

COLEÇÃO CURSO DE ALTOS ESTUDOS
DO INSTITUTO RIO BRANCO

Afonso José Sena Cardoso

O Brasil nas Operações de Paz das Nações Unidas

Instituto Rio Branco
Fundação Alexandre de Gusmão
Centro de Estudos Estratégicos

A idéia de lançar a Coleção Curso de Altos Estudos surgiu do encontro de duas circunstâncias: de um lado, a existência, no Instituto Rio Branco, de textos de excelente qualidade, desconhecidos do público leitor, com reflexões importantes sobre temas da atualidade no campo das relações internacionais e, de outro, a carência de material de ensino e pesquisa sobre esses temas.

O Curso de Altos Estudos (CAE), promovido duas vezes ao ano pelo Instituto Rio Branco desde 1978, constitui etapa fundamental no processo de progressão na carreira diplomática. Seu objetivo consiste em aprofundar e atualizar os conhecimentos do diplomata brasileiro em estágio avançado na carreira, com o fito de prepará-lo para assumir funções de chefia no País ou no exterior. Para a conclusão do curso, exige-se elaboração de tese que venha a subsidiar a formulação da política exterior do Brasil, com apresentação escrita e posterior defesa oral perante banca examinadora composta de diplomatas e acadêmicos de notório saber. A Coleção reúne os melhores trabalhos apresentados, que conformam importante acervo do pensamento recente sobre a atuação externa de nosso País.

Afonso José Sena Cardoso

**O Brasil nas
Operações de Paz
das Nações Unidas**

COLEÇÃO CURSO DE ALTOS ESTUDOS
DO INSTITUTO RIO BRANCO

Afonso José Sena Cardoso

O Brasil nas Operações de Paz das Nações Unidas

Instituto Rio Branco
Fundação Alexandre de Gusmão
Centro de Estudos Estratégicos

Brasília-DF
1998

Tese apresentada pelo Conselheiro Afonso José Sena Cardoso. XXVIII Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco (1994). Banca Examinadora: Embaixador Fernando Guimarães Reis (Presidente), Embaixador José Viegas Filho (Câmara), Ministro Adolf Libert Westphalen (Câmara) e Dr. Luiz Olavo Baptista.

© Fundação Alexandre de Gusmão

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Cardoso, Afonso José Sena

O Brasil nas operações de paz das Nações Unidas / Afonso José Sena Cardoso, — Brasília : Instituto Rio Branco ; Fundação Alexandre de Gusmão ; Centro de Estudos Estratégicos, 1998.

169 p. ; 22cm. — (Coleção Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco ; v. 3)

1. Cooperação internacional. 2. Relações internacionais.
3. Paz. 4. ONU.

CDD 341.23
CDU 341.232

Um as poucas palavras e Agradecimentos

O convite do Instituto Rio Branco e da Fundação Alexandre de Gusmão para publicar este trabalho muito me honrou. Difícil foi resistir à tentação de rever o texto que, na velocidade dos fatos a que nos acostumamos, poderá já parecer antes o objeto para investigação arqueológica. Resisti, afinal, menos por virtude que por falta do conhecimento necessário para tratar da evolução mais recente das operações de paz e de guerra em suas diferentes espécies e graus de salubridade.

O texto é, portanto, o mesmo que foi submetido ao Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco em dezembro de 1993, com o título “Reflexão sobre a participação do Brasil nas Operações de Paz das Nações Unidas”. Sofreu apenas uma pequena revisão em seguida a sua apresentação oral, em maio de 1994, para corrigir alguns erros e incorporar outras tantas observações feitas naquela oportunidade, quando a comunidade internacional amargava a ressaca do ensaio de imposição da paz (“peace enforcement”) na Somália.

As comemorações do cinquentenário das Nações Unidas já são memória. As grandes reformas na Assembléia, no Conselho e no Secretariado ainda são anseios. Os capacetes azuis estão no noticiário diário, mas já não ocupam o primeiro plano, nem serão mais vistos como o remédio de todos os males. Conheceremos hoje melhor os limites para as intervenções multilaterais consentidas. As questões básicas para as intervenções internacionais - suas limitações, oportunidade ou legitimidade - continuam, porém, a ser um desafio de grande atualidade.

Merecem ainda atenção menor os fatores econômicos, sociais e políticos que levam à perpetuação dos ciclos de ódio e animosidade ao longo da história. Persistem, quando não se ampliam, as exclusões que viciam tanto o sistema internacional, quanto os espaços nacionais. No

abandono relativo das agendas positivas, continua-se a viver quase que exclusivamente de apagar incêndios, ou, mais exatamente, de não conseguir apagá-los.

Nem o silêncio ocasional da mídia (saturação de sofrimentos sem solução?) logra, no entanto, manter longe dos olhos os desastres humanitários dos conflitos, civis e internacionais, não resolvidos. A compaixão pública em que se consubstanciam altruísmo e interesses, preenche cada vez mais - como alerta Adam Roberts⁽¹⁾ - o vácuo político. A ação humanitária - dever de consciência que já se tentou até apropriar como direito de ingerência - afirma-se “tristemente, como o substituto para políticas de longo prazo e decisões estratégicas difíceis.”

Desarmar e desmobilizar os sobreviventes dos conflitos continua a depender grandemente - como lembra Berdal⁽²⁾ - da assistência externa e de ações efetivas na criação de condições reais para que os combatentes abandonem “o que para muitos não é apenas uma profissão”, opção política ou mesmo legítima defesa, “mas também um meio de vida.” Na escassez de recursos e de alternativas, os conflitos vão tendo prolongada sua operação de rescaldo, reduzida esta muitas vezes pelo equívoco, tão comum, de imaginar-se que “as tensões e questões que deram origem à guerra venham a simplesmente desaparecer com a cessação formal das hostilidades e a assinatura de um acordo de paz”.

Tênues ainda no plano da prevenção, os exercícios de diplomacia multilateral, de corte universal ou regional, continuam, largamente, a ser equacionados em operações de paz, “mutirões da ordem” e “autorizações avulsas” para uso da força, em nome do Conselho e, crescentemente, com a autoridade do Capítulo VII da Carta. O poder político legalizador da iniciativa permanece, assim, no essencial, nas Nações Unidas, ou, mais precisamente, em seu Conselho de Segurança.

A despeito do entusiasmo redespertado pela execução da Operação Força Deliberada da OTAN, em 1995, com o bombardeio punitivo de posições sérvias junto às “áreas de segurança” de Zepa e Srebrenica e da capital Sarajevo, os experimentos das Nações Unidas com a imposição da paz serão hoje hipótese remota ou claramente afastada por algum tempo. Parece consenso que a Organização dificilmente poderia reunir os requisitos de comando e controle

¹. Humanitarian Action in War, pág. 80.

². Disarmament and Demobilisation after Civil Wars, pág. 73.

essenciais à execução desse tipo de operação. Sem falar nos recursos financeiros, humanos e materiais exigidos para tanto, pois como lembra Shashi Tharoor ⁽³⁾ somente os US\$ 8,3 bilhões de custos anuais estimados, em 1993, para uma operação da OTAN, de “pacificação” da Bósnia e Herzegovina equivaliam aos gastos com operações de paz acumulados, até então, pelas Nações Unidas desde 1948.

Os gastos, os desafios da unidade de comando e de doutrina política e militar, os riscos inerentes a uma combinação de bombardeios aéreos com negociações no terreno tornam problemático o recurso a operações como a montada pela OTAN em 1995. A ação punitiva de eficiência e exatidão absolutas, de rigor científico, imaculada assepsia, e sem custos crescentes em vidas humanas, não será ainda uma alternativa provada e comprovada. Ou, pelo menos, não será ainda alternativa disponível a qualquer tempo e para todos os casos. Conflitos na África - por exemplo - arrastam-se tragicamente sem que se manifeste na OTAN, ou em qualquer outra organização ou mecanismo, disposição, ainda que longínquamente assemelhável, de se organizar e empreender uma ampla intervenção multilateral “corretiva”.

Mantido na sua forma original, o trabalho não registra, tampouco, a retomada da participação do Brasil em forças de paz das Nações Unidas. Não tenho elementos para avaliar, do ponto-de-vista político e militar, os resultados mais imediatos dessa decisão. Observo, somente, na mesma linha de raciocínio do trabalho, que a participação brasileira em forças de paz - não envolvidas em ensaios de imposição de paz - complementa, indubitavelmente, a contribuição dos observadores brasileiros em tantas outras operações das Nações Unidas, em atividades tão diversificadas e importantes como a retirada de minas ou a recriação de forças policiais. É, assim, uma decisão que observa a coerência que sempre cuidamos manter na forma como interagimos no sistema internacional.

Estou, também, seguro de que a participação do Brasil nas Forças de Paz das Nações Unidas aumenta o prestígio que uma longa história de contribuições pautadas pela competência profissional, honestidade, disciplina e sensibilidade política garantiu para os representantes brasileiros, junto ao Secretariado da Organização e aos companheiros das missões de que o Brasil participou. É, enfim, uma decisão solidária, que além de valor desejável resulta um ativo valioso no jogo político.

³. United Nations Peacekeeping in Europe, in *Survival*, Summer 1995, pág. 132.

Permito-me, por fim, agradecer aos Embaixadores Ronaldo Sardenberg e Jorge Saltarelli, que com seus comentários balizaram o trabalho, ao Embaixador José Viegas, que o enriqueceu com sua relatoria, e ao Professor Luiz Olavo Baptista e aos Embaixadores Fernando Reis e Adolf Westphalen, pelas importantes observações que fizeram da banca examinadora do XXVIII Curso de Altos Estudos. Se o trabalho não resultou melhor, nem escoimado de imprecisões e mesmo equívocos, não faltou, portanto, a sinalização segura, que registro com este muito obrigado.

Índice

1 - Introdução	11-15
2 - Operações de paz	17-32
definição e características especiais	17
consentimento do anfitrião	18
jurisdição	21
consultas para a composição da força ou missão	22
retirada de contingentes	24
uso da força	27
imparcialidade e neutralidade	31
3 - Antecedentes e colaterais	33-40
intervenções multinacionais, ou quase	33
experiência brasileira na OEA	35
experiência brasileira na Liga das Nações	37
operações de paz Ltda.	37
vantagens comparativas das Nações Unidas	39
4 - Operações de paz das Nações Unidas	41-77
base constitucional	41
“enforcement” e sistema de segurança coletiva	42
missões de verificação (“fact-finding”)	47
promoção da paz (“peacemaking”)	48
conflitos internos	51
funções das operações de paz	52
a assistência humanitária	56
construção da paz (“peace-building”)	58
missões de observação e forças de paz	60
a competência residual da Assembléia-Geral	63
financiamento das operações de paz	65
catalogando as operações de paz das Nações Unidas	70

5 - Crise estrutural ou crise de crescimento	79–127
o “fator CNN”	79
diversificação dos participantes	81
comando e controle	83
responsabilidade e reformulação administrativas	86
segurança do pessoal	88
o caráter essencialmente voluntário da participação	91
treinamento e equipamento	93
tecnologias avançadas e tecnologias intrusivas	96
informação pública e os reveses na Somália	98
os atrasados e a divisão da conta	101
a “economia de operação de paz”	106
operações de paz e operações de guerra	108
os cruzados do internacionalismo e as forças permanentes	111
o “fardo do homem branco” e as “desordens do Terceiro Mundo”	117
o “pandemônio étnico”	119
o imperativo humanitário e a defesa da democracia	121
as sanções econômicas	123
a cooperação com as organizações regionais	124
6 - Eles participam, vós participais, nós participamos	129–142
a Noruega	129
o Canadá	130
alguns países em desenvolvimento	132
os países do leste europeu e os sucessores da URSS	134
a França e o Reino Unido	134
o Japão e a Alemanha	135
os EUA	136
o Brasil	140
7 - Conclusões	143–152
Glossário	153–155
Bibliografia	157–168

1. Introdução

Em fins de junho de 1993, mais de 77.000 oficiais, soldados e policiais de 75 países serviam nas 14 operações de paz das Nações Unidas (ONU) então em atividade. Somavam-se a eles, em N. York e nas missões mundo a fora, o pessoal civil contratado pela Organização ou cedido pelos Estados-membros para uma determinada operação, os transferidos provisoriamente de outra missão ou dos quadros regulares das Nações Unidas, e o pessoal de apoio contratado localmente ou fornecido por empresa internacional de prestação de serviços. Para permitir uma comparação registre-se que, nas sedes da Organização em Nova York, Genebra e Viena, e de suas comissões regionais, as Nações Unidas empregam cerca de 14.000 profissionais e funcionários de serviços gerais.

Em termos de recursos financeiros, a comparação é igualmente expressiva. O orçamento regular das Nações Unidas tem sido da ordem de US\$ 1 bilhão anual. As atividades custeadas com contribuições voluntárias na Organização central, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Fundo de População (FNUAP), Fundo da Criança (UNICEF), Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e outros programas de assistência e emergência têm consumido, em média, US\$1,5 bilhão por ano. Já as despesas com as forças de paz e missões de observação das Nações Unidas são hoje projetadas em, pelo menos, US\$2,8 bilhões anuais⁽¹⁾.

Mais do que os recursos humanos e financeiros, as operações de paz das Nações Unidas monopolizam crescentemente a atenção do Secretariado e serão já, sem dúvida, a face da Organização mais visível

¹ Excluídas as despesas de operações financiadas pelo orçamento regular, como a Organização das Nações Unidas para a Supervisão da Trégua (UNTSO), ou exclusivamente por contribuições voluntárias, como ocorria até recentemente com a Força de Paz das Nações Unidas em Chipre (UNFICYP).

para a opinião pública mundial. Países em desenvolvimento e do Leste Europeu, assim como os membros permanentes do Conselho de Segurança ⁽²⁾ – os chamados P5 – contribuem, atualmente, com observadores militares e policiais, batalhões de infantaria e unidades especializadas para as missões de observação e forças de paz das Nações Unidas. As operações de paz deixam de ser o “clube fechado” dos nórdicos, canadenses, australianos e irlandeses.

O Brasil acumulou uma experiência significativa com a participação em operações executadas sob a responsabilidade da Liga das Nações, da Organização dos Estados Americanos e das Nações Unidas. No âmbito desta última, participou do Comitê Especial das Nações Unidas para os Bálcãs (UNSCOB) que, com a Comissão Consular em Batávia (hoje Jacarta), primeiro desempenhou funções de observação militar nas Nações Unidas conquanto não constem, nem o primeiro, nem a segunda, da relação oficial de operações de paz da ONU ⁽³⁾.

Observadores militares brasileiros integraram ou integram ainda: (a) a Força de Segurança das Nações Unidas na Nova Guiné Ocidental/ Nova Irian (UNSF) que atuou de 18 de agosto a 21 de setembro de 1962 na supervisão do cessar-fogo entre Indonésia e Países Baixos; (b) a Missão do Representante do Secretário-Geral na República Dominicana (DOMREP), em que um oficial brasileiro, outro canadense

² Os EUA, França e Reino Unido contribuíram, desde o início das operações de paz, com observadores militares para as missões das Nações Unidas. A participação de contingentes dos P5 foi, no entanto expressamente excluída da primeira força de paz – a Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF I) – e evitada em outras oportunidades. As tropas britânicas na UNFICYP e da França na Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL) foram, durante muito tempo, as exceções da regra.

³ A resolução 15 do Conselho de Segurança criou, em 1946, uma comissão para investigar, nos termos do Artigo 34 da Carta, interferências dos países vizinhos na guerra civil na Grécia. Posteriormente, a URSS obteve, com o veto, o prosseguimento do exame do tema pelo Conselho. Por voto de caráter processual (em que não cabe veto), o tema foi retirado da agenda do Conselho e, em seguida, apropriado pela Assembléia-Geral. Pela resolução 109, de 1947, a Assembléia estabeleceu o UNSCOB, integrado por representantes dos P5 mais Brasil, Austrália, México, Países Baixos, Paquistão e Polônia. Nem a URSS, nem a Polônia participaram, no entanto, dos trabalhos do Comitê que tinha o mandato de observar movimentações suspeitas nas fronteiras (somente a Grécia consentiu no posicionamento de observadores em seu território) e informar também a Assembléia dos problemas relacionados com as minorias e os refugiados afetados pela situação. Os observadores estavam organizados em delegações nacionais, mas – como registra Alan James em “Peacekeeping in International Politics” (pág.90)– “(...) sua responsabilidade em relação às Nações Unidas era enfatizada, por exemplo, pelo uso de braçadeiras (amarelas) das Nações Unidas. O imperativo da imparcialidade e discrição foi igualmente acentuado, e consta que seus relatórios para o quartel-general do UNSCOB não eram alterados nem modificados, de nenhum modo, mas simplesmente anexados aos relatórios do próprio UNSCOB.”

e um equatoriano revezaram-se, de dois em dois, na assessoria do Observador-Militar-Chefe, de 15 de maio de 1965 a 22 de outubro de 1966; (c) o Grupo de Observação das Nações Unidas na Índia e no Paquistão (UNIPOM), de 28 de setembro de 1965 a 22 de março de 1966; (d) o Grupo de Observação das Nações Unidas na América Central (ONUCA), de 1990 a 1992; (e) a Primeira e a Segunda Missões de Verificação das Nações Unidas em Angola (UNAVEM I e UNAVEM II), desde 1991; (f) a Missão de Observação das Nações Unidas em El Salvador (ONUSAL), desde 1991; (g) as Forças de Proteção das Nações Unidas na antiga Iugoslávia (UNPROFOR), a partir de 1992; (h) a Operação das Nações Unidas em Moçambique (ONUMOZ), desde dezembro de 1992; e (i) a Missão de Observação das Nações Unidas em Uganda e Ruanda (UNOMUR), estabelecida em 1993. Observadores militares brasileiros designados para outras missões foram ainda deslocados temporariamente, com o acordo do Governo brasileiro, para servirem, também em 1993, na fase de estabelecimento da Missão de Assistência das Nações Unidas em Ruanda (UNAMIR) e da Missão de Observação das Nações Unidas na Libéria (UNOMIL).

Oficiais e suboficiais das polícias militares brasileiras serviram ou servem como monitores policiais na UNAVEM II, na ONUSAL, na UNPROFOR e na ONUMOZ. Pilotos e pessoal de terra da Força Aérea Brasileira integraram, de julho de 1960 a junho de 1964, a Operação das Nações Unidas no Congo (ONUC). O Batalhão Expedicionário, melhor conhecido como o Batalhão Suez, participou, de 1957 a 1967, da Primeira Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF I). E os serviços médicos da UNAVEM II e da UNOMUR são assegurados hoje por pequenas unidades médicas formadas por oficiais e suboficiais brasileiros.

⁴ A Comissão Consular foi proposta pelos Países Baixos e integrada pelos cônsules de carreira em Batávia de países então representados no Conselho (Austrália, Bélgica, China, EUA, França e Reino Unido). Teve sua constituição endossada pela resolução 30, de 1947, do Conselho para observar o cessar-fogo entre Países Baixos e Indonésia, nos termos do Acordo de Linggadjati firmado em 25 de março de 1947. A própria Comissão – observa N.D. White em “The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security” (pág.182)– interpretou as suas funções de observação como mandato “para observar possíveis violações do cessar-fogo; investigar, onde for possível, alegações de violação das ordens de cessar-fogo; e coletar quaisquer outros dados que possam ser úteis à Comissão e ao Conselho de Segurança.” A Comissão Consular trabalhou para o Comitê de Bons Ofícios estabelecido pela resolução 31 do Conselho e substituído, em 1949, pela Comissão das Nações Unidas para a Indonésia. As funções de observação foram exercidas no marco do Acordo de Renville, entre a antiga metrópole e a Indonésia. A Comissão Consular respondeu, portanto, pelo primeiro mandato de observação de um cessar-fogo no sistema das Nações Unidas.

Observadores eleitorais brasileiros participaram do componente eleitoral da Autoridade de Transição das Nações Unidas no Camboja (UNTAC). Coube ainda ao Brasil indicar Comandantes-em-Chefe para as forças da UNEF I (General Carlos Flores de Paiva Chaves, em 1964, e General Sizenio Sarmiento, em 1965) e da ONUMOZ (General Lélío Gonçalves Ribeiro da Silva, em 1993), além do Observador-Militar-Chefe da UNAVEM I (General Péricles Ferreira Gomes) e do Representante Especial do Secretário-Geral no Chipre e responsável político pela Força de Paz das Nações Unidas em Chipre (UNFICYP), de setembro de 1964 a janeiro de 1967, o Embaixador Carlos Alfredo Bernardes.

Desde 1992, o Brasil tem sido, com frequência, sondado para contribuir com unidades especializadas, batalhões de infantaria e, em um caso, uma divisão, para as operações na Iugoslávia, Camboja, Iraque/Kuaite, Moçambique, Somália e Angola. Em fins de junho de 1993, era o nono maior contribuinte (atrás de Bangladesh, China, Estados Unidos da América, Federação Russa, França, Noruega, Reino Unido e Suécia – listados em ordem alfabética) de observadores militares nas operações das Nações Unidas. Na lista geral, incluídos portanto oficiais e soldados nas tropas comissionadas às forças de paz, o Brasil vinha, porém, à frente de somente 16 outros países (também pela ordem alfabética: Brunei, Cabo Verde, Chile, Cingapura, Congo, Equador, Guiana, Guiné, Guiné-Bissau, Honduras, Luxemburgo, Namíbia, Senegal, Suíça, Togo e Venezuela).

Tem havido, portanto, manifestação reiterada de interesse da Organização em um aumento da presença do Brasil nas forças de paz e missões de observação das Nações Unidas. A experiência e o peso específicos do país, no universo da Organização, qualificam-no sobejamente. Caberia, assim, investigar se convém aceder aos convites recebidos e trabalhar, decididamente, em favor do aumento quantitativo e qualitativo do atual nível de participação do Brasil. Em boa hora, o Governo brasileiro criou grupo de alto nível, integrado por representantes dos três Poderes, para examinar, sob a coordenação do Ministério das Relações Exteriores, os múltiplos aspectos e implicações dessa participação. Este trabalho, cuja proposta antecedeu de pouco a criação do mencionado grupo, tem por objetivo identificar e sopesar elementos que possam ser úteis na reflexão sobre a oportunidade da participação do Brasil nas operações de paz das Nações Unidas. Para melhor intentar fazê-lo, investiga inicialmente o que veio a ser uma operação de paz, como e por que as operações de paz

evoluíram ao longo dos quase cinquenta anos da Organização, para que servem hoje e a que se pretenderá vocacioná-las. Das respostas a essas perguntas, tanto quanto do reconhecimento das possibilidades e restrições inerentes ao quadro nacional, deverá depender, em larga parte, o resultado desse exercício de avaliação.

