁰⁹

Por sua vez, o artigo 12 da Carta das Nações Unidas estabelece que

“Enquanto o Conselho de Segurança estiver exercendo, em relação a qualquer controvérsia ou situação, as funções que lhe são atribuídas na presente Carta, a Assembléia Geral não fará nenhuma recomendação a respeito dessa controvérsia ou situação, a menos que o Conselho de Segurança a solicite.”

O próprio país que se encontre em situação de pré-conflito também poderá acionar diretamente a Comissão, mas atendida a mesma ressalva de

²⁰⁹ Idem, parágrafo 12, alínea “b”.

que a consideração de sua situação não conste da agenda do Conselho de Segurança (artigo 12, alínea “c”). Essa restrição desaparece no dispositivo que admite que o Secretário-Geral peça a orientação da Comissão (artigo 12, alínea “d”).

Na prática, todos os assuntos que poderiam ser analisados pela Comissão para Consolidação da Paz estão na agenda do Conselho (à exceção, talvez, de países que venham a ser objeto, futuramente, de atuação preventiva da Comissão). Nesse contexto, a PBC não terá autonomia para fazer recomendações, se não for consultada previamente pelo Conselho. No que diz respeito ao ECOSOC, a resolução concedeu-lhe crédito modesto:

“(...) the advice of the Commission to provide sustained attention as countries move from transitional recovery towards development will be of particular relevance to the Economic and Social Council, bearing in mind its role as a principal body for coordination, policy review, policy dialogue and recommendations on issues of economic and social development;” (artigo 17)

O projeto da resolução da Assembléia Geral, que seria depois adotada sob o número 60/180, foi circulado pelo Presidente Jan Eliasson em 13 de dezembro. Seguiram-se intensas gestões suas, sobretudo junto ao grupo latino-americano, para que o texto não fosse reaberto. Na ocasião, Eliasson “enalteceu o ‘grande esforço’ de construção de consenso que ele e os copresidentes haviam empreendido”²¹⁰. A avaliação do quadro parlamentar indicava que não havia mais espaço de manobra; o projeto contava com o apoio dos ocidentais e dos africanos, à exceção do Egito, e da grande maioria dos demais países, sem interesse direto no tema. Segundo a Missão em Nova York, prevalecia “o sentimento de que estamos sendo levados de roldão, ‘rail-roaded’ (...)”²¹¹. Em 14 de dezembro, Eliasson tabulou o projeto. Em 17 de dezembro, submeteu-o ao Conselho de Segurança, para “ação cabível”.

Naquela altura, julgava-se que os membros permanentes do Conselho de Segurança tivessem finalmente desistido de pleitear cinco assentos permanentes na Comissão:

²¹⁰ Telegrama 3559 de Delbrasonu, de 15 de dezembro de 2005.

²¹¹ Idem.

*“O Presidente aparentemente obteve a desistência dos P-5 quanto a menção explícita a sua presença permanente, em troca da manutenção do processo de SELEÇÃO dos contribuintes de tropas e de recursos ‘por e entre’ eles mesmos, a partir de universo ainda mais restrito: 5 entre os 10 maiores contribuintes (...)”*²¹²

Conforme se verá, essa aparente “concessão” fazia parte de estratégia dos P-5 para garantir apoio parlamentar ao projeto e então apresentar projeto de resolução adicional, no âmbito do Conselho de Segurança, onde não haveria oposição suficiente para bloquear sua aprovação, nem poderia ser bloqueado individualmente por membros não permanentes. A resolução 1646 continha apenas dois parágrafos operativos, para assegurar a presença dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança, também de forma permanente, na Comissão para Consolidação da Paz.

Como órgão independente e propositivo, de assessoria tanto ao Conselho de Segurança, quanto ao ECOSOC, e com liberdade para estudar os assuntos que lhe parecessem relevantes e apresentar recomendações aos órgãos e instituições que lhe parecesse importante acionar, a Comissão teria tido muito mais chances de demonstrar eficácia. O que se produziu foi órgão estritamente consultivo, sem autonomia para determinar sua própria agenda ou gerir recursos. Assim engessada, a Comissão precisará exercer grandes esforços de articulação e demcoordenação de outros órgãos para contribuir significativamente para a consolidação da paz. E precisará lutar para fazer-se relevante e obter, na prática, o espaço institucional que não lhe foi concedido formalmente.

Resoluções 1645 e 1646 (2005) do Conselho de Segurança²¹³

O projeto de resolução afinal acordado no âmbito da Assembléia Geral continha cinco categorias e o “*the*” em “*including [the] permanent members*” ficou fora do texto, na categoria dedicada a membros do Conselho de Segurança. O projeto de resolução a ser aprovado no Conselho, chamado resolução-espelho, tinha teor idêntico. A menos de 18 horas da votação, entretanto, a Dinamarca tabulou e a França defendeu, no Conselho de Segurança, projeto

²¹² Idem.

²¹³ Anexos V e VI.

adicional de resolução, cujo objetivo exclusivo era determinar que os cinco membros permanentes do Conselho fossem membros também permanentes do comitê organizacional da PBC. Destruuiu-se, assim, em um único lance, consenso negociado durante cinco meses. Como apenas os P-5 têm poder de veto e todos favoreciam a proposta (a China terá sido o país menos ativo na defesa do privilégio), ao Brasil, membro eleito e sem poder de veto, coube apenas comparar custos e benefícios políticos de defender posição de princípio e abster-se ou de votar a favor da resolução (o País não vota contra resoluções das Nações Unidas, a menos que o interesse nacional esteja diretamente em risco, e utiliza a abstenção como forma de manifestar dissensão).

O momento crucial da formação da Comissão terá sido 20 de dezembro de 2005, quando a Assembléia Geral reuniu-se para votar o projeto de resolução e o Conselho, reunido em sessão formal sobre a situação em Serra Leoa, aguardava o sinal da Assembléia para votar, simultaneamente, a resolução-espelho. A sessão na Assembléia não podia ser aberta, no entanto, enquanto não se encerrasse a votação, na V Comissão, sobre as implicações orçamentárias de criação da PBC (estrutura do Escritório de Apoio e custos de serviços de conferência para a nova Comissão²¹⁴).

O Brasil estava representado nas três instâncias (inclusive como membro eleito do CSNU) e pelo menos cinco diplomatas, além do Representante Permanente, procuravam atrasar o início da sessão na Assembléia, para que se clareasse o quadro parlamentar e o Brasil decidisse como iria votar. Em consulta com a Secretaria de Estado, o Representante Permanente avaliava se deveria pedir voto sobre a resolução na Assembléia e se, no Conselho, deveria apresentar explicação de voto antes ou depois da votação²¹⁵. O País também poderia propor emenda oral na Assembléia e levá-la a votação. No Conselho, buscava-se coordenar posição com a Argentina, para fortalecer a medida de protesto contra o “golpe” aplicado pelos P-5.

O Brasil votou, afinal, a favor da resolução 60/180 na Assembléia e a favor da Resolução 1645 no Conselho, que espelha o teor da primeira. E absteve-se na resolução imediatamente subsequente do Conselho, a infame 1646, aprovada com 13 votos a favor (Argélia, Benin, China, Dinamarca,

²¹⁴ O registro da consideração das implicações orçamentárias está disponível no Documento A/60/598, de 30 de dezembro de 2005.

²¹⁵ A explicação de voto feita *antes* do voto teoricamente busca influir na votação, ao passo que aquela apresentada *depois* apenas explica a posição adotada ou o entendimento sobre parágrafos ambíguos, seja para consumo interno ou extra-foro.

Estados Unidos, Federação Russa, Filipinas, França, Grécia, Japão, Reino Unido, Romênia e Tanzânia) e duas abstenções, Brasil e Argentina²¹⁶. Em sua explicação de voto, o País protestou contra o papel reduzido do ECOSOC na PBC e registrou o entendimento de que o item “e” do parágrafo 4º. (categoria Assembléia Geral) estabelecia mecanismo de compensação para desequilíbrios regionais originados nas categorias anteriores:

“Brazil believes resolution 1645 shows an imbalance in the interaction between the Peacebuilding Commission and the main organs of the United Nations. There can be no doubt that the primary responsibility in questions of international peace and security lies with the Security Council, in accordance with the Charter. However, when peacebuilding activities come into play, a greater role for ECOSOC should have been featured in – especially for a reformed, standing ECOSOC as we are striving for.

The Peacebuilding Commission should be able to determine its own agenda and provide recommendations and advice to any organ it deems necessary. It must not be understood as a subsidiary organ of the Security Council and should not operate as such.

*We understand item (e) of operative paragraph 4 as a balancing category aimed at correcting geographical imbalances, therefore allowing for greater representation and legitimacy. The composition of the Peacebuilding Commission should be subject to rotation and no permanent membership should be established”.*²¹⁷ (grifo meu)

O Embaixador Ronaldo Sardenberg esclareceu também que o Brasil votava a favor da resolução em apoio às aspirações de países em situação de pós-conflito, que se beneficiariam de maior coordenação no sistema e maior disponibilidade de recursos para consolidação da paz.

Ato contínuo, a explicação de voto para a resolução 1646 foi curta e objetiva: *“Brazil has voted abstention on the subsequent resolution because it departs from the principles agreed upon concurrently by the GA and the Security Council in resolution 1645”*²¹⁸.

²¹⁶ A fotografia na primeira página ilustra essa votação.

²¹⁷ Telegrama 3608 de Delbrasonu, de 20 de dezembro de 2005.

²¹⁸ Idem.

Seguiu-se, na mesma linha, a explicação de voto da Argentina, apresentada pelo Embaixador César Mayoral: *“la decisión de incluir a los miembros del Consejo de Seguridad en la composición de ese órgano, tal y como se establece en la segunda resolución que hemos aprobado, 1646 (2005), nos impidió estar a favor de ella, ya que la Argentina, mi país, ha defendido desde la creación de esta Organización el principio de la igualdad jurídica de los Estados como emblema, y está en contra del establecimiento de cualquier privilegio”*²¹⁹.

A Argélia, embora tenha votado a favor da resolução, apresentou explicação de voto que conformava quase um pedido de desculpas: *“(...) je dois dire que ma délégation a voté pour ce texte après beaucoup d’hésitations parce que le texte qui nous a été soumis n’est guère en harmonie avec la première résolution (...).”*²²⁰

Os Estados Unidos adotaram expediente inédito. Ausente o Embaixador John Bolton, que se retirara imediatamente após a votação, o delegado que ocupava a cadeira dos Estados Unidos, talvez incomodado com os comentários feitos por outras delegações após a votação, mas impedido de reagir sem instruções, anunciou que circularia *a posteriori* uma explicação de voto: *“I just want to note that we will be circulating an explanation of our vote as a document of the Council”*²²¹ – o que nunca foi feito²²².

A votação na Assembléia Geral ocorrera minutos antes e a explicação de voto brasileira, lida em seguida pelo Embaixador Sardenberg, expandiu-se sobre aqueles mesmos argumentos. O Brasil ressaltou que não haveria paz enquanto não fossem cuidadas as causas fundamentais dos conflitos e que dois pontos não haviam sido resolvidos adequadamente na resolução: a interação entre a PBC e os outros órgãos principais das Nações Unidas; e os métodos previstos para composição do comitê organizacional: *“on these two issues, the final version of the text fell short of the expectation of a very significant number of Member States, including my own. The text on these issues raises serious concerns”*²²³. Afirmou o Representante Permanente também que

²¹⁹ Transcrição da sessão do Conselho de Segurança, documento S/PV.5335, de 20 de dezembro de 2005.

²²⁰ Idem.

²²¹ Idem.

²²² O documento não foi localizado no sistema oficial de documentação da ONU. Consultada, a Missão dos Estados Unidos em Nova York tampouco soube informar sobre a existência do documento.

²²³ Telegrama 3608 de Delbrasonu, de 20 de dezembro de 2005.

“(...) two main principles governing membership in UN organs have not been fully reflected: participation through elections and the assurance of equitable geographical distribution (...). It is indeed unsettling that, in creating a new organ, the membership was left with little choice but to accept, for certain categories, a system of selection, by and from a list of few”²²⁴.

O Brasil também alertou a Assembléia para os problemas que adviriam da implementação de tal sistema discriminatório, que ofereceria garantia de representação *“for a small and predictable group of countries, while others will not have such assurances. It is foreseeable that such a system will have a bearing on the work of the Peacebuilding Commission”²²⁵.*

Aprovadas as resoluções, o Brasil lançou-se candidato à Comissão para Consolidação da Paz, pela categoria ECOSOC, onde viria a eleger-se quatro meses depois. Antes, caberia ao órgão definir como seriam eleitos seus membros – quantos de cada grupo regional – e à Assembléia, fazer o mesmo, além de indicar os contribuintes de tropas e financeiros que participariam da Comissão.

O Escritório para Consolidação da Paz e o Fundo para Consolidação da Paz

A criação e estruturação do Escritório de Apoio (PBSO) e do Fundo para Consolidação da Paz também foi processo turbulento, inclusive na V Comissão da Assembléia Geral, onde se debateram a estrutura administrativa e os gastos envolvidos na criação do Escritório. Como não foi possível garantir representatividade adequada para os países em desenvolvimento, o G77/China²²⁶ concordou apenas com estrutura provisória, a ser revista no orçamento 2008-2009, à luz da consideração do relatório anual da Comissão²²⁷.

²²⁴ Idem

²²⁵ Idem

²²⁶ O Grupo dos 77 foi estabelecido em 1964, por setenta e sete países em desenvolvimento (*“Joint Declaration of the Seventy-Seven Countries”*), inclusive o Brasil, durante a primeira sessão da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), em Genebra. Hoje são cerca de 130 membros. A China participa das discussões do Grupo e se associa a suas posições e intervenções.

²²⁷ Documento A/RES/60/255, de 15 de junho de 2006.

A canadense Carolyn McAskie (ex-Representante do Secretário-Geral em Burundi e líder da missão de paz naquele país) foi escolhida por Kofi Annan para exercer o cargo de Secretária-Geral Assistente e Chefe do PBSO, também para descontentamento dos países em desenvolvimento, em razão da visão propugnada por McAskie (diametralmente oposta à brasileira) de que *peacekeeping* e *peacebuilding* são seqüenciais e não devem realizar-se simultaneamente. Dessa perspectiva, a consolidação da paz só poderia ocorrer depois que as tropas das Nações Unidas se retirassem do terreno – o que reduz as chances de êxito dos esforços de consolidação da paz e franqueia a instituições doadoras liberdade de ação adicional, na medida em que o esforço de reconstrução se faz, então, sem maior escrutínio internacional.

O Escritório de Apoio e o Fundo para Consolidação da Paz foram objeto, durante as negociações do Documento Final da Cúpula de 2005 e das resoluções que estabeleceram a PBC, de divergências importantes entre os ocidentais e os países em desenvolvimento mais ativos. Os primeiros queriam evitar qualquer relação funcional entre a Comissão e esses dois institutos, tendo defendido inclusive a supressão de referências ao assunto na Resolução 180. Os países em desenvolvimento teriam preferido maior ingerência construtiva da Comissão, sobretudo na determinação de prioridades para uso dos recursos do Fundo, mas os principais doadores tampouco aceitavam subordinar a aplicação de recursos à discricionariedade dos Estados membros – interessava-lhes manter controle sobre o emprego dos recursos, para que, argumentavam, não fossem perdidos por inépcia ou corrupção. Buscavam também, possivelmente, garantir que os recursos pudessem ser aplicados em setores de sua preferência no país recipiendário da assistência.

Como resultado, o formato do Escritório e as modalidades e arranjos gerenciais do Fundo não foram adequadamente examinados pelos Estados membros durante a criação da PBC. Sua conformação deu-se à margem do processo parlamentar, entre países mais influentes, doadores e o Secretariado. Nas negociações de setembro a dezembro de 2005, tentativas de inclusão dos dois pontos na pauta de discussão foram obstaculizadas pelas delegações ocidentais. As resoluções-espelho A/RES/60/180 e S/RES/1645(2005)²²⁸ retiveram, à guisa de consenso, referência aos dois institutos, sem entretanto

²²⁸ O termo resoluções-espelho será utilizado ao longo do trabalho para significar as resoluções A/RES/60/180 da Assembléia Geral e S/RES/1645(2005) do Conselho de Segurança, de teor substantivo idêntico.

entrar em detalhes sobre suas funções e objetivos e, sobretudo, sem estabelecer vínculo funcional claro entre a Comissão, o Escritório e o Fundo.

O artigo 23 solicita apenas que o Secretário-Geral estabeleça, sem gastos adicionais, “*a small peacebuilding support office*” para apoiar a Comissão e “reconhece” genericamente que tal apoio “*could include gathering and analysing information relating to the availability of financial resources, relevant United Nations in-country planning activities, progress towards meeting short and medium-term recovery goals and best practices with respect to cross-cutting peacebuilding issues*” (grifo meu).

Por sua vez, o artigo 24 determina que o Secretário-Geral estabeleça “fundo permanente plurianual para consolidação da paz pós-conflito”, com contribuições voluntárias e com o objetivo de assegurar imediato desembolso de recursos para financiar atividades de consolidação da paz, sem determinar os parâmetros ou diretrizes que devem reger sua operação:

“(...) reaffirms its request to the Secretary-General to establish a multiyear standing peacebuilding fund for post-conflict peacebuilding, funded by voluntary contributions and taking due account of existing instruments, with the objective of ensuring the immediate release of resources needed to launch peacebuilding activities and the availability of appropriate financing for recovery”

Apenas em agosto de 2006, o Secretário-Geral publicaria o relatório 60/984, que continha termos de referência para funcionamento do Fundo – que, segundo o documento, seriam resultado de “*extensive consultations, including initial technical discussions held with the organizations and bodies of the United Nations system*”, e de “*intensive informal consultations (...) with interested Member States, including delegations of the Peacebuilding Commission*”²²⁹.

A inexistência de relação orgânica entre o Escritório, a Comissão e o Fundo é uma das dificuldades com que se depara a PBC atualmente, mas suas conseqüências só poderão ser avaliadas adequadamente depois de aplicados os primeiros recursos autorizados para Serra Leoa e Burundi (35 milhões de dólares, cada), para cuja utilização ainda se estão definindo projetos. O próprio escritório,

²²⁹ Documento A/60/984, de 22 de agosto de 2006: “*Arrangements for establishing the Peacebuilding Fund. Report of the Secretary-General*”. Parágrafo 3.

que foi estabelecido como apêndice do Gabinete do Secretário-Geral e não está funcionalmente relacionado nem com o Departamento de Operações de Manutenção da Paz, nem com o Departamento de Assuntos Políticos, exerce as funções de Secretariado da Comissão, mas hesita em atender a demandas de informação e apoio técnico. O Escritório parece tender a uma atuação independente, tanto no relacionamento com os agentes de consolidação da paz no terreno (agências e programas das Nações Unidas, doadores, organizações não governamentais), quanto na administração de recursos do Fundo.

O relatório 60/984 faz algumas tentativas de estabelecer conexão funcional entre as três entidades, além da Assembléia Geral, mas o resultado é bastante precário e, por vezes, contraditório. Segundo o documento, a Comissão pode prover o fundo de “*strategic advice in relation to countries under its review*”, além de oferecer “*overall policy guidance on the use of the Fund*” (item 5.2) e a Assembléia Geral pode fazer o mesmo: “*The General Assembly will guide the operations of the Fund*” e “*on the basis of an annual analytical report submitted by the Secretary-General (...) and reflecting the lessons learned by the Peacebuilding Commission, the Assembly and the Commission may offer overall policy guidance on the use of the Fund*” (item 5.1).

A determinação de quem se beneficia dos recursos do Fundo parece ficar, em princípio, com a Comissão: “*The Commission will advise the Secretary-General that the country under consideration should be considered as eligible for funding, which then formally triggers the allocation and disbursement process*” (item 3.1), mas o Secretário-Geral também poderá decidir utilizar recursos do Fundo em países “*in exceptional circumstances and on the verge of lapsing or relapsing into conflict*”, hipótese em que “[*he*] will inform the Commission of such a decision” (item 3.2).

Paralelamente, o Secretário-Geral cria um “grupo de assessoramento” para fortalecer o funcionamento do Fundo: “*An independent advisory group of eminent personalities with peacebuilding experience will also be appointed to provide the Secretary-General with appropriate advice on strengthening the functioning and use of the Fund*” (parágrafo 8)²³⁰. Por

²³⁰ O Grupo de Assessoramento foi lançado em outubro de 2006. Em novembro, o Brasil sugeriu o nome do Ministro Paulo Roberto Tarrisse da Fontoura como candidato a membro (telegrama 3342, de 20 de novembro de 2006) (único membro do GRULAC). Os demais países são China, Croácia, Egito, EUA, Finlândia, Japão, Noruega, Reino Unido e Ruanda. Ver www.unpbf.org.

outro lado, *“The Fund will be managed by the head of the Peacebuilding Support Office, under the authority of the Secretary-General”* (parágrafo 4), ao passo que *“Management of the Fund will be assumed by the United Nations Development Programme (UNDP), which will act as fund manager or administrative agent”* (parágrafo 7).

Uma vez definido o país recipiendário de recursos do Fundo, as prioridades que devem ser objeto de desembolso são definidas não pela Comissão, mas pela equipe das Nações Unidas no país (que será, conforme o caso, uma operação de manutenção da paz, missão política, escritório do PNUD), que preparará, com as autoridades nacionais, *“a shortterm priority plan which contains a select number of critical interventions to strengthen and sustain the peacebuilding process”* (item 3.3). Essas propostas tampouco serão submetidas à Comissão, mas à Chefe do Escritório de Apoio, que conduzirá processo de consultas com chefias de departamentos (DPKO, DPA), agências e programas (Escritório de Coordenação da Assistência Humanitária, Escritório do Alto Comissário para Direitos Humanos, PNUD) e instituições financeiras, para evitar duplicação de *“ongoing or planned interventions”* (item 3.5).

A função de coordenação da Comissão é, portanto, na prática, desempenhada pelo PBSO, ou mais especificamente, pela Chefe do Escritório, que também detém o poder de determinar o montante a ser atribuído a cada país: *“On the basis of the review, the head of the Peacebuilding Support Office will determine the overall funding envelope for the country”* (ibidem). O único papel previsto para a Comissão nesse contexto é obter fundos adicionais, caso o plano de prioridades inclua ações que *“ultrapassam o escopo do Fundo”*. Nesse caso, o PBSO apresentará a solicitação à Comissão, *“with a view to securing early consideration for additional financial support from other sources, including from bilateral donors”* (item 3.4).

Aprovados os recursos, a revisão e aprovação de projetos específicos será realizada no país, em processo *“co-managed by the respective special representative of the Secretary-General and the Government authorities concerned”*, que consultarão *“other stakeholders in the country, utilizing existing coordination and consultation mechanisms”* (item 3.6). A aprovação dos projetos deverá levar em conta o plano de prioridades, evitar duplicação e buscar atender questões que *“não podem”* receber fundos de outras fontes (*“seek to address a gap that cannot be funded through any other mechanism”*) (ibidem).

Difícilmente se poderá estabelecer, diante de tais termos de referência, divisão clara de responsabilidades e atribuições para o Fundo de consolidação da paz. Apesar do que indica a introdução do relatório 984 do Secretário-Geral, transcrita acima, o processo de definição dos termos de referência não foi objeto de consulta ampla entre os Estados membros das Nações Unidas ou mesmo entre todos os membros da Comissão para Consolidação da Paz. A resolução 60/287, de 21 de setembro de 2006, “toma nota” das providências tomadas pelo SG para estabelecer o Fundo para Consolidação da Paz. O relatório do Secretário-Geral prevê, entretanto, que tais arranjos administrativos sejam revistos dentro de dois anos e facultam à chefe do Escritório, em consultas com o grupo de assessoramento, emendá-los (item 8.1).