2. Operações de paz

– definição e características essenciais

A definição proposta pelo manual da International Peace Academy⁽¹⁾ serve de ponto de partida. Operação de paz – forma usualmente empregada em português para designar operação de manutenção da paz (“peacekeeping operation”) – é:

“a prevenção, a contenção, a moderação e o término de hostilidades entre Estados ou no interior de Estados, pela intervenção pacífica de terceiros, organizada e dirigida internacionalmente, com o emprego de forças multinacionais de soldados, policiais e civis, para restaurar e manter a paz.”

O Professor Alan James elabora no seu livro “Peacekeeping in International Politics”: a operação de paz é uma atividade secundária em que as partes no conflito, os responsáveis pelos aspectos políticos e os responsáveis pela execução da operação no campo dependem uns dos outros tanto para o estabelecimento, quanto para o eventual êxito da operação. Ela não pode representar, portanto, ameaça para as partes no conflito, nem ser percebida como tal – donde a restrição ao uso da força – e tem de ser executada com rigorosa imparcialidade, sem o que seus participantes seriam vistos como partes no conflito e não mais como terceiros capazes de contribuir para seu equacionamento.

Instrumento ou técnica para controle e administração de conflitos por terceiros, as operações de paz podem servir para diluir tensões na medida em que propiciem saídas aceitáveis para situações embaraçosas, ou uma boa desculpa para o que, na sua falta, poderia

¹ “The Peacekeeper’s Handbook”, editado pelo Brigadeiro Michael Harbottle para a International Peace Academy, pág. 22. O manual, que se encontra esgotado, foi atualizado pela última vez para sua edição em 1984.

ser, por excessivamente constrangedora, uma impraticável volta-atrás. Podem servir, também, para estabilizar situações ao contribuir para a redução no nível geral de ansiedade, a prevenção ou o esvaziamento de incidentes. Têm sido assim empregadas em atividades tão diversas como a observação de cessar-fogo, de retiradas de tropas ou da redução negociada de armamentos, e a supervisão de eleições. Adverte, no entanto, Alan James que a imparcialidade – essencial – faz com que a assunção de funções de manutenção da lei e da ordem, em um conflito de natureza interna⁽²⁾, “somente seja compatível com [a natureza d]a operação de paz quando se dê em nome de um governo, ou em apoio a um conjunto de arranjos constitucionais, amplamente aceitos como legítimos na jurisdição em questão.”

Definidas e delimitadas conceitualmente as operações de paz, Alan James sustenta que, para serem eficazes, precisam (a) ser estabelecidas em um amplo marco internacional, (b) apoiar-se em mecanismos claros e aceitos para a cessão de pessoal e correspondente reembolso, (c) contar com o consentimento expresso do Estado ou Estados anfitriões, e (d) lograr assegurar a efetiva cooperação política das Partes no conflito.

James Boyd⁽³⁾ coincide, basicamente, em que os elementos essenciais de uma operação de paz sejam (a) uma presença militar ou quase-militar internacional⁽⁴⁾, (b) o consentimento dos anfitriões e dos que contribuem com pessoal para a operação, (c) o objetivo de prevenir ou conter a violência, (d) o uso limitado da força para a consecução desse objetivo, e (e) a tentativa de criar as condições e o ambiente mais favoráveis para a solução pacífica do conflito e das diferenças a ele associadas.

Para encerrar esta enumeração de definições, recupere-se a reflexão de Kjell Skjelsbaek⁽⁵⁾ que refere expressamente as operações de manutenção da paz no contexto das Nações Unidas:

² Alan James, “Peacekeeping in International Politics”, pág. 3.

³ James M. Boyd, “United Nations Peace-keeping Operations: A Military and Political Appraisal”.

⁴ Alan James, na obra citada, argumenta que o caráter predominantemente militar das operações de paz não decorreria tanto da natureza da atividade quanto da participação majoritária dos militares. Esta, por sua vez, seria consequência da sua maior e mais pronta disponibilidade para mobilização, sua melhor interação com os responsáveis pelas ações militares das partes no conflito, o hábito da disciplina, a familiaridade com procedimentos importantes na contenção de conflitos e com o exercício da autoridade.

⁵ Kjell Skjelsbaek, “UN Peacekeeping: Expectations, Limitations and Results: Forty Years of Mixed Experience”, pág. 53.

“O termo ‘paz’ não é um ponto de partida muito propício. Combinado com as metas ambiciosas da Carta das Nações Unidas, pode gerar expectativas irreais sobre o impacto das operações de paz. Com freqüência se desconhece que [as operações de] manutenção da paz não são, nem foram concebidas como alternativa para o sistema de segurança coletiva, mas que, na ausência deste último, tal como definido no Capítulo VII da Carta, as operações de paz podem ser um instrumento útil para a contenção ou a administração de conflitos. (...) O conflito é freqüentemente definido como a existência de objetivos políticos incompatíveis. A incompatibilidade é o núcleo do conflito, mas está sempre associada a duas outras dimensões: o comportamento conflituoso e as atitudes conflituosas. A manutenção da paz diz respeito a essas duas [últimas] dimensões (...)”

Tem-se, portanto, que as operações de paz são simplesmente uma técnica ou um instrumento de administração por terceiros de conflitos entre Estados ou no território de um determinado Estado, por meio da intervenção internacional não-violenta, voluntária, organizada e preferivelmente de caráter multinacional, pautada pela imparcialidade, consentida pelo Estado ou Estados anfitriões, e desejada e apoiada pelas partes no conflito. Esse instrumento ou técnica não parece ter evoluído como um sistema de segurança coletiva de observação mandatária, nem como parte integrante de um sistema com tais finalidades e características. Não substitui, por outro lado, a negociação, nem os esforços voltados à promoção da paz (“peacemaking”) para as quais poderá eventualmente contribuir, já que tem, efetivamente, como objetivo favorecer com sua existência o desenvolvimento de entendimentos negociados para a solução ou superação de conflitos.

– consentimento do anfitrião

Nesse rosário de requisitos e elementos-chave nas operações de paz, o consentimento dos anfitriões e dos países que contribuem com pessoal merece atenção prioritária. A entrada e a permanência de tropas estrangeiras no território de um Estado não configuram uma situação, em princípio, desejável. “À fria luz das relações internacionais, é difícil deixar de imaginar que [mesmo] a presença de ‘peacekeepers’, sobretudo quando organizados como uma força de paz, seja uma

indicação de que o Estado hospedeiro não foi capaz de resolver sozinho o problema. (...) A impressão de fraqueza que transmite ao mundo, somente será aceitável como o menor de dois males.”⁽⁶⁾

Esse “instinto de privacidade” já serviu ao “hands-off” imposto pelas metrópoles quando o tema da discussão eram as colônias, e ao “off-limits” das superpotências quando o foco do debate deslocava-se para conflitos na área de sua influência mais imediata. Na verdade, ainda que animada de disposição pacífica, a presença de força de paz ou de missão de observação multinacional exigirá, por exemplo, exceções de jurisdição que terão por contrapartida necessária concessões no exercício da soberania ou, simplesmente, do poder. Em tais circunstâncias, parece claro que, sem o consentimento dos anfitriões, não seria possível recorrer a essa modalidade de administração e contenção de conflitos que se convencionou chamar operação de paz. Restariam então como alternativas a não-realização da operação, ou a intervenção externa tradicional mediante o ingresso e a permanência pelo uso de força superior àquela de que disponham as partes no conflito.

A questão do consentimento resulta ainda mais complicada em conflitos de natureza interna. A existência de partes sem responsabilidade, nem autoridade de Governo exigirá de todos comprometimento ainda mais firme com o encontro de saídas políticas para o conflito. A intervenção de atores não-governamentais do lado dos hóspedes pode, igualmente, acrescentar dificuldades, ou, na melhor das hipóteses, etapas ao processo de contratação formal ou de definição prática da situação dos participantes das atividades direta ou indiretamente associadas com a operação de paz.

Do ponto de vista do Estado anfitrião, o consentimento e – melhor ainda – o reconhecimento formal de sua necessidade permitirão bem equacionar a questão da reafirmação da soberania em sua plenitude. O Embaixador Nabil Elaraby ⁽⁷⁾ lembra que o Egito, tendo se absterido na votação da resolução 1.000 com que a Assembléia-Geral criou a UNEF I⁽⁸⁾, comunicou, na tarde do mesmo dia, por telegrama

⁶ Alan James, “Peacekeeping and the Parties”, pág. 133.

⁷ Nabil A. Elaraby, “United Nations Peacekeeping: the Egyptian Experience”.

⁸ A ameaça de veto pela França e o Reino Unido, no Conselho, determinou a transferência do tema para a Assembléia onde foi votado nos termos da resolução “Uniting for Peace”, acordada para permitir, no passado, à mesma Assembléia autorizar a assistência à Coreia do Sul.

de seu Ministro das Relações Exteriores ao Secretário-Geral das Nações Unidas, a aceitação da resolução. Posteriormente, conforme registrado no documento (A/3375) circulado ainda em 1956, o Chanceler egípcio acentuaria:

“Em outras palavras, já que é preciso ser absolutamente claro, essa Força foi para o Egito para ajudar o Egito, com o consentimento do Egito; e ninguém aqui ou em qualquer outro lugar pode dizer, com razão e com justiça, que o corpo de bombeiros, depois de extinto o fogo, teria o direito ou deveria exigir o direito de decidir não deixar a casa. Gostaria de afirmar, com relação a isso, que estamos no processo de criar um precedente muito importante. Esta é a primeira vez que uma força como essa foi estabelecida pelas Nações Unidas, e é essencial que estabeleçamos e observemos cuidadosamente os princípios de direito que servirão de base para seu trabalho e para seu relacionamento. Se assim não for, estaríamos, desde o início, lançando sérias dúvidas sobre todo o processo e prejudicando as perspectivas de continuar nessa direção.”

– jurisdição

Outro corolário da afirmação da soberania que nucleia a questão do consentimento pelo Estado anfitrião, é a contratação ou a observação de regime especial de jurisdição para os participantes nas operações de paz, seus equipamentos, veículos e propriedades. No caso das operações de paz das Nações Unidas, Siekmann⁽⁹⁾ observa que tem prevalecido sempre a imunidade absoluta de jurisdição civil e penal. Quanto à primeira, coincidiram plenamente a Convenção de Imunidades das Nações Unidas e o primeiro Acordo sobre o Status da Força de Paz (o chamado SOFA da UNEF I). Quanto à segunda, a noção da imunidade penal absoluta (incluída no SOFA da UNEF I que serviu de base aos demais acordos firmados sobre a situação das forças de paz e das missões de observação – caso em que são chamados SOMA) preponderou sobre a imunidade funcional prevista na Convenção.

O modelo para o reconhecimento da imunidade da “propriedade e bens dos contingentes nacionais, no Estado anfitrião, em relação a qualquer forma de processo legal, a busca, a requisição e

⁹Robert C. R. Siekmann, “National Contingents in United Nations Peace-keeping Forces”.

qualquer outra forma de interferência governamental, bem como a isenção da propriedade e dos bens em relação a taxas, impostos, tarifas aduaneiras, e restrições a importação ou exportação” vem, por sua vez, do SOFA firmado quando da mobilização da ONUC, e corresponde a uma versão adaptada de dispositivos da Convenção de Imunidades das Nações Unidas. A obrigação do respeito, pelos participantes da operação de paz, às leis locais foi, por outro lado, explicitada já no SOFA da UNEF I, e tem sido desde então reafirmada nos SOMAs e SOFAs contratados. Em todas essas instâncias, a reiteração das práticas configuraria direito internacional consuetudinário, estendendo-lhes assim a aplicação além do contexto específico dos acordos firmados para os casos em que não chegou a haver a contratação de SOMA, SOFA, ou instrumento equivalente⁽¹⁰⁾. A jurisdição civil e penal excetuadas – entende Siekmann – seriam assumidas pelos Estados de origem dos participantes nas operações os quais atuariam, nesse contexto, como agentes das Nações Unidas, estas sim responsáveis perante o Estado anfitrião.

– consultas para composição da força ou missão

A questão do consentimento do Estado hospedeiro tem, também, implicações no que respeita à necessidade de consulta sobre a composição da missão ou força que aquele se dispõe a receber. Ainda no contexto das operações de manutenção da paz empreendidas pelas Nações Unidas, Siekmann argumenta que a participação de não-membros⁽¹¹⁾ configura a existência de uma relação externa à Organização que exigiria, conseqüentemente, o reconhecimento de alguma disposição de direito internacional consuetudinário para sua plena regulamentação. Antes da criação da UNFICYP, em que se previu a consulta ao Estado anfitrião e às potências garantes (Reino Unido, Grécia e Turquia), a composição das operações pautou-se pelo entendimento manifestado por Hammarskjold no sentido de que a

¹⁰ Não há, por exemplo, nenhum tipo de acordo sobre a situação da UNPROFOR ou da UNOSOM. A contratação de SOMA ou SOFA para cada operação deverá, aparentemente, vir a firmar-se, no entanto, como prática para as operações de paz das Nações Unidas. Em 1993, pela primeira vez o Conselho condicionou a mobilização de uma missão (UNOMUR) à prévia assinatura de SOMA com o Governo anfitrião de Uganda.

¹¹ Cita a presença do Mali que não era então membro da Organização, na ONUC. A participação de observadores militares da Suíça (Observador Permanente) e de pequena unidade de Luxemburgo (quando ainda não votava na Assembléia) poderiam hoje ser acrescentadas ao argumento.

opinião do anfitrião deveria ser considerada, o que não equivale a dizer acatada.

O projeto de diretrizes⁽¹²⁾ que o Comitê Especial sobre Operações de Paz estabelecido em 1965 pela Assembléia-Geral tem em sua agenda, incompleto (faltam os quatro primeiros artigos) e inconcluso (vários artigos não chegaram a ter acordado o texto final) desde 1977, refere no Artigo 9 a liberdade de movimentos de que, independentemente de sua nacionalidade, devem gozar todos os integrantes das operações de paz para que possam atuar com eficiência. Prevê, em seguida, no Artigo 10, que a composição das operações deva ser definida pelo Secretário-Geral com o acordo do Conselho de Segurança e do país anfitrião. Esta é, com efeito, a fórmula praticada hoje. Esse entendimento, contudo, nem sempre foi tão pacífico e a consulta ao anfitrião teve de firmar-se, aos poucos, como conseqüência do seu consentimento e condição para a liberdade de movimentos dos integrantes da operação de paz.

Dessa forma, a composição das operações de paz das Nações Unidas, que hoje é sacramentada pelo Conselho e deve procurar refletir, conforme prevê o Artigo 10 do projeto acima citado, a composição geográfica da Assembléia-Geral⁽¹³⁾, tem sido, por vezes, ditada pelos resultados de consultas aos anfitriões ou modulada pelo jogo das pressões políticas. Assim, por exemplo, por insistência da então União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, o segmento logístico da UNEF II foi dividido entre Canadá e Polônia, enquanto na UNFICYP, a participação de contingentes africanos teria sido reiteradamente objetada por Chipre⁽¹⁴⁾.

¹²Apêndice I do documento A/32/394, "Relatório do Comitê Especial das Operações de Paz".

¹³O caráter multinacional das missões e forças foi sempre observado, com a única exceção da força que atuou na UNSF, integrada exclusivamente por contingentes paquistaneses. O pequeno grupo de observadores que também foi mobilizado, por curto período, na observação do cessar-fogo entre Países Baixos e Indonésia teve – conforme se indicou anteriormente – caráter multinacional.

¹⁴Segundo Alan James, no já citado "Peacekeeping and the Parties", as restrições nem sempre terão expressado preconceitos ou a competição característica da Guerra Fria. Preocupado com a crescente empatia que os contingentes noruegueses, irlandeses e holandeses, no Oriente Médio, estariam experimentando em relação à causa palestina, analistas militares israelenses teriam concluído que "Israel deveria exercer toda a influência possível no sentido de evitar que países amigos de Israel mandassem tropas para Israel" (pág. 132). Os interesses israelenses poderiam vir a ser, no caso, melhor servidos pelo emprego de tropas de países "neutros (...) em relação ao conflito árabe-israelense, que não fossem particularmente ativos em política internacional." Esse "cuidado com seus amigos", referido por Alan James, teria pesado na escolha dos participantes da Força Multinacional de Observação (MFO), criada para ajudar na implementação dos Acordos de Camp David e estabelecida como uma organização internacional, com personalidade jurídica própria.

Com o número cada vez maior de operações no âmbito das Nações Unidas, o Secretariado passou a valer-se de observadores e, em alguns casos, unidades transferidos temporariamente de missão ou força já existente até a aprovação da lista de participantes da nova operação e sua apresentação no campo. A prática, que não altera o sistema de consultas com os Estados anfitriões, trouxe à baila nova circunstância em que o consentimento do país que contribui com pessoal, deveria ser necessariamente obtido. A consulta prévia passou a ser exigida pelo Brasil e outros países, sempre que a transferência implicasse, como no caso da UNPROFOR, mudança do país anfitrião ou dos termos do mandato aplicáveis à missão⁽¹⁵⁾.

– retirada de contingentes

O consentimento de anfitriões e hóspedes para a mobilização dos integrantes das operações de paz projeta-se também sobre a questão de sua eventual retirada, por decisão do Estado que cede ou daquele que recebe. No primeiro caso, observa Robert Siekmann no seu “National Contingents in United Nations Peace-keeping Forces”⁽¹⁶⁾:

“Da prática das operações pode-se concluir que nada parece indicar que os países que cedem tropas não sejam livres para retirá-las prematuramente das forças de manutenção de paz das Nações Unidas. A prática indica claramente a existência de uma regra de direito internacional consuetudinário sobre a retirada de contingentes nacionais pelos países que com eles contribuem.”

Siekmann limita seu estudo às forças de paz. Refere, nesse contexto, algumas das razões que já teriam sido ou poderiam vir a ser alegadas para a retirada: necessidade de defesa nacional; emergência nacional ou razões de política interna; duração excessiva da operação; falta de segurança; desacordo na implementação do mandato; atrasos

¹⁵A UNPROFOR atua hoje na Croácia, na Bósnia e Herzegovina, e na antiga República Iugoslava da Macedônia. Os mandatos e as “rules of engagement” que determinam as modalidades operacionais e o uso da força, são diferentes em cada um dos três segmentos da Força de Proteção. Os EUA, por exemplo, queriam, por isso mesmo, condicionar a cessão de contingente para mobilização, de caráter preventivo, na Macedônia à inclusão de referência expressa ao Capítulo VI da Carta na resolução que ampliava os efetivos naquele segmento da UNPROFOR.

¹⁶Robert C.R. Siekmann, “National Contingents in United Nations Peace-Keeping Forces”, pág. 187.

no reembolso pelas Nações Unidas; ou a retirada em relação a um contingente do consentimento do Estado anfitrião embora, em princípio, não deva este último distinguir, na fase operacional da missão, entre os diferentes integrantes da Operação. A retirada de observadores militares, monitores policiais ou integrantes de componentes civis de uma missão de observação ou força de paz, por iniciativa do Estado que os tenha cedido, estará amparada pela mesma regra de direito internacional consuetudinário. A liberdade de retirar é a contrapartida da participação voluntária, e apenas sublinha, uma vez mais, o fato de que o pessoal transferido provisoriamente à autoridade administrativa das Nações Unidas, permanece vinculado ao Estado de origem⁽¹⁷⁾. O exercício do direito de retirar seu pessoal deve, no entanto, atentar obviamente às implicações de decisão dessa natureza sobre a segurança e a capacidade operacional do restante da força ou missão e, em última análise, a possibilidade de consecução dos objetivos mandatados. O anúncio, em outubro de 1993, da retirada, dentro de um prazo de seis meses, dos efetivos norte-americanos que ainda permanecem na UNOSOM, bem ilustra a observação.

Já a liberdade de pedir a retirada de uma operação de paz foi sempre mais questionada. Brian Urquhart lembra em sua já citada autobiografia a mensagem recebida na noite de 16 de maio de 1967, pelo então Comandante da UNEF I, o General indiano Indarjit Rikhye, do Chefe do Estado-Maior do Egito, General Fawzi⁽¹⁸⁾: “Em nome da

¹⁷Brian Urquhart, em sua autobiografia “A Life in Peace and War”, lembra um caso em que o pedido de retirada foi nervosamente acompanhado e, afinal, executado pelo comando da operação: “Na UNIFIL a principal alteração foi o batalhão iraniano. Depois da revolução iraniana os homens prenderam seu comandante que era Bahai, e dois de seus oficiais, e tivemos alguma dificuldade para libertá-los. Os soldados enquanto aguardavam a repatriação, eram uma ameaça fumegante para a ordem em toda a área, e estavam sentados sobre 75 toneladas de explosivos e munições que, aparentemente, desejavam dar à Organização para a Libertação da Palestina. Foram impedidos e evacuados por caminhão.”, pág. 299.

¹⁸A retirada mais dramática de uma força multinacional de intervenção terá sido, no entanto, a da Segunda Força Multinacional (MNF II) que atuou em Beirute, de 1982 a 1984, integrada inicialmente por efetivos dos EUA, França, Itália, e, em menor número, Reino Unido. Conquanto fortemente armados, esses contingentes tinham, em princípio, mandato que buscava sua inspiração nas operações de paz das Nações Unidas, e que consistia em atuar como força de interposição entre as forças israelenses e as milícia muçulmanas em Beirute, e em apoiar o exército libanês na execução das tarefas usuais de manutenção da lei e da ordem. Vistos como partes no conflito, seus integrantes passaram a ser alvo de ataques que culminaram com as missões suicidas em que foram explodidos os quartéis-generais dos EUA e da França em outubro de 1983, deixando mortos 241 soldados americanos e 58 franceses. As ações retaliatórias que se seguiram, liquidaram qualquer pretensão ao exercício de um papel de “friendly peacekeeping”, na expressão de Alan James.

segurança completa das tropas das Nações Unidas que instalam postos de observação ao longo de nossas fronteiras (...) peço-lhe que ordene-lhes a imediata retirada.” O pedido da retirada completa da UNEF I foi formulado dois dias depois, e aceito e implementado pelo Secretário-Geral U Thant a despeito dos argumentos de todos os que, nas Nações Unidas e mundo a fora, entendiam não assistir ao Governo egípcio o direito de pedir, unilateralmente, o fim da operação cujo consentimento acordara com a Organização⁽¹⁹⁾.

Se o consentimento é elemento essencial para o estabelecimento e execução de uma operação de paz, é importante lembrar que nem sempre resulta fácil, ou mesmo possível, identificar a parte capacitada para expressá-lo. A intervenção de forças de paz e missões de observação em zonas-tampão, áreas contestadas ou sob domínio efetivo de partes em um conflito que não tem responsabilidade de governo, enseja, intermitentemente, esse tipo de dificuldade. O Embaixador Elaraby, no já citado “United Nations Peacekeeping: The Egyptian Experience”, menciona dois desses problemas enfrentados pela UNEF II: a identificação de pessoas e a exploração econômica de recursos em uma área transformada em zona-tampão. No primeiro caso, o Egito insistiu, com êxito, em reter a responsabilidade exclusiva pela documentação dos residentes. No segundo, chegou a autorizar a contratação da exploração por empresas americanas, mas teve de voltar atrás e limitar-se a reafirmar o direito de dispor dos recursos na área em tela. A realidade de uma zona-tampão determinou, também, em larga parte, a impossibilidade de contratar-se um SOFA para a UNEF II, tal como ocorrera com a Primeira Força de Emergência. Israel reivindicava a assinatura de um SOFA para a área sob seu efetivo controle. O Egito opôs-se determinadamente, para inviabilizar a hipótese de que Israel alegasse posteriormente reconhecimento indireto de jurisdição sobre as áreas ocupadas. O discurso egípcio manteve-se coerente em torno dos mesmos pontos: (a) nada proibia atividades não-militares do Egito na zona-tampão; (b) Israel não tinha nenhum direito sobre a administração da área; e (c) a função das Nações Unidas, no caso, resumia-se a assegurar, precisamente, o caráter não-militar da zona tampão.

¹⁹Brian Urquhart, “A Life in Peace and War”, pág. 209.

O argumento israelense é defendido por Michael Comay⁽²⁰⁾:

“O que é o ‘país anfitrião’? No caso original da UNEF I, a força operou somente em território egípcio ou território sob controle militar egípcio (a Faixa de Gaza). Os arranjos relativos à situação da força foram, portanto, negociados apenas com o Egito. A UNEF II e a UNDOF [Força de Desengajamento das Nações Unidas], contudo, atuaram nos dois lados das linhas de cessar-fogo, e, com base em acordo entre os dois Estados opostos, serviram como um tampão entre as suas respectivas forças armadas. No caso dessas duas operações, a soberania nacional tornou-se irrelevante, e os efetivos das Nações Unidas lidaram com as autoridades que fisicamente ocupavam e controlavam o território nos dois lados da linha.”

A atuação da UNPROFOR nas Krajinas, em território croata, e na recortada Bósnia e Herzegovina renova a atualidade das questões aqui suscitadas.

– uso da força

O segundo elemento-chave nas definições das operações de paz, até aqui resenhadas ou esboçadas, é a restrição no uso da força. Peter Jones⁽²¹⁾ sustenta que “O argumento filosófico contra o uso da força vem do fato que os membros de uma operação de paz representam, internacionalmente, um papel distinto daquele que cabe, no plano

²⁰ A História do Exército Brasileiro, editada pelo Estado-Maior do Exército, registra à página 874: “O que ocorreu: desde 19 de maio, já não existia a FENU [UNEF I]. Naquela data, a bandeira da ONU [foi] arriada em Gaza, e declarada, oficialmente, extinta, a Força Internacional. Os contingentes nacionais que a compunham, permaneciam, no Egito, como hóspedes enquanto executavam os preparativos para o retorno do pessoal e do material a seus respectivos países. As razões de extinção da FENU pertencem à ONU, e a História julgará melhor a decisão de U Thant, Secretário-Geral, que a tomou, numa hora delicada e difícil. Enquanto a Força existiu, o batalhão brasileiro cumpriu a tarefa. Acertada a retirada da FENU, só nos restava recolher a tropa. Nesse intervalo a guerra irrompeu. Nosso PC [posto de comando], Rafah, estava a cavaleiro da principal via de acesso dos israelenses sobre El Arish e eles por lá passaram. Uma bala perdida ceifaria a vida de mais um de nossos soldados. O sangue brasileiro regou as areias do Sinai, marcando a nossa presença num esforço para conseguir a paz, e proporcionar àqueles povos valores diversos e imagens diferentes, traduzíveis numa geopolítica de entendimento.”

²¹ Ainda em relação à UNEF I, Brian Urquhart menciona, na sua autobiografia, a rápida retirada da unidade canadense: “O Governo egípcio foi fortemente provocado pelo anúncio em Ottawa de que dois navios de guerra canadenses estavam se movimentando para o Mediterrâneo oriental, e pelas declarações belicosas canadenses insistindo no direito de a UNEF permanecer no Egito como se fora uma força de ocupação. Quando o Egito replicou e declarou que, por causa dessas declarações, não podia mais garantir a segurança dos soldados canadenses na UNEF e pediu sua retirada, o contingente canadense foi retirado em quarenta e oito horas, deixando a UNEF sem unidade logística e sem aviões.”, pág. 213.

interno, às forças de polícia (...). "O poder de polícia é exercido e aceito com base em um código definido e de observação mandatária. Aos "peacekeepers" reservam-se funções de conciliação e de mediação em um conflito as quais não devem se confundir com as de impositores de um determinado código. O raciocínio segue, portanto, as mesmas linhas do *caveat* de Alan James, acima reproduzido, em relação às limitações inerentes à prática do "law enforcement" pelos integrantes de uma operação de paz.

Para que uma operação multinacional de paz pudesse ter perspectivas de êxito, o uso da força, na visão de Peter Jones e da esmagadora maioria dos autores consultados, deveria ficar, portanto, restrito ao exercício da autodefesa em situações extremas, até porque, se armados com equipamento leve, os integrantes dessas operações poderiam ver-se, não raro, inferiorizados militarmente em relação às partes no conflito.

Em operações mais recentes, em que o mandato passou a incluir a proteção à prestação de assistência humanitária, a limitação ao uso da força foi modulada de forma a estendê-lo, inicialmente, da autodefesa propriamente dita à tentativa de remoção e à eventual redução dos obstáculos e da oposição que se interponham à consecução do mandato. Chegou, por fim, a dispor, pela primeira vez no caso da UNOSOM, sobre o uso da força para a imposição da paz entre as partes e o cumprimento do mandato da operação. A passagem do capítulo VI ao capítulo VII da Carta foi marcada, porém, por sérios incidentes, na Somália e em áreas da antiga Iugoslávia, que não deixarão de inspirar uma reflexão mais detida sobre os termos de referência para as operações de paz das Nações Unidas. A experiência registra, entretanto, que o recurso ao uso da força pode vir a ocorrer incrementalmente em resposta à evolução do quadro político e militar em que atua a operação.

Henry Wiseman⁽²²⁾ enumera os sucessivos mandatos da ONUC em que se reflete a escalada no uso da força no Congo: (a) a resolução 143(1960) do Conselho de Segurança determina a prestação de assistência militar ao Governo do então Congo; (b) a Assembléia-Geral⁽²³⁾ na resolução 1474, também de 1960, qualifica como vigorosa a ação de assistência para a restauração e a manutenção da lei e da

²² Michael Comay, "United Nations Peacekeeping: The Israeli Experience", pág. 110.

²³ Peter Jones, "Peacekeepers and the Use of Force".

ordem; (c) a resolução 161 (1961) do Conselho autoriza o uso da força como último recurso para prevenir a ocorrência de guerra civil; e (d) o Conselho na resolução 169 (1961) convalida a adoção das medidas necessárias, inclusive as medidas de força necessárias para assegurar a expulsão dos mercenários estrangeiros em território congolês e o cumprimento dos demais mandatos da operação.

Para N.D. White, em sua obra antes citada⁽²⁴⁾, a autorização para o uso da força na ONUC além das situações de autodefesa configurou o “enforcement”:

*“Seria melhor resumir as ações da ONUC atribuindo-lhes como base constitucional a execução das medidas provisórias contempladas no Artigo 40, mas como essas medidas foram crescentemente ampliadas para lidar com uma crise que se agravava incessantemente, elas, na verdade, constituíram-se ação de cumprimento mandatário **de facto**. Poder-se-ia argumentar que a ONUC agia em defesa de seus propósitos. No entanto, essa seria uma interpretação inaceitavelmente ampla para autodefesa, indo muito além do que foi autorizado para outras operações de manutenção da paz, que têm permissão apenas para recorrer a autodefesa quando são alvejadas. Permitir a uma força que adote ação positiva na defesa de seus propósitos equivaleria a permitir a imposição desses propósitos.”*

Os comentários de White precedem de muito a UNOSOM em que o recurso ao uso da força não se definiu, tão claramente quanto na ONUC, como a reação incremental à deterioração das condições para a operação no campo.

Independentemente dos termos de seu mandato, qualquer operação de paz estará sempre sujeita, porém, ao risco de ver-se confrontada pelo uso de força. Quando ainda não endossava idéias como a da constituição de uma força permanente das Nações Unidas, Brian Urquhart refletia essa preocupação no seu “A Life in Peace and War”⁽²⁵⁾:

²⁴ Henry Wiseman, “Peacekeeping: The Dynamics of Future Development”.

²⁵ A operação no Congo teve, também, intervenções do Conselho de Segurança e da Assembleia-Geral no seu estabelecimento e implementação. Recapitula N. D. White, no já citado “The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security” que a presença das Nações Unidas no Congo, atual Zaire, fora pedida pelo Presidente Kasavubu e o Primeiro-Ministro Lumumba para proteger o país de “agressão externa que é uma ameaça à paz internacional”. O Secretário-Geral da Organização, nos termos do artigo 99 da Carta, pediu ao Presidente do Conselho a convocação daquele órgão principal. Pela resolução 143 (1960), o Conselho pediu a retirada dos efetivos belgas e autorizou a prestação de assistência militar ao Congo. Na resolução 145 (1960), reconheceu a unidade do Congo e reiterou o pedido de retirada dos belgas. Com a resolução 146, instou a

“De há muito me preocupo em imaginar o que a UNIFIL deveria fazer na hipótese de uma invasão israelense a força total. Tivemos experiência semelhante em Chipre quando o exército turco desembarcou em 1974, e a UNFICYP foi criticada em vários lugares por não haver resistido às forças turcas. Intencionalmente, uma operação de paz não é concebida para enfrentar o exército de um Estado-membro, e ela não está equipada nem autorizada para isso. O Conselho de Segurança nunca concordaria com um tal mandato, e nenhum governo cederia tropas se houvesse a possibilidade de seu envolvimento em uma operação de guerra contra o exército de um Estado soberano. As armas da operação de paz são a presença, o consenso, a descompressão das tensões e a não-violência. Em uma grande crise, no entanto, é sempre muito fácil culpar a operação de paz local por falhar no controle de uma situação para a qual não foi preparada nem equipada.”

A restrição no uso da força continuará a ser elemento-chave na definição e execução das operações de paz. A afirmação será talvez questionável. Não caberá dúvidas, contudo, que os acidentes de percurso experimentados com o uso mal sucedido da força por operações de paz multinacionais tiveram, e terão provavelmente sempre um preço muito elevado. Sem evocar, de novo, a malsinada MNF II, bastaria mencionar as memórias do mesmo Urquhart que, como auxiliar direto de Hammarskjöld viveu os sucessivos revezes da ONUC⁽²⁶⁾:

“Como ocorre com freqüência, logo que o primeiro brilho da operação no Congo esvaneceu-se praticamente todos – e não apenas os soviéticos – começaram a atacar as Nações Unidas. Os americanos, a favor de Mobutu e de Kasavubu, ficaram furiosos com nossos esforços para proteger Lumumba. Os britânicos, belgas e franceses, com seu grande envolvimento financeiro

Bélgica a retirar-se de Catanga e autorizou a ONUC a entrar naquela província, reafirmando, no entanto, que a operação “não será Parte nem influenciará o resultado de qualquer conflito interno, constitucional ou semelhante”. A ameaça de vetos soviéticos exigiu, porém, a adoção da resolução 157(1960) de caráter processual, que permitiu a Assembléia-Geral ocupar-se do tema. Após a morte de Lumumba e a mudança da posição da URSS, a crise do Congo voltou aos domínios do Conselho que na sua já mencionada resolução 161(1961) definiu-a como “ameaça à paz e à segurança internacionais” e “uma séria situação de guerra civil”.

²⁶ N.D. White, “The United Nations and the maintenance of international peace and security”, pág. 211.

em Catanga, opunham-se fortemente aos nossos esforços para por um fim à secessão do seu herói, Moisés Tsombe. Os africanos estavam, definitivamente, divididos quanto ao tema do Congo.”

Não parece, hoje, exagerado pensar que os insucessos da UNOSOM venham a alimentar reação semelhante. A ressaca do Congo é apontada como uma das razões para a redução observada nas atividades de operações de paz das Nações Unidas do princípio dos anos 70 até 1988. A morte, a todos os títulos lamentável, de dezoito soldados norte-americanos, e a chocante exibição, nas telas de televisão de todo o mundo, de seus corpos arrastados como troféu, pela multidão somali, não deixarão de comover a opinião pública norte-americana e de influenciar, fortemente, o futuro das operações de paz, pelo menos daquelas a quem se poderia contemplar atribuir, de saída, um mandato de “enforcement” nos termos do capítulo VII da Carta.

– imparcialidade e neutralidade

Os últimos elementos-chave a serem aqui revistos, são a neutralidade e a imparcialidade na atuação da operação de paz. Se as perspectivas de bom sucesso dependem, largamente, da perfeita convergência do entendimento das Partes no conflito e dos Estados representados no Conselho quanto aos termos do mandato da operação e de seus objetivos, a imparcialidade e a objetividade na execução do mandato serão rigorosamente essenciais para o êxito da missão, tanto nos conflitos entre Estados quanto nos conflitos internos. A objetividade e a imparcialidade na implementação dos mandatos não garantirão, sozinhas, o bom termo da empreitada. Na sua falta, porém, e mesmo nos casos de seu comprometimento, as possibilidades de êxito serão remotas, quando não inalcançáveis.

Henry Wiseman⁽²⁹⁾ e Kjell Skjelsbaek⁽³⁰⁾, dentre outros, distinguem entre imparcialidade – que reputam essencial – e neutralidade – que seria função da decisão adotada pelo Conselho,

²⁷ Brian Urquhart, “A Life in Peace and War”, pág. 342.

²⁸ Ibidem, pág. 173.

²⁹ Henry Wiseman, “Peacekeeping in the International Political Context: Historical Analysis and Future Directions”.

³⁰ Kjell Skjelsbaek, “UN Peacekeeping: Expectations, Limitations and Results: Forty Years of Mixed Experience”.

em nome das Nações Unidas, sobre cada caso em particular. Se a Carta condena a agressão, não caberia a neutralidade em relação à vítima e ao agressor. Identificado este último, a operação que se autorize, deveria procurar pautar-se pela imparcialidade na execução, mas não seria, nem poderia ser neutra.

A argumentação é questionável. No passado, sempre que se identificou um agressor, a reação veio sob a forma de uma ação armada, contra a Coreia do Norte ou contra o Iraque, liderada por um país, no caso os Estados Unidos da América, e endossada pela Assembléia, no primeiro caso, e pelo Conselho, no segundo. Nem um, nem outro correspondem, porém, a uma operação de paz tal como aqui definida. Testemunham, antes, a execução de ação de “enforcement”, por um grupo de países, ao abrigo do capítulo VII da Carta. Da mesma forma, o bloqueio marítimo a Rodésia, atual Zimbábue, a presente intervenção dos navios da União da Europa Ocidental nas costas da antiga Iugoslávia e, mais recentemente, o bloqueio ao Haiti para imposição das sanções determinadas pelo Conselho – casos em que a neutralidade poderia também ser questionada – tampouco se enquadram plenamente nas operações de paz das Nações Unidas, conquanto tenham sido ou estejam sendo realizadas com a autoridade das Nações Unidas.

3. Antecedentes e Colaterais

– intervenções multinacionais, ou quase

A técnica ou o instrumento das operações de paz não é uma invenção das Nações Unidas. Missões de observação e forças de intervenção multinacionais têm sido, de há muito, utilizadas com a finalidade declarada de contribuir, como terceiro imparcial, na administração, contenção, ou solução de conflitos entre Estados, ou no interior de Estados. A diferença, para muitos, não estaria somente na maior visibilidade que as operações de paz das Nações Unidas conquistaram, mas derivaria da maior clareza da definição conceitual que essa técnica ou instrumento teria adquirido ao longo de sua prática pelas Nações Unidas. O veterano “peacekeeper” Indar Jit Rikhye argumentava em 1983⁽¹⁾:

“Nas operações de paz das Nações Unidas, no entanto, não há lugar para ‘enforcement’. É um conceito de ação pacífica, e não de persuasão pela força. Os princípios fundamentais são a objetividade e o não-alinhamento em relação às partes em disputa, [chegando] idealmente até o limite da total imparcialidade com respeito às questões controversas em jogo. As ‘armas’ usadas pelo ‘peacekeeper’ para alcançar seus objetivos são aquelas da negociação, da mediação, da diplomacia silenciosa, a habilidade e a paciência de Jó – e não o fuzil automático. Assim, a operação de paz das Nações Unidas é concebida para por fim às hostilidades por meios pacíficos, criando destarte um clima em que o processo de promoção da paz [‘peacemaking’] possa evoluir com êxito. A operação de paz não é, portanto, a culminação do conflito, mas apenas o começo de uma nova etapa na resolução pacífica do conflito.”

¹ Indar Jit Rikhye, ‘Peacekeeping and Peacemaking’, páginas 6 a 7.

Muitas das missões de observação e das forças de paz que precederam as operações das Nações Unidas e algumas daquelas desenvolvidas, nos últimos anos, por organizações regionais e sub-regionais, ou mesmo por grupos de países tiveram esses mesmos objetivos e funções e, por vezes, lograram também atingí-los. Alan James, no já citado “Peacekeeping in International Politics”, faz um amplo levantamento das intervenções, efetiva ou supostamente, multinacionais ocorridas desde o final da I Guerra Mundial. Nesse levantamento podem ser identificados antecedentes e casos colaterais das operações de paz das Nações Unidas que o autor, juntamente com estas últimas e exemplos de intervenções por potências hegemônicas, classifica em cinco grupos de bem-humoradas denominações: (a) problemas no fundo do quintal⁽²⁾; (b) arruaças no clube⁽³⁾; (c) brigas

² (a) A fixação de limites entre Albânia/Iugoslávia/Grécia, Polônia/Tchecoslováquia, e Tchecoslováquia/Polônia/Alemanha, de 1920 a 1925, supervisionada por comissões de campo; (b) a administração de Danzig mantida por tropas aliadas; (c) a supervisão por forças aliadas, de 1920 a 1922, dos plebiscitos em Schleswig, entre Dinamarca e Alemanha, Allestein e Marienwerder, entre Alemanha e Polônia, na Bacia do Klagenfurt, entre a Áustria e a Iugoslávia, na Alta Silésia, entre Alemanha e Polônia, e em Sopron, entre Hungria e Áustria; (d) a presença da Comissão Militar da Liga das Nações, de 1920 a 1922 em Vilna, na disputa entre a Lituânia e a Polônia; (e) a presença e a administração dos aliados, de 1920 a 1924, em Memel disputada pela Alemanha e a Lituânia e afinal integrada a esta última com o nome de Klaipeda; (f) os observadores militares da Noruega e de Luxemburgo que compuseram a Comissão de Investigação da Liga na Albânia, de 1921 a 1923; (g) os observadores militares da França, Itália e Reino Unido que acompanharam, para a Liga, a crise greco-búlgara de 1925; (h) a participação da OEA na questão de fronteiras entre o Equador e o Peru; (i) as comissões militares da OEA nas disputas entre Costa Rica e Nicarágua; (j) a comissão militar da OEA na questão fronteiriça entre Honduras e Nicarágua, no período de 1957 a 1962; (l) a comissão de investigação da OEA no Panamá, em 1959; (m) a Força Interamericana de Paz na República Dominicana; (n) os observadores militares da OEA nos conflitos entre Honduras e El Salvador, em 1969-71 e 1976-80; (o) a Comissão Internacional de Apoio e Verificação da OEA para o processo de paz da América Central; (p) a Missão de Verificação das Nações Unidas na Nicarágua (ONUEN), e (q) o Grupo de Observação das Nações Unidas na América Central (ONUCA) posteriormente absorvido pela ONUSAL.

³ (a) A força e a comissão internacionais constituídas pela Liga das Nações para a administração do Saar de 1920 a 1935; (b) os observadores europeus da Guerra Civil Espanhola, postados em Gibraltar e nos lados português e francês das fronteiras com a Espanha; (c) a proposta de internacionalização de Trieste, discutida pelo grupo ocidental das Nações Unidas, de 1947 a 1954; (d) o Comitê Especial das Nações Unidas para os Bálcãs (UNSCOB); (e) a força internacional da Liga Árabe que substituiu a força de intervenção britânica na crise do Kuaite de 1961 a 1963; (f) os observadores da Organização da Unidade Africana (OUA) na disputa entre Argélia e Marrocos, de 1963 a 1964; (g) a força da OUA no Chad, de 1979 a 1982, na crise gerada pela invasão daquele país por forças líbias; (h) os observadores da OUA na guerra civil da Nigéria, no período de 1968-70; (i) a Força de Acompanhamento e o Grupo Observador da Commonwealth no Zimbábue, de 1979 a 1980; (j) a Missão de Campo no Sinai e a Missão de Apoio no Sinai, de 1975 a 1982, constituída por observadores civis e organizada pelos EUA; (l) a Força Multinacional de Observadores estabelecida, sob liderança dos EUA, em 1982, para acompanhar a implementação dos acordos de Camp David; (m) a força de paz da Índia no Sri Lanka, no período de 1987-90; (n) a assistência da Índia às Ilhas Maldivas; e (o) a Missão das Nações Unidas para o Referendo no Saara Ocidental (MINURSO).

de vizinhos⁽⁴⁾; (d) vexames na rua principal⁽⁵⁾; e (e) encruzilhadas perigosas⁽⁶⁾.

– experiência brasileira na OEA

Da relação elaborada por Alan James, constam operações organizadas pela Liga das Nações e pela Organização dos Estados Americanos (OEA) de que participou o Brasil. Observadores militares do Brasil, Argentina e EUA supervisionaram a retirada das tropas equatorianas e peruanas que se confrontaram na crise de 1941-42. Os três mais o Chile ficaram de garantes ao acordo firmado entre o Peru e o Equador e, na condição de garantes, foram acionados pela OEA em 1955, quando o Equador denunciou a concentração de forças peruanas na fronteira comum. Os adidos militares dos 4 em Quito

⁴ (a) A intervenção da Liga das Nações, de 1933 a 1934, no litígio entre Colômbia e Peru, sobre Letícia; (b) a proposta de internacionalização de Jerusalém no Conselho de Tutela das Nações Unidas; (c) a Organização das Nações Unidas para Supervisão da Trégua (UNTSO); (d) o Grupo de Observação Militar das Nações Unidas na Índia e no Paquistão (UNMOGIP); (e) a Missão de Observação das Nações Unidas para a Índia e o Paquistão (UNIPOM), de 1965 a 1966; (f) os Times de Inspeção das Nações Unidas no Irã e no Iraque (UNITs), no período de 1984 a 1988; e (g) o Grupo de Observação Militar das Nações Unidas no Irã e no Iraque (UNIIMOG).