VI - O Brasil como membro da Comissão

Seleção de membros do Comitê Organizacional

Adotadas as três resoluções constitutivas da PBC somente em 20 de dezembro de 2005, o parágrafo 105 da resolução 60/1 (Documento Final) estava destinado a tornar-se letra morta: “*The Peacebuilding Commission should begin its work no later than 31 December 2005*”. Antes que a Comissão pudesse operar, cada categoria de membros deveria selecionar ou eleger, conforme o caso, seus “representantes” no comitê organizacional, o que se revelaria processo negociador igualmente árduo, em razão do desequilíbrio de representação regional que inevitavelmente resultaria da aplicação dos critérios adotados.

Em janeiro de 2006, o Presidente da Assembléia iniciou gestões com Estados membros e com o Presidente do ECOSOC para definir procedimentos para definição dos membros provenientes desses órgãos. O Conselho de Segurança escolhera a Dinamarca e Tanzânia como os dois outros membros que participariam da PBC, além dos P-5. As delegações da Argentina e do Peru protestaram essa indicação, em razão da desvantagem que se iria acumulando para a representação da América Latina, mas o Conselho confirmou a decisão, por terem sido aqueles dois países os facilitadores da negociação das resoluções que criaram

a PBC²³¹. Como lhes restava apenas um ano de mandato no CSNU, o Conselho “tomou nota” da posição expressada, para ação futura: “*They also took note of the position expressed by Argentina and supported by Peru that a member of the Latin American and Caribbean States Group be considered for selection upon the expiration of the terms of Denmark and the United Republic of Tanzania*”.²³² Efetivamente, para o exercício de 2007, foram selecionados pelo Conselho, África do Sul e Panamá, em substituição a Tanzânia e Dinamarca.

Para as categorias “maiores contribuintes de tropas” e “maiores contribuintes financeiros”, o Secretário-Geral deveria preparar listas baseadas na média dos últimos três anos, conforme estipulavam as resoluções-espelho: “*(...) list provided by the Secretary-General, based on the average annual contributions in the previous three calendar years for which statistical data are available;*” (alíneas “c” e “d” do parágrafo 4). Embora essas listas viessem sendo solicitadas desde o início das negociações de 2005, quando deveriam ter contribuído para fundamentar a posição dos países a respeito da composição da Comissão, o Secretariado publicou-as somente em fevereiro de 2006 – quase dois meses após estabelecido o órgão.

Circuladas pelo Presidente da Assembléia (ver Anexo III), as listas indicavam como maiores contribuintes de tropas, em ordem decrescente: Paquistão, Bangladesh, Índia, Nigéria, Gana, Nepal, Jordânia, Uruguai, Etiópia e Quênia; e como maiores contribuintes financeiros, EUA, Japão, Reino Unido, Alemanha, Países Baixos, França, Noruega, Canadá, Itália e Suécia.

Durante os meses de janeiro e fevereiro de 2006, ocorreram intensas consultas internas no Grupo da América Latina e Caribe (GRULAC), entre o Presidente da Assembléia e presidentes dos grupos regionais e entre esses e o Presidente do ECOSOC para decidir o método de eleição nas duas outras categorias, enquanto se vislumbrava que a Comissão pudesse ter sua reunião inaugural em março de 2006²³³. Uma das questões pertinentes para o grupo latino-americano era a ordem de escolha dos países membros. Se os membros provenientes do CSNU estavam escolhidos e os membros das categorias de contribuintes de tropas e financeiros também seriam selecionados (e não eleitos), seria natural deixar para o fim do processo as eleições no ECOSOC

²³¹ Telegrama 112 de Delbrasonu, de 18 de janeiro de 2006.

²³² Carta do Presidente do CSNU ao Secretário-Geral, documento S/2006/25, de 17 de janeiro de 2006.

²³³ Telegrama 156 de Delbrasonu, de 24 de janeiro de 2006;

e na AGNU, de forma que essas duas categorias pudessem compensar o desequilíbrio geográfico criado nas categorias anteriores. Essa posição não era, entretanto, unânime, e embora nada na linguagem do parágrafo 4 das resoluções-espelho asseverasse que a escolha dos membros deveria ser feita na ordem em que as categorias aparecem na resolução (CSNU, ECOSOC, maiores contribuintes financeiros, maiores contribuintes de tropas e AGNU), o Presidente da Assembléia insistia em que as categorias fossem sequenciais²³⁴.

No ECOSOC, as discussões sobre a distribuição regional dos assentos duraria quatro meses e inviabilizaria o início dos trabalhos da Comissão antes de junho de 2006. Os países do GRULAC não haviam obtido assento pela categoria Conselho de Segurança; não estavam entre os cinco maiores contribuintes financeiros; e nem entre os cinco maiores contribuintes de tropas (o Uruguai ficava em oitavo); ou seja, apenas nas duas últimas categorias poderiam compensar a desvantagem. O grupo ocidental queria garantir, entretanto, que, das sete vagas disponíveis pelo ECOSOC, apenas uma fosse destinada a cada um dos cinco grupos regionais (América Latina e Caribe; África; Ásia; Países da Europa Ocidental e outros; e Europa Oriental) e que as duas restantes fossem rotativas – uma, entre os países africanos e GRULAC; e outra, entre o grupo ocidental, o do leste europeu e a Ásia. O grupo ocidental, que detinha, entre membros do Conselho de Segurança e contribuintes financeiros, oito membros, desejava disputar, assim, mais duas vagas na categoria ECOSOC.

Em fevereiro, projetos de resolução do ECOSOC passaram a ser negociados, intercalados por reuniões do GRULAC e gestões com os Presidentes do ECOSOC e da Assembléia Geral. A resolução adotada²³⁵ adotou a fórmula de uma vaga por grupo regional e ocupação rotativa das duas restantes, mas entre a Ásia e a África, e apenas nesta primeira eleição (permanece em aberto o que acontecerá na próxima). A resolução também admite que o mandato (de dois anos) seja compartilhado entre dois países do mesmo grupo regional.

O GRULAC não foi contemplado em razão de acordo para que ocupasse três das sete vagas oriundas da Assembléia Geral, onde se travou então batalha de natureza distinta: o grupo da América Latina e Caribe defendia que essa

²³⁴ Telegramas 156 de Delbrasonu, de 24 de janeiro de 2006; 227, de 31 de janeiro de 2006; 355, de 13 de fevereiro de 2006; e 383, de 14 de fevereiro de 2006.

²³⁵ ECOSOC, Resolução 2006/3.

última categoria (AGNU) fosse sempre utilizada como fator de compensação para o equilíbrio geográfico na composição geral da Comissão. Sobretudo Brasil, Colômbia e México lutaram por manter, na resolução, garantia permanente de equilíbrio geográfico na Comissão, mas as “tentativas revelaram-se infrutíferas, ante a inamovível oposição de França e EUA”²³⁶. A resolução afinal adotada (A/RES/60/261) prevê que nenhum grupo regional terá menos que três membros no comitê organizacional (parágrafo 7) e

*“Further decides that the elections to be held by the General Assembly this year will set no precedent for future elections and that the distribution of seats (...) will be reviewed annually, on the basis of changes in the membership in other categories (...), in order to give due consideration to representation of all regional groups in the overall composition of the Organizational Committee.”*²³⁷

As duas resoluções, no ECOSOC e na Assembléia, foram adotadas em 8 de maio de 2006. O GRULAC assegurou apenas uma das sete vagas do ECOSOC (Brasil) e três das sete vagas da Assembléia (Chile, El Salvador e Jamaica). Na Assembléia, por outro lado, nenhum assento foi alocado para o grupo ocidental (WEOG). Resultou composição mais equilibrada do que se havia desenhado originalmente, mas não ideal. Seu formato aplica-se, entretanto, somente para este primeiro mandato: sete vagas para a África; oito para a Ásia; três para a Europa oriental; quatro para a América Latina e Caribe; e nove para os países ocidentais. Após as eleições de 12 e 16 de maio de 2006, respectivamente no ECOSOC e na Assembléia Geral, a Comissão para Consolidação da Paz, ou, mais precisamente, seu comitê organizacional, ficou composto dos seguintes países:

categoria Conselho de Segurança:

Estados Unidos, Reino Unido, França, China, Rússia, Tanzânia e Dinamarca²³⁸;

²³⁶ Telegrama 1270 de Delbrasonu, de 11 de maio de 2006.

²³⁷ Documento A/RES/60/261, de 17 de maio de 2006, artigo 8.

²³⁸ Em razão do encerramento de seu mandato no Conselho de Segurança, Tanzânia e Dinamarca foram substituídas na PBC, em 2007, por Panamá e África do Sul.

categoria ECOSOC:

Angola, Guiné-Bissau, Indonésia, Sri Lanka, Polônia, Brasil e Bélgica²³⁹

categoria contribuintes financeiros²⁴⁰:

Alemanha, Itália, Japão, Países Baixos e Noruega

categoria contribuintes de tropas²⁴¹:

Bangladesh, Gana, Índia, Nigéria, e Paquistão;

categoria Assembléia Geral:

Chile, El Salvador, Jamaica, Egito, Burundi, Fiji e Croácia

Dentre os 31 membros do comitê organizacional, os países ocidentais abarcaram, portanto, nove assentos (29%), mas, na prática, como foi mencionado, os países da Europa considerada Oriental operam em bloco com a União Européia (em discursos, posições e votações, sob a designação de “Estados associados”). Muitos países, portanto, que estão incluídos, para distribuição político-regional nas Nações Unidas, no grupo “Europa Oriental” já acederam à União Européia. É o caso da Polônia, membro original da PBC e da República Tcheca, que a sucedeu, ambas membros da UE desde janeiro de 2004; e da Bulgária e Romênia, membros da UE desde janeiro de 2007. Outros países estão em processo de acessão, como a Croácia, também membro original da PBC. Para efeito de adoção de posições políticas e de negociações, portanto, os países ocidentais contam com 12 assentos (39%). Ademais, há forte concentração de países doadores na composição da PBC, uma vez que aos cinco maiores da categoria contribuintes financeiros, somam-se os três maiores doadores na categoria CSNU (Estados Unidos, Reino Unido, França).

O mecanismo de seleção adotado para composição da Comissão para Consolidação da paz resultou em desequilíbrio geográfico que configura déficit de legitimidade na estrutura do órgão. O GRULAC deveria ter alcançado, matematicamente, 5 a 6 representantes e foi o grupo mais prejudicado, com apenas 4 membros. Antes da adoção da resolução 261 no plenário da Assembléia Geral, a Colômbia, em nome do GRULAC, fez intervenção em que registrou a preocupação do grupo com a “tendência de diminuir o princípio da distribuição geográfica, bem

²³⁹ Bélgica e Polônia foram substituídas, em 2007, fazendo uso da faculdade de compartilhamento de mandato admitida na categoria ECOSOC, por Luxemburgo e República Tcheca.

²⁴⁰ “Five top providers of assessed contributions to United Nations budgets and of voluntary contributions to the United Nations funds, programmes and agencies, including a standing peacebuilding fund”, resolução A/RES/60/180, parágrafo 4, alínea “c”.

²⁴¹ “Five top providers of military personnel and civilian police to United Nations missions”, resolução A/RES/60/180, parágrafo 4, alínea “d”.

como a sua representação nos órgãos das Nações Unidas”, além de ter feito “fortes críticas ao processo de consultas e à preferência dada pela Presidência ao atendimento dos interesses dos países doadores, em detrimento do princípio de representação regional equilibrada”²⁴².

Regras de Procedimento

A atuação do Brasil como membro do comitê organizacional da PBC balizou-se inicialmente pela necessidade de definir regras de procedimento claras que pudessem não só facilitar o trabalho, mas legitimá-lo, em razão da percepção de que, como se viu, o processo de criação da PBC valera-lhe déficit de legitimidade. O Brasil aventou incluir na agenda do novo órgão a situação do Haiti, por seu interesse direto para a região e para a própria política externa brasileira, mas, como foi visto, o próprio país decidiu não se apresentar como tema da agenda da Comissão.

Os membros da Comissão debateram informalmente, entre maio e junho de 2006, regras de procedimento que permitissem o início dos trabalhos da Comissão como tal, tendo-se encontrado em situação *sui generis* em que a Comissão nem podia funcionar sem regras de procedimento, nem podia adotar regras de procedimento sem funcionar. A *International Peace Academy*, respeitado “*think tank*” que se dedica ao estudo de temas da agenda das Nações Unidas, organizou seminário em 24 de maio de 2006, em Nova York, com vistas a proporcionar foro adicional de debate informal sobre a questão. Foram convidados os países membros do comitê organizacional da PBC, que discutiram

“vários pontos essenciais para o funcionamento da CCP²⁴³, tais como: a) a definição das regras de procedimento e métodos de trabalho do novo órgão; b) a possível interrelação entre os atuais órgãos principais das Nações Unidas e a CCP; c) a agenda da CCP; d) critérios para a inclusão de países na agenda do órgão; e e) a relação entre a CCP, o Fundo de Consolidação da Paz e o Escritório de Apoio (PBSO).”²⁴⁴

²⁴² Telegrama 1270 de Delbrasonu, de 11 de maio de 2006.

²⁴³ Comissão para Consolidação da Paz. Delbrasonu utiliza alternadamente, a sigla em inglês da PBC e sigla representativa da tradução para o português.

²⁴⁴ Telegrama 1430 de Delbrasonu, de 26 de maio de 2006.

Ao fim do evento, a Chefe do PBSO, Carolyn McAskie, anunciou a intenção do Secretário-Geral de convocar, para 23 de junho, a primeira reunião formal do comitê organizacional da PBC. Em 21 de junho, o Presidente do Conselho de Segurança anunciou sua decisão sobre os países a serem incluídos na agenda da PBC:

*“The Security Council is one of the main recipients of advice from the Peacebuilding Commission, and it is essential to establish close ties between the two bodies. In that respect and in accordance with paragraph 12 of its resolution 1645 (2005), the Security Council would like to request the advice of the Peacebuilding Commission on the situations in Burundi and Sierra Leone. The two countries have already expressed their desire to be considered by the Peacebuilding Commission.”*²⁴⁵

Sob os argumentos de flexibilidade e pragmatismo, França, Reino Unido e Estados Unidos defenderam, inicialmente, que não houvesse regras de procedimento para a Comissão; foram depois convencidos pelo próprio Secretariado, de que a Comissão não poderia funcionar sem regras, mas se empenharam em que fossem ao mesmo tempo restritas e vagas. A escolha do primeiro presidente da Comissão e a eleição da mesa também apresentaram dificuldades incomuns. O Egito, membro ativo desde as negociações para criação da Comissão, teve sua candidatura endossada pela África – região que seria a maior cliente da PBC – e apoiada pela maioria dos membros da Comissão, mas foi rejeitado pelos Estados Unidos, que viabilizaram candidatura alternativa de Angola. A eleição da mesa diretora (“*bureau*”) da Comissão tampouco foi simples, tendo os P-3 rejeitado a existência da função de relator e a composição da mesa com representação dos cinco grupos regionais, como é praxe nas Nações Unidas.

Sobre a candidatura egípcia à presidência da PBC, registra Delbrasonu que

“a escolha do presidente passou por processo particularmente tortuoso, tendo sido necessário designar dois facilitadores para realizar negociações, Paquistão e Países Baixos. De início, houve

²⁴⁵ PBC/1/OC/2 e COR 1 de 23 de junho ou 16 de maio de 2007 Letter dated 21 June 2006 from the President of the Security Council addressed to the Secretary-General

*aceitação ampla da idéia de que caberia à África indicar o “chairman”, e muitas delegações sublinharam que se deveria seguir a ordem alfabética em inglês dos grupos regionais para as próximas decisões. O Grupo Africano decidiu que o Egito seria seu candidato, mas os EUA objetaram e impediram que se chegasse a consenso. Em episódio embaraçoso, ao mesmo tempo em que Angola indicava aos facilitadores que o RP egípcio seria o candidato africano, a delegação estadunidense encaminhava correio eletrônico sugerindo o RP angolano para presidente. O episódio atrasou em alguns dias a decisão e causou significativo constrangimento. Ao final, dada a insistência dos EUA e a pressão dos próprios africanos, o Egito desistiu de sua candidatura em favor de Angola, em gesto que foi alcunhado pelo RP japonês de “magnânimo” e “digno da ética samurai” (talvez em referência à prática do suicídio ritual...)”.*²⁴⁶

Após seis consultas informais de embaixadores para discussão de procedimentos, os dois pontos contenciosos remanescentes referiam-se a representação regional na mesa diretora e métodos para adoção de decisões. A França recusava a inclusão, nas regras de procedimento, de referência a equilíbrio geográfico para os cargos de presidente e vice-presidentes da mesa (“*bureau*”), como é praxe em comitês da Assembléia Geral e órgãos subsidiários. Também defendia a tomada de decisões exclusivamente por “não-objeção” a textos do presidente. O procedimento de não-objeção é utilizado (em particular no Conselho de Segurança) para documentos protocolares como cartas, cujo teor genérico tenha sido pré-acordado, ou em que haja grande convergência de posições. Consiste em circular o projeto de documento, por via eletrônica e por fac-símile, e estabelecer limite (data e hora) para que as delegações levantem alguma objeção, sem o quê estará automaticamente aprovado. Adotar tal procedimento como única forma de decisão restringiria sobremaneira o debate na PBC.

Sem apoio do grupo ocidental, a delegação francesa afinal permitiu o consenso sobre o projeto de regras de procedimento, em 22 de junho, véspera da reunião inaugural da Comissão. A representação dos grupos regionais foi assegurada, com a ressalva de que poderá realizar-se “*over several terms of the Peacebuilding Commission*”²⁴⁷. As regras adotadas formalmente no

²⁴⁶ Telegrama 1599 de Delbrasonu, de 19 de junho de 2006.

²⁴⁷ Telegrama 1644 de Delbrasonu, de 22 de junho de 2006.

dia seguinte, por insistência inclusive da delegação brasileira, incluem cláusula de revisão permanente: *“these provisional Rules of Procedure shall be further developed and reviewed in light of the practical work of the Commission as necessary”*²⁴⁸.

O início dos trabalhos

A Comissão para Consolidação da Paz iniciou oficialmente seus trabalhos em 23 de junho de 2006, presidida pelo Secretário-Geral, que procedeu à eleição da mesa diretora (Angola na presidência, El Salvador e Noruega nas vice-presidências). As regras de procedimento foram adotadas, e registrada a solicitação do Conselho de Segurança para que a Comissão analisasse a situação em Serra Leoa e no Burundi.

A agenda do comitê organizacional giraria, durante os próximos três meses, sobre quais entidades seriam convidadas a participar das reuniões específicas por país (que passariam a ser referidas como CSM, *“country-specific meetings”*), na forma do parágrafo 7 das resoluções-espelho; quais seriam os critérios para participação da sociedade civil (organizações não governamentais); e a estrutura do Escritório de Apoio e do Fundo para Consolidação da Paz.

A participação da Comissão Européia (CE) constituiu uma questão particularmente trabalhosa na discussão sobre o formato dos CSM. Apresentada pelos países da União Européia membros da PBC, durante a segunda reunião do comitê organizacional (13/7), a participação da Comissão Européia foi defendida na qualidade de grande “doador institucional”, sob o parágrafo 9 da resolução 60/180. *“(…) representatives from the World Bank, the International Monetary Fund and other institutional donors shall be invited to participate in all meetings of the Commission in a manner suitable to their governing arrangements”*.

A proposta resultaria em ainda maior representação da Europa (e do WEOG) na Comissão e, embora não fosse o entendimento da maioria dos Estados membros durante as negociações de 2005, a delegação dinamarquesa declarou que fora sempre essa a intenção da inclusão do termo *“institutional donors”* no parágrafo operativo 9. O Brasil discordou que a CE “pudesse ser incluída entre

²⁴⁸ As regras de procedimento estão transcritas no telegrama 1644 de Delbrasonu, de 22 de junho de 2006.

as instituições constantes do OP 9, uma vez que sua natureza é muito diversa da do FMI e do Banco Mundial”²⁴⁹. Além das dúvidas sobre o conceito de “doador institucional”, o parágrafo levantou dúvidas também sobre o significado de “*all meetings*” – se também incluiriam as reuniões do comitê organizacional, uma vez que persiste o vício de origem na distinção entre o comitê e a Comissão.

A questão terá sido controvertida também no âmbito da própria UE, uma vez que os membros permanentes europeus do Conselho de Segurança não tinham interesse em consagrar formato de participação europeia que pudesse constituir precedente para o Conselho, embora devessem defender, oficialmente, a criação do assento “europeu” na PBC. Outros países da UE ressentem-se, por sua vez, da primazia de França e Reino Unido no tratamento das questões da paz e segurança internacionais, por sua privilegiada posição de membros permanentes do Conselho de Segurança, e gostariam de ampliar sua influência no bloco. A decisão de propor a participação da Comissão Europeia teria sido fórmula que permitira o consenso na UE, mas não se apresentava muito firme, segundo confidenciaram, à época, algumas delegações europeias.

“Encerrados em sua disputa comunitária, aos oito membros da UE na Comissão – aos quais se somam muitas vezes os também doadores Noruega e Japão – interessaria dispor de mais um ‘integrante’ da CCP pela participação da Comissão Europeia, pois isto lhes ofereceria, além de maior peso frente aos dois P-5 comunitários, um controle maior do CO [comitê organizacional] e das reuniões temáticas, sem falar nos próprios projetos de assistência nos casos específicos.”²⁵⁰

O interesse dos países africanos nas doações efetivamente aportadas para a África subsaariana inviabilizou debate prolongado sobre o tema:

“Uma oposição prolongada a uma representação da CE poderia trazer conseqüências aos trabalhos da CCP. Em particular, poderia ser fonte de atritos maiores entre os países que até agora expressaram reservas à presença da CE – Brasil, Egito e Índia – e as delegações da África subsaariana, para quem a CE é importante doadora de recursos.”²⁵¹

²⁴⁹ Telegrama 1832 de Delbrasonu, de 17 de julho de 2006.

²⁵⁰ Telegrama 024 de Delbrasonu, de 8 de janeiro de 2007.

²⁵¹ Circular Telegráfica 60.495, de 27 de julho de 2006, que transmite o teor do Telegrama 1888 de Delbrasonu.

A Comissão Européia terminou admitida em todas as reuniões, assim como a Organização da Conferência Islâmica (OIC) que também apresentara sua solicitação como doador institucional²⁵². Ficará a critério do Presidente determinar quando a PBC deverá organizar sessões “fechadas”, apenas para os Estados membros.

As primeiras reuniões por país específico realizaram-se finalmente em 12 e 13 de outubro de 2006, não sem ser precedidas de inúmeros debates sobre quem deveria ou poderia participar, em especial organizações não governamentais. Serra Leoa e Burundi enviaram delegações de alto nível e fizeram bem elaborada apresentação de suas prioridades, mas os membros da Comissão, mal providos de estudos substantivos pelo PBSO (ele próprio, ainda mal estruturado), limitaram-se a recomendar que os países em consideração obtivessem recursos do Fundo – o que de fato resultaria na alocação de 35 milhões de dólares, pelo Secretário-Geral, a cada um dos dois países.