⁵ Nesse grupo, Alan James lista crises que sucederam quando grandes ou médias potências terminaram enlacradas em situações crescentemente delicadas porque 'Aparentemente, a admissão de erro é, para Estados, um pecado cardinal': (a) as Comissões de Bons Ofícios e Consular, na retirada neerlandesa da Indonésia, no período de 1947-51; (b) a Força de Segurança das Nações Unidas (UNSF) e a Autoridade Executiva Temporária das Nações Unidas (UNTEA) na retirada dos Países Baixos da Nova Guiné Ocidental/ Irian Ocidental, de 1962 a 1963; (c) a Comissão Militar composta pelos EUA, Tailândia, Burma e China Nacionalista para supervisionar a retirada das tropas dessa última de Burma, no período 1953-54; (d) as Comissões de Supervisão e de Controle, integradas por representantes do Canadá, Índia e Polônia, que atuaram na supervisão da retirada francesa da Indochina em 1954; (e) a Comissão formada por Canadá, Indonésia, Hungria e Polônia, de 1973 a 1975, para controlar e supervisionar, nos termos do Acordo de Paris, a retirada dos EUA do Vietnã; (f) a UNEF I; (g) a UNFICYP; (h) a projetada missão de observação que seria liderada pelos EUA para acompanhar a retirada argentina das Ilhas Malvinas e o recuo da força naval britânica que para lá se dirigia; (i) a Missão de Bons Ofícios das Nações Unidas no Afeganistão e no Paquistão (UNGOMAP) que seguiu a retirada da URSS do Afeganistão; (j) a UNAVEM I que acompanhou a retirada dos efetivos cubanos de Angola; (l) o Grupo das Nações Unidas de Assistência à Transição (UNTAG) na Namíbia; e (m) a Missão Avançada das Nações Unidas no Camboja (UNAMIC), absorvida depois pela UNTAC, e iniciada na esteira da retirada do Vietnã do Camboja para a qual a Conferência de Paris previu a supervisão por Canadá, Índia, Polônia, Austrália, Cuba e Indonésia.

⁶ Intervenções montadas para administrar situações em que se teria tornado mais iminente o risco de confrontação direta entre as superpotências: (a) a Comissão Militar de Armistício na Coreia; (b) o Grupo de Observação das Nações Unidas no Líbano (UNOGIL), de junho a dezembro de 1958; (c) a ONUC; (d) missão de observação das Nações Unidas projetada para intervir na crise dos mísseis em Cuba, em 1962; (e) a Missão de Observação das Nações Unidas no Iêmen (UNYOM) criada para apoiar uma solução para a crise causada pela intervenção do Egito naquele país; (f) a UNTSO durante a guerra dos Seis Dias; (g) a UNEF II; (h) a UNDOF; (i) a UNIFIL; (j) a MNF I; e (l) a MNF II.

compuseram uma Comissão de Observadores Militares para informar a OEA do desenvolvimento da situação.

Observadores militares do Brasil, Colômbia, EUA, México e Paraguai integraram o grupo de especialistas da OEA que acompanhou as disputas entre Costa Rica e Nicarágua, em 1948-49. Em 1955, oficiais do Brasil, Equador, EUA, México e Paraguai receberam idêntica incumbência da OEA. A crise de 1978-79 foi seguida por uma comissão civil.

A participação do Brasil na Força Interamericana de Paz na República Dominicana envolveu, de 1965 a 1966, a presença de aproximadamente 1.150 oficiais e soldados brasileiros, integrados na Brigada Latino-americana da Força, composta pelo I Batalhão do Regimento Escola de Infantaria, do Brasil, e pelo Batalhão Fraternidade em que se somavam uma companhia brasileira de Fuzileiros Navais e companhias de infantaria de Honduras, Nicarágua e, posteriormente, também do Paraguai⁽⁷⁾.

O estabelecimento da força pela OEA ficara claramente associado à preocupação dos EUA em intervir na crise dominicana e evitar, a um só tempo, que essa intervenção fosse caracterizada pela unilateralidade. A força, no entanto, como acentua Alan James, “após um começo pouco promissor, assumiu, hesitantemente, funções de operação de paz – e o fez sob o escrutínio, no local, das Nações Unidas.”⁽⁸⁾ Efetivamente, a Missão do Representante do Secretário-Geral na República Dominicana (DOMREP), cuja assessoria militar tinha como Observador-Militar-Chefe o General Indarjit Rikhye, da Índia, e observadores militares designados pelo Brasil, Canadá e Equador, seguiu, de perto, a transformação da Força Interamericana, assim relatada por James⁽⁹⁾:

“No final de agosto, acordou-se uma Lei Dominicana de Reconciliação, segundo a qual um governo provisório ocuparia o poder até que um novo governo surgisse das eleições nacionais a terem lugar em 1966. Isto levou a nova mudança no papel da Força Interamericana de Paz, que assumiu funções de manutenção da lei e da ordem em apoio ao governo provisório. (...) Assim a Força tinha agora, sem nenhuma ambigüidade,

⁷ História do Exército Brasileiro, volume 3, páginas 875 a 882.

⁸ Alan James, “Peacekeeping in International Politics”, pág. 59.

⁹ Ibidem, páginas 57 a 58.

a natureza de uma operação de paz. Assistia as autoridades civis no que era necessário para a manutenção da ordem, ajudava na recuperação de armas aos civis, assistiu na supressão de uma conspiração da direita e de uma greve geral convocada pela esquerda, e garantiu as condições para que os líderes militares das partes em contenda deixassem o país tranqüilamente designados para servirem em postos no exterior.”

– experiência brasileira na Liga das Nações

No âmbito da Liga das Nações, a experiência brasileira com operações de paz viria após tentativas fracassadas de mediação pelo Brasil e os EUA, da disputa entre a Colômbia e o Peru. Letícia fora cedida, em 1922, à Colômbia e tomada, em 1932, por forças irregulares peruanas. A morte, por assassinato, do Presidente peruano e os altos custos de uma guerra levaram, por fim, à aceitação de um plano de paz da Liga. De 1933 a 1934, Letícia foi administrada por uma Comissão integrada pelo Brasil, Espanha e EUA. A administração era custeada pela Colômbia e apoiava-se em um contingente de 150 colombianos que serviam com as insígnias e sob a bandeira azul e branca da Liga das Nações. A restituição de Letícia foi assim completada indiretamente.

– operações de paz Ltda.

O levantamento de Alan James, ademais, refere a UNSCOB, a UNIPOM, a UNSF, a UNEF I, a UNFICYP, a UNAVEM I e a ONUC, de que o Brasil participou no âmbito da ONU, e outras operações realizadas à margem de organizações multilaterais, sobre as quais caberia registro. A Missão de Campo no Sinai poderá ser sempre evocada como antecedente de um modelo de “operações de paz por franquia” que parece, hoje, atrair a muitos. Constituiu, seguramente, um exemplo de operação intensiva de capital, e um desvio na tendência que predomina nas operações de paz, de utilizar pessoal e procedimentos militares.

A Missão no Sinai, iniciada em 1975, chegou a empregar 200 observadores civis que, com equipamentos de tecnologia mais avançada do que os usualmente utilizados em operações multinacionais de paz, monitoravam o processo de separação entre contingentes egípcios e israelenses. Esses civis, no exercício de funções geralmente cometidas a militares, eram contratados por uma empresa comercial, responsável

pela execução da operação. Muitos eram voluntários recrutados em agências do serviço exterior dos EUA. Os vínculos contratuais e a linha de subordinação eram, no entanto, fixados com a empresa executora.

A Missão no Sinai foi sucedida, em 1982, pela Força Multinacional de Observadores (MFO) que manteve o uniforme laranja para seus observadores. A MFO foi criada por iniciativa dos EUA para supervisionar o cumprimento do Tratado de Paz entre Israel e Egito. Tem sede em Roma, e personalidade jurídica, quartel-general, orçamento, insígnias, bandeira e quadros de pessoal próprios. Mobiliza, além dos observadores civis, batalhões de infantaria da Colômbia, EUA e Fiji, com apoio logístico norte-americano, helicópteros canadenses, aviões franceses, patrulha naval italiana, comunicações e polícia militar dos Países Baixos, equipes de treinamento da Nova Zelândia, unidades de engenharia do Uruguai, e companhia de quartel-general do Reino Unido.

A MFO tem sido já descrita como uma operação de paz “de primeira classe”. Mais do que recursos financeiros e materiais adequados e suficientes para a realização das tarefas que lhe foram incumbidas, da estrutura organizacional e dos mecanismos de coordenação de que dispõe, a grande vantagem com que contará, no entanto, a MFO é a decidida cooperação das partes interessadas: Egito e Israel demonstraram, sempre, de forma inequívoca, seu interesse em que a operação atue com eficiência e objetividade. Onde faltam a disposição das partes em efetivamente promover a contenção e a superação do conflito, e a imparcialidade do “peacekeeper” os problemas tendem a aparecer, seja em uma operação realizada ao abrigo de uma organização intergovernamental ou de uma entidade criada especificamente para a execução do mandato a ela atribuído. Estudo encomendado pelo Henry L. Stimson Center tangencia nos seguintes termos a validade do argumento⁽¹⁰⁾:

“A Força Multinacional de Observadores, por exemplo, é uma organização liderada pelos EUA e financiada conjuntamente por fundos dos EUA, Israel e Egito, que foi estabelecida com êxito em Janeiro de 1982 para monitorar o Sinai, nos termos de um Protocolo ao Tratado de Paz entre Egito e Israel. Continua a ser um tranquilo êxito. Da mesma forma, a primeira Força Multinacional no Líbano (MNF), composta

¹⁰William J. Durch e Barry L. Blechman, “Keeping the Peace: The United Nations in the Emerging World Order”, pág. 28.

por tropas dos EUA, França e da Itália, surgiu das conversações intermediadas pelo representante do Presidente dos EUA, Philip Habib. A MNF supervisionou com êxito a retirada dos combatentes palestinos (e alguns sírios) que ficaram imprensados no Líbano com o rápido avanço das tropas de Israel no verão de 1982. Ela partiu, então, rapidamente, só para ter de voltar, com a mesma rapidez, na vigília dos massacres de civis palestinos pelas milícias cristãs falangistas. As unidades francesa e americana da MNF II logo ficaram, contudo, demasiadamente identificadas com o governo cristão do Líbano e, em outubro de 1983, ambos os contingentes tornaram-se alvos de ataques suicidas com bombas, com perdas pesadas de vidas, e retiraram-se alguns meses mais tarde do país, com a sua missão incompleta.”

– vantagens comparativas das Nações Unidas

Que vantagens – se alguma – teriam, então, as operações de paz das Nações Unidas sobre as demais operações, se o bom sucesso de todas dependerá sempre da mesma conjunção essencial da vontade das partes e da imparcialidade dos interventores? A universalidade da Organização é, a esse respeito, apontada como o primeiro aspecto a ser considerado. Em outro trabalho⁽¹¹⁾, Alan James elabora, com propriedade, sobre o caráter universal das Nações Unidas:

“(...) as Nações Unidas são um organismo híbrido. É uma organização voluntária no sentido de que os Estados membros são aqueles que se juntaram voluntariamente com esse propósito em 1945, e aqueles que a ela quiseram aderir e foram aceitos. Mas em vários outros aspectos é um organismo voluntário bem pouco comum.

Primeiro, não há na Carta disposição sobre retirada voluntária. Naturalmente, dificilmente um Estado pode ser forçado a participar das Nações Unidas se a tanto se opuser firmemente. Mas a ausência de um dispositivo formal sobre a retirada provavelmente desencoraja os membros de pensar nessa possibilidade. Segundo, as Nações Unidas são um organismo voluntário do qual não há, com efeito, disposição de partir porque se tornou uma organização à qual virtualmente todos os Estados soberanos acreditam que devam pertencer – uma espécie de clube central

¹¹ Alan James, “The Security Council: Paying for Peacekeeping”, páginas 13 a 14.

para essas entidades. Como resultado disso as Nações Unidas, para todos os fins e propósitos, tornou-se uma organização universal e [de filiação] quase-compulsória. Terceiro, diferentemente de qualquer outra organização voluntária as Nações Unidas têm muito pouca unidade de propósito. Na verdade seus membros não se juntaram para promover uma causa que, em termos mais amplos, tinham em comum. Em geral as Nações Unidas são apenas outro contexto no qual são perseguidos os interesses nacionais que competem uns com os outros.”⁽¹²⁾

A segunda vantagem comparativa das operações de paz das Nações Unidas adviria da larga e continuada sedimentação conceitual que a prática dessas missões ensejou. Os eventos mais recentes não autorizam a mesma convicção do General Indar Rikhye, em 1983, do reconhecimento generalizado de uma doutrina de operações de paz das Nações Unidas, lastreada na objetividade e na imparcialidade do “peacekeeper”, instrumentada por meios pacíficos e de comprovada utilidade na promoção da paz. Não há porém como deixar de reconhecer que as operações de paz, que sequer são referidas na Carta das Nações Unidas, evoluíram de forma significativa, como prática e como conceito, com as missões de observação e forças de paz que a Organização, alternando êxitos e insucessos, tem executado.

¹² A afiliação quase-compulsória refletirá, provavelmente, também a percepção – que pode se comprovar equivocada – de que a condição de sócio eleve o grau de respeito e de proteção da parte da comunidade internacional dos Estados. O aqodamento com que se promoveu a aceitação da Croácia e da Bósnia e Herzegovina na Assembléia-Geral serão, a esse respeito, ilustrativos. A precipitação pode, por outro lado, levar, e tem já levado essa mesma comunidade a uma simplificação, de conseqüências potencialmente desastrosas, na verificação da existência das características essenciais ao reconhecimento de mais um Estado soberano.

4. Operações de Paz das Nações Unidas

– base constitucional

As operações de paz das Nações Unidas têm sua raiz constitucional nas medidas provisórias de que trata o artigo 40 da Carta⁽¹⁾. Assim, independentemente do fato de virem a ser desenvolvidas nos limites do Capítulo VI da Carta, ou nas dimensões do Capítulo 6 1/2 que seriam, por excelência, seu domínio⁽²⁾, as operações de paz teriam por referência constitucional disposição que se encontra no Capítulo VII do documento de São Francisco. Conseqüentemente, o estabelecimento de uma operação de paz pelo Conselho de Segurança ou, como já ocorreu no passado, pela Assembléia-Geral, estaria

¹ Registre-se, à guisa de exemplo, a seguinte passagem de “Everyone’s United Nations – A handbook of the Work of the United Nations”: “De um ponto de vista legal, pode-se considerar que as operações de paz das Nações Unidas tenham sua base no Artigo 40 da Carta que estipula que, antes de recorrer ao disposto no Artigo 41 (medidas [obrigatórias] que não envolvem o uso da força, tais como a interrupção das relações econômicas e diplomáticas) ou ao Artigo 42 (medidas [obrigatórias] que envolvem o uso da força), o Conselho de Segurança pode adotar medidas provisórias para prevenir o agravamento de uma situação de conflito sem prejuízo para o direitos, reivindicações ou posições das partes interessadas” (pág. 97). A afirmação é sistematicamente repetida nas publicações das Nações Unidas, de responsabilidade do Secretariado, e endossada por diferentes autores, como Cameron Hume, em “Negotiations Before Peacekeeping”: “Embora a Carta não mencione as operações de paz, a autoridade para essas operações é encontrada no Artigo 40 do Capítulo VII, que dispõe que antes de recorrer a medidas de ‘enforcement’ o Conselho de Segurança pode adotar medidas provisórias para prevenir o agravamento do conflito, sem prejuízo das posições das partes. Como medidas provisórias, essas operações podem ganhar tempo e criar boa-vontade para uma solução negociada” (pág. 3).

² Robert Siekmann, no já citado “National Contingents in United Nations Peace-keeping Forces”, atribui ao Brasil, em nota de pé de página transcrita a seguir, a “descoberta” do Capítulo 6 1/2: “Um país latino-americano (Brasil) propôs a adição de um Capítulo 6 1/2 à Carta, para colocar a operação de manutenção da paz entre ‘A Solução Pacífica de Controvérsias’ do Capítulo VI e a ‘Ação preventiva ou impositiva’ do Capítulo VII” (pág. 4). É preciso atentar, porém, no sempre presente problema da polissemia. Enquanto para uns a menção a um Capítulo 6 1/2 indica uso de recursos militares em modalidades operacionais exclusivamente pacíficas, para outros (veja-se por exemplo o estudo “The Professionalization of Peacekeeping” elaborado para o United States Institute of Peace, em 1993) caracterizaria a operação de paz desenvolvida com o uso de força.

condicionado ao reconhecimento, pelo menos, a existência de ameaça real à paz e à segurança internacionais.

Muitos verão, por certo, na origem constitucional das operações de paz, mais um fator para justificar sua execução ao abrigo do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, em que também se concentra o uso legítimo das medidas de força. O respeito aos direitos, reivindicações e posições das partes, reservado expressamente no Artigo 40, e o caráter voluntário da participação dos Estados membros nos diferentes componentes de uma operação de paz (conquanto seu custeio seja hoje basicamente feito por cotas obrigatórias) discrepam da natureza mandatária das decisões adotadas ao abrigo do Capítulo VII⁽³⁾ e da prioridade forçosa, assegurada, nos termos do Artigo 103⁽⁴⁾, às obrigações impostas sob o Capítulo VII em relação a quaisquer outros compromissos e direitos.

– “enforcement” e sistema de segurança coletiva

A origem constitucional das operações de paz explicará, também, provavelmente, ainda que em parte, as recorrentes inter-relações que se procura estabelecer entre operações de paz e a montagem e operação de um sistema de segurança coletiva. Afinal, foi também o Capítulo VII que recolheu a visão de um sistema universal de segurança com que os fundadores das Nações Unidas terão sonhado poder vir a administrar o desenrolar da História.

Brian Urquhart⁽⁵⁾ bem descreveu, em 1989, essa tentativa:

“Em retrospecto, esses dispositivos [que visavam ao estabelecimento de um sistema de segurança,] podem ser vistos como o plano, tardio, para lidar com agressores como Hitler e Mussolini. Nas condições políticas e

³ Artigo 48 da Carta: “1. A ação necessária ao cumprimento das decisões do Conselho de Segurança para manutenção da paz e da segurança internacionais será levada a efeito por todos os Membros das Nações Unidas ou por alguns deles, conforme seja determinado pelo Conselho de Segurança. 2. Essas decisões serão executadas pelos Membros das Nações Unidas diretamente, e, por seu intermédio, nos organismos internacionais apropriados de que façam parte.” Ao Artigo 48 deve-se agregar o 25: “Os Membros das Nações Unidas concordam em aceitar e executar as decisões do Conselho de Segurança, de acordo com a presente Carta.”

⁴ Artigo 103 da Carta: “No caso de conflito entre as obrigações dos Membros das Nações Unidas em virtude da presente Carta e as obrigações resultantes de qualquer outro acordo internacional, prevalecerão as obrigações assumidas em virtude da presente Carta”.

⁵ Brian Urquhart, “The Future of Peacekeeping”, pág. 27.

militares do mundo de após guerra, a opção pelo uso internacional da força não demonstrou ser prática.

Em vez disso, o Conselho de Segurança e o Secretário-Geral inauguraram um novo caminho – o caminho do consenso, da conciliação, dos bons ofícios, da pressão diplomática, e da operação de paz não-violenta e baseada na cooperação.”

Urquhart deixou fora do quadro a Assembléia-Geral que, no entanto, detém competência residual sobre os temas da paz e da segurança internacionais, e exerceu-a sempre que o Conselho se viu imobilizado. Logrou, porém, distinguir, com clareza, as categorias a que pertencem um sistema de segurança coletiva como o previsto na Carta, baseado na intervenção com o uso da força, e, do outro lado, o repertório de mecanismos políticos e diplomáticos desenvolvidos pela comunidade internacional desde o final da II Guerra Mundial, que inclui como modalidade de intervenção consentida, as operações de paz das Nações Unidas.

Henry Wiseman⁽⁶⁾ discorre sobre o mesmo tema:

“Quando as Nações Unidas foram criadas, a paz e a segurança foram definidas essencialmente em termos de técnicas específicas de solução de disputas como negociação, mediação, arbitragem, e procedimentos judiciais, sob o Capítulo VI da Carta, e dos meios militares, no Capítulo VII. Os instrumentos pacíficos foram desenhados a partir de idéias do século XIX sobre como administrar a Europa e o equilíbrio do poder. As experiências da I e da II Guerras Mundiais, e das muitas guerras havidas desde então, mostra, contudo, que o mundo continua a basear-se principalmente nos meios militares. Na verdade, boa parte do mundo ainda opera nos limites do paradigma militar. Conseqüentemente, os fundadores das Nações Unidas deram ao Conselho de Segurança o poder jurisdicional para comandar órgãos militares de larga escala, e estabeleceram uma Comissão do Estado-Maior como seu único órgão subsidiário [original]. O subseqüente e inovador desenvolvimento das operações de paz, para as quais não há provisões na Carta, foi uma resposta à necessidade histórica, mas trouxe em sua esteira um conjunto inteiramente novo de funções. Deveria ser, portanto, muito claro para

⁶ Henry Wiseman, “Peacekeeping in the International Political Context: Historical Analysis and Future Directions”, pág. 34.

todos que a concepção tradicional de paz e de segurança em termos pura ou predominantemente militares não é mais suficiente para a administração do sistema internacional.”

Wiseman coincide com Urquhart ao inscrever as operações de paz em um universo distinto daquele que se pretendeu enfeixar com as disposições, na Carta, para a criação e o funcionamento de um sistema de segurança coletivo, inspirado em uma concepção militar e apoiado em recursos predominantemente militares. Ao fazê-lo, singulariza o papel atribuído à Comissão do Estado-Maior do Conselho de Segurança na montagem de um sistema universal de segurança.

Robert Siekmann, em sua tese “National Contingents in United Nations Peace-keeping Forces”, enumera as peças desse sistema e os mecanismos de interação entre elas⁽⁷⁾:

*“O Conselho de Segurança tem o poder de determinar a existência dessas [ameaças à paz, quebras da paz, e desses atos de agressão] (Artigo 39) e ‘pode agir por intermédio das forças aéreas, navais ou terrestres que sejam necessárias para manter ou restaurar a paz e a segurança internacionais’ (Artigo 42). O Artigo 43 dá seguimento ao determinar que ‘Todos os Membros das Nações Unidas, para contribuir com a manutenção da paz e da segurança internacionais, deverão por à disposição do Conselho de Segurança, a pedido deste e nos termos do acordo ou acordos especiais, forças armadas (...) necessárias para os fins da manutenção da paz e da segurança internacionais.’ O Artigo 45 acrescenta que ‘Para permitir a adoção de urgentes medidas militares pelas Nações Unidas, os Estados membros deverão pôr imediatamente à disposição contingentes da força aérea nacional para ação conjugada internacional com uso de força.’ A Comissão do Estado-Maior, integrada pelos Chefes de Estado-Maior dos membros permanentes do Conselho de Segurança, é responsável, perante o Conselho, pela direção estratégica de quaisquer forças armadas colocadas à disposição do Conselho de Segurança (Artigo 47,3). Esse, em termos gerais, é o sistema de segurança coletiva, que compreende ação com uso da força contra agressores – **omnes contra unum** – pelas forças de sanção. Com acordos como os imaginados no Artigo 43, as Nações Unidas teriam os ‘dentes’ que faltaram à Liga das Nações. Nos termos do Convênio da Liga das Nações, o Conselho podia apenas recomendar aos*

⁷ Robert C.R. Siekmann, “National Contingents in United Nations Peace-Keeping Forces”, pág. 1.

*Membros que contribuíssem com tropas para ação coletiva contra ato de agressão, em uma base **ad hoc** (Artigo 16, 2).*

Na realidade, nem o sistema da Liga das Nações nem o sistema das Nações Unidas foram postos em prática, e nenhum acordo nos termos do Artigo 43 foi até hoje concluído.”

A Comissão do Estado-Maior, que não teve até hoje contingentes para mobilizar, jamais conseguiu superar os impasses em que se encastrou, em 1946 e 1947, quando ainda se reunia com a ativa disposição de sair do plano da ficção. A URSS nunca aceitou a idéia de composição proporcional das forças, admitida pelos demais membros permanentes de então, e exigia igualdade de participação dos P5. Objetou sempre, igualmente, a possibilidade de uso de bases fora do território sob jurisdição do país do contingente. Já a França e a China Nacionalista (a cadeira de Membro permanente do Conselho não era ainda ocupada pela República Popular da China) rejeitavam a limitação do uso de suas forças, e insistiam em preservar a possibilidade de convocá-las, a qualquer tempo, para atender a interesses nacionais emergentes. Não havia possibilidade de acordo quanto ao prazo para a retirada compulsória das forças, que a URSS desejava fixar em 3 meses e os demais preferiam deixar à definição caso a caso. Nem entendimento quanto ao tamanho das forças que deveriam ser colocadas à disposição das Nações Unidas: os EUA desejavam 20 divisões, 3.800 aviões, 90 submarinos e 84 contratorpedeiros; os outros P 4 eram a favor de 16 divisões, 1275 aviões, 12 submarinos e 24 contratorpedeiros⁽⁸⁾.

Não houve possibilidade, portanto, de entendimento entre os P5 para o efetivo funcionamento do sistema de segurança coletiva da Carta. De ser possível hoje, no após-guerra fria, esse entendimento e esse sistema não serão necessariamente desejáveis para a Assembléia dos Estados membros. A base comum para a Federação Russa, a República Popular da China, a França, o Reino Unido e os Estados Unidos da América será obviamente a exclusão da possibilidade do uso desse sistema contra eles ou seus interesses. Acresce que, embora o “guarda-chuva” de uma organização multinacional – e ainda mais o das Nações Unidas por sua quase-universalidade – possa conferir um

⁸ Jeffrey Laurenti, “The Common Defense – Peace and Security in a Changing World”.

verniz de legitimidade a uma intervenção ditada por uma ou poucas potências, a ativação do Artigo 43 está, ainda, longe de ser uma idéia aceita pelos Estados Unidos e pelas potências que lhes seguem em poder. O relatório do grupo de estudo orientado, em 1993, por Robert Oakley, Indar Rikhye e Kenneth Jensen, no United States Institute of Peace⁹, conclui:

“A visão definitiva do Artigo 43 é a de um exército internacional permanente das Nações Unidas que pode ser convocado pelo Conselho de Segurança e [é] comandado, no mais alto nível, pelo Secretário-Geral. Tal visão não é factível hoje e poderá nunca vir a sê-lo, pelo menos para uma potência maior que é capaz [sozinha] de impor a paz. Definitivamente, o grupo de estudo não se mostrou disposto a apoiar esse conceito [contido no Artigo 43]. Mas entre esse conceito e a realidade atual há muitas alternativas que atendem a muitas das [nossas] preocupações.”

Sem a implementação do Artigo 43, todo o sistema de segurança coletiva que se intentou plasmar na Carta resulta inexecutável. O fim da guerra-fria não parece, a esse respeito, entreabrir perspectivas de uma evolução diferente, no sentido da concretização do sistema que seria instrumentado pelo exército permanente do mencionado artigo. O sistema de segurança coletiva da Carta, mais que natimorto, não será, aparentemente, recuperável. Isso não impediu o desenvolvimento, no âmbito das Nações Unidas, das operações de paz como uma técnica de apoio à solução ou administração de conflitos. Imaginá-las parte integrante ou mecanismo para a operação de um sistema militar de segurança coletiva que nunca chegou a existir será um equívoco capaz de comprometer, irremediavelmente, as conclusões que se venha a tirar daí.

Seria igualmente enganador não distinguir entre as operações de paz e as ações de “enforcement” já sacramentadas pelas Nações Unidas. N. D. White, em “The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security” identifica três casos de “enforcement”: a Guerra da Coréia, o bloqueio da Rodésia, e a intervenção no Golfo. Na primeira e na última, as forças postas à

⁹ David Wurmser e Nancy Bearg Dyke, “The Professionalization of Peacekeeping – A Study Group Report”, pág.18.

disposição do comando unificado dos Estados Unidos da América tinham sua ação legitimada por decisões das Nações Unidas. Na antiga Rodésia, os navios do Reino Unido atuaram sob a autoridade da resolução 221, adotada pelo Conselho em 9 de abril de 1966, que determinava “se impedisse, pelo uso da força se necessário, a chegada a Beira de embarcações sob razoável suspeita de estarem transportando petróleo para a Rodésia do Sul.” Conforme se assinalou anteriormente, o patrulhamento do Adriático, pela União Ocidental Européia, e das costas do Haiti, por embarcações norte-americanas, argentinas e de alguns outros países, podem ser arrolados como novos exemplos de medidas de força decididas à margem de operações de paz, mas ao abrigo de resoluções do Conselho.

Tampouco caberia incluir entre as operações de paz, ou a elas procurar assemelhar, a mobilização dos Guardas das Nações Unidas no Norte do Iraque, abençoada pela resolução 688(1992) do Conselho de Segurança⁽¹⁰⁾. Uma vez mais, tem-se aqui uma intervenção feita por Estados membros, com o endosso das Nações Unidas, sem que a operação, que implica o possível uso da força e que não conta obviamente com o consentimento do Estado em cujo território ocorre, seja realizada sob o controle e a orientação diretas da Organização.

– missões de verificação (“fact-finding”)

Caberia, por fim, discriminar também entre as operações de paz e as missões de verificação dos fatos. Estas últimas foram claramente definidas na “Declaration on Fact-Finding by the United Nations in the Field of the Maintenance of International Peace and Security”, adotada, por consenso, pela Assembléia-Geral, em anexo à resolução

¹⁰ William Durch e Barry Blechman, no trabalho “Keeping the Peace: The United Nations in the Emerging World Order” argumentam: “Pode haver outras situações, no entanto, em que as nações do mundo possam desejar que as Nações Unidas estejam preparadas para intervir mesmo sem o consentimento de algumas das partes na disputa. (...) tais operações podem evoluir de esforços para prestação de assistência humanitária, muitos dos quais podem exigir proteção contra bandidos ou contra facções que violam o cessar-fogo humanitário para saquear os suprimentos destinados a essa assistência. O envio dos guardas das Nações Unidas para o Norte do Iraque para proteger o pessoal que presta assistência humanitária, pode servir de modelo para futuras intervenções humanitárias, sancionadas pelas Nações Unidas, dentro de uma só nação em que as vidas de muitas pessoas estejam em risco. (...) A missão das Nações Unidas no Norte do Iraque seguiu-se a uma ação de força nos termos do Capítulo VII. Poderá haver situações em que o processo seja revertido, e uma ação sob o Capítulo VII derive de esforços humanitários iniciais ou venha a corrigir violações fundamentais dos direitos humanos básicos” (pág. 17).

46/59, de 9 de dezembro de 1991, por proposta do Comitê Especial da Carta. Pertencem ambas à categoria dos instrumentos utilizáveis no apoio à promoção da paz. Não se confundem, porém.

As missões de verificação têm antecedentes na Declaração de Princípios de Direito Internacional aplicáveis às Relações Amistosas e de Cooperação entre Estados de acordo com a Carta das Nações Unidas, na Declaração de Manilha sobre a Solução Pacífica das Disputas Internacionais, na Declaração sobre o Aprimoramento da Efetividade do Princípio de Abstenção da Ameaça ou do Uso da Força nas Relações Internacionais, e na Declaração sobre a Prevenção e a Remoção das Disputas e das Situações que podem ameaçar a Paz e a Segurança Internacionais e sobre o Papel das Nações Unidas nesse Campo. Definem-se como “qualquer atividade destinada a obter conhecimento aprofundado dos fatos relevantes em uma disputa ou situação de que os órgãos competentes das Nações Unidas necessitem para melhor exercerem suas funções em relação à manutenção da paz e da segurança internacionais.” Tal qual as operações de paz, têm como atributos essenciais a objetividade e a imparcialidade – a que se acrescentam, no caso, a oportunidade e a abrangência. Como aquelas, dependem, para seu envio, do consentimento prévio do Estado em cujo território devam ser apurados os fatos. Diferentemente, no entanto, das primeiras, as missões de verificação de fatos podem ter sua realização determinada pelo Conselho, pela Assembleia, ou pelo Secretário-Geral diretamente e tão “precocemente quanto possível para poder contribuir para a prevenção das disputas e das situações [conflituosas]”. A Assembleia e o Conselho podem sempre solicitar ao Secretário-Geral a realização de missão de verificação dos fatos, mas, se assim o desejarem, podem encomendá-la também, diretamente, a um de seus órgãos subsidiários.

– promoção da paz (“peacemaking”)

As missões de verificação e as operações de paz incluem-se, portanto, entre as modalidades a que se pode recorrer para a promoção da paz. Em inglês, a expressão “peacemaking” tem ensejado alguns outros exemplos de polissemia, inevitáveis talvez em um contexto em que interagem, com suas formações e preocupações distintas, diplomatas, militares, acadêmicos, políticos e funcionários internacionais – enumerados aqui aleatoriamente – e provavelmente previsíveis quando estão em cena tantos “administradores de palavras”.

Foi, e ainda é, por vezes utilizada para indicar a promoção da paz a qualquer custo, o que não excluiria o uso da força. Animou, por isso mesmo, receios e fantasmas vários a ponto de a Assembléia-Geral vir-se compelida a inserir um parágrafo preambular na resolução 46/48 para reconhecer que “as atividades de promoção da paz pelo Secretário-Geral são os seus bons ofícios, a mediação, a conciliação e outras iniciativas diplomáticas conduzidas com pleno respeito pela soberania dos Estados membros e de acordo com a Carta das Nações Unidas. Constituem uma função essencial das Nações Unidas, e figuram dentre os meios importantes para a prevenção, contenção e solução das disputas e para a manutenção da paz e da segurança internacionais.”

A existência de uma definição para “peacemaking” acordada pela Assembléia não impediu que o Secretário-Geral Boutros Boutros-Ghali viesse a despertar novamente temores e assombrações em sua “Agenda para a Paz”. Esse programa, centrado em quatro conceitos (diplomacia preventiva, promoção da paz, manutenção da paz, e construção da paz depois do conflito), inclui uma definição de “peacemaking” como a “ação que visa a levar partes hostis a um acordo, **essencialmente** [grifo meu] através de meios pacíficos como aqueles previstos no Capítulo VI da Carta das Nações Unidas.” A seção IV da Agenda, dedicada à Promoção da Paz, tem como subtítulos A Corte Mundial, A Melhora por Meio da Assistência, As Sanções e os Problemas Econômicos Especiais, Uso da Força Militar, e Unidades de Imposição da Paz.

Parecem assim justificadas, se não confirmadas, as preocupações daqueles que limitam o entendimento da expressão “peacemaking” aos domínios definidos pela mencionada resolução da Assembléia-Geral. Em depoimento escrito à Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Comuns do Reino Unido⁽¹¹⁾, Alan James comparte essa preocupação:

“Com efeito, não há nenhum ponto intermediário entre operação de manutenção da paz e ação pela força. Já se sugeriu que é extremamente difícil de executar o ‘enforcement’ em uma situação interna. Na fronteira, o ‘enforcement’ será provavelmente possível, desde que os Estados membros das Nações Unidas estejam dispostos a colocar no campo suficiente força

¹¹ Alan James, “The role of the United Nations – written evidence for the United Kingdom House of Commons Foreign Affairs Committee”.

dissuasória e a usá-la na hipótese de que um ataque ainda assim aconteça, ou que estejam prontos a mobilizar uma força dessa natureza em resposta a uma agressão. O Secretário-Geral refere essa possibilidade sob o título "Peacemaking" no parágrafo 43 [da Agenda para a Paz]⁽¹²⁾. Insisto: nem o título, nem a discussão adjacente devem induzir a erro na identificação do objetivo que se persegue. E esse objetivo está muito longe daquilo que se conhece como manutenção da paz."

Alan James questiona, portanto, a conotação que Boutros Boutros-Ghali dá à expressão "promoção da paz", e alarma-se com os desvios que a prevalência desse entendimento imporá à prática das operações de manutenção da paz nas Nações Unidas. Se tivesse atentado também à utilização de critérios duplos, evidente na proposta de uma força capaz de dissuadir as pequenas potências, mas que não represente nenhuma ameaça àquelas de maior poder, teria, provavelmente, ainda mais razões para preocupar-se. Ou, quem sabe, constrangido, se converteria ao evangelho do Secretário-Geral.

Até chegar porém à Agenda de Boutros-Ghali e às encruzilhadas e perplexidades do momento atual, as operações de paz das Nações Unidas incorporaram funções e foram testadas em diferentes circunstâncias. Do "sem-nome" na Carta à panacéia para os males de uma suposta "nova ordem mundial", evoluíram, a ritmo irregular, por acréscimos sucessivos. Toda essa evolução traduziu-se na conformação de normas de Direito Internacional consuetudinário, além de ter sido

¹² "Nos termos do Artigo 42 da Carta, o Conselho de Segurança tem autoridade para empreender ação militar com o objetivo de manter ou restaurar a paz e a segurança internacionais. Embora tal ação deva somente ser adotada quando fracassem todos os meios pacíficos, a opção de poder realizá-la é essencial para a credibilidade das Nações Unidas como garante da segurança internacional. Isso requererá dar dimensão concreta, por meio de negociações, aos acordos especiais previstos no Artigo 43 da Carta pelos quais os Estados membros comprometem-se a por à disposição do Conselho de Segurança forças armadas, assistência e recursos para os propósitos enunciados no Artigo 42, tanto em termos *ad hoc* quanto em base permanente. Nas atuais circunstâncias políticas, inéditas desde a adoção da Carta, os antigos obstáculos à contratação desses acordos especiais não deveriam mais prevalecer. A disponibilidade de forças armadas para pronta mobilização poderia servir, por si só, como meio de dissuasão para quebras da paz, uma vez que o potencial agressor saberia que o Conselho teria à sua disposição meios para responder. As forças reunidas nos termos do Artigo 43 podem nunca vir a ser suficientemente grandes e equipadas para enfrentar a ameaça de um exército maior, equipado com armas sofisticadas. Seriam, todavia, úteis para fazer face a qualquer força militar de menor expressão. Eu recomendo que o Conselho de Segurança inicie negociações, de acordo com o Artigo 43, apoiado pela Comissão do Estado-Maior a qual poderá ser ampliada, se necessário, nos termos do Artigo 47, parágrafo 2, da Carta. Sou da opinião de que o papel da Comissão do Estado-Maior deveria ser visto no contexto do Capítulo VII e não no planejamento ou na condução de operações de paz."

contratada, sempre que isso se mostrou possível, nos SOMAS e SOFAS firmados com os anfitriões, e nos acordos específicos para cessão de contingentes militares e de pessoal civil.

– **conflitos internos**

Em uma perspectiva diacrônica, as operações de paz das Nações têm sido, em geral, classificadas em função da natureza do conflito (interno, entre Estados, ou misto), de sua origem e das funções atribuídas à missão de observação ou força de intervenção multinacional que se quer, por definição, pacífica, imparcial e objetiva. A experiência no antigo Congo, na Croácia e na Bósnia e Herzegovina, e, de forma ainda mais emblemática, na Somália, ilustra, à perfeição, as muitas dificuldades adicionais que se antepõem à execução de uma intervenção com essas características quando predomina o caráter interno do conflito. As opiniões, a esse respeito, parecem tender à unanimidade, expressada aqui no comentário de Mats Berdal⁽¹³⁾:

“(...) em conflitos internos a questão se as operações de paz das Nações Unidas deveriam estar condicionadas ao consentimento das partes envolvidas – inclusive grupos minoritários, facções armadas e forças irregulares – somente pode ser decidida caso a caso e deve necessariamente apoiar-se em uma avaliação da possibilidade de êxito e do custo para os Estados participantes. Se a ameaça militar representada pela parte que não quer cooperar é limitada a uma resistência de pequena escala, a incidências de banditismo e de pilhagem, e se as principais partes no conflito continuam comprometidas com um acordo, é possível que a operação de paz possa submeter a resistência encontrada. Essa ação, no entanto, que é mais análoga a das ‘funções de polícia’, precisa ser claramente diferenciada de uma ação de ‘enforcement’ que não se baseia no consentimento das partes e envolve operações militares dirigidas forçosamente à imposição de uma solução. Além disso, mesmo para exercerem ‘atividades de polícia’, as forças de manutenção da paz das Nações Unidas precisam contar, e serem capazes de obter por suas ações, com o máximo grau de apoio local.”

¹³ Mats R. Berdal, “Whither UN Peacekeeping?”, pág. 11.

Há que reconhecer-se, entretanto, que a intervenção das Nações Unidas em um conflito de caráter interno não é uma realidade nova. A missão de observação nos Bálcãs, precedente não perfilhado no inventário oficial das operações de paz das Nações Unidas, fora despachada pela eclosão de um conflito civil na Grécia. Nada de surpreendente. Wiseman⁽¹⁴⁾ cita alguns números: 79% das guerras havidas entre 1900 e 1941 deram-se entre Estados; 85% dos conflitos de 1945 a 1969 foram internos. A linha divisória tenderia, contudo, ao tênue: 18% dos conflitos, entre 1919 e 1939, terminaram internacionalizados; 27% seguiram o mesmo padrão no período entre 1646 e 1965; e esse percentual teria subido para 36% no biênio 1966-67.

É verdade que, embora sem dados estatísticos para lastrear a hipótese, poder-se-ia, igualmente, aventar que, desde a queda do muro de Berlim, raros terão sido ou serão os conflitos com dimensões regionais, e menos ainda aqueles de coordenadas internacionais. O comércio de armamentos e a exportação de doutrinas militares prosseguem com significativa expressão. De 1965 a 1984, Estados Unidos e União Soviética alternaram-se na liderança de exportações de armas, seguidos, pela ordem, da França, Reino Unido, Itália, Alemanha e China. Entre 1955 e 1985, segundo a Agência Central de Informações em citação de Wiseman, 69.680 militares estrangeiros foram treinados pelos soviéticos, e, no mesmo período, de acordo com o Departamento de Defesa, 457.675 pessoas do Terceiro Mundo teriam sido treinadas pelos Estados Unidos. Esses números, parciais e de mero valor indicativo, poderão ter diminuído com o final da guerra fria, conquanto os dados sobre o comércio de armas possam ter, ao contrário, crescido com a proliferação de conflitos, mas serão, de qualquer forma, mais do que suficientes para assegurar a existência de um componente internacional não-desprezível nos conflitos internos.

– funções das operações de paz

Já as catalogações realizadas a partir da investigação das origens dos conflitos referem, usualmente, disputas territoriais, choques de interesses estratégicos, confrontações de corte ideológico, competições

¹⁴ Henry Wiseman, "Peacekeeping in the International Political Context: Historical Analysis and Future Directions".

imperialistas, rescaldos no processo de descolonização e sintomas de embates neocolonialistas, além de conflagrações ligadas à luta pela autodeterminação nacional ou, com maior freqüência nos dias de hoje, para a afirmação de supremacias étnicas. A variada etiologia terá contribuído para a multiplicidade das funções cometidas às operações de paz das Nações Unidas.

As funções eminentemente militares – embora muitas delas possam, como se viu, ser igualmente exercidas por observadores civis – são a observação e o acompanhamento de armistícios ou de cessar-fogo, a supervisão da retirada de forças antagônicas, a manutenção de zonas-tampão e áreas desmilitarizadas, o planejamento e a verificação da movimentação e do acantonamento de forças militares, a prevenção de infiltrações e de novas confrontações. Os mandatos das primeiras missões e forças das Nações Unidas já incorporavam algumas dessas funções.

Mais recente, e tampouco exclusivamente militar, a função de levantamento de minas e de explosivos não detonados tem exigido crescente atenção. Mats Berdal, no trabalho citado, recupera alguns dos números constantes de relatórios do Secretariado sobre diferentes operações de paz: no Camboja, em fins de 1991, estimava-se haver mais de um milhão de minas que causavam de 200 a 300 baixas por mês e determinavam o mais alto percentual de amputações em todo o mundo. Também em 1991, a Missão das Nações Unidas de Verificação em Angola calculava que 70% das estradas e caminhos carroçáveis daquele país não podiam ser utilizados por causa de minas.

O trabalho de levantamento de campos minados e, sobretudo, de formação de pessoal capacitado para sua execução foi, no caso do Camboja, entregue pela UNTAC e pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) a uma empresa particular. O Departamento de Operações de Paz das Nações Unidas, que conta agora com um especialista em retirada de minas, favorece hoje a opção pela formação, desde as primeiras etapas de uma nova operação, de equipes locais compostas por oficiais e soldados desmobilizados com a implementação dos respectivos acordos de paz. É de lembrar-se que a existência de minas e de outros artefatos não explodidos impõe numerosas baixas à população civil e impede a rápida retomada de atividades econômicas, como a produção agrícola, essencial ao bom sucesso do processo de paz. O treinamento e o emprego de equipes locais ajuda, por sua vez, a resolver, ainda que nos pequenos números,

o problema crucial do desemprego dos efetivos desmobilizados. A economia da guerra cria resistências, de difícil superação, à paz.

Outra função recente – e esta marcadamente militar – é a mobilização preventiva. Boutros-Ghali, na Agenda para a Paz, advoga a prática do “preventive deployment” como a translação do conceito de zona desmilitarizada do contexto do após conflito para o domínio da diplomacia preventiva. Ao fazê-lo, lança-se, uma vez mais, em projeções ambiciosas. Estende-se, por exemplo, no detalhamento da assistência humanitária que a mobilização preventiva poderia garantir, e defende a possibilidade das tropas de prevenção virem a ser dispostas de um só lado da fronteira e a pedido de uma só das Partes em um conflito. Os riscos de perda da posição de imparcialidade das Nações Unidas não terão sido, talvez, adequadamente avaliados.