Durante os primeiros seis meses de trabalho e, em grande medida, até o momento, a Comissão permanece vítima de novas discussões de procedimento e interpretações duvidosas de suas resoluções constitutivas. Grupo de trabalho foi criado em novembro de 2006 para discutir “questões pendentes”, que atuou sobretudo na definição de modalidades de interação entre a PBC e a sociedade civil, tema sobre o qual só se chegaria a acordo em junho de 2007. A presidência angolana também propôs a formação de grupo de trabalho para “compilar experiências de países em reconstrução pós-conflito”, cuja presidência seria entregue a El Salvador. A delegação salvadorenha ressentira-se da resistência africana a sua candidatura para presidência do formato CSM sobre Serra Leoa (ao passo que a outra vice-presidência da PBC, Noruega, presidiria o CSM sobre Burundi). Havia talvez percepção distorcida dos países recipiendários de assistência financeira, que a presidência deveria ser exercida por país doador, para que a Comissão tivesse maior capacidade de captação de contribuições para o Fundo de Consolidação da Paz. A configuração Serra Leoa foi inicialmente presidida por Angola, enquanto não se resolvia o mal-estar diplomático com El Salvador, e depois assumida pela delegação neerlandesa.

As hesitações da Comissão resultam, de um lado, da precária estrutura definida durante as negociações que a estabeleceram e, de outro, da desconfiança gerada naquele processo negociador, em particular a

²⁵² Telegrama 2248 de Delbrasonu, de 25 de agosto de 2006.

deterioração da relação das delegações de países em desenvolvimento com o Secretariado. A respeito de tumultuada reunião formal ocorrida em 11 de outubro de 2006, para tomada de decisões sobre a realização dos primeiros CSM, comenta Delbrasonu que

*“as dificuldades de trabalho que foram enfrentadas na reunião do Comitê Organizacional derivam, em grande parte, dos vícios de origem da CCP, que desde o início teve seus propósitos e composição distorcidos pela pressão dos países doadores (...). A desconfiança gerada durante todo o longo processo negociador tem emergido na forma de recalitrância em aceitar decisões que alienem ainda mais os países em desenvolvimento do processo decisório. Esse sistema precário é ainda prejudicado pela debilidade do Escritório de Apoio à CCP e pela insistência dos países desenvolvidos em apresentarem propostas no último momento (...). Como resultado, as decisões da CCP têm sido pouco claras e passíveis de sucessivas reinterpretações, a partir da pressão exercida sobre a presidência angolana. Nesse cenário, o Brasil tem obtido bons resultados em coordenação com outros países em desenvolvimento (Egito, Índia, Paquistão, Indonésia, China, Chile), de modo a contra-arrestar as tentativas de imposição de decisões e instilar maior objetividade nos procedimentos da CCP.”*²⁵³

Avanços foram obtidos a partir das missões realizadas por membros da Comissão para Consolidação da Paz aos países objeto de sua análise, no período de 19 a 25 de março de 2007 a Serra Leoa²⁵⁴ e 9 a 15 de abril ao Burundi²⁵⁵, e com o aprofundamento das discussões para preparação de “estratégia integrada de consolidação da paz” (“*integrated peacebuilding strategy*”), que passou a ser reconhecida pela sigla IPBS. A discussão da IPBS Burundi

²⁵³ Telegrama 2893 de Delbrasonu, de 11 de outubro de 2006.

²⁵⁴ O relatório da missão da PBC a Serra Leoa está contido no documento PBC/1/SLE/2, de 23 de abril de 2007. O Representante Alterno do Brasil junto à ONU em Nova York, Embaixador Piragibe Tarragô, participou da missão e o registro de suas impressões está no telegrama 635 de Delbrasonu, de 29 de março de 2007.

²⁵⁵ O relatório da missão da PBC ao Burundi está contido no documento PBC/1/BDI/2, de 21 de maio de 2007. Note-se que o Secretariado das Nações Unidas adotou série documental específica da PBC, para evitar interpretações quanto a sua linha de subordinação à Assembléia Geral, ECOSOC, ou Conselho de Segurança.

avançou mais rapidamente que a de Serra Leoa e foi aprovada em 20 de junho de 2007, em formato mais abrangente que o projeto original, mas ainda limitado no que se refere aos desafios representados pelo desenvolvimento sócio-econômico e pela reconstrução da capacidade do Estado de gerar políticas destinadas à melhoria da qualidade de vida (dividendos da paz):

*“A menor ênfase dada a questões de desenvolvimento, em relação às outras duas vertentes do tripé segurança, reconciliação política e desenvolvimento, milita contra a posição brasileira de que a atuação internacional em situações de conflito e pós-conflito deve ter como base iniciativas simultâneas nas três áreas”.*²⁵⁶

A IPBS para o Burundi foi preparada conjuntamente pelas autoridades burundienses, o Escritório local da ONU (BINUB²⁵⁷) e organismos internacionais e não governamentais representados em Bujumbura (ou seja, o “*steering committee*”, que reúne, localmente, os atores relevantes). Para além das divergências quanto ao encaminhamento a ser dado ao documento em Nova York (registradas no Telegrama 1434 de Delbrasonu, de 25 de junho de 2007), nesta análise é suficiente comentar as dificuldades institucionais expostas pela discussão, que remetem à essência mesma do trabalho da PBC. Segundo a argumentação do Burundi, a intenção de seu governo, endossada pela presidência norueguesa do formato CSM e demais doadores, seria obter a mera aprovação da Comissão, que não poderia emendá-lo, mas tão-somente referendá-lo e promovê-lo com o duplo objetivo de manter atenção sustentada da comunidade internacional para a consolidação da paz no país e manter constante o fluxo de investimentos, doações e cooperação técnica²⁵⁸. Essa visão embasava-se no entendimento de que as várias sessões da configuração

²⁵⁶ Despacho-telegráfico 400, de 11 de maio de 2007.

²⁵⁷ *Bureau Intégré des Nations Unies au Burundi*. O Escritório foi criado pela Resolução 1719 do CSNU, de 25 de outubro de 2006, por período inicial de 12 meses, a partir de 1º de janeiro de 2007 para dar apoio ao governo “*in its effort towards long-term peace and stability throughout the peace consolidation phase in Burundi, including through ensuring coherence and coordination of the United Nations agencies in Burundi, under the leadership of the Executive Representative of the Secretary-General*” (parágrafo 1).

²⁵⁸ Segundo apurado pela delegação do Brasil em Nova York, em contato com funcionários do PBSO, para o governo do Burundi, “a importância do documento deriva puramente da necessidade de obter espécie de “selo de aprovação” da comunidade internacional para seus esforços na construção da paz, com base no qual acredita ter acesso facilitado a financiamentos de doadores institucionais, sobretudo do Banco Mundial.” (Telegrama 1434, de 25 de junho de 2007).

CSM Burundi realizadas desde o início de operações da PBC teriam fornecido os elementos necessários para fundamentar o documento e constituído sua contribuição ao processo.

Em reunião sobre o assunto, o delegado burundiense indicou, com apoio dos países africanos, que o documento fora aprovado pelo Presidente do Burundi e não caberia reabri-lo – o que causou desconforto a várias delegações, preocupadas em defender papel mais proativo para a Comissão. A Chefe do PBSO, Carolyn McAskie também argumentava que a IPBS não deveria ser operacional, mas declaratória. Segundo ela, haveria um “*strong feeling on the ground*”²⁵⁹ de que projetos e atividades específicas estariam previstas no “plano estratégico de redução da pobreza” desenvolvido com o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, e não deveriam constar da IPBS. A persistir esse entendimento,

*“o esperado ‘valor agregado’ da Comissão ficará centrado na manutenção dos países objeto de sua consideração em situação de relevo na agenda internacional. Seguramente, pode-se argumentar que não deixará de prestar importante serviço a países recém-egressos de conflitos, muitos dos quais sem condições para assegurar paz duradoura exatamente por conta do êxodo precoce da ajuda internacional imediatamente após a cessação dos conflitos armados. No entanto, a Comissão terá deixado de prestar o serviço ainda mais importante de garantir as bases sólidas para o seu desenvolvimento e correrá o risco de funcionar apenas como agente legitimador dos interesses da comunidade doadora nos países em consideração.”*²⁶⁰

Muitas delegações expressaram a “inconveniência de apenas ‘endossar’ documento de cuja redação não participaram diretamente, cujo resultado mostrava-se claramente insatisfatório e cuja linguagem determinava ‘compromissos’ a serem seguidos pelos membros da Comissão”²⁶¹. O

²⁵⁹ Reunião presenciada pela autora em Nova York. Os “*Poverty Reduction Strategy Papers*” (PRSPs) são preparados pelas autoridades do país, em consulta com técnicos das instituições de Bretton Woods e outros parceiros e doadores, descrevem as políticas econômicas e sociais do país para sustentar o crescimento e a redução da pobreza. O documento e sua implementação viabilizam a obtenção de empréstimos das instituições financeiras internacionais. No caso do Burundi, o PRSP atual prioriza boa governança e segurança, crescimento sustentável, capacitação e melhoria dos serviços básicos e fortalecimento da luta contra o HIV/AIDS.

²⁶⁰ Telegrama 1434 de Delbrasonu, de 25 de junho de 2007.

²⁶¹ Idem

documento afinal aprovado enfatiza “questões de governança, direitos humanos, segurança, justiça e a questão fundiária”²⁶², elementos que, apesar de sua grande importância, não deveriam sobrepor-se, no contexto de reconstituição do tecido social e das estruturas econômicas de Estado recém egresso de conflito, à necessidade de estabelecer bases para o desenvolvimento social e econômico. A falta de preocupação do documento com iniciativas nessa área, ressaltada apenas por Brasil, China e Indonésia, é particularmente preocupante da perspectiva do futuro da Comissão e de sua relevância institucional.

A fórmula de consenso previu que a IPBS fosse encaminhada à Presidência do Conselho de Segurança, à Assembléia Geral e ao ECOSOC, por meio de carta em que a Comissão endossa o desenvolvimento de uma estratégia integrada para a consolidação da paz no Burundi e considera que o documento discutido seria “um primeiro passo importante”²⁶³ nessa direção. As cartas seriam consideradas documentos oficiais da PBC, mas não o anexo, mais condizente com uma “declaração de intenções, por meio do qual as partes assumem compromissos genéricos em favor da estabilidade política e do desenvolvimento econômico do país”²⁶⁴.

Mais uma vez ficariam assim patentes as deficiências procedimentais e de identidade institucional de que padece a Comissão para Consolidação da Paz. A articulação entre o órgão e os atores ativos no Burundi (inclusive o Escritório da ONU) permanece precária e os processos decisórios são marcados por divergências importantes entre as delegações, que remetem à razão mesma da existência da Comissão.

Avaliação do primeiro ano de trabalho

O estudo da troca de correspondência entre a Missão do Brasil em Nova York e a visita, entre maio e junho de 2007, a reuniões da Comissão (ao comitê organizacional e a reuniões “específicas por país”), além da troca de impressões com membros de delegações e do Secretariado, permitiu identificar que prevalece forte dúvida – em certos casos, verdadeiro ceticismo – quanto ao futuro da Comissão e sua capacidade de realizar trabalho útil,

²⁶² Idem

²⁶³ Idem

²⁶⁴ Idem

que represente vantagem comparativa para países que decidam incluir-se em sua agenda. Após um ano de trabalho, a Comissão ainda não pode apresentar resultados concretos, que garantam sua relevância futura.

Mesmo na área de coordenação, que se julgava pudesse constituir um dos nichos de trabalho do novo órgão, não se verifica até agora a efetiva capacidade de identificar os processos que se desenvolvem no terreno do pós-conflito (nos países sob consideração), levados a cabo por escritórios de consolidação da paz criados pelo Conselho de Segurança (UNIOSIL em Serra Leoa e BINUB no Burundi), equipes locais do PNUD (“*country teams*”), outros programas e agências da ONU, instituições financeiras internacionais, doadores bilaterais, ex-metrópoles coloniais, organizações não governamentais, além do próprio governo local. Se não for possível mapear esses processos, tanto menos coordená-los de forma a poupar esforços desnecessários ou redundantes e maximizar o investimento humano e financeiro.

Feitas essas considerações, cabe, no entanto, ressaltar que as reuniões específicas por país (CSM) inauguraram formato inovador, de que participam, por meio de vídeo-conferência, vários atores locais. As reuniões em Nova York têm sido assim estendidas a Bujumbura ou Freetown, conforme o caso, e os atores locais apresentam seus pontos de vista e participam das reuniões em Nova York. Isso tem sido feito com frequência quinzenal e embora seja cedo para determinar se os custos envolvidos na operação justificam os resultados obtidos, é promissor o contato direto e freqüente entre o órgão central, intergovernamental, e os agentes no terreno. Persistem também dificuldades técnicas, como interrupções temporárias do sinal de transmissão, mas o maior desafio desse formato, que amplia sobremaneira o número de participantes da reunião, está em promover discussão que, além de interativa, seja também objetiva e possa contornar a tendência a longos discursos, prevalente na maioria das reuniões das Nações Unidas.

O Brasil atuou, durante o primeiro ano de trabalho da Comissão, de forma consistente com suas preocupações originais de legitimidade do órgão. Procurou defender o equilíbrio regional na agenda da Comissão, mediante a inclusão de países como Haiti e Timor-Leste, além de Guiné-Bissau, que é também membro da Comissão. A inclusão desses países na agenda, em particular o Haiti, onde há grande presença brasileira, seria coerente com a percepção brasileira de interdependência entre segurança e desenvolvimento para a construção de paz sustentável e contribuiria para fortalecer a atuação

das tropas brasileiras no terreno. O envolvimento do Brasil na PBC seria também mais intenso – o que além dos objetivos diretos para a consolidação da paz no país, traria o benefício adicional de fortalecer o princípio da interdependência entre estabilização da segurança, reconciliação social e reconstrução institucional e econômica.

Nenhum dos três países demonstrou, entretanto, interesse em ser objeto do trabalho da Comissão – talvez por receio de que a iniciativa acelerasse sua saída da agenda do Conselho de Segurança, que comanda maior atenção internacional, talvez em razão de não perceberem valor agregado em ser objeto de exame da Comissão, que só acrescentaria, dessa perspectiva, mais um nível de interlocução com a comunidade internacional (além do Conselho de Segurança, do Grupo *Ad-Hoc*, do “Grupo de Amigos”²⁶⁵, doadores institucionais e individuais, organismos não governamentais, e a presença da ONU no país, em todas suas manifestações).

A multiplicidade de interlocutores com que devem interagir as autoridades nacionais ou transitórias configura fardo por vezes excessivamente pesado para países cujas instituições sociais e políticas foram destruídas pela guerra – ou nunca foram eficazes. Especialmente, há que considerar que todos os atores prestadores de assistência demandam algum tipo de prestação de contas, ou impõem condicionalidades específicas, no caso dos doadores, a que o país deve atender para seguir sendo seu beneficiário. É de se notar, igualmente, que as organizações não governamentais nem sempre estão isentas de lealdades políticas ou religiosas e suas agendas podem ou não estar em consonância com prioridades ou interesses da sociedade e governo locais.

Provavelmente o maior desafio da Comissão para Consolidação da Paz, maior até mesmo que a função de capitalizar recursos, consiste justamente em viabilizar a coordenação dos atores envolvidos no esforço de consolidação da paz – o que significa não só fazê-los sentar a mesma mesa, mas também viabilizar a complementaridade e reforço mútuo dos projetos de assistência. Até o momento essa tarefa revelou-se elusiva e parece haver resistência não só técnica, mas também política, a que o Escritório de Apoio realize levantamento abrangente de todas as iniciativas em curso no terreno. Algumas

²⁶⁵ No âmbito das Nações Unidas, o termo “grupo de amigos” e, às vezes, “core group” define países que trabalham mais diretamente no tratamento de determinado item da agenda, em geral, do Conselho de Segurança. No caso do Haiti, o Grupo de Amigos inclui Argentina, Brasil, Canadá, Chile, França, Peru e Estados Unidos.

tentativas foram feitas pelo Escritório, mas não tiveram ampla divulgação e debate na Comissão. É difícil imaginar que, sem o levantamento detalhado do escopo de atuação de todos os “agentes da paz” e de projetos específicos, a Comissão possa exercer alguma função coordenativa.

Os “comitês diretivos” (“*steering committees*”), criados para avaliar onde deverão ser aplicados recursos provenientes do Fundo para Consolidação da Paz têm feito, até certo ponto, esse papel, ao reunir Nações Unidas, doadores e ONGs, mas além de não cobrir todo o espectro da atuação internacional no país, os comitês têm enfrentado disputas por conceitos e visões distintas, que refletem agendas nacionais (em exemplo utilizado por técnico do PBSO, um país doador não quis abrir mão de seu projeto na área de direitos humanos, que se sobrepunha em grandes linhas a outro do Escritório da ONU em Bujumbura, porque o componente de gênero não era tratado com a mesma ênfase – ou seja, nem sempre é possível evitar a duplicação de esforços, em detrimento talvez de outras áreas que não estejam recebendo atenção e recursos adequados).

A escolha de Burundi e Serra Leoa pelo CSNU confirmou a preponderância do órgão sobre a agenda da Comissão. A resolução 60/180 previa que o comitê organizacional definisse o programa de trabalho observando certo equilíbrio regional de temas, com o objetivo de evitar que determinadas partes do mundo fossem beneficiadas em detrimento de outras. A negociação desse parágrafo havia sido um dos pontos contenciosos da resolução, justamente em função da provável intenção dos países ocidentais de manobrar a agenda de acordo com interesses específicos em determinadas regiões do mundo. Por sua vez, os P-3 defendiam que determinado país só fosse objeto de consideração pela PBC, se assim desejasse o Conselho de Segurança (com que garantiriam que funcionasse, na prática, como órgão subsidiário). No caso da agenda inaugural da PBC, entretanto, Serra Leoa e Burundi foram os únicos países que se “apresentaram” para inclusão na agenda.

A sobre-representação da União Européia, agora também na qualidade de “doador institucional” (a que se opuseram inicialmente Brasil, Índia, Paquistão e Egito) prejudica o precário equilíbrio geográfico na Comissão e confirma tendência acentuada a sua transformação em “clubes de doadores”, com ênfase maior em condicionalidades, que em capacitação, e com prioridades possivelmente definidas em outras capitais que não a do país em estado de reconstrução. Em 22 de janeiro de 2007, a Chefe do Escritório de Apoio visitou, por solicitação sua, o Representante Permanente brasileiro, para uma “conversa franca” sobre o papel que deveria representar a PBC:

“No encontro, ficou patente que McAskie compartilha a visão “donor oriented” que domina a CCP. Mencionou, por diversas vezes, a necessidade de se definirem, o quanto antes, as obrigações que os países recipiendários devem assumir para estimular doações e investimentos privados (no estilo “one solution fits all”). Sua preocupação parece residir, assim, mais em disciplinar o comportamento dos países recipiendários do que em defendê-los perante a comunidade de doadores. Corre-se o risco de se criar um órgão legitimado pelas Nações Unidas para supervisionar países em situações de pós-conflito e impor condicionalidades em troca de recursos financeiros, ao estilo das instituições de Bretton Woods.”²⁶⁶

As reuniões por país específico (CSM), que se iniciaram em outubro de 2006, têm ganhado consistência, embora sempre ressurgja a pergunta sobre que caminho tomar a partir da aprovação (com todas as dificuldades vistas) da “estratégia integrada” (IPBS). Reuniões tanto do comitê organizacional, como dos formatos CSM, presenciadas em maio e junho de 2007, revelam a desorientação das delegações acerca de quais devem ser as funções centrais da Comissão. Como não estão bem definidos seus parâmetros de atuação, os membros do comitê organizacional têm dificuldade de identificar qual seria, passo a passo, o papel do órgão no cenário pós-conflito de país sob sua consideração. Das reuniões e conversas com as delegações mais ativas em Nova York, depreende-se que improvisam à medida que evolui o processo, sem ter claro o rumo ideal a ser seguido ou as metas específicas da PBC. Prevalece profunda divergência de entendimento sobre a razão mesma da existência da Comissão.

O próprio conceito de *peacebuilding* e, conseqüentemente, o escopo das atividades a serem promovidas são objeto de confusão. A construção ou reconstrução física de infra-estrutura básica, por exemplo, recai, para muitas delegações, na área de atuação exclusiva das agências de desenvolvimento ou de investimentos do setor privado – mas no caso de Serra Leoa, onde não há abastecimento público regular de energia elétrica, é difícil excluir esse tema da relação de prioridades para consolidação da paz, uma vez que se trata de elemento essencial para o desenvolvimento de atividade econômica e atração de investimentos.

²⁶⁶ Telegrama 117 de Delbrasonu, de 23 de janeiro de 2007.

A resistência do PBSO em assessorar tecnicamente a PBC representa complicador adicional. Em reunião de 29 de maio de 2007, em que se discutia o “*zero draft*” do primeiro relatório anual da PBC, diversas delegações renovaram o apelo à presidência e ao Secretariado para que se produza levantamento das atividades de consolidação da paz atualmente em desenvolvimento em Serra Leoa e Burundi. A dificuldade por trás dessa resistência pode estar também em que doadores e organizações não têm necessariamente interesse em ver seus projetos transformar-se em objeto de escrutínio de 31 países com os quais não têm qualquer relação. A PBC ainda não apresentou resultados que possam legitimá-la na visão desses atores e as próprias autoridades nacionais têm dificuldade de conhecer o que está sendo feito, onde, e por quem, em termos de assistência internacional.

Seria legítimo esperar, entretanto, que o Secretariado fosse ao menos capaz de mapear as atividades que a própria ONU, suas agências e programas, realizam no terreno do pós-conflito naqueles países. Persistem, ademais, dificuldades funcionais no que se refere ao relacionamento das missões de paz (UNIOSIL e BINUB) com o Escritório de Apoio da PBC. As missões têm mandato específico e exclusivo do Conselho de Segurança e nenhuma responsabilidade institucional *vis-à-vis* a Comissão, o que dificulta a obtenção de apoio técnico e informações desses escritórios. Caberia considerar o estabelecimento de “ponto focal” para a Comissão nos escritórios das missões de paz, questão que deve ser levantada inclusive no Conselho de Segurança, quando da renovação dos respectivos mandatos.

O fato de as regras de procedimento serem extremamente vagas por certo complica a operação da PBC, mas pode não ser de todo negativo, uma vez que deixa abertas brechas para utilização criativa de seu mandato. Nada parece impedir, por exemplo, que a PBC faça recomendações concretas e específicas ao Conselho de Segurança sobre os dois países em sua agenda, inclusive para que sejam absorvidas em resoluções do Conselho. Por outro lado, pode-se provocar, de dentro do Conselho, a solicitação de recomendações sobre temas e questões específicos, e não, como foi o caso até agora, mera referência genérica de países para consideração da PBC. Da mesma forma, pode-se explorar a hipótese de a Comissão restringir seu foco de atuação, ao menos neste estágio inicial, e atuar em alguns projetos específicos, sem procurar cobrir toda a gama de prioridades estabelecidas pelos governos dos países-tema.

Até certo ponto é natural que órgão recém-criado na pesada e complexa estrutura da ONU leve tempo para definir seus métodos de trabalho e encontrar formas específicas de atuação – e tanto mais no caso da Comissão, com o esvaziamento sofrido durante seu estabelecimento. Mas essa “naturalidade” não pode ser tolerada por muito tempo; não se pode perder de vista o risco inerente à persistência dessa fase de “indefinição de identidade”, que pode, em última instância, selar o destino da Comissão.

Determinados setores do Secretariado acreditam que os países egressos de conflito não têm, atualmente, interesse em entrar na pauta da Comissão e que Serra Leoa e Burundi teriam sido induzidos a participar e estariam de certa forma “arrepentidos” de constar na agenda. Há grande receio, ademais, que caso não se produzam resultados concretos nos dois países sob consideração, o órgão efetivamente derive para a irrelevância. Tanto pior será sua situação institucional, além de todos os prejuízos humanos, se ressurgir o conflito em Serra Leoa ou no Burundi.