A função é nova, e registra, até aqui, uma só ocorrência com a disposição, em dezembro de 1992, de um batalhão misto nórdico na fronteira entre a Antiga República Iugoslava da Macedônia e a Albânia. A ela se seguiu, já em 1993, a mobilização de efetivos dos Estados Unidos da América⁽¹⁵⁾.

Dentre as funções políticas que têm sido atribuídas às operações de paz, listam-se a garantia da lei e da ordem, a assistência ao estabelecimento de um governo de conciliação, o exercício de administrações de transição, e a organização e supervisão de referendos e de eleições. Nas primeiras inscrevem-se as “atividades de polícia” e as dificuldades, a que já se aludiu, para seu exercício. Pode-se, igualmente, acrescentar aí tarefas como a defesa de corredores de transporte em Moçambique contra banditismo e grupos de guerrilheiros que prolongam o conflito interno armado, exercidas por contingentes militares mas que se desenvolvem na imprecisa fronteira que justapõe, por vezes, a repressão armada à atividade policial.

A Autoridade de Transição das Nações Unidas na Nova Guiné Ocidental/Nova Irian terá sido um precursor da multifacetada

¹⁵ Nas consultas informais do Conselho de Segurança, em que se definiu o aumento dos contingentes autorizados para a UNPROFOR que possibilitou a mobilização do contingente norte-americano, dois pontos sobressaíram: (a) em lugar de uma ampliação recomendada pelo Secretariado e aprovada pelo Conselho, houve uma autorização do Conselho que acomodava a necessidade dos EUA de, na vigília de vários recuos na antiga Iugoslávia, concretizar uma contribuição que fosse vista como positiva ao processo de paz na região; e (b) a insistência da delegação norte-americana em incluir uma referência, no texto da resolução, de que a mobilização preventiva se dava ao abrigo do Capítulo VI da Carta, afinal dobrada pela convicção dos demais Membros do Conselho de que explicitar tal referência poderia, a contrario sensu, sugerir que operações de paz possam ter como referência diuturna o Capítulo VII da Carta.

experiência vivida na Namíbia e ampliada, ainda mais, no Camboja. A administração de Letícia pela Liga das Nações poderá, nesse sentido, ser eventualmente considerada um ensaio em escala reduzida. A assunção de responsabilidades de governo por uma operação das Nações Unidas, como foi claramente o caso da Autoridade de Transição no Camboja, não deixa, porém, de ser um divisor de águas. A hipótese de uma manifestação de rua contra – digamos – políticas recessivas adotadas por um Ministério da Fazenda dirigido por funcionário internacional vinculado a uma operação de paz é, a um só tempo, insólita e inquietante.

Também a organização de pleitos eleitorais encontra precedentes fora das Nações Unidas. Sem contar os já mencionados referendos conduzidos pela Liga das Nações, bastaria assinalar a bem sucedida participação da Commonwealth na organização e realização das eleições na Rodésia/Zimbábue. As Nações Unidas, nos últimos anos, estiveram, estão ou estarão diretamente envolvidas com o processo eleitoral na Nicarágua com a ONUVEN, no Haiti com a ONUVEH, na Namíbia com a UNTAG, em Angola com a UNAVEM II, no Camboja com a UNTAC, e, em futuro próximo, no Saara Ocidental com a MINURSO, em El Salvador com a ONUSAL, em Moçambique com a ONUMOZ, e, provavelmente, na África do Sul com a UNOMSA. O apoio às eleições, pelas Nações Unidas, tem se dado, por conseguinte, tanto no marco de operações de paz, quanto por meio de missões específicas desenvolvidas pelo Secretariado e custeadas com recursos alocados à seção relativa à promoção da paz no orçamento regular da Organização.

A experiência das Nações Unidas no apoio a eleições aponta para dois tipos diferentes de problemas. Primeiro, a dificuldade de manter-se neutro e imparcial, e, sobretudo, de ser visto como imparcial e neutro, em contendas eleitorais que, amiúde, herdaram o radicalismo dos conflitos armados a que sucederam. Segundo, a responsabilidade que essa atividade carrega, ou pode implicar, em termos de respeito aos resultados de eleições declaradas pela Organização justas, livres e democráticas. Ademais das injunções outras de caráter político, será difícil imaginar-se que a comunidade internacional possa ignorar quaisquer tentativas de reverter, pela força, o resultado de eleições por ela copatrocinadas e certificadas. Ilustram o ponto as graves questões suscitadas pelo repúdio da UNITA ao resultado das urnas em Angola e pelo golpe contra o Presidente eleito do Haiti – incidentes

em que, por sinal, a reação da comunidade internacional não foi, em um primeiro momento, exatamente a mesma.

– a assistência humanitária

Em outro grupo se poderia listar funções de provisão de assistência humanitária e de supervisão dos fluxos de refugiados e deslocados. Já o Comitê Especial das Nações Unidas para os Bálcãs tinha, como vimos, dentre suas responsabilidades, a de informar a Assembléia-Geral da evolução dos problemas das minorias e dos refugiados afetados pelo conflito. A associação dos problemas humanitários com as operações de paz remonta, pois, às primeiras incursões da Organização no que hoje se denominam as operações de paz. Não é, nem foi, entretanto, uma relação sem problemas, manifestos ou potenciais.

A magnitude do problema representado pela existência de um explosivo número de pessoas refugiadas ou deslocadas por conflitos espelha-se nos dados coligidos por Mats Berdal, em seu “Whither UN Peacekeeping?”: em julho de 1993, na antiga Iugoslávia, somavam 3.477.000 pessoas. Na Somália, em 1992, calculava-se em 800.000 o êxodo para os países vizinhos do Quênia, Djibuti, Etiópia e Iêmen. Em Angola, em 1993, a Organização da Alimentação e da Agricultura (FAO) e o Programa Mundial de Alimentos (WFP) estimavam que 1.963.000 pessoas haviam sido “severamente afetadas” pela retomada da guerra civil. O ACNUR e a ONUMOZ preparavam-se, entretanto, para enfrentar o desafio de restabelecer de 3 a 4 milhões de pessoas deslocadas internamente e outro 1,8 milhão de refugiados causados por 14 anos de guerra civil.

Os números demonstram que a questão humanitária, representada por essas legiões de refugiados e deslocados, tem de receber atenção prioritária na negociação e na execução dos processos de paz que acordem as partes de um conflito, para o qual convocam, com frequência, operações de paz das Nações Unidas. A grandeza desses números explica também a participação, cada vez mais intensa e extensa, de forças militares em uma operação que, por sua natureza, seria, de outra forma, eminentemente civil. Os problemas logísticos para fornecer água potável, comida, roupa, combustível e abrigo a multidões desvalidas, e a necessidade de poder assegurar sua distribuição em boa ordem trouxeram para a assistência humanitária procedimentos e efetivos militares.

Não raro, resulta acidentada a coordenação entre os componentes militar e policial de uma operação de paz e as organizações intergovernamentais envolvidas com a prestação de assistência humanitária, como o ACNUR, o WFP, o Fundo das Nações Unidas para a Criança (UNICEF), o próprio Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), e o Departamento de Assuntos Humanitários do Secretariado das Nações Unidas. A ativa participação de numerosas organizações não-governamentais nesse meritório esforço tem, como contrapartida, complicações adicionais, em termos de planejamento e execução simultâneos de programas que não estão necessariamente integrados, sem que haja uma capacidade efetiva de coordenação dos diferentes atores, nem muito menos um comando ou orientação unívocos.

A inclusão da segurança à prestação de assistência humanitária nos mandatos das operações de paz das Nações Unidas tem, por outro lado, implicações óbvias na definição das “regras de combate” para a missão. As chamadas “rules of engagement” de uma operação traduzem para o plano operacional militar os mandatos adotados na decisão política, e, ao fazê-lo, fixam os limites, circunstâncias e objetivos com que os efetivos poderão ou deverão usar seus armamentos. A proteção do pessoal engajado na prestação da assistência humanitária é requerida onde campeia o banditismo e quando partes, maiores ou menores, em um conflito saqueiam os suprimentos humanitários ou tentam impedir sua prestação às demais partes. Em graus variados, tal proteção poderá exigir, conseqüentemente, o recurso à força. Essa, por sua vez, é exatamente uma das questões centrais, e persistentes, nas operações de paz.

A proteção à assistência humanitária na Somália e na Bósnia e Herzegovina foi fator determinante da alteração substantiva nos mandatos da UNOSOM e de segmento da UNPROFOR, transpostos aos domínios do Capítulo VII da Carta. Exigiu, em seguida, modificações de vulto nas respectivas “rules of engagement” para autorizar o uso da força não apenas em defesa própria, mas também na defesa à prestação dessa assistência e na remoção dos obstáculos que a ela se contraponham.

Ademais das questões relacionadas com o uso da força pelas operações de paz, a prestação de assistência humanitária tem ensejado outros pontos controversos no plenário das Nações Unidas. O que se tem procurado caracterizar como o “direito de intervir”, ou esboçado

como a “relatividade” do princípio da soberania que a Carta acolhera em sua plenitude, tem já dimensões concretas no Iraque e poderá vir a tê-lo, obviamente, em outras paragens. Não falta, tampouco, quem sustente, e o faça com inegável persuasão, que as intervenções humanitárias possam constituir operações de paz. O mesmo Mats Berdal afirma⁽¹⁶⁾:

*“Na operação ‘Provide Comfort’, iniciada em abril de 1991 para apoiar refugiados curdos no norte do Iraque, o hospital aéreo-transportado da Força Aérea dos EUA provou ser o recurso mais efetivo para o apoio às baixas nas situações em que há refugiados. Forças francesas, italianas e britânicas puderam jogar dos céus hospitais modulares com capacidade de realização de cirurgias, nas áreas em que se requeria assistência imediata. Operações no norte do Iraque acentuam outro traço da **operação de paz contemporânea** [o grifo é meu], o do planejamento e da criação de santuários provisórios para os refugiados, novamente em estreita cooperação com organizações internacionais e autoridades locais [?!].”*

A dramática realidade dos refugiados e deslocados pelos inúmeros conflitos comove a opinião pública internacional. Não parece, assim, possível contemplar-se a possibilidade de que seu atendimento possa vir a processar-se em separado da execução das operações de paz das Nações Unidas. O planejamento e a diuturna tarefa da implementação destas últimas deverão, destarte, ajustar-se às exigências de uma coordenação mais efetiva com o componente humanitário interno e externo à operação propriamente dita. De positivar-se a hipótese, dela se inferirá, provavelmente, a necessidade de melhor explorar e desenvolver a noção de um **continuum** no recurso autorizado à força pelas operações de paz, debaixo de limites a serem bem definidos.

– construção da paz (“peace-building”)

O Secretário-Geral Boutros Boutros-Ghali, em sua Agenda para a Paz, defende a atribuição de funções suplementares para as operações

¹⁶ Mats R. Berdal, “Whither UN Peacekeeping?”, pág. 15.

de paz, as quais caracterizou como construção da paz depois do conflito. Enquanto a diplomacia preventiva teria por objetivo impedir a ocorrência do conflito, o esforço de “post-conflict peace-building” buscaria impedir sua recorrência. Ademais dos trabalhos de levantamento de minas, a construção da paz em seguida ao conflito seria instrumentada por projetos que favorecessem a cooperação entre as partes no conflito, e servissem ao desenvolvimento econômico e social de todos os envolvidos. Boutros-Ghali refere, especificamente, na Agenda, projetos agrícolas e programas para uso compartilhado de água e energia.

O Secretário-Geral intenta alicerçar o novo conceito sobre dois pilares: (a) a reconstrução, mediante iniciativas que fortaleçam a confiança das partes, das instituições e da infra-estrutura dilacerados ou completamente destruídos pelo conflito; e (b) a ação sobre “as causas mais profundas do conflito: o desespero econômico, a injustiça social e a opressão política.” Vista desse prisma, a proposição de Boutros-Ghali sugere uma tentativa de resgatar para o primeiro plano da atenção nas Nações Unidas a cooperação internacional para a solução dos problemas econômicos e sociais que, inscrita no Artigo Primeiro da Carta dentre os propósitos da Organização, tem perdido espaço com a preeminência assumida pelos temas mais imediatamente relacionados com a manutenção da paz e da segurança internacionais.

Não obstante seu engenho, a proposta padece das limitações inerentes à ótica e à preocupação de vezo predominantemente militar que inspirou a Agenda, e perpassa toda a administração de Boutros-Ghali. A construção da paz no pós-conflito, conforme defendida pelo Secretário-Geral, retira a promoção do desenvolvimento econômico e social de suas dimensões próprias para reduzi-la ao quadro das atividades associadas às operações de manutenção da paz. Encerra uma contradição, na medida em que reconhece como causas primeiras dos conflitos o subdesenvolvimento social e econômico, mas propõe-se a atacá-lo após a eclosão desses conflitos que terão, em larga parte, determinado. Advoga, por fim, a execução de programas de desenvolvimento econômico e social em um quadro institucional e organizacional que não detém qualquer vantagem comparativa para sua promoção, nem comanda os recursos administrativos e os mecanismos financeiros criados especificamente para o atendimento das iniciativas em favor do desenvolvimento social e econômico.

– missões de observação e forças de paz

A classificação mais óbvia das operações de paz é, no entanto, a que separa as missões de observação das forças de paz das quais participam contingentes formados. Como essas últimas têm, normalmente, outros componentes além das tropas, as distinções de natureza prática podem ser melhor constatadas a partir da definição da situação individual dos integrantes de cada operação. Os observadores militares, assim como os monitores policiais, os observadores eleitorais e o restante do pessoal civil cedido por Estados membros para trabalho em uma determinada operação mantêm todos os seus vínculos trabalhistas e contratuais com as suas organizações de origem. Recebem das Nações Unidas diárias de alimentação e pousada, que podem ser em parte substituídas pela prestação direta de alojamento, além das passagens de vinda e volta ao país de origem. Ficam, nas missões de observação e nas forças de paz, subordinados diretamente à autoridade operacional e disciplinar de um Observador-Militar-Chefe ou de um coordenador especial para a atividade que desempenham. Nos casos de acidente ou morte a serviço da operação, as Nações Unidas comprometem-se a pagar indenização que tem, atualmente, como valores máximos, nas hipóteses de morte ou invalidez permanente, US\$ 50.000,00 ou duas vezes o valor do salário anual básico da pessoa em questão⁽¹⁷⁾.

Os integrantes de contingentes formados recebem diretamente das Nações Unidas apenas uma ajuda diária, atualmente no valor de US\$ 1,28, para “reembolso de despesas pessoais incidentais”⁽¹⁸⁾, que é aumentada para US\$ 10,50 durante os 15 dias de licença anual a que têm direito enquanto estejam a serviço da operação. Os demais pagamentos são efetuados aos Governos e consistem hoje nos seguintes reembolsos mensais: (a) US\$ 988,00 por efetivo, de qualquer patente; (b) US\$291,00 adicionais por especialização, para um máximo de 25%

¹⁷ Duas observações sobre o ponto: (a) não há uma apólice de seguro que cubra o pessoal a serviço das Nações Unidas. A Organização inclui em cada orçamento de operação de paz parcela destinada ao pagamento de eventuais indenizações; e (b) o mecanismo não reflete o princípio da igual remuneração para atividades iguais, e faz com que as indenizações variem fortemente em função da nacionalidade. A iniquidade é ainda maior no caso de tropas em que não existe o piso representado, nos demais casos, pela indenização mínima devida nos casos de morte ou invalidez permanente.

¹⁸ Acordo Modelo entre as Nações Unidas e os Estados membros que contribuem com Pessoal e Equipamento para as Operações de Paz das Nações Unidas, na versão em vigor, publicada no documento A/46/185, de 23 de maio de 1991.

dos integrantes de unidade logística e de 10% dos efetivos das demais unidades; (c) US\$ 65,00 por desgaste de equipamento e fardamento pessoais; e (d) US\$ 5,00 por armas de uso pessoal e respectiva munição.

Os integrantes das unidades formadas subordinam-se diretamente, do ponto de vista operacional e disciplinar, ao comando do contingente nacional. Os contingentes são representados no Estado-maior da Operação e recebem a orientação do Comandante da Força o qual, por sua vez, usualmente reporta-se a um Representante Especial do Secretário-Geral investido da mais alta autoridade política no campo. Na sua maioria, esses procedimentos e mecanismos foram estabelecidos ou começaram a plasmar-se com a Primeira Força de Emergência das Nações Unidas.

A primeira força de paz da Organização foi estabelecida pela Assembléia. Em 1956, em seguida ao ataque do Egito por Israel e às atribuladas intervenções do Reino Unido e da França, o Conselho viu-se impedido de atuar. Adotou, com os votos contrários desses dois membros permanentes, a resolução 119, de caráter processual, que permitiu assumir a Assembléia-Geral o tratamento da crise. Com a resolução 997, de iniciativa dos EUA, a Assembléia conclamou a um cessar-fogo e à retirada das partes. Na resolução 998, introduzida pelo Canadá, pediu ao Secretário-Geral um plano “para a montagem, com o consentimento das nações envolvidas, de uma força internacional de emergência das Nações Unidas para assegurar e supervisionar a cessação das hostilidades ...” No mesmo dia, pela resolução 999, instruiu o Secretário-Geral a arranjar com as partes um cessar-fogo e os planos de retirada. Finalmente, a Assembléia aprovou as resoluções 1.000 e 1.001 com que se estabeleceu a UNEF I e fixaram-se as diretrizes para sua atuação.

Os canadenses atribuem-se, com freqüência, a paternidade da idéia⁽¹⁹⁾. Brian Urquhart, em sua autobiografia, apresenta sua versão⁽²⁰⁾:

¹⁹ Geoffrey Pearson, no trabalho “Canadian Attitudes to Peacekeeping”, ao fazê-lo revela, porém, que a proposta apenas aproveitava a idéia que, em situação incômoda, franceses e britânicos tentavam vender à comunidade internacional: “Em retrospectiva, parece que quase em desespero o Canadá apanhou a idéia britânica de usar um rótulo das Nações Unidas para tornar a intervenção franco-britânica respeitável, e transformou-a em um mecanismo para acelerar a retirada [dos interventores] antes que ações mais drásticas pudessem ocorrer.”

²⁰ Brian Urquhart, “A Life in Peace and War”, pág. 133.

“A idéia de uma força das Nações Unidas tinha sido discutida no começo da crise por Lester Pearson e Hammarskjold. A idéia original tinha sido a de embutir as forças anglo-francesas nessa força, mas foi logo abandonada como politicamente inviável. Hammarskjold mostrou-se inicialmente cético quanto ao conceito novo de uma força das Nações Unidas, e duvidava que pudesse funcionar. Entretanto, no dia 3 de novembro até os britânicos e os franceses já estavam adotando a idéia de que deveriam parar sua ação militar se Egito e Israel aceitassem uma força das Nações Unidas para manter a paz. Hammarskjold viu-se, assim, obrigado a explorar a idéia, e foi formalmente solicitado a fazê-lo, pela Assembléia, no dia 4 de novembro.”

Wiseman, no “United Nations Peacekeeping: A Historical Overview” resume os principais pontos no mandato da UNEF I: (a) assegurar, não impor, o cessar-fogo; (b) supervisionar as linhas do armistício e a retirada das forças; (c) manter a paz entre a população civil; (d) monitorar áreas-chave no Sinai; e (e) manter a ordem e a estabilidade na faixa de Gaza. O mandato para assegurar, e não apenas para observar, o cessar-fogo, e o tamanho da força demarcavam, segundo Wiseman, as diferenças fundamentais entre a força de paz e as missões de observação anteriores.

As diretrizes propostas nos parágrafos 6 a 9 do relatório do Secretário-Geral e expressamente aprovadas na resolução 1.001 da Assembléia-Geral, esclareciam:

“Não se tenciona, com o estabelecimento da força, influir no equilíbrio militar no presente conflito e, dessa forma, na balança de forças políticas que afetam os esforços para a solução do conflito. (...) [A força] seria mais do que um corpo de observadores, mas de nenhuma forma seria a força militar com controle do território em que está disposta; nem, muito menos, deveria a força ter funções militares além daquelas necessárias para assegurar condições pacíficas, no pressuposto de que as partes no conflito tomarão as medidas necessárias para o cumprimento das recomendações da Assembléia-Geral.”

No “The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security”, N. D. White observa que, conquanto criada com a evocação da “Uniting for Peace”, a força de emergência, ao contrário da intervenção multinacional no conflito coreano, não surgira nos domínios do “enforcement”. A “Uniting for Peace” – aduz – “reconhece

meramente os poderes inerentes da Assembléia e, com efeito, tudo que a resolução cria é o mecanismo processual que permite a transferência de um tema do Conselho para a Assembléia, onde esta pode valer-se de qualquer dos seus poderes.”

– a competência residual da Assembléia-Geral

O poder da Assembléia para criar uma força de paz foi contestado nessa e em outras oportunidades. A consequência imediata dessas contestações foram sempre contas não-quitadas e algumas das primeiras crises financeiras da Organização. A opinião consultiva da Corte Internacional de Justiça, sobre “Certas Despesas das Nações Unidas (Artigo 17, parágrafo 2, da Carta)” que, em 20 de julho de 1962, definiria a questão da obrigatoriedade dos pagamentos para custeio das operações das Nações Unidas no âmbito da manutenção da paz e da segurança internacionais, reza:

“(...) a Corte entendeu que nos termos do Artigo 24⁽²¹⁾ a responsabilidade do Conselho de Segurança na matéria era ‘primária’, não exclusiva. A Carta deixou abundantemente claro que a Assembléia-Geral também se ocupava da paz e da segurança internacionais. Nos termos do parágrafo 2 do Artigo 17⁽²²⁾ foi dado à Assembléia-Geral o poder de ratear as despesas pelos Membros, o que criou a obrigação de cada um de arcar com a parte das despesas que lhe foi atribuída. Quando essas despesas incluíram gastos com a manutenção da paz e da segurança, que não foram atendidos de outra forma, foi a Assembléia-Geral quem teve a autoridade para ratear esses gastos entre os Membros. Nenhuma das

²¹ Artigo 24 da Carta: “1. 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. 2. No cumprimento desses deveres, o Conselho de Segurança agirá de acordo com os Propósitos e Princípios das Nações Unidas. As atribuições específicas do Conselho de Segurança para o cumprimento desses deveres estão enumeradas nos Capítulos VI, VII, VIII e XII. 3. O Conselho de Segurança submeterá relatórios anuais e, quando necessário, especiais à Assembléia-Geral para sua consideração.” Observe-se que, no texto em português do parágrafo primeiro do Artigo 24 da Carta, publicado na Coleção de Atos Internacionais do Ministério das Relações Exteriores, o verbo agir está conjugado no subjuntivo. O original em inglês admitiria, também, o uso do indicativo com o que resultaria talvez mais claro que o Conselho exerce seus poderes como mandatário da Assembléia-Geral.