A presidência da Comissão para Consolidação da Paz passou agora para o Japão, com El Salvador e Gana ocupando as duas vice-presidências. Países Baixos e Noruega seguirão presidindo os formatos CSM para Serra Leoa e Burundi, respectivamente.



VII - A Contribuição do Brasil aos Esforços para Consolidação da Paz

A média da contribuição brasileira para operações de paz nunca foi significativa, nem será essa sua vocação. A reflexão que se pretende fazer recai sobre as vantagens diretas e indiretas da participação do Brasil nos esforços de paz e, sobretudo, da consolidação da paz pós-conflito. Não se trata de catalogar a participação brasileira, mas de examinar, além dos ganhos em visibilidade para o País, a efetiva contribuição para a segurança e o desenvolvimento dos países que experimentam conflito grave, em particular daqueles com que tenha relacionamento bilateral importante ou laços históricos e culturais. A participação brasileira deve ser avaliada não só da perspectiva da atuação no terreno, nas próprias operações, mas também nas instâncias decisórias relacionadas à consolidação da paz e no universo multilateral mais amplo.

Como pano de fundo, convém registrar que o Brasil participou, desde 1957 até 1999, de 23 operações de paz e duas missões civis da ONU (Fontoura, 1999, p. 201-203). Em número de efetivos, as principais participações brasileiras ocorreram no Sinai (UNEF, 1957-67, 6.300 homens); em Angola, na UNAVEM III (1995-97, 4.222 homens) e, desde 2004, na MINUSTAH, com cerca de 8.505 homens, somados os sete rodízios de contingentes havidos até agora²⁶⁷.

A tabela apresentada a seguir relaciona as missões de paz da ONU de que o Brasil tomou parte, a partir de 1999. Somadas as 19 missões listadas abaixo ao levantamento feito por Fontoura, o número de operações com

²⁶⁷ Total calculado de acordo com a Divisão das Nações Unidas (DNU) do Ministério das Relações Exteriores e o Departamento de Operações de Manutenção da Paz (DPKO) da ONU, com base em 7 rodízios de contingente à base média do contingente autorizado de 1.215 homens.

participação brasileira subiria para 42 desde 1957 (a UNAMET e a UNFICYP já estavam incluídas no levantamento de Fontoura²⁶⁸).

O Brasil também contribuiu, no período, para duas Forças Multinacionais autorizadas pela ONU – uma em Ituri, ao leste da República Democrática do Congo, liderada pela França e, em seguida, pela União Européia, para a qual o Brasil cedeu dois aviões da Força Aérea Brasileira, tripulações e equipes de manutenção; e outra em Timor-Leste (INTERFET), liderada pela Austrália, com a cessão de 50 policiais militares e um oficial do Estado-Maior.

Tabela 1 - Missões da ONU com participação brasileira – 1999 a junho de 2007²⁶⁹

	País	Missão	Período da missão
1	África Ocidental	UNOWA – <i>Office of the Special Representative of the Secretary-General for West Africa</i>	29/11/01 até hoje
2	Angola	UNOA – <i>United Nations Office in Angola</i>	15/10/99 a 15/08/02
3	Angola	UNMA – <i>United Nations Mission in Angola</i>	15/08/02 a 15/02/2003
4	Chipre ²⁷⁰	UNFICYP – <i>United Nations Peacekeeping Force in Cyprus</i>	4/03/64 até hoje
5	Côte d'Ivoire	MINUCI – <i>UN Mission in Côte d'Ivoire</i>	13/05/03 a 4/4/04
6	Côte d'Ivoire	UNOCI – <i>UN Operation in Côte d'Ivoire</i>	4/04/04 até hoje
7	Etiópia – Eritreia	UNMEE – <i>UN Mission in Ethiopia and Eritrea</i>	15/09/00 até hoje
8	Guiné-Bissau	UNOGBIS – <i>UN Peacebuilding Support Office in Guinea-Bissau</i>	6/04/99 até hoje
9	Haiti	MINUSTAH – <i>UN Stabilization Mission in Haiti</i>	1/06/04 até hoje
10	Kosovo	UNMIK – <i>UN Interim Administration Mission in Kosovo</i>	10/06/99 até hoje
11	Libéria	UNMIL – <i>UN Mission in Liberia</i>	19/09/03 até hoje
12	Nepal	UNMIN – <i>UN Mission in Nepal</i>	23/01/07 até hoje

²⁶⁸ Não foram incluídas, nesta tabela, missões *encerradas* em 1999, que constavam do levantamento de Fontoura, mas tão-somente aquelas iniciadas em 1999 (UNAMET) ou aquelas iniciadas antes e que duraram além de 1999 (UNFICYP).

²⁶⁹ Dados compilados a partir de informações obtidas junto à DNU, à Missão do Brasil em Nova York e o DPKO.

²⁷⁰ A participação brasileira na UNFICYP consiste atualmente em um soldado cedido ao contingente argentino.

13	Prevlaka	UNMOP – <i>UN Mission of Observers in Prevlaka</i>	15/01/96 a 15/12/02
14	Sudão	UNMIS – <i>UN Mission in Sudan</i>	24/03/05 até hoje
15	Timor-Leste	UNAMET- <i>UN Mission in East Timor</i>	11/06/99 a 30/9/99
16	Timor-Leste	UNTAET – <i>UN Transitional Administration of East Timor</i>	25/10/99 a 20/5/02
17	Timor-Leste	UNMISSET – <i>UN Mission of Support in East Timor</i>	20/5/02 a 20/5/05
18	Timor-Leste	UNOTIL – <i>UN Office in Timor-Leste</i>	28/4/05 a 25/8/06
19	Timor-Leste	UNMIT – <i>UN Integrated Mission in Timor-Leste</i>	25/08/06 até hoje

Conforme a tabela seguinte, o Brasil tem hoje 1.285 militares e policiais empregados em 11 operações da ONU (sete operações de manutenção da paz e quatro missões políticas).

Tabela 2 – Participação do Brasil em Operações de Paz das Nações Unidas (em 31/5/2007)

Missão	Observadores	Tropa	Policiais
MINUSTAH (Haiti)	-	1.217	3
UNOCI (Côte d'Ivoire)	4	3	-
UNMIK (Kosovo)	-	-	2
UNMIL (Libéria)	-	2	-
UNMIN (Nepal) ²	7	-	-
UNMIS (Sudão)	24	-	3
UNOWA (África Ocidental) ²	1 (conselheiro militar)	-	-
UNFICYP (Chipre) ¹	-	1	-
UNMIT (Timor-Leste) ²	4	-	6
UNMEE (Etiópia-Eritreia)	7	-	-
UNOGBIS (Guiné-Bissau) ²	1 (conselheiro militar)	-	-
TOTAL	48	1.223	14

¹ Militar brasileiro faz parte do contingente argentino ² Missões Políticas Especiais
Fonte: Divisão das Nações Unidas, Ministério das Relações Exteriores

Se não faz parte da tradição brasileira emprestar grandes contingentes de tropas para ação militar multilateral como o fazem Índia ou Paquistão, a participação do Brasil tem-lhe valido ganhos inegáveis. O caso do Haiti é o exemplo mais recente e contundente e tem demonstrado os benefícios políticos do envolvimento brasileiro, para além de sua contribuição concreta à estabilização e reconstrução do país.

A MINUSTAH foi criada em 2004, com ativa participação brasileira na definição de seu mandato no Conselho de Segurança e com contingente máximo autorizado de 6.700 militares e 1.622 policiais²⁷¹. Desde então, o Conselho autorizou ampliação dos contingentes para até 7.200 soldados e até 1.951 policiais²⁷² e atualmente, estão empregadas no Haiti 7.050 militares e 1.760 policiais (além de 457 funcionários civis internacionais, 184 voluntários da ONU e 806 funcionários civis locais). O Brasil detém o comando da MINUSTAH e tem hoje 1.220 homens no terreno.

A experiência no Haiti demonstrou que o Brasil pode ampliar sua participação, sobretudo nas operações que incluam atividades de consolidação da paz, com mandato das Nações Unidas (ou de outro organismo internacional de que seja membro), inclusive mediante a contribuição de pessoal civil para áreas-chave, como a organização de eleições e mecanismos de proteção e promoção de direitos humanos. Não se está advogando que o país eleve seus níveis de contribuição militar àqueles praticados pelos maiores contribuintes (Paquistão, Bangladesh e Índia, entre 9 e 10 mil soldados), mas que alcance o patamar de Nigéria (9°), Itália (8°) ou Uruguai (7°), este último atualmente com 2.582 mil homens²⁷³. Nos anos imediatamente anteriores à participação no Haiti, o Brasil ocupava entre 45° e 52° lugar no *ranking* de países contribuintes de tropas para as Nações Unidas, tendo passado, em junho de 2004, a 14° lugar, com 1.351 homens, a partir do envio de tropas ao Haiti. Como oscilam mês a mês os números de tropas em todas as missões de paz, em maio de 2007 o País ocupava o 16° lugar (quando se contavam 1.282 militares e policiais brasileiros nas operações da ONU no mundo)²⁷⁴.

Além dessa contribuição concreta aos esforços da paz, o Brasil tem uma “vocação construtiva”, decorrente de suas posições de princípio, que não pode ser desprezada. Sua atuação em órgãos como o Conselho de Segurança, o ECOSOC, a Comissão para Consolidação da Paz ou o Conselho de Direitos Humanos é importante sobretudo à luz da concentração de poder no Conselho de Segurança, em particular em torno dos P-5 ou dos P-3, como se viu no

²⁷¹ Fonte: DPKO. <http://www.un.org/Depts/dpko/missions/minustah/facts.html>

²⁷² Resolução S/RES/1702, de 15 de agosto de 2006.

²⁷³ Maio de 2007. Fonte: DPKO. Ver http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/2007/may07_2.pdf

²⁷⁴ Idem.

capítulo II. Os membros não permanentes do Conselho velam a legitimidade do órgão ao exercer função de contrapeso a tendências de utilização do Conselho para legitimar ações que não estejam de acordo com os princípios da Carta das Nações Unidas. Além disso, contribuem para a evolução doutrinária da ordem internacional. Nesse contexto, é importante persistir na campanha para expansão do Conselho de Segurança e conseqüente ampliação da representatividade e legitimidade do órgão.

Fora do Conselho, o Brasil tem também espaço de atuação considerável, por sua capacidade de articulação de posições – espaço que se amplia à medida que o País concerta posições com países de vocação e peso regional semelhante, como Índia, África do Sul, Egito, Indonésia, México. No exercício de sua vocação construtiva, a atuação do Brasil na Comissão para Consolidação da Paz perpassa concertação em geometrias superpostas, de maneira a promover o ideal da ação de cunho econômico-social no imediato pós-conflito e conter a cristalização do formato de diálogo exclusivamente doador-recipientário no órgão, além de evitar que a assistência ao desenvolvimento ganhe viés político (como a colaboração na guerra anti-terrorismo ou os acordos bilaterais contra a integridade do TPI).

A articulação entre os países latino-americanos precisa intensificar-se em toda a ONU, mas em particular na Comissão, onde se travou a maior batalha pela representação da região e onde é mais evidente o benefício da contribuição de países em desenvolvimento. A coordenação com os países africanos é essencial nesse foro (ainda que tendam a apoiar as decisões nacionais dos países-tema). Interessante iniciativa recente de articulação, promovida pelos Estados Unidos no âmbito da PBC, oferece oportunidade de reflexão sobre formatos complementares de concertação. Desde junho de 2007, grupo de países ditos “*practical-minded*” vem-se reunindo informalmente e com frequência semanal para discutir propostas de aperfeiçoamento do trabalho da PBC.

O grupo inclui, além dos Estados Unidos, Brasil, África do Sul, França, Japão, Índia, Indonésia e Reino Unido: “na origem do grupo está a percepção de que a Comissão encontra dificuldades (...) para transpor para o plano prático as discussões mantidas sobre os países objeto de sua consideração”²⁷⁵, o que ficou particularmente evidente durante as discussões das “estratégias integradas” para o Burundi e Serra Leoa. A iniciativa é certamente oportuna, de um lado em razão das evidentes – e previsíveis, em vista de seu conturbado processo de criação – dificuldades que a

²⁷⁵ Telegrama 1416 de Delbrasonu, de 20 de junho de 2007.

Comissão precisa transpor para afirmar-se como ator relevante na construção da paz. De outro lado, o grupo dos “*practical-minded*” pode constituir laboratório inicial para as negociações que deverão ser encetadas no quadro da revisão estrutural da PBC, a partir de 2010. Nesse contexto, poderá ser útil manter-se nesse grupo, ainda que se encerre o mandato do Brasil na Comissão, em dezembro de 2007.

A iniciativa norte-americana deve, entretanto, ser tomada igualmente *cum grano salis*. Da perspectiva da atuação brasileira, é importante manter vigilância permanente sobre a reação das demais delegações ao desenrolar desse diálogo, em particular os parceiros regionais e parceiros eventuais importantes, como Egito e Paquistão. Ainda mais importante será essa articulação, se avançar o formato das discussões, como parece querer a delegação norte-americana, para grupo de trabalho informal sobre “práticas futuras”. A institucionalização de formato excludente de negociação (com países auto-selecionados, e não escolhidos pela Comissão) pode não ser de interesse de longo prazo da delegação brasileira, em vista de que poderá dificultar-lhe o trânsito com os outros dois grupos mencionados, quando ocorra a revisão da estrutura. Não se pode excluir, tampouco, a hipótese de que a idéia de formar tal grupo guarde intenção velada de rejeitar, futuramente, o processo intergovernamental de reforma do ato constitutivo da Comissão, substituindo-o por procedimentos informalmente acordados.

É importante para o Brasil não alijar do processo os parceiros tradicionais latino-americanos, que devem ser mantidos a par das discussões havidas no grupo dos “práticos”, nem seus parceiros eventuais, de tradição diplomática mais agressiva. A experiência demonstra ser sempre mais produtivo envolver desde cedo nos debates, as delegações renitentes, que lidar *a posteriori* com sua intransigência, agravada por provável ressentimento decorrente da exclusão na etapa anterior. No âmbito da Comissão para Consolidação da Paz essas sensibilidades demandam particular atenção, uma vez que prevalecem posições muito polarizadas, que se fizeram sentir desde a criação do órgão e permanecem evidentes em seu primeiro ano de trabalho. Não há grande espaço “central” de manobra, onde geralmente o Brasil se sente mais confortável, em sua tradicional postura conciliatória. Para promover suas posições de princípio, a delegação brasileira precisará manter amplitude de inserção e diálogo fluido em todo o espectro negociador.

A “vocação construtiva” brasileira também se exerce no terreno, onde o País é particularmente bem recebido em fun o da ausência de agenda econômica ou política determinante de condicionalidades em sua atua o e em razão de traços culturais de tolerância e adaptabilidade – além de, impossível ignorar, o extraordinário fascínio exercido pelo futebol brasileiro nos países em desenvolvimento em que o

esporte é praticado (em particular, África e América Central). No que concerne à consolidação da paz no terreno pós-conflito, as posições multilaterais brasileiras, em geral extremamente bem recebidas pelos países em desenvolvimento, devem receber concretude adicional – ou seja, lado a lado com a defesa dos princípios de interdependência entre segurança e desenvolvimento social e econômico e a contribuição militar, policial e civil às operações de paz das Nações Unidas, o País deve estar pronto a prestar cooperação técnica bilateral bem estruturada e voltada para resultados.

Em 1999, Fontoura já opinava que conviria ao Brasil buscar

*“manter, após a retirada das operações de manutenção da paz, presença proporcional às potencialidades do relacionamento bilateral. É importante levar em conta que os grandes países doadores de equipamentos e recursos financeiros, dentre os quais o Brasil não se inclui, capitalizam menos simpatia e reconhecimento do que os que mantêm homens no campo, como o Brasil.”*²⁷⁶

Algumas iniciativas têm sido feitas nesse sentido, como o projeto de distribuição de merenda escolar em parceria com o Banco Mundial no Haiti, mencionado no capítulo III, onde também o Brasil desenvolve projeto no âmbito do IBAS²⁷⁷, de coleta e reciclagem de lixo sólido na favela de *Carrefour Feuilles*, em Porto Príncipe (projeto que valeu ao IBAS prêmio de Parceria Sul-Sul das Nações Unidas²⁷⁸). A cooperação triangular tem sido igualmente explorada no Haiti: com a Argentina, em matéria de saneamento e construção de cisternas, e, na linha Norte-Sul de cooperação, com o Canadá, nas áreas de imunização²⁷⁹ e vigilância epidemiológica; e com a Espanha, na área de reflorestamento. A Embaixada em Porto Príncipe registra, no entanto, que

²⁷⁶ Fontoura (1999), p.259.

²⁷⁷ Mecanismo de diálogo e cooperação criado em junho de 2003 pelos presidentes da Índia, Brasil e África do Sul. O Fundo IBAS foi posteriormente estabelecido para avançar a cooperação entre países em desenvolvimento.

²⁷⁸ O prêmio é parte das iniciativas da ONU para promover e estimular a cooperação Sul-Sul. O prêmio foi concedido em 19 de dezembro de 2006, designado pela Assembléia Geral como dia internacional da Cooperação Sul-Sul, ao Fundo IBAS, por seus dois projetos de cooperação, no Haiti e em Guiné-Bissau, na área agropecuária.

²⁷⁹ Há dificuldades, nesse projeto, que parecem decorrer do fato de que a doação de vacinas brasileiras contra hepatite B não seria efetivamente “demand-driven”, ou seja, o Haiti não poderia absorver 1,2 milhão de vacinas de uma vez, as vacinas brasileiras ainda não estariam homologadas pela OMS e sua introdução poderia quebrar o ciclo de vacinas da primeira infância (ver teleograma 61 de Brasemb Porto Príncipe, de 26 de janeiro de 2007).

“a implementação da cooperação brasileira no Haiti tem-se ressentido da falta de um melhor mecanismo de implementação conjunta, especialmente no que se refere aos projetos tripartites, até que se tenha conseguido implementar efetivamente os projetos tripartites com a Espanha (...), o Canadá (...) e a Argentina (...)”²⁸⁰

e recomenda que não avancem, de imediato, negociações de projetos triangulares com a França e a Alemanha.

Por sua vez, os programas de cooperação bilateral Sul-Sul constituem o melhor instrumento para dar continuidade à presença e ao esforço brasileiro na consolidação da paz em países egressos de conflito. Os projetos brasileiros no Haiti são particularmente interessantes, por sua variedade e potencial de apresentação de resultados concretos e perceptíveis para a população no curto prazo: desenvolvimento florestal, formação profissional, defesa civil, inserção social pelo esporte, administração de recursos hídricos e transferência de tecnologia agrícola no cultivo do caju e da mandioca são algumas das áreas em que o país é “doador” de cooperação técnica²⁸¹. Gerenciados pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC) do Ministério das Relações Exteriores, os projetos estão em fases diferenciadas de implantação, mas encontram dificuldades operacionais, que se espera ver superadas no curto prazo. Os projetos bilaterais têm a vantagem adicional de maior projeção para o País na participação de esforços de consolidação da paz.

Em Serra Leoa e no Burundi estão em negociação acordos-quadros de cooperação técnica que estabeleçam marco jurídico para ampliação da assistência e há projeto já em estudo para o Burundi, na área de combate à AIDS e à malária (o Brasil custearia a visita de técnicos burundienses)²⁸² e de distribuição de merenda escolar, em parceria com o Programa Mundial de Alimentos²⁸³. Esses mecanismos precisam ser agilizados, naturalmente, da perspectiva do benefício real que podem representar para os países egressos de conflito, mas também da perspectiva de adicionar credibilidade e efetividade às posições multilaterais brasileiras, inclusive no contexto de sua política africana – que recebe atualmente grande atenção da chancelaria brasileira, inclusive mediante a abertura de várias Embaixadas (embora sem

²⁸⁰ Telegrama 160 de Brasemb Porto Príncipe, de 26 de março de 2007.

²⁸¹ Ver www.abc.gov.br/intranet/Sistemas_ABC/siteabc/documentos/ViaABC12.pdf

²⁸² Ver despacho-telegráfico 092, de 22 de maio de 2007, para a Embaixada em Nairóbi.

²⁸³ Ver despacho-telegráfico 095, de 23 de maio de 2007, para a Embaixada em Nairóbi.

estrutura operacional adequada). Nesse sentido, Delbrasonu argumenta também que

“se considerarmos importante ter uma participação mais produtiva na configuração da CCP para Serra Leoa (Burundi e outros que vierem), seria de todo conveniente averiguar as possibilidades de desenvolvimento de projetos de cooperação em área de nosso interesse particular nesses países. É certo que a CCP é uma experiência que está sujeita aos testes de utilidade, eficácia e viabilidade. Os primeiros casos de Serra Leoa e Burundi serão cruciais para o futuro da CCP. Por isso, a importância de avaliarmos o grau de nosso comprometimento. (...) Caberia, igualmente, examinar se a CCP pode também vir a ser um instrumento útil para os projetos brasileiros de uma inserção mais visível na África.”²⁸⁴

Uma das maiores críticas tradicionalmente feitas às operações de paz da ONU é que, se bem sucedidas, podem interromper o conflito ou evitar sua recorrência, mas dificilmente constroem a paz. A tradição da atuação diplomática do Brasil, na defesa de todas as iniciativas de desenvolvimento e de incorporação das premissas de desenvolvimento como base sólida para a paz, além de sua atuação em operações de paz, representam credenciais especiais para contribuir para o esforço multilateral de maneira inovadora e útil, nas vertentes de princípio e pragmática, que serão abordadas no próximo capítulo. Não são de se desprezar tampouco, as credenciais culturais do país, por sua tradição conciliadora e pela atuação dos civis, policiais e militares brasileiros envolvidos em operações de paz, que se misturam com facilidade na realidade local e são percebidos como genuinamente empenhados no estabelecimento da paz durável.

²⁸⁴ Telegrama 371 de Delbrasonu. de 23 de fevereiro de 2007.



VIII) Conclusões

“O ano de 2007 será decisivo para a CCP, que poderá simplesmente derivar para a irrelevância, com a persistência dos males atuais, ou sofrer modificações que permitam produzir resultados significativos. Para que essa hipótese venha a concretizar-se, é necessário formar um núcleo de países moderados de todos os grupos que possam dissipar o atual clima de desconfiança, o que não parece fácil neste momento. No futuro, será possível imaginar revisão do mandato que dotasse a CCP de poderes decisórios e permitisse, desse modo, atuação direta nas regiões de pós-conflito.”²⁸⁵

A partir das idéias e argumentos expostos ao longo deste trabalho, o papel presente e futuro do Brasil na área da consolidação da paz e, especificamente no âmbito da Comissão para Consolidação da Paz assume duas vertentes: uma, de princípio, e outra, pragmática. A vertente de princípio consiste em promover consistentemente a percepção de desenvolvimento e segurança como conceitos interdependentes e a atuação equilibrada das Nações Unidas no trinômio segurança/ reconciliação/ desenvolvimento – o que se deve fazer não só na Comissão para a Consolidação da Paz, mas em todos os foros multilaterais, relacionados direta ou indiretamente à questão

²⁸⁵ Telegrama 024/07 de Delbrasonu, de 08/01/2007

da paz (incluindo os de proteção dos direitos humanos, desarmamento, ambientais, de comércio internacional, humanitários, culturais).

O discurso brasileiro deve ganhar uniformidade em todos os foros de atuação e convergir na incorporação sistemática (e não aleatória, como é o caso hoje) da defesa daquelas idéias como princípios de política externa. Determinados elementos que compõem a consolidação da paz, como reconciliação, desarmamento, ocupação econômica, podem, ademais, ter ramificações em outros foros de negociação e as posições defendidas pelo Brasil devem não só demonstrar coerência, mas reforçar-se mutuamente.

Constitui corolário dessa posição de princípio, a necessidade de crescente coordenação interna na Secretaria de Estado e de esforços específicos da delegação brasileira na Comissão para Consolidação da Paz – neste mandato e sempre que o Brasil volte a ser membro, assim como de fora da Comissão, por meio dos grupos regionais e/ou de negociação de que participe. Por envolver inúmeras áreas de atuação internacional, a negociação da reforma das Nações Unidas e a criação da PBC, em particular, também terão servido para evidenciar insuficiências operacionais internas ao Ministério, seja na comunicação entre a Secretaria de Estado de Relações Exteriores (SERE)²⁸⁶ e a Missão do Brasil junto às Nações Unidas em Nova York, seja entre diferentes áreas do Ministério, que devem articular-se continuamente para apresentar consistência de atuação nos fóruns multilaterais.

Para promover a vertente de princípio no âmbito da PBC, o Brasil deverá defender a ampliação paulatina do mandato da Comissão, de forma a viabilizar sua atuação na prevenção de conflitos; a independência do órgão, entendida como capacidade propositiva e proativa; e o entendimento de *peacebuilding* como conjunto de atividades relevantes em todas as fases de tratamento do conflito – inclusive atuação pré-conflito – em oposição à visão restritiva e sequencial preferida pelos países ocidentais e pela atual chefe do Escritório de Apoio.

A vertente pragmática inclui a intensificação da participação brasileira em operações de paz multilaterais, particularmente aquelas com forte componente de consolidação da paz, que é onde o Brasil pode melhor exercer sua vantagem comparativa: de um lado, por acreditar na relação de causa e

²⁸⁶ Às vezes se utiliza, por tradição, o termo Secretaria de Estado das Relações Exteriores, para designar a sede do Ministério das Relações Exteriores, que, em seu sentido amplo, inclui os Postos no Exterior.

efeito entre desenvolvimento e paz durável e, de outro, pelo reconhecimento de que grandes interesses geopolíticos ou econômicos não são o elemento determinante da participação brasileira (embora esses interesses possam crescer à medida que se estende a presença em uma missão de paz). A participação em iniciativas multilaterais deve ser reforçada por atuação brasileira específica na área de cooperação técnica bilateral (onde se amplia sua projeção) ou triangular, preferencialmente por meio de mecanismos no âmbito Sul-Sul, como é o caso do IBAS.

As duas vertentes de atuação brasileira na consolidação da paz – a vertente de princípio e a pragmática – confundem-se em muitos aspectos e têm objetivos complementares. O primeiro consiste em defender a paz e a cooperação entre os povos, como prevêem a Constituição Brasileira, em seu artigo 4º, e a Carta das Nações Unidas, e trabalhar concretamente para que essa paz se construa por meios pacíficos e eficazes (incluída a premissa de sustentabilidade). O segundo objetivo é de natureza política – elevar o perfil do País e investir em sua imagem de ator multilateral relevante, abrir novas áreas de cooperação, investimento e comércio, além de ampliar seu poder de articulação em esferas de poder internacionais – nos círculos concêntricos do entorno sub-regional e regional e em círculos superpostos, de países economicamente emergentes e potências políticas regionais.

A Vertente de Princípio

Para avançar sua “agenda de princípio” na Comissão para Consolidação da Paz, a ênfase permanente no desenvolvimento sócio-econômico de sociedades em estado de conflito deve assentar-se sobre os três pilares indicados acima: a) prevenção de conflitos; b) capacidade proativa da Comissão; e c) consolidação da paz simultânea.

Há duas formas de promover a expansão do mandato da PBC na área de prevenção de conflitos: a primeira, por meio da revisão, em 2011, das resoluções que criaram a Comissão, o que será comentado em seguida; e a segunda, com base nas resoluções-espelho vigentes atualmente, que, em seus artigos 12, alíneas (b) e (c), e graças à insistência empedernida de Brasil, Chile e outros poucos países em desenvolvimento, retiveram referência a alguma forma de atuação preventiva: mediante solicitação do ECOSOC e anuência do Estado interessado ou solicitação direta do interessado, poderá ser incluído na agenda da PBC o país que estiver experimentando “*exceptional*

circumstances on the verge of lapsing or relapsing into conflict and with which the Security Council is not seized in accordance with Article 12 of the Charter” (grifo meu). Note-se que a função preventiva não se exerce apenas em caso de conflito iminente *novo*, mas também na iminência de *recorrência* de conflito.

Segundo a alínea (d) do mesmo parágrafo 12, o Secretário-Geral também poderá solicitar recomendações da Comissão acerca de qualquer situação: “(d) *Requests for advice from the Secretary-General*”. Caberia estimular, assim, o estabelecimento de função de alerta tempestivo no Escritório de Apoio e, em consulta com o ECOSOC e o país interessado, buscar incluir na agenda, tão logo se apresente a oportunidade, país que se encontre nessa circunstância – pelo benefício real que poderá advir de sua inclusão como tema da Comissão, e pela importância colateral de estabelecer o precedente da atuação preventiva, antecipando-se, inclusive, ao envolvimento do Conselho de Segurança. Tal curso de ação seria determinante não só para consolidar o papel da Comissão na prevenção de conflitos, mas também para institucionalizar sua capacidade propositiva.

A consolidação da capacidade propositiva da Comissão pode ser promovida, ademais, por meio da elaboração de recomendações práticas ao ECOSOC e ao Conselho de Segurança, preferencialmente que possam ser incorporadas em resoluções. É provável que possa melhor demonstrar sua relevância se, em vez de discutir grandes prioridades (sobre as quais, mal ou bem, há consenso, embora nem sempre ênfase uniforme), a Comissão se dedique a identificar projetos-piloto no processo de consolidação da paz dos países sob sua consideração e invista a capacidade técnica do PBSO, o envolvimento intergovernamental e o esforço de captação de recursos especificamente para esses projetos. Essa redução – e intensificação – do foco de seu trabalho permitiria que alcançasse resultados concretos e mensuráveis de seu envolvimento, de que o órgão necessita para firmar-se. A divulgação de experiências bem sucedidas contribuirá para legitimar o trabalho da Comissão e a habilitará a comandar atenção e envolvimento internacional sustentável para suas iniciativas.

Para que se fortaleça o princípio de consolidação da paz simultânea, por oposição à visão seqüencial que pressupõe a retirada de tropas das Nações Unidas antes do envolvimento da PBC, é preciso reiterar de forma continuada a inviabilidade de assegurar a paz onde não haja desenvolvimento e combater a tendência prevalecente de transformar a Comissão em “clube de doadores”

ou instância de legitimação política de decisões tomadas extra-foro. Os doadores internacionais devotam pouca atenção a peculiaridades e constrangimentos locais e apresentam exigências muitas vezes inalcançáveis, que conceitos abrangentes como “boa governança” e “democracia” procuram diluir.

A ênfase sobre projetos na área sócio-econômica e políticas públicas de prestação de serviços básicos deve ter em vista as prioridades nacionais e as necessidades imediatas da população – ações comunitárias com alto envolvimento local. Alguns modelos de ajuda ao desenvolvimento pecam pela defesa de agenda determinada por interesses econômicos ou por princípios morais baseados na perspectiva cultural e histórica dos doadores, ao tempo em que oportunidades de participação de países em desenvolvimento na economia global são enfraquecidas ou ignoradas. Como defendeu o Presidente Museveni de Uganda: “má governança é deixar que a África continue mera exportadora de matéria-prima, que é a forma mais moderna de escravatura”²⁸⁷. Matéria-prima que tampouco alcança o mercado dos países desenvolvidos em condições justas de competitividade, como atesta o histórico recente da rodada Doha da Organização Mundial do Comércio. A assistência *versus* protecionismo comercial – agrícola, em particular – é um paradoxo que deve ser exposto permanentemente.

Outra tendência a ser evitada é a previsão de projetos demasiadamente ambiciosos, de alcance nacional, cuja execução se revela por demais onerosa – em recursos financeiros, logísticos e humanos – para países em fase de reconstrução institucional. É alta a probabilidade de fracasso de projetos muito amplos, em países cuja infra-estrutura física e institucional é precária, com baixo nível de capacitação. As melhores cabeças geralmente deixaram o país durante o conflito ou foram absorvidas por organizações não governamentais e agências internacionais, além das próprias operações da ONU e de suas agências no país. Projetos mais modestos, de alcance comunitário, e realizados com intenso envolvimento de atores locais, têm mais chance de prosperar e apresentar resultados palpáveis no curto prazo e sustentáveis no longo prazo.

É forçoso admitir que o esforço doador de países ricos pode conter também elevada taxa de auto-satisfação. O grau de “conscientização”

²⁸⁷ Yoweri Museveni, em reunião de chefes de Estado e líderes em Bruxelas, em novembro de 2006, conforme telegrama 855 da Embaixada em Maputo, de 4/12/2006.

(“*awareness*”) e o amplo acesso à informação nesses países (para não ir mais além na discussão psicológica sobre a “culpa colonial” ou a culpa pelo consumismo supérfluo, confrontado com a miséria humana) fazem com que seja inevitável, para sustentação política de muitos governos, a contribuição significativa para esforços de natureza humanitária. Não se está querendo dizer que sejam hipócritas todas as contribuições – e, hipócritas ou não, podem ser eficazes, se bem direcionadas – mas aquele é um fator relevante na medida em que empresta peso excessivo, na opinião pública, à discussão sobre o que se está fazendo, em detrimento da pergunta mais pertinente sobre que resultados estão sendo alcançados, como argumenta William Easterly, em sua teoria em favor de projetos de assistência menos ambiciosos:

“In any human endeavor, the people paying the bills are the ones to keep happy. The big problem with foreign aid and other Western efforts to transform the Rest is that the people paying the bills are rich people who have very little knowledge of poor people. The rich people demand big actions to solve big problems, which is understandable and compassionate. The Big Plans at the top keep the rich people happy that ‘something is being done’ about such a tragic problem as world poverty. (...) Something, anything, any Big Plan would take pressure off the rich to address the critical needs of the poor. Alas, if ineffective big plans take the pressure off the rich to help the poor, there’s the second tragedy, because then the effective piecemeal actions will not happen.” (Easterly, 2006, p.17)

A PBC tampouco deve repetir o modelo do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional e impor condicionalidades típicas de instituições financeiras como requisito para sua assistência à reconstrução da paz no mundo em desenvolvimento, como democracia, boa governança, erradicação da corrupção, reforma do setor de segurança etc – áreas, de resto, cruciais para o adequado funcionamento do Estado, mas que não devem ter *precedência* sobre preocupações de cunho mais fundamental para o ser humano, como o combate à fome, à pobreza e às epidemias, a implantação de projetos de rápido impacto no desenvolvimento comunitário, de ocupação social e econômica, de incentivos para o ensino básico.

“Questões como a do Haiti, Serra Leoa, Burundi e tantas outras, nas quais a fragilidade político-institucional soma-se à pobreza e ao

*subdesenvolvimento, devem ser objeto de atenção integral das Nações Unidas e não ficar entregues exclusivamente a ‘clubes de doadores’. Esse será o papel da nova Comissão.”*²⁸⁸

O próprio conceito de democracia associado à premissa de “boa governança” ou governabilidade é muitas vezes irrealizável sem que se desenvolva, antes, a maturidade civil necessária, por meio da educação e da constatação dos dividendos da paz. A vitória de Charles Taylor, na Libéria, em 1997, com ampla margem de votos, por exemplo, em eleições consideradas transparentes por centenas de organizações internacionais, teria decorrido essencialmente do receio que teve a população de retornar ao estado de guerra de guerrilhas que prevaleceu quando Taylor tentava tomar o poder à força.

No contexto dessa discussão, sobressai também o conceito de “*national ownership*”, objeto das ambigüidades apontadas no capítulo III. O termo deve ser entendido como o essencial envolvimento da sociedade civil e governo nacionais na definição e implementação de projetos, estratégias e ações no terreno e não com espírito de distanciamento e desengajamento. Claro está que é necessário implementar boa governança e combater a corrupção, que essas exigências demandam investimento em capacitação, que deve acompanhá-las. De outro lado, é fundamental promover a participação direta dos atores locais na definição de prioridades e no planejamento das ações, de forma que se produzam aspirações realizáveis e projetos factíveis, além de seu compromisso com os resultados.

O Subsecretário-Geral Anwarul Chowdhury²⁸⁹, ilustrou esse ponto em setembro de 2005, em mesa-redonda sobre as Metas do Milênio²⁹⁰:

“Local ownership is key in development. And these macro agendas of ‘sound economic policy’ are basically a misnomer. ‘Sound economic

²⁸⁸ Ministro Celso Amorim, artigo publicado na Folha de São Paulo, 17/12/2007. “Missão do sucessor de Kofi Annan é completar reforma das Nações Unidas”.

²⁸⁹ Anwarul K. Chowdhury tem o cargo de “*Under-Secretary-General and High Representative for the Least Developed Countries, Landlocked Developing Countries and Small Island Developing States*”.

²⁹⁰ Evento promovido por “*The Security and Peace Initiative*” e o “*Open Society Institute*” para examinar o compromisso dos EUA com as Metas de Desenvolvimento do Milênio. Nova York, 13 de setembro de 2005. Ver www.americanprogress.org/projects/securitypeace/events/restoring_american_leadership2.html.

policy' doesn't exist anywhere. Local-level participation is what development's success depends on. Microcredit has been the single most effective tool for bringing people out of poverty we've had in the last decade of our work. Let me give you a small example: Microcredit funded a mulberry tree harvesting movement in Bangladesh - harvested by public agreement on roadsides because the women who planted them had no land of their own. But the mullahs cut them down because they said that these women were becoming too independent. The women mobilized in the next general election, and the fundamentalist parties' representation in parliament dropped from 22 to three."

No trabalho atual da Comissão para Consolidação da Paz são notórias as distorções de conceitos e, no contexto da vertente de princípio de sua atuação, o Brasil deve sempre apontá-las. Também será essencial garantir que o País seja membro da PBC ao longo de 2010 e em 2011, quando, por força do artigo 27 das resoluções-espelho, a estrutura da Comissão deve ser revista. Ao fim deste capítulo, serão apresentadas sugestões de posições a serem defendidas pelo Brasil quando da revisão constitutiva da Comissão. No exercício de sua articulação regional e junto a países “*like-minded*”, há que defender *capacitação*, antes de *condicionalidade*; *participação local*, antes de imposição de *modelo externo*; e *avanço simultâneo* de iniciativas nas áreas de segurança, desenvolvimento e recuperação da capacidade administrativa do Estado.

Uma última questão de princípio que recebe atenção insuficiente e merece ser mencionada é a da informação. A constatação de que o incitamento à violência na Bósnia e em Ruanda foi promovido, em grande parte, por transmissões de rádio, chamou a atenção das Nações Unidas para o poder destrutivo – ou benéfico – dos meios de comunicação tradicionais em países em desenvolvimento sem grande acesso a tecnologia. Em janeiro de 1999, sob a presidência do Brasil, o Conselho de Segurança ouviu exposição do então Subsecretário-Geral para Assuntos Humanitários e Coordenador de Assistência Emergencial, Sergio Vieira de Mello, em que ressaltou a importância do tema:

“Another non-traditional area the Council may wish to look at relates to the use of the media to prepare and foster conflict. The most powerful

weapons in the hands of modern mass killers, or génocidaires, are radio stations and other mass media. The genocide in Rwanda and the “ethnic cleansing” in Bosnia were instigated by criminal politicians using lies and distortions to persuade ordinary people to murder their neighbours. In both cases nationalistic or ethnocentric hate campaigns propagated through the mass media prepared the way for genocide. United Nations-supported radio stations can help to counter such propaganda. In the atmosphere created by such propaganda, peacekeepers and humanitarian workers face a virtually impossible task”²⁹¹

As operações de paz atualmente contam com elemento de informação pública, que trabalha para difundir o trabalho da ONU – e com isso, facilitar a participação popular – e como fonte imparcial de divulgação de notícias sobre a evolução da situação de segurança e do processo de paz. Esse instrumento pode ser utilizado também pela Comissão para Consolidação da Paz, na promoção de sua própria função e das ações que lidere – particularmente no caso de sua dedicação a projetos específicos, como sugerido acima.

A questão da informação é também mais ampla e constitui papel das Nações Unidas discutir o papel da mídia na evolução dos conflitos. O Departamento de Informação Pública da ONU deveria atuar junto aos meios de comunicação internacionais e às agências de notícias para superar a percepção de que só tragédias merecem divulgação. As experiências positivas, os projetos comunitários, os pequenos casos de êxito têm que ser introduzidos na pauta dos meios de comunicação. O tristemente cinematográfico ataque terrorista às torres gêmeas em Nova York deveria ter sido suficiente para provar esse ponto – é necessário gerar notícias igualmente espetaculares sobre as boas iniciativas e os grandes avanços. A obsessão midiática com a tragédia, ainda que reflita talvez fascínio humano natural com as forças de destruição, tem que ser contrabalançada pelo esforço deliberado de utilização dos meios de comunicação para promover a tolerância e consolidar a paz²⁹².

²⁹¹ Debate aberto no Conselho de Segurança sobre o tema “*Promoting peace and security: humanitarian aspects relevant to the Security Council*”, em 21 de janeiro de 1999. Documento SPV.3968

²⁹² As inovações na grade de programação da CNN Internacional, a partir da entrada no mercado da Al Jazeera Internacional em 2006, com programas curtos sobre projetos bem sucedidos nos países em desenvolvimento, dão testemunho do espaço que existe para esse tipo de iniciativa.

No âmbito da PBC, é importante que a articulação diplomática se faça em círculos sobrepostos e não excludentes, de forma a não exacerbar a polarização herdada das negociações de 2005. A utilidade de participação em grupos como o “*practical-minded*” pode estar na formação de um núcleo de países moderados – o que é duvidoso, em razão da presença dos P-3 e do Japão – mas essa participação não deve ser excludente de parcerias necessárias ao avanço das questões de princípio, com Índia, Paquistão e Egito (na composição atual da Comissão). A parceria com a China permanece território aberto à exploração e tem a dupla vantagem de quebrar a unidade dos P-5 e manter sintonia de princípio com os países em desenvolvimento (inclusive por sua participação no G-77 e crescente inserção na África).

Ao encerrar seu mandato na Comissão, o Brasil deverá manter-se igualmente ativo, por meio da interação com delegações latino-americanas que sigam sendo membros ou venham a eleger-se nos próximos anos. A cooperação com a América do Sul, que se materializa física e politicamente no entorno regional brasileiro, serve de plataforma também para o universo multilateral, onde falta elemento de coesão aos países latino-americanos – mas essa cooperação não se deve fazer às expensas da América Central e do México, cuja exclusão os aproxima de posições dos Estados Unidos. É necessário manter o “ativismo” positivo no GRULAC para as teses relevantes da PBC e, sobretudo, trabalhar pela coesão e fortalecimento da capacidade negociadora do Grupo do Rio.

Quanto à coordenação interna ao Itamaraty, a identificação de deficiências envolveria avaliação muito mais ampla dos métodos de trabalho e premissas operacionais do Ministério do que é possível discutir neste trabalho. Deve-se, entretanto, assinalar, como é notório para virtualmente todos os diplomatas que trabalham nas áreas multilaterais e correlatas, que grande benefício adviria de maior coordenação de idéias e posições entre as Divisões e Departamentos da Secretaria de Estado. É provável que a cultura hierarquizada verticalmente contribua para inibir o exercício espontâneo de coordenação horizontal entre diplomatas de várias divisões – razão adicional para que seja estimulada a interação, no interesse de maior coerência e consistência de posições multilaterais complementares.

O estabelecimento de mecanismos formais de coordenação deve ser evitado, por seu potencial de geração de instâncias e procedimentos burocraticamente onerosos, mas seria desejável contar com modelos ágeis e

flexíveis de interação freqüente e *ad hoc* entre chefes de divisão e diplomatas responsáveis pelos temas específicos (“*desks*”), como por exemplo, conforme o caso, as Divisões de Nações Unidas (DNU), Direitos Humanos (DDH), Temas Sociais (DTS), Desarmamento e Tecnologias Sensíveis (DDS), Meio Ambiente (DEMA) e as Divisões geográficas e de cooperação como a de Temas Educacionais (DCE), de Ciência e Tecnologia (DCTEC), e a Agência Brasileira de Cooperação (ABC).

Sobretudo no tratamento de temas multilaterais abrangentes, como acontece em operações de paz complexas e, por via de conseqüência, nas atividades de consolidação da paz, as posições brasileiras se ressentem dessa falta de coordenação – nem sempre o que é defendido no escopo de determinada operação de paz, por exemplo, está necessariamente sintonizado com o que se está defendendo sobre desarmamento ou sobre a proteção de direitos humanos em outros foros. A coordenação do tratamento das questões transversais deve necessariamente ser feita em Brasília e não só da perspectiva de coerência, mas também de reforço mútuo de posições. É sintomática, ademais, a modesta contribuição das Divisões geográficas (para o que certamente contribuem questões administrativas internas, de gerenciamento e alocação de pessoal) para discussões sobre países levantadas nos foros multilaterais; durante o mandato de 2004-2005 do Brasil no Conselho de Segurança, virtualmente nenhuma instrução ou comentário sobre a situação nos países que constam da agenda do órgão foi recebida das áreas geográficas pela Missão em Nova York.

Não se pode perder de vista, igualmente, a estrutura da delegação do Brasil, sobretudo no que respeita a equipe técnica de apoio ao trabalho dos diplomatas. A disponibilidade de apoio técnico é central para alimentar a função diplomática em negociações e para viabilizar mais freqüente interação diplomática com outras delegações e com o Secretariado. A interação do Brasil com o Secretariado de maneira geral e, em particular, com membros brasileiros do Secretariado, é comparativamente muito inferior à praticada por delegações de outros países de dimensão semelhante. E essa constitui vertente fundamental da atuação das delegações em Nova York, para a qual é necessária a disponibilidade de pessoal de apoio que possa realizar tarefas internas. Em 2005, quando se negociou todo o pacote recente de reforma da ONU, além dos Representantes Permanente e Alterno, a Missão contava com 16 diplomatas e nenhum funcionário dedicado ao apoio técnico a áreas substantivas.

A Vertente Pragmática

Feitas as considerações acima sobre a vertente de princípio da atuação brasileira na área da consolidação da paz, cabe discorrer sobre a vertente pragmática mencionada no início deste capítulo. O Brasil deve ampliar sua participação em operações de paz e, idealmente, a Secretaria de Estado deve atuar junto às autoridades competentes para significar a importância de se dispor de processo ágil de aprovação dessa participação – que não só permite oferecer faceta pragmática de sua política de paz atrelada ao desenvolvimento social, mas ampliar sua projeção internacional e suas credenciais como candidato a membro permanente do CSNU. Ainda que não se deseje atribuir ao Brasil o mesmo papel de grande provedor de tropas da Índia, esse elemento notoriamente oferece credencial adicional à Índia para ocupar assento permanente no Conselho, onde mandato e tamanho das operações de paz são decididos, para irrisória participação, em tropas, dos próprios membros permanentes.