²² Artigo 17 da Carta: “As despesas da Organização serão custeadas pelos Membros segundo cotas fixadas pela Assembléia-Geral.”

disposições que determinam as respectivas funções e os poderes do Conselho de Segurança e da Assembleia-Geral proveu apoio à opinião de que essa repartição de despesas excluiu dos poderes da Assembleia-Geral o poder de dispor sobre o financiamento de medidas destinadas à manutenção da paz e da segurança.

Respondendo ao argumento de que, com respeito à manutenção da paz e da segurança internacionais a autoridade orçamentária da Assembleia-Geral está limitada pelo Artigo 11, parágrafo 2⁽²³⁾, segundo o qual 'qualquer questão [relativa à manutenção da paz e da segurança internacionais] em que seja necessária ação, será referida ao Conselho de Segurança pela Assembleia-Geral, antes ou depois de sua discussão', a Corte considerou que a ação mencionada na disposição era a ação coercitiva ou de execução. Nesse contexto, a palavra 'ação' tem de significar alguma ação que só possa estar exclusivamente no domínio do Conselho de Segurança, precisamente aquela indicada no título do Capítulo VII da Carta: 'ação com respeito a ameaças à paz, quebras da paz, e atos de agressão'. Se a interpretação da palavra 'ação' no Artigo 11, parágrafo 2, fosse a de que a Assembleia-Geral poderia somente fazer recomendações somente de caráter geral com respeito à paz e à segurança em abstrato, e não em relação a casos específicos, o parágrafo não teria previsto que a Assembleia-Geral pudesse fazer recomendações sobre questões a ela submetidas por Estados ou pelo Conselho de Segurança. Conseqüentemente, a última oração do Artigo 11, parágrafo 2, não tinha aplicação onde a ação necessária não fosse ação de execução. A Corte entendeu, portanto, que o argumento deduzido do Artigo 11, parágrafo 2, para limitar a autoridades orçamentária da Assembleia-Geral com respeito à manutenção da paz e da segurança internacionais não tinha fundamento."

White recorre aos Artigos 24 e 11, parágrafo 2 da Carta para reafirmar a competência da Assembleia-Geral no episódio da criação

²³ Artigo 11, parágrafo 2: "A Assembleia-Geral poderá discutir quaisquer questões relativas à manutenção da paz e da segurança internacionais, que a ela forem submetidas por qualquer Membro das Nações Unidas, ou pelo Conselho de Segurança, ou por um Estado que não seja membro das Nações Unidas, de acordo com o Artigo 35, parágrafo 2, e, com exceção do que fica estipulado no Art. 12, poderá fazer recomendações relativas a quaisquer destas questões ao Estado ou Estados interessados ou ao Conselho de Segurança ou a ambos. Qualquer destas questões, para cuja solução for necessária uma ação, será submetida ao Conselho de Segurança pela Assembleia-Geral antes ou depois da discussão." O Artigo 12 veda, em princípio, à Assembleia o poder de fazer recomendações sobre controvérsias e situações sobre as quais o Conselho esteja exercendo suas funções, até que este suspenda ou conclua o tratamento dessas situações e controvérsias.

da UNEF I e, por extensão, na adoção de medidas provisórias de caráter recomendatório⁽²⁴⁾:

“O que se deve lembrar é que a UNEF foi criada para suplementar o pedido pela Assembléia, com caráter de recomendação, de medidas provisórias – o cessar-fogo e a retirada. Medidas provisórias recomendatórias ou não-obrigatórias e iniciativas que as complementem podem ser adotadas tanto pela Assembléia quanto pelo Conselho. Essa – acredito – a essência da decisão da Corte mundial. (...) A operação de paz deriva, portanto, de um poder expresso – o poder de pedir medidas provisórias – e não de uma proposição mais geral no sentido de que órgãos das Nações Unidas tenham o poder de criar uma força de paz, porque uma medida dessa natureza incrementa os objetivos da Organização e não contraria nenhuma disposição expressa da Carta.”

– financiamento das operações de paz

De volta ao Artigo 40 da Carta, que trata das medidas provisórias, e depois de seguir a decisão da Corte Internacional de Justiça que estabeleceu o caráter compulsório das cotas para financiamento das operações de paz, valeria classificar também essas operações pelas diferentes fórmulas empregadas para financiamento de seus custos. Uma retrospectiva a partir desse aspecto favorecerá, talvez, uma visão mais completa da evolução dessas operações. Há de revelar, com certeza, o farisaísmo contido em algumas das mais veementes condenações feitas hoje aos atrasos nos pagamentos das contribuições. E servirá para demonstrar que na aplicação do Artigo 19 da Carta⁽²⁵⁾, que suspende o voto na Assembléia-Geral dos Membros que devam mais de dois anos completos de contribuições obrigatórias, alguns Estados provaram “ser mais iguais” do que os outros.

As missões de observação anteriores à primeira força de paz foram todas custeadas pelo orçamento regular. Esta é até hoje a fonte

²⁴ N.D. White, “The United Nations and the maintenance of international peace and security”, pág. 195.

²⁵ Artigo 19 da Carta: “O Membro das Nações Unidas que estiver em atraso no pagamento de sua contribuição financeira à Organização não terá voto na Assembléia-Geral, se o total de suas contribuições atrasadas igualar ou exceder a soma das contribuições correspondentes aos dois anos anteriores completos. A Assembléia-Geral poderá, entretanto, permitir que o referido Membro vote, se ficar comprovado que a falta de pagamento é devida a condições independentes de sua vontade.”

de financiamento das longevas UNTSO, no Oriente Médio, e UNMOGIP, entre a Índia e o Paquistão. Com a UNEF I inaugurou-se a prática da abertura de uma conta especial para a gestão financeira das operações de paz. Com a ONUC introduziu-se a diferenciação das responsabilidades financeiras dos Membros em função de sua capacidade relativa de pagamento. Susan Mills retrata⁽²⁶⁾:

“Finalmente, em 20 de dezembro de 1960, a Assembléia-Geral adotou a resolução 1583(XV) sobre o financiamento da ONUC, em que decidiu que os custos da ONUC seriam atendidos a partir de uma conta especial, estabelecida fora do orçamento regular, e que a dotação votada para o custeio da ONUC seria rateada entre os Estados membros com base na escala de contribuições. A resolução continha [ainda] cláusula que determinava que as contribuições voluntárias que tinham sido recebidas seriam usadas para reduzir em até 50 por cento as cotas daqueles Estados membros que pagavam a cota mínima (naquela época, o piso era de 0,04%), e, em seguida, seriam usadas para reduzir as cotas dos demais Estados membros que recebiam assistência técnica⁽²⁷⁾.”

Iniciou-se, portanto, com a operação no Congo, a caracterização de grupos de países de menor desenvolvimento relativo e de países em desenvolvimento, para fins da definição de uma escala especial para o financiamento das operações de paz. O estabelecimento da “United Nations Peace-keeping Force in Cyprus” (UNFICYP) – em que pela primeira vez figura a expressão “peacekeeping” – inovou, uma vez mais, em 1964: a operação seria custeada exclusivamente por contribuições voluntárias. E assim foi, ou deveria ter sido, até que em 1993 o Conselho decidiu que suas despesas deveriam ser consideradas, como nos demais casos, despesas da Organização. A UNFICYP acumulava então um **deficit** superior a US\$ 280 milhões e o último reembolso efetuado aos países que contribuíram com tropas para a operação remontava a 1981.

A Segunda Força de Emergência foi pródiga em primícias. Primeira força a ter explicitadas diretrizes abrangentes. Primeira operação de que foi expressamente excluída a participação de

²⁶ Susan R. Mills, “The Financing of the United Nations Peacekeeping Operations – The Need for a Sound Financial Basis”, páginas 9 a 10.

²⁷ O piso, ou cota mínima, é hoje de 0,01% no orçamento regular, e de 0,001% no custeio das operações de paz pela chamada escala especial.

contingentes dos P 5. Primeira missão a ter um país do leste europeu (Polônia) encarregado de parte do apoio logístico. Primeira força das Nações Unidas que foi substituída por uma operação multinacional (a MFO) organizada fora do contexto da Organização. E primeira operação a ser custeada pela escala especial. Registra Susan Mills, no trabalho citado⁽²⁸⁾:

“Ao introduzir o projeto de resolução que veio a se tornar a resolução 3.101 (XXVIII) da Assembléia-Geral, o representante do Brasil, em nome dos patrocinadores, declarou que sua intenção, ao estabelecerem os quantitativos totais atribuídos a cada grupo, era a de assegurar que a vasta maioria dos Estados membros recebessem um tratamento mais favorável em relação à suas cotas no financiamento da força daquele que tinham na escala de contribuições para o orçamento regular. A metodologia tinha por objetivo produzir os seguintes resultados: os Estados membros no grupo D pagariam 10% de sua cota de contribuição no orçamento regular; os Estados membros no grupo C⁽²⁹⁾ pagariam 20% de suas respectivas cotas no orçamento regular; os do grupo B pagariam os mesmos percentuais – ou seja, 100 % – de suas cotas no orçamento regular; e os Estados Membros do Grupo A [que seriam os P5,] pagariam 100% de suas cotas no orçamento regular mais os valores não rateados [na distribuição das cotas nos grupos C e D, os quais serão divididos pelos P5 proporcionalmente ao percentual de suas respectivas cotas].”

Coube, portanto, ao Brasil conduzir o processo que levou à adoção pela primeira vez da escala que desde 1973 vem sendo repetida, mantido no entanto seu caráter **ad hoc**, nas sucessivas resoluções sobre o financiamento das operações de paz das Nações Unidas. Outras fórmulas foram, antes e depois, aventadas. Muitas delas centradas na atribuição de responsabilidades diferenciadas para os agressores ou mais simplesmente as partes nos conflitos. Nenhuma logrou reunir a ampla sustentação que a escala especial tem conseguido manter contra as cada vez mais freqüentes tentativas, sobretudo dos EUA, de limitar, ou mesmo reduzir, a responsabilidade financeira maior que toca aos P5.

²⁸ Susan R. Mills, “The Financing of United Nations Peacekeeping Operations: The Need for a Sound Financial Basis”, pág. 28.

²⁹ Caso do Brasil que tem, atualmente, cota de 1,59% na escala do orçamento regular, e 0,31% na escala especial **ad hoc** das operações de paz.

O outro marco nessa retrospectiva das modalidades de financiamento das missões das Nações Unidas foi a decisão da Corte Internacional de Justiça, já apresentada acima. A fórmula consagrada é reproduzida no Artigo 11 do projeto de diretrizes, pendente de aprovação e inconcluso, do Comitê dos 34. A despeito da opinião consultiva da Corte, França e União Soviética acumulavam já em 1964 retenções de pagamento que levariam à aplicação do Artigo 19 da Carta. Alan James, no seu trabalho “The Security Council: Paying for Peacekeeping”, registra⁽³⁰⁾:

“Em uma leitura direta do Artigo 19 da Carta, isso deveria implicar que perdessem o direito de voto na Assembléia-Geral. Isso ameaçou precipitar uma grande crise na Organização. Em consequência, a sessão de 1964 da Assembléia foi “atrofiada”: não se votou. No verão de 1965, o principal proponente da implementação do Artigo 19 – os Estados Unidos – recuaram. O assunto todo foi deixado de lado, e o Artigo 19 foi declarado inaplicável no que respeitava às despesas da UNEF I e da ONUC.”

A França, acrescenta Alan James, pagara a sua parte na conta da UNEF I, quando era o Estado agressor e se abstivera na resolução 1.000 da Assembléia-Geral. Abstivera-se novamente quando o Conselho criou a ONUC em 1960, mas recusava-se a pagar sua cota para o custeio da operação. Ora argumentava que a Assembléia não poderia ter o poder de impor obrigação financeira a quem não tivesse aprovado uma determinada operação – mas não explicava as decisões opostas que tomara em seguida às duas abstenções; ora advogava que as decisões da Assembléia somente valeriam, no caso, para quem tivesse aprovado as operações – mas não explicava os pagamentos à conta da UNEF I. Até hoje, acrescenta-se, a França não quitou suas dívidas para com a ONUC e sustenta que a retenção obedeceu a razões inquestionáveis de princípio e que a obrigação foi posteriormente declarada insubsistente – o que não é exato, apenas foi suspensa a aplicação do Artigo 19 para esses débitos e aqueles incorridos com a UNEF I.

Os soviéticos justificaram a retenção de pagamentos devidos à UNEF I e à operação no Congo com o argumento, que desconhecia por completo o Artigo 17 da Carta, de que apenas o Conselho, como

³⁰ Alan James, “The Security Council: Paying for Peacekeeping”, pág. 19.

órgão competente para tratar da manutenção da paz e da segurança internacionais, poderia decidir sobre a divisão das despesas das operações das Nações Unidas nesse campo. Adicionalmente, sustentava que os custos da UNEFI deveriam recair sobre o Reino Unido, a França e Israel, a quem responsabilizava pela crise, enquanto os da ONUC deveriam penalizar a Bélgica colonialista.

Alan James documenta também a incursão da República Popular da China nesse seleto grupo de devedores “por objeção de consciência”⁽³¹⁾:

“Na década que se seguiu à assunção pela China da cadeira no Conselho, em 1971, ela se dissociou sistematicamente de tudo o que se relacionasse com operações de paz. No Conselho não se limitava a abster-se nas resoluções sobre operações de paz: recusava-se, antes, a participar da votação. E, naturalmente, recusava-se também a pagar por qualquer operação. (...) Dessa forma, em 1981, foi preciso arranjar um acordo que lhe salvasse a face. Com base em novas estatísticas fornecidas pela China, acordou-se que suas cotas vinham sendo largamente superestimadas (o que levou, obviamente, ante ao aumento das cotas alheias, a protestos veementes de alguns países). Ficou, também, decidido que todos os débitos da China para operações de paz seriam transferidos para uma conta especial – na prática, [em princípio] zerados – e que ‘tendo em vista as circunstâncias especiais (...) a questão da aplicação do Artigo 19 da Carta’ com relação a esses débitos ‘não será levantada’. Em troca, a China começaria a pagar suas cotas para o custeio da UNDOF e da UNIFIL e, dali em diante, ‘adotaria uma atitude flexível, caso a caso, e apoiaria futuras operações estabelecidas em estrita conformidade com os propósitos e princípios da Carta’. Cinco anos mais tarde, quando a cota percentual da China no orçamento sofrera já nova e substantiva redução, ela concordou em pagar, sem abrir mão de seus direitos, todas as quantias que retivera nas suas contribuições para o orçamento regular desde 1971.”

As retenções praticadas pelos EUA, seja por razões políticas (recursos destinados ao programa da Agência das Nações Unidas para Assistência e Obras para os Refugiados Palestinos no Oriente Médio – UNRWA) ou administrativas, não são portanto singulares. As restrições

³¹ *Ibidem*, pág. 24.

impostas pelo Congresso e a Administração dos Estados Unidos são, desde 1985, o principal fator da crise financeira das Nações Unidas. A emenda Kassembaum⁽³²⁾, aprovada pelo Congresso americano em 1983 e modificada em 1988, estipula que 20% das contribuições norte-americanas serão retidas no caso de organizações que não adotem seus orçamentos por consenso. As Administrações republicanas fizeram, por sua vez, do “crescimento real zero” a pedra-de-toque de sua política para os aspectos financeiros e administrativos dos organismos internacionais de que participam os EUA. Na defesa de sua proposta, ameaçavam não permitir a formação do consenso se não se respeitasse o crescimento real zero. Se o consenso não fosse alcançado, o gatilho da emenda Kassembaum seria disparado e um quinto das cotas norte-americanas seria retido por decisão soberana do Congresso...

Para poder enfrentar os problemas de caixa causados desde os anos 60 por sucessivas retenções de pagamentos por membros permanentes do Conselho, as Nações Unidas chegaram a ser autorizadas a emitir, no final de 1961, bônus no valor total de US\$ 200 milhões. Susan Mills esclarece que US\$ 169 milhões em papéis foram efetivamente colocados no mercado. Juros e principal foram amortizados ao longo de um período de 25 anos, que se encerrou em 1988, durante o qual as propostas para o orçamento regular incluíam, para tanto, a previsão de recursos. A conta especial, por sua vez, foi utilizada seguidamente para permitir que, mantidas as posições de princípio, os “objetores de consciência” pudessem, se assim o desejassem, pagar como voluntárias as contribuições obrigatórias que se recusavam a pagar. Para que não fique qualquer dúvida quanto à firmeza na observação dos dispositivos da Carta, registre-se, para tranqüilidade de todos, que, todos os anos, devedores relapsos como a República Centro-africana têm seu direito de voto na Assembléia cassado até a quitação das vultosas dívidas que acumularam com a Organização.

– catalogando as operações de paz das Nações Unidas

Marrack Goulding, atual Subsecretário-Geral de Assuntos Políticos e responsável pelas operações de paz desde a saída de Brian

³² Apud Willliam Dorch e Barry Blechman, “Keeping the Peace: the United Nations in the Emerging World Order”, pág. 49.

Urquhart até a designação, em 1993, de Kofi Annan⁽³³⁾, identificou, em discurso na reunião anual da Comissão Trilateral em 28 de março de 1993⁽³⁴⁾, diferentes tipos de operações de paz. Durante a guerra-fria – acredita Goulding – as operações de paz foram bastante homogêneas. Não havia delegação, as missões eram executadas pelas Nações Unidas, e somente eram empreendidas com o consentimento das partes no conflito. Os “boinas azuis” e os “capacetes azuis” procuravam pautar sua atuação por rigorosa imparcialidade. Os efetivos das operações eram cedidos voluntariamente pelo Estados membros, e tinham autorização para usar a força somente em defesa própria. Por fim, praticamente todas as operações eram “arranjos interinos” para impedir a retomada das hostilidades e ganhar tempo para as negociações com vistas a solução pacífica da controvérsia.

Já no período pós-guerra fria, Goulding identifica sete tipos de operações de paz das Nações Unidas. A mobilização preventiva – idéia que atribui a Mikhail Gorbachev – praticada na Antiga República Iugoslava da Macedônia. A operação de paz tradicional, que se prolongaria com a permanência de observadores militares desarmados no Oriente Próximo desde 1961, com as forças de infantaria dispostas ainda em Chipre, e com a intervenção da UNIKOM na operação de rescaldo da Guerra do Golfo. A assistência na implementação de acordos negociados entre as partes, como foi, ou é, o caso das missões na Namíbia, Camboja, Angola, Moçambique e El Salvador. A proteção à prestação de assistência humanitária intentada na Bósnia e Herzegovina e na Somália. A missão de reconstrução do Estado na Somália⁽³⁵⁾, que define com a expressão de Douglas Hurd “painting a country blue”. As missões de imposição de cessar-fogo, que ilustra com a tragédia de Sarajevo. E a imposição da paz no Kuaite que, a exemplo da Coréia, seria, no entanto, “o uso de forças internacionais em uma

³³ James Jonah, em “The Management of UN Peacekeeping”, retraza a evolução dos arranjos administrativos para a gestão das operações de paz das Nações Unidas. Hammarskjold delas se ocupava diretamente, embora contasse sempre com a assessoria direta de Ralph Bunche. Com o Secretário-Geral U Thant, Bunche terminou por assumir a direção diária das operações. Sucederam, inicialmente, ao americano os então Subsecretários-Gerais para Assuntos Políticos Roberto Guyer, da Argentina, e Brian Urquhart, do Reino Unido. Com a aposentadoria do argentino, Urquhart enfeixou em suas mãos o controle das operações de paz.

³⁴ Reproduzido em “Keeping the Peace in the Post-cold War Era: Strengthening Multilateral Peacekeeping”, relatório preparado pela Comissão Trilateral por John Roper, Nasashi Nishihara, Olara Otunnu, e Enid C.B. Schoettle.

³⁵ Curiosamente, Goulding não menciona, nesse contexto, a missão no Camboja, e cita, como precedente das operações de reconstrução do Estado, a ONUC no atual Zaire.

guerra para apoiar o mocinho e parar a agressão do bandido”, autorizado pelo Conselho de Segurança mas sem que a ação fique sob o comando do Secretário-Geral.

Outros, como Wiseman e White, distinguem também fases nas operações de paz no período da guerra-fria. Na etapa inicial, em que se incluíam a UNSCOB, a missão na Indonésia, a UNTSO e a UNMOGIP, as missões surgiam de comissões de investigação ou de bons-ofícios e, à exceção da UNMOGIP, foram iniciadas com o pessoal que já se encontrava no local. Tinham por principal função a observação de atividades militares, e contavam, ou vieram a contar, com a participação de oficiais das grandes potências. Foram todas estabelecidas no Conselho, embora a Assembleia-Geral tenha igualmente atuado – conforme se observou anteriormente – no caso da UNSCOB nos Bálcãs. As despesas dessas missões eram, e ainda são, atendidas com recursos do orçamento regular das Nações Unidas.

Uma fase de afirmação teria se seguido, de 1956 a 1967, com a UNEF I, UNOGIL, ONUC, UNTEA/UNSF, UNYOM, DOMREP e UNIPOM. Nessa etapa, as Nações Unidas mobilizaram suas primeiras forças de paz. As operações lastreavam-se ainda no consentimento das partes e no uso da força limitado à autodefesa. Os contingentes eram fornecidos por pequenas e médias potências. O uso da competência residual da Assembleia-Geral em matéria relacionada com a segurança e a paz internacionais foi decisivo nos casos das duas maiores forças das Nações Unidas nessa etapa (a UNEF I e a ONUC), da mesma forma que o Secretário-Geral teve papel de liderança na definição dos termos de referência e na condução dessas operações.

A competência da Assembleia-Geral e a atuação do Secretário-Geral motivaram, ou serviram de pretexto a sucessivos questionamentos das operações de paz. A retenção de contribuições levou à crise financeira a que já nos referimos, e, na ressaca dos eventos no então Congo, as operações de paz entraram em hibernação. De 1967 a 1973 nenhuma operação nova foi estabelecida.

Em uma última etapa – a do despertar ou renascimento – anterior ainda à concessão do Prêmio Nobel da Paz às operações de paz das Nações Unidas em 1988 e à derrubada do muro de Berlim, foram criadas a UNEF II, a UNDOF e a UNIFIL, todas em função do conflito árabe-israelense. Nessa fase, a Assembleia não teve mais oportunidade de exercer sua competência residual. O diálogo URSS-EUA restabelecera a primazia do Conselho.

O exercício da competência residual da Assembléia e a consolidação da prioridade do Conselho foram, justamente, os pontos de referência que Jacques Ballaloud⁽³⁶⁾ escolheu para descrever, em 1971, a evolução das operações de paz das Nações Unidas. De 1946 àquela data, a Organização teria conhecido inicialmente “a crise do regime diretorial”, quando se tornara claro que a confrontação leste-oeste inviabilizava a direção do mundo pelo Conselho de Segurança tal como imaginada na Carta. Teria vivido, então, “o regime de Assembléia”, ao qual se teria seguido “o regime monocrático”:

“É inútil lembrar como se chegou até lá, mas o antagonismo entre as grandes potências não deixou que o sistema estabelecido pela Carta funcionasse. A paralisia do Conselho, a impotência da Assembléia-Geral que se refugiava em resoluções de conteúdo cada vez mais vago, tudo concorria para dotar o Secretário-Geral de poderes tão vastos que, em um determinado momento, seu colaborador mais imediato, Senhor O’Brien, não hesitava em afirmar que ‘o Secretariado mais do que um Conselho de Segurança paralítico e mais do que uma Assembléia-Geral amorfa constituía a realidade das Nações Unidas’.”