A elevação quantitativa de contingentes seria complementada pela atuação civil em nichos em que a experiência brasileira pode ser de grande utilidade para a consolidação da paz (mesmo que se possa argumentar contra ou a favor do êxito obtido internamente, pelo Brasil, em sua experiência nessas áreas): é o caso da organização de eleições, inclusive em lugares de difícil acesso; regulamentação e monitoramento da extração de recursos naturais; policiamento e vivificação de fronteiras porosas²⁹³; combate à violência urbana; vigilância sanitária; desenvolvimento agrário; programas de combate à fome e à pobreza e incentivo à escolaridade básica. Em seu relatório de gestão sobre operações de paz, o Embaixador Sardenberg comenta que

“a presença das Nações Unidas com operações de paz em Timor-Leste (até maio de 2005) e no Haiti (a partir de maio de 2004) representou um grande teste do realismo das propostas brasileiras.

²⁹³ O Programa Calha Norte é um exemplo da experiência brasileira nessa área. Aos objetivos propriamente militares, de proteção das fronteiras e das riquezas brasileiras na Amazônia setentrional, uniu-se a necessidade de ampliar a presença governamental em regiões remotas e de promover a inserção social dos povos da região. Hoje a ação das forças armadas brasileiras, em coordenação com prefeituras, inclui obras de infra-estrutura básica, transportes e educação, que ajudam a integrar a região e fixar as populações nativas em seu ambiente.

Em ambos os casos, demonstraram-se, na prática, o acerto e a viabilidade dos princípios que o Brasil defende, bem como que tem competência e está disposto a dar sua contribuição – com tropas e com empenho político – para as missões de manutenção da paz.”²⁹⁴

Ao incluir-se entre os dez maiores contribuintes de tropas das Nações Unidas, o Brasil estaria credenciado, ademais, para candidatar-se a membro da Comissão para Consolidação da Paz também pela categoria “contribuintes de tropas” (além das categorias ECOSOC e CSNU, sempre que seja membro, e da categoria Assembléia Geral).

A cooperação técnica constitui outra face do prisma pragmático de envolvimento do País nos esforços de consolidação da paz. A reconstrução institucional, social e econômica de países egressos de conflito deve ser reforçada pela cooperação no nível bilateral, triangular ou plurilateral, como exposto no capítulo VII. Esse esforço deve guardar complementaridade com a atuação do Brasil nas missões de paz e na Comissão para Consolidação da Paz – ou seja, deve-se dar preferência à cooperação com países em que haja participação brasileira em operações de paz e/ou que estejam na agenda da Comissão.

Nesse contexto, chama a atenção recente comunicação da Secretaria de Estado sobre a apresentação de credenciais, em Brasília, do Embaixador não residente do Burundi, em maio de 2007, ocasião em que visitou várias áreas do governo brasileiro, inclusive ministérios da saúde, educação, relações exteriores e esporte, além da Embrapa. Não houve, entretanto, grande receptividade às solicitações de cooperação do Embaixador Célestin Niyongabo, consideradas de difícil execução pelos interlocutores brasileiros em praticamente todas as áreas – desde a formação de diplomatas até o tratamento da malária, passando pela utilização do futebol no programa de reconciliação social em curso no país e o envio de técnicos agrícolas ao Burundi²⁹⁵. Em alguns casos, algumas ofertas de apoio foram feitas, mas para capacitação de profissionais que venham ao Brasil.

A postura brasileira parece ir de encontro à política externa para a África e prejudica a atuação do Brasil na Comissão, de que o Burundi é tema. As áreas competentes do governo e da própria Secretaria de Estado devem

²⁹⁴ Telegrama 1513 de Delbrasonu, de 30 de junho de 2007.

²⁹⁵ Despacho-telegráfico 96 para Brasemb Nairobi, de 23 de maio de 2007.

estabelecer mecanismos de implementação da cooperação Sul-Sul, que seja objeto de planejamento estratégico e integrado e leve em conta as várias dimensões da política externa brasileira, inclusive a multilateral.

Subseqüentemente, a cooperação na área de alimentação escolar para o Burundi recebeu atenção devida. Registra a Secretaria de Estado que,

“(...) consultados a respeito, o Fundo Nacional para o Desenvolvimento Escolar do Ministério da Educação (FNDE/MEC) e o Programa Mundial de Alimentos (PMA) das Nações Unidas, manifestaram interesse em estender ao Burundi possibilidade de cooperação na área de alimentação escolar, nos moldes da cooperação que vem sendo feita com países de língua portuguesa. O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) atende atualmente cerca de 37 milhões de crianças que recebem alimentação de qualidade em todas as escolas públicas brasileiras. Trata-se de um dos maiores programas de alimentação escolar do mundo, que representa, no Brasil, importante ferramenta de desenvolvimento local, sobretudo no que se refere à compra local da agricultura familiar (em muitos casos os camponeses são os pais dos alunos) de produtos para a merenda escolar”²⁹⁶

A participação de país membro na PBC, por suas características peculiares, deve ensejar envolvimento ampliado do país membro na cooperação direta com o país-tema e esse tipo de relação deve ser praticado pelo Brasil e propugnado no âmbito da Comissão, de forma a adicionar concretude aos princípios defendidos. Para tanto, a adequada interação das áreas competentes na Secretaria de Estado, em particular a DNU, as áreas geográficas respectivas, e as áreas de cooperação técnica, em particular ABC, DCTEC e DCE, têm novamente papel central. Seria também desejável contar com participação brasileira nas missões de paz em países-tema da PBC, para que, além de contribuir diretamente para o esforço de paz, o Brasil se beneficie da troca de informações com agentes brasileiros no terreno²⁹⁷. Não

²⁹⁶ Despacho-telegráfico 95 para Brasemb Nairobi, de 23 de maio de 2007.

²⁹⁷ Embora a iniciativa de selecionar pessoal para os cargos disponíveis e para tropas destinadas a determinada operação de paz caiba ao DPKO, sempre se pode sinalizar o interesse ou provocar convites. O Brasil explora pouco essa vertente de atuação junto ao Secretariado, apesar, inclusive, da existência de oficiais brasileiros no Secretariado.

há participação brasileira no BINUB, no Burundi, nem no UNIOSIL, em Serra Leoa. Analogamente, sempre que o país-tema conte com Embaixada brasileira residente, sua lotação deve ser sistematicamente reforçada para que possa ser devidamente acompanhada a atuação da PBC no terreno e exploradas as possibilidades de cooperação.

Aí novamente se confundem os objetivos das vertentes pragmática e de princípio da atuação brasileira na consolidação da paz, uma vez que além de contribuir para o esforço de reconstrução exercido pelo país egresso de conflito, o Brasil também pode beneficiar-se dos mercados nascentes nesses países, ao tempo em que aprofunda, politicamente, sua imagem como ator global relevante. A promoção dos interesses econômicos brasileiros distinguisse, entretanto, daquela praticada por parceiros desenvolvidos, por não constituir elemento determinante do envolvimento do Brasil no país, nem ensejar condicionalidades a sua atuação – resulta, antes, da evolução natural do adensamento de relações bilaterais.

O esporte é uma área em que, em que pesem algumas iniciativas, o Brasil ainda não aproveita plenamente o potencial de cooperação, sobretudo em países africanos em estado de reconstrução pós-conflito. O futebol tem excelente potencial na composição de programas de reconciliação e inclusão social, de ocupação dos jovens e reintegração de ex-combatentes. Projeto para criação de escolinha de futebol na Libéria, onde o desemprego alcançava 85% da população, foi apresentado à Missão em Nova York e encaminhado à SERE em junho de 2005, mas a dificuldade em interagir com autoridades de país institucionalmente falido e sem Embaixada residente, e indefinições na divisão de atribuições entre a ABC e a DCE inviabilizaram reação brasileira.

Em comunicação de novembro de 2005, o Representante Permanente em Nova York indicava o interesse crescente que o assunto desperta e fazia recomendações sobre a necessidade de ações de cunho social para restaurar a paz sustentável, particularmente à luz da experiência no exercício do mais recente mandato do Brasil no Conselho de Segurança (2004-2005). Delbrasonu recomendava que essa vertente da cooperação Sul-Sul fosse mais bem explorada:

“Ao tempo em que crescem as possibilidades e o interesse dos países em desenvolvimento pela cooperação horizontal e tendo em mente a crescente atuação do Brasil nessa área, registro o interesse despertado

pelo futebol, como área de cooperação técnica em que o País teria vantagem comparativa inegável.

Tenho sido abordado com certa frequência por (...) delegações interessadas em receber cooperação técnica brasileira, inclusive na área de futebol – o que me parece particularmente interessante no contexto de países em fase de reconstrução pós-conflito, em especial na África, em que surpreende a incapacidade das agências, programas e fundos das Nações Unidas e dos parceiros desenvolvidos em gerar, no curto prazo, atividades econômicas de baixo custo e alto impacto nas comunidades (...). Fazem falta, igualmente, iniciativas educativas que promovam a integração social dos jovens, o desenvolvimento de sentido de cooperação e a reconciliação. Seriam bem-vindas oportunidades para empregar ou ocupar a juventude. Faço essa leitura (...) após quase dois anos na chefia da delegação brasileira ao Conselho de Segurança, onde ficam mais patentes as debilidades de um sistema de segurança, administrado essencialmente pelo onipresente DPKO e desenhado para lidar com os hoje quase ultrapassados conflitos inter-estatais – sistema que sofre, ademais, de visão excessivamente militarizada das questões de segurança (promovida sobretudo pelos P-5).

Espera-se que, com a institucionalização da Comissão para Consolidação da Paz (...), essa lacuna institucional entre a abordagem militar e a abordagem social da segurança se reduzirá. O Brasil tem atuado de forma propositiva nessa discussão, como advogado de que o sistema preste maior atenção aos aspectos econômicos e sociais – ao que chamamos de causas profundas – dos conflitos e de sua recorrência (...)

Parece-me que o futebol poderia constituir excelente ponta de lança para o Brasil na cooperação horizontal com países em fase de reconstrução pós-conflito (embora não se excluam, naturalmente, outros países), o que também complementaria nossa atuação na ONU(...)"²⁹⁸

²⁹⁸ Telegrama 3253, de 16 de novembro de 2005. O assunto foi objeto também dos telegramas 1606, de 15 de junho de 2005; 2283, de 22 de agosto de 2005; 3324, de 24 de novembro de 2005; 3253, de 17 de novembro de 2005; 3519, de 13 de dezembro de 2005; 980, de 13 de abril de 2006.

As operações de manutenção e consolidação da paz da ONU ainda estarão por muito tempo presas da vulnerabilidade decorrente de mandatos excessivamente ambiciosos e meios insuficientes, de um lado, e do desequilíbrio de ênfase nas áreas de segurança e de desenvolvimento, de outro. Tais dicotomias não se resolverão facilmente, sobretudo no âmbito de um Conselho de Segurança institucionalmente congelado na realidade de poder de 1945. Por sua tradição diplomática e cultural, o Brasil tem uma responsabilidade a cumprir e uma oportunidade a aproveitar na promoção internacional da paz.

Procurou-se demonstrar, neste trabalho, como esse duplo destino pode realizar-se no âmbito das Nações Unidas, em particular na Comissão para Consolidação da Paz e nas iniciativas de consolidação da paz no terreno. Ao valer-se simultaneamente das vertentes de princípio e pragmática, o País estará aprofundando sua relevância internacional, tanto na ação direta em países em conflito, onde sua tradição de tolerância e multiculturalismo lhe franqueiam particular vantagem, como em sua atuação multilateral, onde deverá aprofundar a concertação com seu entorno regional e com países emergentes de peso internacional semelhante. Acima de tudo, o Brasil estará contribuindo de forma mais eficaz para a estabilidade mundial, no combate consistente e persistente às causas profundas dos conflitos, à fome e à exclusão social como fatores de instabilidade e violação primária de direitos humanos.

“Essa mesma preocupação de incorporar uma dimensão econômico-social a processos de estabilização motivou o Brasil participar, de forma protagônica, do esforço das Nações Unidas no Haiti. (...) Estamos, pela primeira vez em nossa história, contribuindo com o maior contingente de tropas e, ao mesmo tempo, assumindo o comando das forças da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH). Move-nos uma solidariedade ativa: o princípio que costumo chamar de ‘não-indiferença’, a meu ver tão importante quanto o da ‘não intervenção’. De fato, do mesmo modo que não cabe interferir no direito soberano de cada povo de resolver seus próprios problemas, é preciso que países vizinhos e amigos demonstrem disposição de colaborar, sempre que chamados, sobretudo quando são evidentes os sinais de crise política e social.”²⁹⁹

PBC 2011 – Posições a defender

O mandato do Brasil na Comissão para Consolidação da Paz encerra-se em 31 de dezembro de 2007, em razão do encerramento de seu mandato

²⁹⁹ Amorim, 2005.p.8.

no ECOSOC, categoria pela qual foi eleito. Os motivos expostos acima fundamentam a importância de que o País mantenha participação periódica na Comissão e, particularmente, que volte a ser membro no período 2010-2011, quando, segundo prevê o artigo 27 das resoluções-espelho, devem ser revistos os arranjos constitutivos da PBC:

“27. Decides that the arrangements set out above will be reviewed five years after the adoption of the present resolution to ensure that they are appropriate to fulfil the agreed functions of the Commission and that such a review and any changes as a result thereof will be decided following the same procedure as set out in paragraph 1 above;”

A candidatura brasileira poderá ser apresentada na categoria Conselho de Segurança, caso seja bem sucedida a campanha para membro não permanente no período 2010-2011³⁰⁰, no ECOSOC ou na Assembléia Geral. A candidatura pelo ECOSOC não seria ideal, porque o mandato do Brasil nesse órgão lhe daria somente um ano de exercício de mandato na PBC³⁰¹. De qualquer forma, a candidatura deve ser sinalizada já em 2008, para que obtenha o endosso do grupo regional (GRULAC). Dependendo da agenda que tenham, nos próximos anos, os países mais influentes nas Nações Unidas, pode sobrevir manobra para evitar a negociação de nova resolução e apenas reaprovar texto idêntico. Por essa razão, seria importante também que desde cedo o Brasil liderasse, possivelmente também a partir de 2008 e entrada a Comissão em seu terceiro ano de funcionamento, o processo de revisão constitutiva. Para tanto, poderá valer-se a delegação inclusive do formato *“practical-minded”* que vem sendo promovido pelas delegações dos Estados Unidos e Japão (agora no exercício da presidência da PBC).

Note-se que nada impede que o Brasil advogue, como membro da Comissão, assim como na qualidade de membro eleito do Conselho de Segurança (candidatura lançada para o biênio 2010-2011), a tese de que a

³⁰⁰ Candidatura lançada em maio de 2006 para o biênio 2011-2012, depois objeto de inversão do período de candidaturas com a Colômbia. O Brasil é, portanto, agora, candidato a mandato no biênio 2010-2011.

³⁰¹ A candidatura brasileira, que já tem o endosso do GRULAC, foi lançada para o triênio 2008-2010.

resolução 1646 (2005) do Conselho de Segurança (a resolução dos P-5) também caducará em 2011 e não deverá ser reeditada.

Ainda que, no pior cenário, o Brasil não seja membro da Comissão ou do CSNU em 2011, permanecem válidas as posições sugeridas abaixo, que, nessa hipótese devem ser defendidas por intermédio de outros membros, em parcerias que a delegação brasileira junto à ONU identificará oportunamente, à luz de articulações nos grupos regionais e entre países com posições semelhantes (“*like-minded*”).

1) Composição da Comissão

a) equilíbrio regional– defesa continuada do “quesito democrático”: a composição da Comissão deve ser revista para admitir distribuição geograficamente equilibrada dos assentos (correção do *deficit* de assentos para a América latina e *superavit* de assentos para o WEOG, em particular o grupo europeu). Isso deve ser feito em todas as categorias, mas sobretudo no ECOSOC e na Assembléia Geral – categoria em que, ademais, é necessário firmar o entendimento de que deve servir como “câmara de compensação” para os desequilíbrios gerados nas categorias anteriores. Há que avaliar, por outro lado, a conveniência política de levantar discussão acerca da própria composição dos grupos regionais, à luz da evolução política da União Européia. Sobre todos esses pontos, o Brasil deve concertar, com antecedência suficiente, posição no Grupo do Rio e no GRULAC, baseada não só na importância de adequada representação na PBC, mas também da perda de espaço político do grupo nas Nações Unidas como um todo.

b) princípio eletivo– o “quesito democrático” também pressupõe a escolha de membros da Comissão por processo eletivo e não seletivo. A delegação brasileira deve insistir nessa fórmula, tanto no Conselho de Segurança, quanto nas categorias de contribuintes financeiros e contribuintes de tropas.

c) ampliação da base de contribuintes de tropas e financeiros- para que se sustentem o equilíbrio regional e o princípio eletivo, deve-se também defender a ampliação da base de maiores contribuintes, dos atuais 10 para número três ou quatro vezes maior (a base representa hoje apenas 5,2% dos Estados

membros). Também há que defender a substituição da cláusula “*selected by and from among the top ten providers*” (grifo meu) dos artigos 4(c) e 4(d) das resoluções-espelho por eleições democráticas na Assembleia Geral.

2) Agenda

a) capacidade proativa, apesar do art. 1 (“*advisory body*”) – o caráter consultivo da Comissão poderá ser revisto, no sentido de que a Comissão adquira caráter proativo, ou seja, capacidade de determinar sua própria agenda.

b) manter o equilíbrio regional da agenda – é importante manter a referência a equilíbrio regional da agenda (artigo 12, *caput*: “(...) *the Organizational Committee shall, giving due consideration to maintaining a balance in addressing situations in countries in different regions (...), establish the agenda of the Commission based on the following:*”, de forma a evitar que prevaleça interesse de um país individual ou grupo de países e para que, sempre que pertinente, possam países de diferentes regiões ser beneficiados pelo trabalho da Comissão e recursos do Fundo para Consolidação da Paz.

c) Conselho de Segurança – deve-se buscar desfazer a primazia dada ao CSNU para incluir temas na agenda, artigo 12, alínea “a”, combinado ao artigo 16.

d) outras entidades – proteger e reforçar as cláusulas que prevêm a hipótese de acionamento da Comissão pelo ECOSOC (12b), por Estado membro da ONU (12c) e pelo Secretário-Geral (12d), de forma que se mantenha aberta a possibilidade de atuação preventiva da Comissão. Idealmente, a Comissão deveria ser capaz de estudar o caso e fazer recomendações, inclusive ao próprio Conselho de Segurança e inclusive sobre temas que estão em sua agenda;

3) Funções

a) função preventiva – a preservação e fortalecimento dos dispositivos 12 (b), (c) e (d) da resolução também têm objetivo preventivo, uma vez que prevêm a possibilidade de que Estado em vias de experimentar conflito acione a Comissão (diretamente ou por meio do ECOSOC), e que o Secretário-Geral faça o mesmo.

A delegação deve insistir no aprimoramento da função de “*early-warning*” na Organização. Não se admite que no século XXI ainda seja possível sucumbir a catástrofes humanas das dimensões de Darfur. A Comissão, com adequada assessoria técnica do PBSO, poderá viabilizar o contato antecipado com autoridades nacionais em países sob risco de entrar em situação de conflito, para avaliar sua disposição de aceder à colaboração das Nações Unidas. Por outro lado, o próprio conceito de soberania poderá merecer, no futuro, revisão à luz da evolução das discussões acerca da “responsabilidade de proteger”. Claro está que são fundamentais todas as garantias para preservar a independência e soberania dos países, mas também o são a detecção de violações generalizadas de direitos humanos e crimes contra a humanidade e a proteção do ser humano contra a indiferença do Estado ou sua atuação genocida.

b) função proativa- procurar desenvolver, na resolução, hipóteses de apresentação de recomendações específicas da Comissão ao ECOSOC e ao Conselho de Segurança sobre os países-tema da agenda.

4) Nexo entre a Comissão, o Escritório e o Fundo

Deve-se estabelecer conexão funcional clara entre a Comissão e o Escritório, inclusive elaborando em maior detalhe, para além dos objetivos genéricos contidos no parágrafo 23 das resoluções-espelho.

O funcionamento do Fundo, seu relacionamento com a Comissão e com os comitês diretivos (“*steering committees*”) que operam em campo e o “grupo de assessoramento” deverão ser estudados a partir de seu efetivo funcionamento, que ainda é incipiente (até junho de 2007, o grupo de assessoramento nunca se havia reunido). Mas está claro, desde logo, que a resolução deveria incluir a possibilidade de que a Comissão faça recomendações diretas ao Fundo (o que a resolução atual não veda, mas não explicita) e que tenha mais ascendência funcional sobre o PBSO, inclusive para obter estudos técnicos e para que desenvolva função de “alerta tempestivo”.

5) Questões de procedimento

Haverá que avaliar, à luz do funcionamento da Comissão nos próximos três anos, que questões de procedimento poderiam ser incluídas na nova

resolução. É possível, por exemplo, que a posição brasileira a respeito do voto evolua no sentido de sua utilização mais freqüente na Organização. O artigo 18 prevê que a Comissão tome decisões por consenso em todos os assuntos. O consenso é importante por ampliar a legitimidade da decisão tomada. Também permite, entretanto, a qualquer país, vetar qualquer decisão – razão pela qual conta com a preferência dos países mais influentes, de um lado menos numerosos e, de outro, capazes de defender, individualmente, posições impopulares. O processo de obtenção de consenso torna também muito mais longas as negociações e pouco substantivas, as decisões. Tanto um, quanto outro método de tomada de decisão podem ser, naturalmente, vantajosos ou desvantajosos, dependendo da negociação e do interesse de cada país. De qualquer forma, é provável que, consultada, a consultoria jurídica da ONU avaliará que, em detrimento do que diga a resolução, a Carta faculta o direito de voto a qualquer Estado membro, em qualquer órgão. O artigo 18 seria, assim, a rigor, “inconstitucional” e, se necessário, pode ser derrubado.

6) Revisão Quinquenal

A cláusula que determina revisão em cinco anos da estrutura da Comissão deve ser mantida, em vista do caráter cambiante das realidades internacionais.

7) Membros permanentes do CSNU

O caráter permanente auto-proclamado da presença dos membros permanentes do Conselho de Segurança na Comissão deve ser exposto e criticado. Ainda que essa seja, possivelmente, dentre as idéias apresentadas, a mais difícil de promover, ela deve ser sempre reiterada, por princípio e porque sempre poderá oferecer lastro para concessões em outras áreas. A resolução 1646, embora não tenha limite de vigência, pode ser considerada acessória da 1645 – ou seja, de qualquer forma, em 2010-11, ao ser revisto o teor da 1645 e, espera-se, adotada nova resolução, a 1646 estará desprovida de base jurídica e precisará ser também renegociada. Naturalmente, pode-se esperar que, a menos que sobrevenha algum grande evento político que determine a reforma do Conselho de Segurança nos próximos três anos, os P-5 insistirão na manutenção da resolução 1646 ou na aprovação de texto idêntico.

As posições exprimidas neste item dedicado à PBC 2011 referem-se a posições de negociação e não ao mínimo aceitável (“*bottom-line*”) e são vistas de uma perspectiva antecipada de três anos. Somente a análise do momento político, do quadro parlamentar e dos círculos de concertação diplomática, poderá dar a medida de sua viabilidade e da combinação ideal entre elas, no momento de revisão da estrutura da PBC. Muitas dessas posições reiteram princípios defendidos pelo Brasil durante a negociação para criação da Comissão, o que pode significar que será difícil reabilitá-las. Além de procurar aproximar posições e ressaltar a importância do investimento na sustentabilidade da paz, entretanto, parte do papel proposto para o Brasil em sua atuação multilateral consiste em insistir nas posições de princípio que se viram vencidas naquela negociação e, apesar de todas as dificuldades inerentes à construção de consensos em universo onde o desequilíbrio de poder entre os atores é determinante, buscar a eficácia da Comissão para Consolidação da Paz.

O espaço de manobra diplomática pode, ademais, ampliar-se e transformar o quadro parlamentar, de forma que favoreça concertação mais ampla de posições sobre a estrutura e funcionamento da PBC, inclusive no Grupo do Rio, no Grupo Africano, no GRULAC e no G-77. É possível também que número maior de delegações em Nova York, já não sobrecarregadas com o volume de reformas que se examinavam simultaneamente em 2005, tenha interesse em participar ativamente de negociações na Assembléia Geral sobre a Comissão – o que depende também de como evoluirá, no futuro imediato, a percepção de sua relevância. Não se descarta que tal negociação possa ser utilizada para renovar o impulso por reforma do Conselho de Segurança, em esforço complementar de transformação das estruturas de poder prevaletentes nas Nações Unidas.



Bibliografia

AMORIM, Celso. *A Reforma da ONU*. Conferência proferida no Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo. São Paulo, 1998. Disponível em: <<http://www.iea.usp.br/iea/artigos/amorimonu.pdf>>

AMORIM, Celso. Artigo apresentado no ciclo de debates organizado pelo Ministério da Defesa sobre atualização do pensamento brasileiro em matéria de defesa e segurança. Itaipava, Rio de Janeiro, 11 e 12 de outubro de 2003.

AMORIM, Celso. Política Externa do Governo Lula: os dois primeiros anos. *Análise de Conjuntura OPISA* no. 4. Observatório Político Latino-americano, 2005. Disponível em http://observatorio.iuperj.br/artigos_resenhas/Artigo%20Celso%20Amorim.pdf

ANNAN, Kofi. *In Larger Freedom – Towards Security, Development and Human Rights for All*. New York: United Nations, 2005.

ANNAN, Kofi. In Larger Freedom: Decision time at the UN. In *Foreign Affairs*. Maio/Junho 2005. Disponível em www.foreignaffairs.org.

BANSEKA, Cage. *Development For Peace: In Search For Solutions To Conflicts In Sub-saharan Africa*. Boca Ratón: Dissertation.com, 2005.

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

BERKELEY, Bill. *The Graves Are Not Yet Full: Race, Tribe and Power in the Heart of Africa*. New York: Basic Books, 2001.

BITTAR, Eduardo C. B. Globalização da discriminação e insegurança mundial. *Política Externa*, Vol. 15 no. 2, p. 33 a 44. São Paulo: Editora Paz e Terra, Setembro/Outubro/Novembro 2006.

BOUTROS-GHALI, Boutros. An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping. United Nations official document A/47/277 - S/241111, 17 June 1992. *Nova York: Department of Public Information, 1992.*

BOUTROS-GHALI, Boutros. *ONU: Uma Agenda para o Desenvolvimento*. Palestra proferida em fevereiro de 1996. São Paulo: IEA, 1996. Disponível em <http://www.iea.usp.br/iea/artigos/boutros-ghalionu.pdf>

CALL, Charles T. e COUSENS, Elizabeth M. Ending Wars and Building Peace. *Coping with Crisis Working Paper Series*. International Peace Academy, 2007.

CARNAHAN, Michael; DURCH, William; GILMORE, Scott. *Economic Impact of Peacekeeping*. United Nations Best Practices Unit. New York: United Nations, 2006. Disponível em www.globalpolicy.org/security/peacekpg/general/2006/03impact.pdf

CHANKRA, Lekha e WERMESTER, Karin (Ed.). *From Promise to Practice*. Strengthening UN Capacities for the Prevention of Violent Conflict. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2003.

COUSENS, Elizabeth e KUMAR, Chetan. *Peacebuilding as Politics: Cultivating Peace in Fragile Societies*. Londres: Lynne Rienner Publishers, 2001.

CRIGLER, T. Frank. The Peace-Enforcement Dilemma. *Joint Force Quarterly*, Autumn 1993. Disponível em <http://www.ndu.edu/inss/Press/jfq_pages/jfq1002.pdf>

DOYLE, Michael W. e SAMBANIS, Nicholas. *Making War & Building Peace*. United Nations Peace Operations. Princeton: Princeton University Press, 2006.

EASTERLY, William. *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done so Much Ill and so Little Good*. New York: Penguin Press, 2006.

FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse da. *O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz*. Brasília: FUNAG, 1999.

GOWAN, Richard e JOHNSTONE, Ian. New Challenges for Peacekeeping: Protection, Peacebuilding and the "War on Terror". *Coping with Crisis Working Paper Series*. International Peace Academy, 2007.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Quinhentos Anos de Periferia*. Porto Alegre/Rio de Janeiro: Editora da UFRGS/Contraponto, 2002.

HENTZ, James J. *State Collapse and Regional Contagion in Sub-Saharan Africa: Lessons from Zimbabwe*. *South African Journal of Military Studies*, Volume 32, Number 1, 2004, p.143-156.

HOCHSCHILD, Adam. *King Leopold's Ghost: a Story of Greed, Terror and Heroism in Colonial Africa*. New York: Mariner Books, 1999.

JETT, Dennis C. *Why Peacekeeping Fails*. New York: St. Martin's Press, 1999.

KENNEDY, Paul. *The Parliament of Man. The Past, Present and Future of the United Nations*. New York: Random House, 2006.

KRIESBERG, Louis. *Constructive Conflicts: From Escalation to Settlement*. New York: Rowman and Littlefield Publishers, 1998.

KÜHNE, Winrich (Rapp.) *The Transition from Peacekeeping to Peacebuilding: Planning, Coordination and Funding in the Twilight Zone*.

International Workshop, New York, March 10, 1997. Ebenhausen: Stiftung Wissenschaft und Politik, 1997.

LAMAZIÈRE, Georges. *Ordem, Hegemonia e Transgressão*. Brasília: FUNAG, 1998.

MACK, Andrew. Global Political Violence: Explaining the Post-Cold War Decline. *Coping with Crisis Working Paper Series*. International Peace Academy, 2007.

MOSELEY, William G. *Taking Sides: Clashing views on African Issues*. Columbus: McGraw-Hill/Dushkin, 2006.

NOLL, Roger. The Foreign Aid Paradox. *SIEPR Policy Brief*. Stanford University, 2006. Disponível em http://siepr.stanford.edu/papers/briefs/policybrief_oct06.pdf

PARIS, Roland. *At War's End: Building Peace After Civil Conflict*. Nova York: Cambridge University Press, 2004.

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. *O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a Articulação de um Novo Paradigma de Segurança Coletiva*. Brasília: FUNAG, 1998.

PNUD. *Human Development Report 1994*. New dimensions of human security. Nova York, 1994. Disponível em <http://hdr.undp.org/reports/global/1994/en/>

RAEYMAEKERS, Timothy. *Collapse or Order? Questioning State Collapse in Africa*. HiCN Working Paper 10. Conflict Research Group. Ghent: Ghent University, 2005.

ROBYN, Paul. *The United States and Haiti (1993-1994): A Case Study in Coercive Diplomacy*. Woodrow Wilson School of Public and International Affairs, 2001. Disponível em <http://www.wws.princeton.edu/cases/papers/haiti.pdf>

RUSSET, Bruce. *Review on An Agenda for Peace, An Agenda for Development, An Agenda for Democratization by Boutros Boutros-Ghali. The American Political Science Review*, Vol. 91, No. 2 (Jun., 1997), pp. 494-496.

SARDENBERG, Ronaldo M. *Segurança Global: Nações Unidas e Novas Vulnerabilidades*. Artigo apresentado no Seminário “Brasil e as Novas Dimensões da Segurança Internacional”, realizado pelo Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo. São Paulo, 1998. Disponível em <http://www.iea.usp.br/iea/artigos/sardenbergsegurancaglobal.pdf>

SCHLESINGER, Stephen C. *Act of Creation: The Founding of the United Nations*. Boulder: Westview Press, 2003.

SCHNABEL, Albrecht e EHRHART, Hans-Georg (Ed.). *Security sector reform and post-conflict peacebuilding*. Tóquio: United Nations University Press, 2005.

STRATEGIC FRAMEWORK. *Peacebuilding – a Development Perspective*. Oslo: Norwegian Ministry of Foreign Affairs, 2004.

SIPRI Yearbook 2005: Armaments, Disarmament, and International Security. Estocolmo: Stockholm International Peace Research Institute, 2005.

Somalia Commission of Inquiry, Report. Disponível em <http://www.forces.gc.ca/somalia/vol1/v1c10e.htm>

UZIEL, Eduardo. Três questões empíricas, uma teórica e a participação do Brasil em operações de paz das Nações Unidas. *Política Externa*, vol. 14, p. 91-105. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

WORLD BANK. *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

ZELEZA, Paul T. e McCONNAUGHAY, Philip J. (Ed). Human Rights, the Rule of Law, and Development in Africa. *Pennsylvania Studies in Human Rights Series*. University of Pennsylvania: Penn Press, 2004.

Principais Endereços consultados na Internet

Agência canadense de desenvolvimento;
www.acdi-cida.gc.ca

Publicação eletrônica de estudos africanos;
www.africa.ufl.edu/asq/

Endereço que agrega o conteúdo de várias agências e veículos de notícias africanos;
www.allafrica.com

Organização sem fins lucrativos de pesquisa para fomentar reformas na ONU;
www.centerforunreform.org/

Organização não-governamental de análise de campo para prevenção e solução de conflitos no mundo;
www.crisisgroup.org.

Endereço oficial da chancelaria francesa;
www.diplomatie.gouv.fr

Endereço eletrônico da União Européia na ONU;
www.europa-eu-un.org

Sítio eletrônico da revista *Foreign Policy* sobre política internacional
www.foreignpolicy.com

Organização não-governamental de monitoramento de políticas e decisões tomadas pela ONU;
www.globalpolicy.org

Comitê Internacional da Cruz Vermelha, organização humanitária;
www.icrc.org.

International Peace Academy
www.ipacademy.org

Endereço que agrega notícias do Escritório da ONU para Coordenação de Assuntos Humanitários (OCHA) sobre a África Subsaariana, Oriente Médio e Ásia Central;

www.irinnews.org

Endereço da chancelaria brasileira;

www.mre.gov.br

Biblioteca eletrônica das Nações Unidas;

www.ods.un.org

Sítio da rede de pesquisa da francofonia sobre operações de paz.

www.operationspaix.net/

Página da ONU sobre a reforma da Organização;

www.reformtheun.org

Organização sem fins lucrativos, associada à Universidade de Columbia, que estuda a atuação do Conselho de Segurança;

www.securitycouncilreport.org/

Instituto de pesquisa sobre a paz, com sede em Estocolmo;

www.sipri.org

Endereço da Missão do Brasil junto às Nações Unidas em Nova York;

www.un.int/brazil

Endereço do Projeto do Milênio da ONU;

www.unmillenniumproject.org/

Endereço eletrônico oficial da ONU;

www.un.org

Endereço do Departamento de Operações de Manutenção da Paz da ONU;

www.un.org/Depts/dpko/dpko/

Endereço da Comissão para Consolidação da Paz da ONU;

www.un.org/peace/peacebuilding/

GILDA MOTTA SANTOS NEVES

Instituto bi-partidário mantido pelo Congresso dos Estados Unidos
www.usip.org *United States Institute of Peace*.

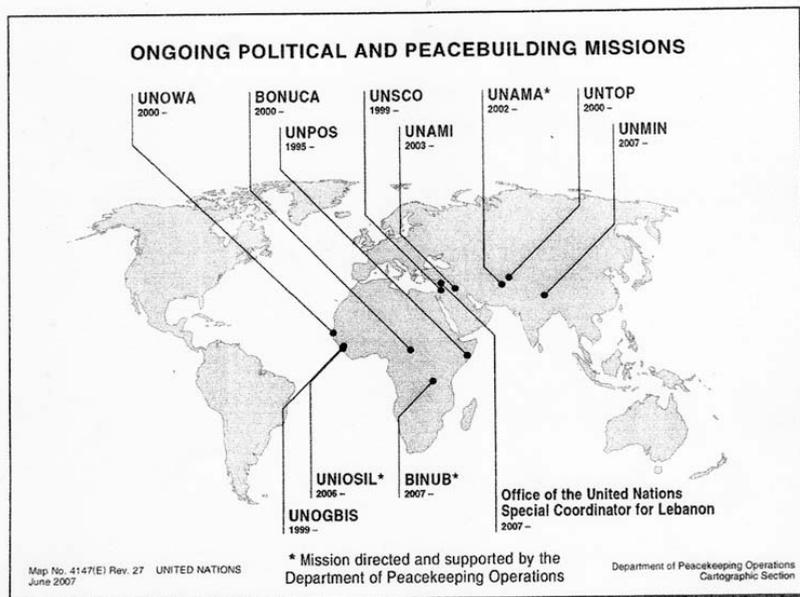
Rede eletrônica para consolidação da paz na África Ocidental;
www.wanep.org.

Banco Mundial, estudos sobre consolidação da paz;
www.worldbank.org/research/conflict/papers/peacebuilding/

Anexo I – Operações Políticas e de Consolidação da Paz das Nações Unidas

BACKGROUND NOTE: 31 MAY 2007

UNITED NATIONS POLITICAL AND PEACEBUILDING MISSIONS



NUMBER OF MISSIONS 12

PERSONNEL

Uniformed personnel	454
International civilian personnel (30 April 2007)	802
Local civilian personnel (30 April 2007)	1,824
UN Volunteers	170
Total number of personnel serving in political and peacebuilding missions	3,250



United Nations

For information on United Nations peacekeeping operations, see DPI/1634 Rev.72 or visit the United Nations website at <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/index.asp>

CURRENT POLITICAL AND PEACEBUILDING MISSIONS

UNPOS Since 15 April 1995
United Nations Political Office for Somalia
 Special Representative of the Secretary-General and Head of UNPOS: Francois Lonseny Fall (Guinea)
 Strength: international civilian 17; local civilian 10

UNOGBIS Since 3 March 1999
United Nations Peacebuilding Support Office in Guinea-Bissau
 Representative of the Secretary-General and Head of UNOGBIS: Shola Omoregie (Nigeria)
 Strength: international civilian 9; military adviser 2; police adviser 1; local civilian 10; UN volunteer 1

UNSCO Since 1 October 1999
Office of the United Nations Special Coordinator for the Middle East
 Special Coordinator for the Middle East Peace Process and Personal Representative of the Secretary-General to the Palestine Liberation Organization and the Palestinian Authority: Alvaro de Soto (Peru)
 Strength: international civilian 29; local civilian 23

BONUCA Since 15 February 2000
United Nations Peacebuilding Office in the Central African Republic
 Representative of the Secretary-General and Head of BONUCA: Lamine Cissé (Senegal)
 Strength: international civilian 28; military advisers 5; police 6; local civilian 50; UN volunteer 2

UNTOP Since 1 June 2000
United Nations Tajikistan Office of Peacebuilding
 Representative of the Secretary-General for Tajikistan: Vladimir Sotirov (Bulgaria)
 Strength: international civilian 10; police adviser 1; local civilian 19

Office of the United Nations Special Coordinator of the Secretary-General for Lebanon (Formally known as Office of the Personal Representative of the Secretary-General for Southern Lebanon established in August 2000) Since 16 February 2007
 Special Coordinator of the Secretary-General for Lebanon: Geir O. Pedersen (Norway)
 Strength: international civilian 12; local civilian 11

UNOWA Since 29 November 2001
Office of the Special Representative of the Secretary-General for West Africa
 Special Representative of the Secretary-General: Ahmedou Ould-Abdallah (Mauritania)
 Strength: international civilian 7; local civilian 9

UNAMA* Since 28 March 2002
United Nations Assistance Mission in Afghanistan
 Special Representative of the Secretary-General: Tom Koenigs (Germany)
 Strength: international civilian 208; local civilian 945; military observer 13; police 3; UN volunteer 25

UNAMI Since 14 August 2003
United Nations Assistance Mission for Iraq
 Special Representative of the Secretary-General for Iraq: Ashraf Jehangir Qazi (Pakistan)
 Authorized strength: 1,014 (463 international, 551 local)
 Current strength (staff based in Iraq, Jordan and Kuwait): international civilian 287; local civilian 358; troop 223; military observer 7

UNIOSIL* Since 1 January 2006
United Nations Integrated Office in Sierra Leone
 Executive Representative for UNIOSIL: Victor da Silva Angelo (Portugal)
 Strength: international civilian 71; local civilian 185; military observers 14; police 27; UN volunteer 40

BINUB* Since 1 January 2007
United Nations Integrated Office in Burundi
 Executive Representative of the Secretary-General: Youssef Mahmoud (Tunisia)
Proposed strength: 448 (international civilian 141; local civilian 235; military observer 4; police 11; UN volunteer 51)
Current strength: international civilian 81; local civilian 204; military observer 4; police 11; UN volunteer 58

UNMIN Since 23 January 2007
United Nations Mission in Nepal
 Special Representative in Nepal and Head of Mission: Ian Martin (United Kingdom)
Proposed strength: 186 (military observer 150; civilian observer 26)
Current strength: international civilian 43; military observer 135, UN volunteer 44



United Nations

* Political or peacebuilding mission directed and supported by the Department of Peacekeeping Operations. All other political and peacebuilding missions are directed by the Department of Political Affairs. For information on political and peacebuilding missions, visit the United Nations website at http://www.un.org/Depts/dpa/prev_dip/fst_prev_dip.htm

UNITED NATIONS PEACEKEEPING OPERATIONS

Peacekeeping operations since 1948.....	61
Current peacekeeping operations.....	15
Current peace operations directed and supported by the Dept. of Peacekeeping Operations (DPKO)....	18
PERSONNEL	
Uniformed personnel.....	82,873 *
(70,844 troops, 9,500 police and 2,529 military observers)	
Countries contributing uniformed personnel.....	118
International civilian personnel.....	4,852 *
-al civilian personnel.....	11,091 *
UN Volunteers.....	2,049 *
Total number of personnel serving in 15 peacekeeping operations.....	100,865
Total number of personnel serving in 18 DPKO-led peace operations.....	104,115 **
Total number of fatalities in peace operations since 1948.....	2,365 ***

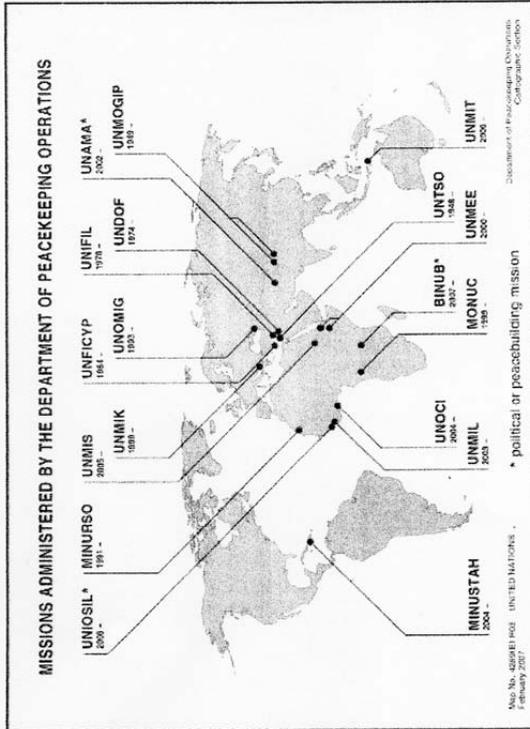
FINANCIAL ASPECTS

Approved resources for the period from 1 July 2006 to 30 June 2007.....	About 5.48 billion
Estimated total cost of operations from 1948 to 30 June 2006.....	About \$41.74 billion
Outstanding contributions to peacekeeping (31 Mar. 2007)	About \$1.80 billion

* Numbers include 15 peacekeeping operations only. Statistics for three special political and/or peacebuilding missions—UNAMA, UNIOSIL and BINUB—directed and supported by DPKO can be found at <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/pmb.pdf>

** This figure includes the total number of uniformed and civilian personnel serving in 15 peacekeeping operations and three DPKO-led special political and/or peacebuilding missions—UNAMA, UNIOSIL and BINUB.

***Includes fatalities for all UN peace operations.



CURRENT PEACEKEEPING OPERATIONS

Mission	Established	Troops	Military Observers	Police	International Civilians	Local Civilians	UN Volunteers	Total Personnel	Fatalities	Budget (US\$)
UNTSO	May 1948	0	150	0	109	116	0	375	48	62,270,500 (2006-7)
UNMOGIP	January 1949	0	44	0	21	46	0	111	11	15,796,000 (2006-7)
UNFICYP	March 1964	852	0	65	37	105	0	1,059	176	46,270,400
UNDOF	June 1974	1,046	0	0	41	97	0	1,184	42	39,865,200
UNIFIL	March 1978	13,225	0	0	241	379	0	13,845	260	496,615,500
MINURSO	April 1991	28	198	6	95	136	24	487	14	45,935,000
UNOMIG	August 1993	0	130	12	95	181	1	419	11	33,377,900
UNMIK	June 1999	0	37	2,050	494	2,000	146	4,727	47	217,962,000
MONUC	November 1999	16,593	728	1,036	930	2,042	607	21,936	109	1,094,247,900
UNMEE	July 2000	1,463	218	0	148	209	59	2,097	19	137,385,100
UNMIL	September 2003	13,932	206	1,158	524	931	253	17,004	93	714,877,300
UNOCI	April 2004	7,848	195	1,162	408	548	252	10,413	33	472,889,300
MINUSTAH	June 2004	7,050	0	1,760	462	876	184	10,332	27	489,207,100
UNMIS	March 2005	8,807	590	625	973	2,487	196	13,678	23	1,079,534,400
UNMIT	August 2006	0	33	1,626	274	938	327	3,198	2	184,819,900
Total:		70,844	2,529	9,500	4,852	11,091	2,049	100,865	915	About \$5.48 billion*

UNTSO - UN Truce Supervision Organization
 UNMOGIP - UN Military Observer Group in India and Pakistan
 UNFICYP - UN Peacekeeping Force in Cyprus
 UNDOF - UN Disengagement Observer Force
 UNIFIL - UN Interim Force in Lebanon
 MINURSO - UN Mission for the Referendum in Western Sahara
 UNOMIG - UN Observer Mission in Georgia
 UNMIK - UN Interim Administration Mission in Kosovo

MONUC - UN Organization Mission in the Dem. Rep. of the Congo
 UNMEE - United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea
 UNMIL - United Nations Mission in Liberia
 UNOCI - United Nations Operation in Côte d'Ivoire
 MINUSTAH - United Nations Stabilization Mission in Haiti
 UNMIS - United Nations Mission in the Sudan
 UNMIT - United Nations Integrated Mission in Timor-Leste

*Includes requirements for the support account for peacekeeping operations and the UN Logistics Base in Brindisi (Italy). (See document A/C.5.61/22)
 NOTE: UNTSO and UNMOGIP are funded from the United Nations regular biennial budget. Costs to the United Nations of the other current operations are financed from their own separate accounts on the basis of legally binding assessments on all Member States. For these missions, budget figures are for one year (07/06-06/07) unless otherwise specified. For information on United Nations political missions, see DPI/2166/Rev.47 also available on the web at <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/pplan.pdf>.

Anexo III – Dez Maiores Contribuintes Financeiros e de Tropas

Secretary-General's Note

Top Ten Contributors of Military Troops and Police Personnel to UN operations based on monthly averages over a three year period

rank	country	total	monthly	2005	2004	2003
1	Pakistan	264,236	7,340	114,235	94,344	55,657
2	Bangladesh	233,393	6,483	103,007	87,344	43,042
3	India	146,539	4,071	75,708	36,902	33,929
4	Nigeria	111,886	3,108	36,068	41,485	34,333
5	Ghana	98,577	2,738	36,799	36,350	25,428
6	Nepal	84,537	2,348	41,551	28,501	14,485
7	Jordan	79,648	2,212	36,180	24,507	18,961
8	Uruguay	76,476	2,124	29,644	25,743	21,089
9	Ethiopia	72,439	2,012	41,041	30,315	1,083
10	Kenya	62,244	1,729	17,914	22,834	21,496

Explanatory Notes:

1. Resolution A/60/180 requests the Secretary General to provide a list of the top ten providers of military personnel and civilian police to United Nations missions, based on the average monthly contributions in the previous three calendar years.
2. Data for monthly contributions has been obtained from DPKO. Yearly averages have been compiled on the basis of cumulative totals for each contributor, divided by 12 months.

1 February 2006

Secretary-General's NoteTop Ten Providers of Assessed Contributions to United Nations Budgets and of Voluntary Contributions to United Nations Funds, Programmes and Agencies including the standing Peacebuilding Fund

	3 year total	average	2004	2003	2002
1 US	11,398,068,755	3,799,356,252	4,227,135,223	3,955,255,610	3,215,677,922
2 Japan	5,446,093,994	1,815,364,665	1,853,003,700	1,897,577,533	1,695,512,762
3 UK	3,438,243,909	1,146,081,303	1,432,995,162	1,165,535,746	839,713,001
4 Germany	2,385,870,903	795,290,301	921,302,377	742,676,715	721,891,811
5 Netherlands	2,238,024,996	746,008,332	888,452,772	708,329,199	641,243,025
6 Italy	1,839,285,165	613,095,055	694,425,775	634,591,700	510,267,690
7 Norway	1,775,543,922	591,847,974	659,404,140	630,764,396	485,375,386
8 France	1,698,551,891	566,183,964	644,471,409	477,039,715	577,040,768
9 Sweden	1,648,155,264	549,385,088	692,951,315	571,305,208	383,898,741
10 Canada	1,609,678,170	536,559,390	688,419,581	562,344,746	358,913,843

Explanatory Notes:

1. Resolution A/60/180 requests the Secretary General to compile a list of the top ten providers of assessed and voluntary financial contributions to the United Nations, based on the average annual contributions in the previous three calendar years. Following the circulation of an initial list on 13 January, the President of the General Assembly requested the Secretariat to supplement this list with additional data in order to provide a more comprehensive picture on financial contributions to the UN.

2. The above summary is based on 28 different data streams from a total of 22 UN entities and includes the following categories: UN Budget, UN General Funds, FAO, ILO, WHO, UNESCO, UNDP, UNDP administered (UNV, UNCDF, UNIFEM), UN-HABITAT, UNHCR, UNICEF, WFP, UNFPA, UNRWA, UNAIDS, IFAD, UNODC, IAEA, UNIDO and WMO. This list reflects virtually all significant financial contributions to the UN, amounting to more than US\$ 33 billion for the ten top contributors over the three year period. A few smaller agencies and Trust Funds administered in the field could not be included, given the limited time and data availability. A gap of US\$ 650 m separates the 11th largest donor from the 10th largest. As provided for in resolution A/60/180, any contributions received towards the Peacebuilding Fund as of 1 February 2006, have been included.

3. It is recognized that contributions from the European Community constitute a significant source of financial support to the United Nations. The following figures provide an indication for the level of funding received from the European Community, in addition to the direct contributions from its member countries: US\$ 457m in 2002; US\$ 572m in 2003 and US\$ 822m in 2004.

1 February 2006

Anexo IV – Resolução 60/180 da Assembléia Geral

United Nations

A/RES/60/180



General Assembly

Distr.: General
30 December 2005

Sixtieth session
Agenda items 46 and 120

Resolution adopted by the General Assembly

[without reference to a Main Committee (A/60/L.40)]

60/180. The Peacebuilding Commission

The General Assembly,

Guided by the purposes and principles enshrined in the Charter of the United Nations,

Reaffirming the 2005 World Summit Outcome,¹

Recalling in particular paragraphs 97 to 105 of the World Summit Outcome,

Recognizing that development, peace and security and human rights are interlinked and mutually reinforcing,

Emphasizing the need for a coordinated, coherent and integrated approach to post-conflict peacebuilding and reconciliation with a view to achieving sustainable peace,

Recognizing the need for a dedicated institutional mechanism to address the special needs of countries emerging from conflict towards recovery, reintegration and reconstruction and to assist them in laying the foundation for sustainable development,

Recognizing also the vital role of the United Nations in preventing conflicts, assisting parties to conflicts to end hostilities and emerge towards recovery, reconstruction and development and in mobilizing sustained international attention and assistance,

Reaffirming the respective responsibilities and functions of the organs of the United Nations as defined in the Charter and the need to enhance coordination among them,

Affirming the primary responsibility of national and transitional Governments and authorities of countries emerging from conflict or at risk of relapsing into conflict, where they are established, in identifying their priorities and strategies for post-conflict peacebuilding, with a view to ensuring national ownership,

¹ See resolution 60/1.

Emphasizing, in that regard, the importance of supporting national efforts to establish, redevelop or reform institutions for the effective administration of countries emerging from conflict, including capacity-building efforts,

Recognizing the important role of regional and subregional organizations in carrying out post-conflict peacebuilding activities in their regions, and stressing the need for sustained international support for their efforts and capacity-building to that end,

Recognizing also that countries that have experienced recent post-conflict recovery would make valuable contributions to the work of the Peacebuilding Commission,

Recognizing further the role of Member States supporting the peacekeeping and peacebuilding efforts of the United Nations through financial, troop and civilian police contributions,

Recognizing the important contribution of civil society and non-governmental organizations, including women's organizations, to peacebuilding efforts,

Reaffirming the important role of women in the prevention and resolution of conflicts and in peacebuilding, and stressing the importance of their equal participation and full involvement in all efforts for the maintenance and promotion of peace and security and the need to increase their role in decision-making with regard to conflict prevention and resolution and peacebuilding,

1. *Decides*, acting concurrently with the Security Council, in accordance with Articles 7, 22 and 29 of the Charter of the United Nations, with a view to operationalizing the decision by the 2005 World Summit,¹ to establish the Peacebuilding Commission as an intergovernmental advisory body;

2. *Also decides* that the following shall be the main purposes of the Commission:

(a) To bring together all relevant actors to marshal resources and to advise on and propose integrated strategies for post-conflict peacebuilding and recovery;

(b) To focus attention on the reconstruction and institution-building efforts necessary for recovery from conflict and to support the development of integrated strategies in order to lay the foundation for sustainable development;

(c) To provide recommendations and information to improve the coordination of all relevant actors within and outside the United Nations, to develop best practices, to help to ensure predictable financing for early recovery activities and to extend the period of attention given by the international community to post-conflict recovery;

3. *Further decides* that the Commission shall meet in various configurations;

4. *Decides* that the Commission shall have a standing Organizational Committee, responsible for developing its own rules of procedure and working methods, comprising:

(a) Seven members of the Security Council, including permanent members, selected according to rules and procedures decided by the Council;

(b) Seven members of the Economic and Social Council, elected from regional groups according to rules and procedures decided by the Council, giving due consideration to those countries that have experienced post-conflict recovery;

(c) Five top providers of assessed contributions to United Nations budgets and of voluntary contributions to United Nations funds, programmes and agencies, including a standing peacebuilding fund, that are not among those selected in (a) or (b) above, selected by and from among the ten top providers, giving due consideration to the size of their contributions, according to a list provided by the Secretary-General, based on the average annual contributions in the previous three calendar years for which statistical data are available;

(d) Five top providers of military personnel and civilian police to United Nations missions that are not among those selected in (a), (b) or (c) above, selected by and from among the ten top providers, giving due consideration to the size of their contributions, according to a list provided by the Secretary-General, based on the average monthly contributions in the previous three calendar years for which statistical data are available;

(e) Giving due consideration to representation from all regional groups in the overall composition of the Committee and to representation from countries that have experienced post-conflict recovery, seven additional members shall be elected according to rules and procedures decided by the General Assembly;

5. *Emphasizes* that a Member State can only be selected from one category set out in paragraph 4 above at any one time;

6. *Decides* that members of the Organizational Committee shall serve for renewable terms of two years, as applicable;

7. *Also decides* that country-specific meetings of the Commission, upon invitation of the Organizational Committee referred to in paragraph 4 above, shall include as members, in addition to members of the Committee, representatives from:

(a) The country under consideration;

(b) Countries in the region engaged in the post-conflict process and other countries that are involved in relief efforts and/or political dialogue, as well as relevant regional and subregional organizations;

(c) The major financial, troop and civilian police contributors involved in the recovery effort;

(d) The senior United Nations representative in the field and other relevant United Nations representatives;

(e) Such regional and international financial institutions as may be relevant;

8. *Further decides* that a representative of the Secretary-General shall be invited to participate in all meetings of the Commission;

9. *Decides* that representatives from the World Bank, the International Monetary Fund and other institutional donors shall be invited to participate in all meetings of the Commission in a manner suitable to their governing arrangements;

10. *Emphasizes* that the Commission shall work in cooperation with national or transitional authorities, where possible, in the country under consideration with a view to ensuring national ownership of the peacebuilding process;

11. *Also emphasizes* that the Commission shall, where appropriate, work in close consultation with regional and subregional organizations to ensure their involvement in the peacebuilding process in accordance with Chapter VIII of the Charter;

12. *Decides* that the Organizational Committee shall, giving due consideration to maintaining a balance in addressing situations in countries in different regions in accordance with the main purposes of the Commission as stipulated above, establish the agenda of the Commission based on the following:

- (a) Requests for advice from the Security Council;
- (b) Requests for advice from the Economic and Social Council or the General Assembly with the consent of a concerned Member State in exceptional circumstances on the verge of lapsing or relapsing into conflict and with which the Security Council is not seized in accordance with Article 12 of the Charter;
- (c) Requests for advice from Member States in exceptional circumstances on the verge of lapsing or relapsing into conflict and which are not on the agenda of the Security Council;
- (d) Requests for advice from the Secretary-General;

13. *Also decides* that the Commission shall make the outcome of its discussions and recommendations publicly available as United Nations documents to all relevant bodies and actors, including the international financial institutions;

14. *Invites* all relevant United Nations bodies and other bodies and actors, including the international financial institutions, to take action on the advice of the Commission, as appropriate and in accordance with their respective mandates;

15. *Decides* that the Commission shall submit an annual report to the General Assembly and that the Assembly shall hold an annual debate to review the report;

16. *Underlines* that in post-conflict situations on the agenda of the Security Council with which it is actively seized, in particular when there is a United Nations-mandated peacekeeping mission on the ground or under way and given the primary responsibility of the Council for the maintenance of international peace and security in accordance with the Charter, the main purpose of the Commission will be to provide advice to the Council at its request;

17. *Also underlines* that the advice of the Commission to provide sustained attention as countries move from transitional recovery towards development will be of particular relevance to the Economic and Social Council, bearing in mind its role as a principal body for coordination, policy review, policy dialogue and recommendations on issues of economic and social development;

18. *Decides* that the Commission shall act in all matters on the basis of consensus of its members;

19. *Notes* the importance of participation of regional and local actors, and stresses the importance of adopting flexible working methods, including use of videoconferencing, meetings outside of New York and other modalities, in order to provide for the active participation of those most relevant to the deliberations of the Commission;

20. *Calls upon* the Commission to integrate a gender perspective into all of its work;

21. *Encourages* the Commission to consult with civil society, non-governmental organizations, including women's organizations, and the private sector engaged in peacebuilding activities, as appropriate;

22. *Recommends* that the Commission terminate its consideration of a country-specific situation when foundations for sustainable peace and development are established or upon the request of national authorities of the country under consideration;

23. *Reaffirms its request* to the Secretary-General to establish, within the Secretariat, from within existing resources, a small peacebuilding support office staffed by qualified experts to assist and support the Commission, and recognizes in that regard that such support could include gathering and analysing information relating to the availability of financial resources, relevant United Nations in-country planning activities, progress towards meeting short and medium-term recovery goals and best practices with respect to cross-cutting peacebuilding issues;

24. *Also reaffirms its request* to the Secretary-General to establish a multi-year standing peacebuilding fund for post-conflict peacebuilding, funded by voluntary contributions and taking due account of existing instruments, with the objective of ensuring the immediate release of resources needed to launch peacebuilding activities and the availability of appropriate financing for recovery;

25. *Requests* the Secretary-General to report to the General Assembly on the arrangements for establishing the peacebuilding fund during its sixtieth session;

26. *Calls upon* relevant bodies and Member States referred to in paragraph 4 above to communicate the names of members of the Organizational Committee to the Secretary-General to enable him to convene the first constituting meeting of the Committee as soon as possible following the adoption of the present resolution;

27. *Decides* that the arrangements set out above will be reviewed five years after the adoption of the present resolution to ensure that they are appropriate to fulfil the agreed functions of the Commission and that such a review and any changes as a result thereof will be decided following the same procedure as set out in paragraph 1 above;

28. *Also decides* to include in the provisional agenda of its sixty-first session an item titled "Report of the Peacebuilding Commission".

*66th plenary meeting
20 December 2005*



Anexo V – Resolução 1645 (2005) do Conselho de Segurança

United Nations

S/RES/1645 (2005)



Security Council

Distr.: General
20 December 2005

Resolution 1645 (2005)

**Adopted by the Security Council at its 5335th meeting,
on 20 December 2005**

The Security Council,

Guided by the purposes and principles enshrined in the Charter of the United Nations,

Reaffirming the 2005 World Summit Outcome,¹

Recalling in particular paragraphs 97 to 105 of that resolution,

Recognizing that development, peace and security and human rights are interlinked and mutually reinforcing,

Emphasizing the need for a coordinated, coherent and integrated approach to post-conflict peacebuilding and reconciliation with a view to achieving sustainable peace,

Recognizing the need for a dedicated institutional mechanism to address the special needs of countries emerging from conflict towards recovery, reintegration and reconstruction and to assist them in laying the foundation for sustainable development,

Recognizing also the vital role of the United Nations in preventing conflicts, assisting parties to conflicts to end hostilities and emerge towards recovery, reconstruction and development and in mobilizing sustained international attention and assistance,

Reaffirming the respective responsibilities and functions of the organs of the United Nations as defined in the Charter and the need to enhance coordination among them,

Affirming the primary responsibility of national and transitional Governments and authorities of countries emerging from conflict or at risk of relapsing into conflict, where they are established, in identifying their priorities and strategies for post-conflict peacebuilding, with a view to ensuring national ownership,

¹ Resolution 60/1.

05-65417 (E)



S/RES/1645 (2005)

Emphasizing, in that regard, the importance of supporting national efforts to establish, redevelop or reform institutions for effective administration of countries emerging from conflict, including capacity-building efforts,

Recognizing the important role of regional and subregional organizations in carrying out post-conflict peacebuilding activities in their regions, and stressing the need for sustained international support for their efforts and capacity-building to that end,

Recognizing also that countries that have experienced recent post-conflict recovery would make valuable contributions to the work of the Peacebuilding Commission,

Recognizing further the role of Member States supporting the peacekeeping and peacebuilding efforts of the United Nations through financial, troop and civilian police contributions,

Recognizing the important contribution of civil society and non-governmental organizations, including women's organizations, to peacebuilding efforts,

Reaffirming the important role of women in the prevention and resolution of conflicts and in peacebuilding, and stressing the importance of their equal participation and full involvement in all efforts for the maintenance and promotion of peace and security and the need to increase their role in decision-making with regard to conflict prevention and resolution and peacebuilding,

1. *Decides*, acting concurrently with the General Assembly, in accordance with Articles 7, 22 and 29 of the Charter of the United Nations, with a view to operationalizing the decision by the World Summit, to establish the Peacebuilding Commission as an intergovernmental advisory body;

2. *Also decides* that the following shall be the main purposes of the Commission:

(a) To bring together all relevant actors to marshal resources and to advise on and propose integrated strategies for post-conflict peacebuilding and recovery;

(b) To focus attention on the reconstruction and institution-building efforts necessary for recovery from conflict and to support the development of integrated strategies in order to lay the foundation for sustainable development;

(c) To provide recommendations and information to improve the coordination of all relevant actors within and outside the United Nations, to develop best practices, to help to ensure predictable financing for early recovery activities and to extend the period of attention given by the international community to post-conflict recovery;

3. *Decides* that the Commission shall meet in various configurations;

4. *Also decides* that the Commission shall have a standing Organizational Committee, responsible for developing its own rules of procedure and working methods, comprising:

(a) Seven members of the Security Council, including permanent members, selected according to rules and procedures decided by the Council;

(b) Seven members of the Economic and Social Council, elected from regional groups according to rules and procedures decided by the Council and giving due consideration to those countries that have experienced post-conflict recovery;

(c) Five top providers of assessed contributions to United Nations budgets and of voluntary contributions to United Nations funds, programmes and agencies, including the standing peacebuilding fund, that are not among those selected in (a) or (b) above, selected by and among the ten top providers, giving due consideration to the size of their contributions, according to a list provided by the Secretary-General, based on the average annual contributions in the previous three calendar years for which statistical data are available;

(d) Five top providers of military personnel and civilian police to United Nations missions that are not among those selected in (a), (b) or (c) above selected by and among the ten top providers, giving due consideration to the size of their contributions, according to a list provided by the Secretary-General, based on the average monthly contributions in the previous three calendar years for which statistical data are available;

(e) Giving due consideration to representation from all regional groups in the overall composition of the Committee and to representation from countries that have experienced post-conflict recovery, seven additional members shall be elected according to rules and procedures decided by the General Assembly;

5. *Emphasizes* that a Member State can only be selected from one category set out in paragraph 4 above at any one time;

6. *Decides* that members of the Organizational Committee shall serve for renewable terms of two years, as applicable;

7. *Also decides* that country-specific meetings of the Commission, upon invitation of the Organizational Committee referred to in paragraph 4 above, shall include as members, in addition to members of the Committee, representatives from:

(a) The country under consideration;

(b) Countries in the region engaged in the post-conflict process and other countries that are involved in relief efforts and/or political dialogue, as well as relevant regional and subregional organizations;

(c) The major financial, troop and civilian police contributors involved in the recovery effort;

(d) The senior United Nations representative in the field and other relevant United Nations representatives;

(e) Such regional and international financial institutions as may be relevant;

8. *Further decides* that a representative of the Secretary-General shall be invited to participate in all meetings of the Commission;

9. *Decides* that representatives from the World Bank, the International Monetary Fund and other institutional donors shall be invited to participate in all meetings of the Commission in a manner suitable to their governing arrangements;

10. *Emphasizes* that the Commission shall work in cooperation with national or transitional authorities, where possible, in the country under consideration with a view to ensuring national ownership of the peacebuilding process;

11. *Also emphasizes* that the Commission shall, where appropriate, work in close consultation with regional and subregional organizations to ensure their involvement in the peacebuilding process in accordance with Chapter VIII of the Charter;

12. *Decides* that the Organizational Committee shall, taking due consideration to maintaining a balance in addressing situations in countries in different regions in accordance with the main purposes of the Commission as stipulated above, establish the agenda of the Commission based on the following:

(a) Requests for advice from the Security Council;

(b) Requests for advice from the Economic and Social Council or the General Assembly with the consent of a concerned Member State in exceptional circumstances on the verge of lapsing or relapsing into conflict and with which the Security Council is not seized in accordance with Article 12 of the Charter;

(c) Requests for advice from Member States in exceptional circumstances on the verge of lapsing or relapsing into conflict and which are not on the agenda of the Security Council;

(d) Requests for advice from the Secretary-General;

13. *Also decides* that the Commission shall make the outcome of its discussions and recommendations publicly available as United Nations documents to all relevant bodies and actors, including the international financial institutions;

14. *Invites* all relevant United Nations bodies and other bodies and actors, including the international financial institutions, to take action on the advice of the Commission, as appropriate and in accordance with their respective mandates;

15. *Notes* that the Commission shall submit an annual report to the General Assembly and that the Assembly shall hold an annual debate to review the report;

16. *Underlines* that in post-conflict situations on the agenda of the Security Council with which it is actively seized, in particular when there is a United Nations-mandated peacekeeping mission on the ground or under way and given the primary responsibility of the Council for the maintenance of international peace and security in accordance with the Charter, the main purpose of the Commission will be to provide advice to the Council at its request;

17. *Also underlines* that the advice of the Commission to provide sustained attention as countries move from transitional recovery towards development will be of particular relevance to the Economic and Social Council, bearing in mind its role as a principal body for coordination, policy review, policy dialogue and recommendations on issues of economic and social development;

18. *Decides* that the Commission shall act in all matters on the basis of consensus of its members;

19. *Notes* the importance of participation of regional and local actors, and stresses the importance of adopting flexible working methods, including use of videoconferencing, meetings outside of New York and other modalities, in order to

provide for the active participation of those most relevant to the deliberations of the Commission;

20. *Calls upon* the Commission to integrate a gender perspective into all its work;

21. *Encourages* the Commission to consult with civil society, non-governmental organizations, including women's organizations, and the private sector engaged in peacebuilding activities, as appropriate;

22. *Recommends* that the Commission terminate its consideration of a country-specific situation when foundations for sustainable peace and development are established or upon the request by national authorities of the country under consideration;

23. *Reaffirms* its request to the Secretary-General to establish, within the Secretariat, from within existing resources, a small peacebuilding support office staffed by qualified experts to assist and support the Commission, and recognizes in that regard that such support could include gathering and analysing information relating to the availability of financial resources, relevant United Nations in-country planning activities, progress towards meeting short and medium-term recovery goals and best practices with respect to cross-cutting peacebuilding issues;

24. *Also reaffirms* its request to the Secretary-General to establish a multi-year standing peacebuilding fund for post-conflict peacebuilding, funded by voluntary contributions and taking due account of existing instruments, with the objective of ensuring the immediate release of resources needed to launch peacebuilding activities and the availability of appropriate financing for recovery;

25. *Requests* the Secretary-General to report to the General Assembly on the arrangements for establishing the peacebuilding fund during its sixtieth session;

26. *Calls on* relevant bodies and Member States referred to in paragraph 4 above to communicate the names of members of the Organizational Committee to the Secretary-General to enable him to convene the first constituting meeting of the Committee as soon as possible following the adoption of the present resolution;

27. *Decides* that the arrangements set out above will be reviewed five years after the adoption of the present resolution to ensure that they are appropriate to fulfil the agreed functions of the Commission and that such a review and any changes as a result thereof will be decided following the same procedure as set out in paragraph 1 above;

28. *Decides* to remain seized of the matter.



Anexo VI – Resolução 1646 (2005) do Conselho de Segurança

United Nations

S/RES/1646 (2005)



Security Council

Distr.: General
20 December 2005

Resolution 1646 (2005)

**Adopted by the Security Council at its 5335th meeting,
on 20 December 2005**

The Security Council,

Recalling resolution 1645 (2005),

1. *Decides* pursuant to paragraph 4 (a) of resolution 1645 (2005) that the permanent members listed in article 23 (1) of the Charter shall be members of the Organizational Committee of the Peacebuilding Commission and that, in addition, the Council shall select annually two of its elected members to participate in the Organizational Committee;

2. *Decides* that the annual report referred to in paragraph 15 of resolution 1645 (2005) shall also be submitted to the Security Council for an annual debate.

05-65405 (E)







<i>Formato</i>	<i>15,5 x 22,5 cm</i>
<i>Mancha gráfica</i>	<i>12 x 18,3cm</i>
<i>Papel</i>	<i>pólen soft 80g (miolo), duo design 250g (capa)</i>
<i>Fontes</i>	<i>Times New Roman 17/20,4 (títulos), 12/14 (textos)</i>