Ballaloud antevia, em 1971, “o retorno ao regime diretorial”. O fim da guerra-fria e a intensa atividade do Conselho nos últimos anos virão, talvez, confirmar-lhe a previsão. O Conselho, a Assembléia, o mundo parecem, porém, ter os olhos postos nos EUA, procurando antecipar-lhe os movimentos e perscrutar-lhe os desígnios, antes de definirem seus próprios gestos. Só isso já bastaria para turvar a projeção da possibilidade de que um verdadeiro regime diretorial possa afirmar-se e manter-se. As indefinições do protagonista, dos demais membros do Conselho e da Assembléia podem, sempre, por outro lado, inspirar também o “retorno ao regime monocrático”. Não faltam a Boutros Boutros-Ghali o perfil e a disposição.

De qualquer forma, a “impotência da Assembléia” é um rótulo precário. Enquanto o exercício da competência residual da Assembléia assegurava a prevalência do interesse do Ocidente, o recurso a essa alternativa não apresentou maior problema, nem inconveniente. Em 1962, porém, o número de Estados membros da Organização dobrara. A autodeterminação e a descolonização desenharam uma nova

³⁶ Jacques Ballaloud, “L’ONU et les Opérations de la Paix”.

Assembléia e transformaram em incógnita a maioria que antes os EUA e o Ocidente podiam antecipar com tranqüilidade. Não deixa de ser curioso – como observa Patrick Moynihan⁽³⁷⁾ – que duas das figuras que mais terão animado a autodeterminação em nosso século tenham sido Lênin e Wilson. No seu sentido atual, a autodeterminação teria sido incluída pela mão do próprio Marx na Proclamação sobre a Questão Polonesa, adotada pela Conferência de Londres da Primeira Internacional da Associação Internacional dos Trabalhadores, em 1865. Lênin, para instrumentar a construção do internacionalismo, e Wilson, para inspirar ao mundo o sonho americano, teriam sido seus maiores promotores. “Estabelecer a autodeterminação como norma de direito internacional era um projeto americano e, como muitos projetos americanos, é uma fina amálgama de idealismo e de interesse. Os americanos, com freqüência, ficam angustiados ao tomar conhecimento da parte sobre o interesse próprio; os que estão no exterior, com a mesma freqüência, ficam desalentados ao tomar conhecimento do idealismo. É a nossa condição e nada podemos fazer.”

Particularmente interessante a esse respeito é o trecho dos Diários Confidenciais do Secretário de Estado de Wilson, Robert Lansing, citado pelo Senador Moynihan. O trecho é datado de 20 de dezembro de 1918⁽³⁸⁾:

“Há algumas frases nos Quatorze Pontos do Presidente que eu estou seguro que vão causar confusão no futuro, porque seu sentido e sua aplicação não foram sopesados. As principais, como as vejo hoje, são aquelas que declaram que acordos abertos entre nações devem ser ‘negociados abertamente’, que ao impor um governo ao povo este deveria ter o direito a ‘autodeterminação’, e que deveria haver ‘liberdade nos mares’. Essas três frases soam bem e terão o aplauso popular, mas cada uma delas contém as sementes da discórdia. (...)

Quando o Presidente fala de ‘autodeterminação’, que unidade ele tem em mente? Ele quer dizer uma raça, uma área territorial ou uma comunidade? Sem uma unidade definida, que seja prática, a aplicação desse princípio é perigosa para a paz e a estabilidade...”

³⁷ Daniel Patrick Moynihan, “Pandaemonium, Ethnicity in International Politics”.

³⁸ Ibidem, páginas 81 a 82.

O Secretário Lansing terá antecipado, de algumas décadas, muitos dos problemas que a comunidade internacional vive hoje com uma onda de movimentos de autodeterminação iniciados a partir de diferenciações étnicas. Sua preocupação estaria, mais provavelmente, posta em desdobramentos mais próximos no tempo, como a quebra de vínculos coloniais e a afirmação de novas nações. A exemplo do ocorrido, no passado, com a Revolução Americana ou a Revolução Francesa, essa evolução não deixaria de provocar alterações na “paz e na segurança” do mundo. Ditou, sem nenhuma dúvida, mudanças quantitativas e qualitativas na composição da Assembléia e essas mudanças, mais que a impotência que lhe imputou Ballaloud, terão levado ao gradual abandono do uso da competência residual da Assembléia na manutenção da segurança e da paz internacionais, nos termos da Carta. Nesse sentido, o Movimento Não-Alinhado e o Grupo dos 77, com suas agendas e paletas próprias, terão vindo apenas reforçar o que os EUA e o Ocidente, por suspeita de influência crescente dos soviéticos sobre os novos Membros das Nações Unidas, já haviam concluído: não poderiam mais dar como certo o controle da maioria na Assembléia-Geral.

O projeto de diretrizes que o Comitê Especial de Operações de Paz não conseguiu concluir registra alternativas na formulação do papel reservado ao Secretário-Geral: ele dirige a execução das operações, dirige as operações, ou é responsável pela execução das operações e recebe, para tanto, orientação de um órgão subsidiário do Conselho⁽³⁹⁾. O projeto consagra, no entanto, uma só fórmula quanto à competência do Conselho: “O Secretário-Geral sob a autoridade do Conselho de Segurança...”

A competência residual da Assembléia está, porém, firmada pelos quase cinquenta anos das Nações Unidas. Aqui, como em relação à intervenção em assuntos da jurisdição interna dos Estados, de que trata

³⁹ A criação de um comitê subsidiário do Conselho é contemplada no Artigo 4 do referido projeto. É idéia recorrente. Já se defendeu a entrega da direção militar das operações à Comissão de Estado-Maior, com o que se ampliariam ainda mais as prerrogativas dos P 5. O Comitê Consultivo do projeto foi, recentemente, redesenhado em proposta da Nova Zelândia, que também visa a dotar o Conselho de mecanismo que lhe permita acompanhar mais efetivamente a execução das operações de paz, e mantém, como no projeto do Comitê Especial sobre as Operações de Paz, essa atividade no âmbito do Conselho de Segurança. Outras alternativas que têm sido discutidas preocupam-se em assegurar voz mais ativa aos países que contribuem com pessoal, e projetam instâncias consultivas específicas para cada operação.

o Artigo 2 em seu item 7⁽⁴⁰⁾, a prática poderá ter estendido e reconfigurado o entendimento original, mas confere – como diz White – legitimidade às provas de sua correta interpretação:

“Assim, se a Assembléia, consistentemente, adotou resoluções em assuntos sujeitos ao Artigo 2 (7) e ao Artigo 12, por uma maioria suficientemente ampla ao longo de seus quarenta anos de prática, seria possível afirmar que isso equivale a uma revisão dessas disposições. No pressuposto de que uma maioria firme de dois-terços, presentes e votantes (que é exigida nas questões importantes), é suficiente, sustenta-se que uma tal revisão já ocorreu. A revisão implica uma restrição severa à limitação da jurisdição interna contida no Artigo 2 (7), a um virtual desconhecimento do Artigo 12, e, com efeito, a uma interpretação dos vagos poderes contidos nos Artigos 10, 11 e 14⁽⁴¹⁾ para dar à Assembléia competência e poderes em relação a qualquer assunto nas relações internacionais, à exceção da competência para adotar medidas de caráter mandatário.”

A mesma prática fixou o entendimento de que o Conselho se ocupa das ameaças à paz, domínio específico do Capítulo VI da Carta, e das quebras da paz, no Capítulo VII, representados pela violação do item 4 do Art. 2 que determina que “Todos os membros deverão evitar em suas relações internacionais a ameaça ou o uso da força contra a

⁴⁰ Artigo 2: “A Organização e seus membros, para a realização dos propósitos mencionados no Art. 1, agirão de acordo com os seguintes princípios: (...)7. Nenhum dispositivo da presente Carta autorizará as Nações Unidas a intervirem em assuntos que dependam essencialmente da jurisdição interna 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.”

⁴¹ “Artigo 10. A Assembléia-Geral poderá discutir quaisquer questões ou assuntos que estiverem dentro das finalidades da presente Carta ou que se relacionarem com as atribuições e funções de qualquer dos órgãos nela previstos, e, com exceção do estipulado no Art. 12, poderá fazer recomendações aos Membros das Nações Unidas ou ao Conselho de Segurança, ou a este e àqueles, conjuntamente, com referência a quaisquer daquelas questões ou assuntos./ Artigo 11. A Assembléia-Geral poderá considerar os princípios gerais de cooperação na manutenção da paz e da segurança internacionais, inclusive os princípios que disponham sobre o desarmamento e a regulamentação dos armamentos, e poderá fazer recomendações relativas a tais princípios aos membros ou ao Conselho de Segurança, ou a este e àqueles conjuntamente. [o Art. 11 item 2 está reproduzido na nota 20 do presente capítulo] 3. A Assembléia-Geral poderá solicitar a atenção do Conselho de Segurança para situações que possam constituir ameaça à paz e à segurança internacionais. 4. As atribuições da Assembléia-Geral enumeradas neste artigo não limitarão a finalidade geral do Art. 10./ Artigo 14. A Assembléia-Geral, sujeita aos dispositivos do Art. 12, poderá recomendar medidas para a solução pacífica de qualquer situação, qualquer que seja sua origem, que lhe pareça prejudicial ao bem-estar geral ou às relações amistosas entre as nações, inclusive em situações que resultem da violação dos dispositivos da presente Carta que estabelecem os Propósitos e Princípios das Nações Unidas.

integridade territorial ou a independência política de qualquer Estado, ou qualquer outra ação incompatível com os propósitos das Nações Unidas.” Ampliou ainda esse entendimento para autorizar, no âmbito do Capítulo VII, o bloqueio na antiga Rodésia e as sanções contra a África do Sul, ou, no terreno do Capítulo VI, operações de paz como as estabelecidas recentemente para Ruanda e Haiti, sem que se possa, nem deva, a rigor, caracterizar esses casos como ameaças à paz internacional.

A prática terá, assim, fixado também um entendimento novo do que seja, nos termos da Carta, ameaça à paz e à segurança internacionais, ou aquilo que como tal possa ou deva ser tratado. Razão parece, pois, assistir a White quando afirma que a constatação da existência de ameaça à paz internacional pelo Conselho é uma “decisão política” que não preclui, por conseguinte, sua evocação em situações claramente de natureza interna. Conclui: “Uma alternativa e um ponto-de-vista que não é menos plausível seria dizer que visões políticas mutáveis dão forma e alteram o sentido legal de conceitos como ‘ameaça à paz’.”

White acrescenta que até a definição dos atos de agressão, modalidade específica da quebra de paz, contida na resolução 142 de 1974, reserva espaços ao arbítrio, eminentemente político, do Conselho. Com efeito, o primeiro parágrafo operacional da resolução define o ato de agressão como uso da força armada contra a soberania, a integridade territorial, a independência política de outro Estado ou de qualquer outra forma inconsistente com a Carta. Já o segundo parágrafo declara que o uso da força constitui **prima facie** prova de um ato de agressão, mas aduz que cabe, no entanto, ao Conselho decidir sobre sua ocorrência. O parágrafo quarto vai mais à frente, e deixa ao mesmo Conselho a possibilidade de identificar outras instâncias que constituam atos de agressão, além daquelas enumeradas no parágrafo terceiro.

Assim, na visão de White, a que aqui subscrevo, o critério político ditará o ritmo em que a “ameaça à paz e à segurança internacionais” se torce e distorce, avança e recua em construções como “likely to endanger international peace”, “seriously disturbing international peace”, “threats to the security of neighbouring states”, ou “potential threat to international peace”. E com essa acidentada e sinuosa evolução afirma-se também, pela prática, a idéia de um **continuum** dos poderes de que tratam os Capítulos VI e VII da Carta, de tal forma que, em sua quase totalidade, podem resultar tanto mandatários quanto recomendatórios.

5. Crise estrutural ou crise de crescimento?

– o “fator CNN”

Desde a outorga do prêmio Nobel, as operações de paz das Nações Unidas multiplicaram-se e terminaram, não raro, vistas como a panacéia dos males do mundo ou o sistema de segurança coletiva que nunca saiu do papel da Carta de São Francisco. A maior facilidade com que as grandes potências concertavam seus interesses no Conselho trouxe as Nações Unidas às áreas de influência mais imediata da então União Soviética, com a Missão de Bons Ofícios das Nações Unidas no Afeganistão e no Paquistão (UNGOMAP), e dos EUA, com a ONUCA e a ONUSAL na América Central e em El Salvador. A quase-incontrastável prevalência norte-americana inaugurou, de contínuo, uma rotina de unanimidades.

Os grandes números trouxeram problemas novos. A fórmula, testada a torto e a direito, nem sempre se mostrou efetiva, nem adequada. Não seria exato falar-se de uma crise final, das que se seguem a uma vexatória goleada em partida decisiva. Mas são muitos e evidentes os sinais de que é tempo de repensar, sopesar custos e vantagens, considerar alternativas e suas circunstâncias específicas. Há uma crise na prática das operações de paz das Nações Unidas. Crise gerada pelas expectativas maiores que os próprios bons resultados inspiraram, crise inerente à estrutura dessas operações, ou uma crise de fadiga, como admitiu, pela primeira vez, Boutros Boutros-Ghali em reunião informal de consulta do Conselho em outubro de 1993. Crise, sem dúvida, em vários dos sentidos que os dicionários reconhecem à palavra.

Em sua indagação sobre os rumos das operações de paz (“Whither UN Peacekeeping?”), Mats Berdal aferra-se a duas suposições básicas: (a) embora tenha cessado a polarização entre Leste e Oeste, o sistema internacional ainda é marcado por diferenças profundas de

interesse e de valor entre as maiores potências, e entre os países em desenvolvimento e os demais; e (b) o próprio grau de êxito das operações de paz determinará, em boa parte, a disposição dos Estados membros de destinarem recursos financeiros e empenharem capital político às atividades das Nações Unidas com as operações de paz. A última assunção melhor se completaria, provavelmente, se nela se referisse também o grau de efetiva disponibilidade desses recursos⁽¹⁾.

As duas admissões parecem válidas. A prevalência norte-americana não implica a diluição, necessária ou fácil, das diferenças entre as potências maiores, nem, muito menos, determina uma convergência automática de suas posições. Muito já se falou dos riscos de uma confrontação Norte-Sul vir a substituir àquela que opunha o Leste ao Oeste. Conforme o próprio Berdal registra na conclusão de seu trabalho⁽²⁾, os países em desenvolvimento vêem, não raro, com muita preocupação “a tensão entre o recente ativismo das Nações Unidas em relação aos conflitos internos (e, em especial, a intervenção por razões humanitárias) e o princípio cardinal da sociedade internacional – a igualdade soberana dos Estados – e seu corolário, o dever de não-intervenção dos Estados nos assuntos internos de cada um.” Essa preocupação é agravada pela percepção de que a atenção e os recursos consagrados às operações de paz pelas Nações Unidas “conduziram à negligência dos temas econômicos e sociais e relegaram os problemas do desenvolvimento a uma posição secundária dentro do sistema das Nações Unidas.”

A segunda presunção reaparece, também, nas conclusões de Berdal. O peso específico dos EUA incide sobremaneira na definição das decisões sobre as operações de paz das Nações Unidas. A Administração dos EUA rejeita qualquer compromisso em aberto⁽³⁾:

“Isso faz com que funcionários da Administração e especialmente chefes militares enfatizem a necessidade de acordarem-se, antecipadamente,

¹ O panteão é espaço acanhado. Os quinze minutos de notoriedade instantânea a que se referia sempre o pintor Andy Warhol não poderiam ser assegurados a todas as viúvas se as baixas fossem mais numerosas. Quando são legião, sem direito à consagração da mídia, nem o reconhecimento da respectiva comunidade, as viúvas e os incapacitados viram pesadelo na sociedade afluyente de que é exemplo, por excelência, a sociedade norte-americana onde, no entanto, sempre se admitiu como provável o envolvimento do país em conflitos futuros. Essa capacidade crescentemente limitada de absorver baixas condiciona fortemente a possibilidade de empregar os recursos com que se conta.

² Mats R. Berdal, “Whither UN Peacekeeping?”, pág. 75.

³ Ibidem, pág. 73.

*prazos determinados para a retirada de contingentes, ainda que seja óbvio que esse tipo de condição pode ter um efeito prejudicial sobre o resultado da operação. É lógico que nenhum país deveria assumir compromissos em-aberto se isso significar participar em uma operação sem objetivos políticos coerentes que possam ser traduzidos em metas militares realizáveis. Mas isso é muito diferente, no entanto, de engajar-se em um compromisso **exclusivamente** por um período predeterminado de tempo. O envolvimento em uma operação de paz, nos dias de hoje, não pode ser concebido simplesmente como uma opção mais agradável ou a solução de remendo rápido para os responsáveis pelas decisões políticas.”*

Mais: a Administração e o Congresso norte-americanos, historicamente, sempre explicitaram **caveats**, quando não proibições diretas, à subordinação de seus contingentes nacionais aos esquemas de comando e controle de uma operação das Nações Unidas. Com maior frequência, condicionam, na prática, a participação e a continuidade da participação em uma operação – como vemos hoje exemplarmente no caso da Somália – à continuação do apoio popular: o chamado “fator CNN”⁽⁴⁾.

– diversificação dos participantes

Os problemas apontados em relação à participação dos EUA podem, naturalmente, ser observados, com seus contornos próprios, nos demais países. Hoje, quase a metade dos 184 países com voto na Assembléia-Geral, além da Suíça, participam, de uma forma ou de outra, das operações de paz. Como crises não existem no vácuo, a crise das operações de paz das Nações Unidas é função do estoque de êxitos e malogros, e também dos interesses e dificuldades experimentados pelos países que delas participam. Estes são atualmente muitos e têm perfis bem diferenciados. Masashi Nishihara⁽⁵⁾ cataloga três tipos: “full-fledged traditional peacekeepers”, “self-restrained peacekeepers” e “peace-enforcers”. No primeiro reconhece os tradicionais participantes das

⁴A expressão já tem sido utilizada na própria imprensa. Da bibliografia consultada, consta de “A Wider Range of Tasks”, de John Roper, incluído em “Keeping the Peace in the Post-Cold War Era: Strengthening Multilateral Peacekeeping”, relatório preparado por Roper, Masashi Nishihara, Olara A. Ottunu e Enid C.B. Schhoettle, para a Comissão Trilateral.

⁵Masashi Nishihara, “Trilateral Country Roles: Challenges and Opportunities”.

operações de paz que, no caso de países representados na Comissão Trilateral, são potências médias e pequenas, industrializadas e desenvolvidas, como os nórdicos, o Canadá, os Países Baixos, a Áustria, e a Irlanda (como exceção à regra), aos quais se poderiam somar os igualmente desenvolvidos Austrália e Nova Zelândia. No segundo, cuida do Japão e da Alemanha, divididos ainda pelo legado histórico militarista, o sentimento pacifista popular nas respectivas sociedades, a campanha por cadeiras permanentes no Conselho e – inclui – seus “fatores CNN”, locais ou transmitidos por satélite. No último grupo, os EUA, Reino Unido e França, que identifica como os defensores maiores e contumazes da adoção de medidas coercitivas em um mandato das Nações Unidas, e do recurso ao Capítulo VII para reforçar as funções da Organização em matéria relacionada com a paz e a segurança internacionais ou que, como tal, se propõem tratar.

O elenco não está completo, nem os traços identificadores do terceiro grupo serão permanentes: França, Reino Unido e EUA têm, amiúde, oscilado entre o ativismo na promoção das soluções de força e um imobilismo, ditado seguramente pela perplexidade ante a possibilidade de baixas nos seus contingentes ou pela falta de um interesse mais direto na questão. Completariam a enumeração os países em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo, alguns, como o Brasil e a Índia, com importante experiência de participação nas missões de observação e nas forças de paz das Nações Unidas, e outros, recém-chegados, convertidos à causa ou a ela impulsionados por variadas conjugações de fatores internos e circunstâncias externas.

A participação dos países em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo tem crescido mais do que a dos outros, e, previsivelmente, essa tendência deverá manter-se enquanto não se produzirem modificações mais dramáticas no quadro atual. Ela implica vantagens inquestionáveis, como a maior representatividade das intervenções multinacionais para a administração de conflitos, mas envolve dificuldades e riscos novos. Emblemática dessa situação é a mobilização, ainda antes do final de 1993, de um batalhão de Bangladesh no Kuaite, em cumprimento a mandato confiado à UNIKOM. O mandato existia, mas o Secretariado não conseguia encontrar um país em condições de ceder a unidade com o equipamento especificado (batalhão de infantaria com autonomia de transporte e de suprimentos logísticos básicos), e com disposição de fazê-lo. Na solução articulada, Bangladesh fornecerá a tropa que o Kuaite irá equipar.

São muitos, e óbvios, os problemas, reais ou potenciais, nesse tipo de arranjo, desde a criação de “sócios-atletas” à possível perda de definição da linha que deve separar a intervenção multinacional da “venda de proteção” em transação bilateral ainda que intermediada por um organismo como as Nações Unidas. O esquema parece, infelizmente, fadado à repetição. Há demanda e há oferta amplas nesse mercado.

– comando e controle

O rol de medidas recomendadas para superar a crise reflete também a diversificada percepção dos problemas pelos diferentes atores, impulsionados pelos interesses que lhes são próprios. Até as opiniões unânimes exigem, no caso, segunda e mais atenta leitura. No Secretariado, no Conselho, na Assembléia e na academia ecoa, hoje, o chamamento por uma redefinição da cadeia de comando e controle nas operações de paz das Nações Unidas. Não há dúvida que a coordenação de efetivos de variegado fardamento e cultura, desigualmente equipados e treinados, será por definição um grande desafio. Esse desafio há de revelar-se muito mais crítico se esses contingentes, subordinados a seus respectivos comandos nacionais, forem chamados a uma ação de execução, com o uso da força. A justaposição de comandos e a frouxa coordenação dos diferentes elementos nacionais poderão resultar simplesmente catastróficas em condições reais de combate, em que se impõe perfeita unidade de doutrina operacional e de comando. No contexto das operações de paz ditas tradicionais, baseadas no consentimento das partes e na limitação do uso da força, a fragilidade da cadeia de comando e a falta de uniformidade de doutrina terão seu peso e custo, mas não serão tão cruciais.

Não basta, portanto, falar em redesenhar a cadeia de comando e controle. É preciso esclarecer, de início, o tipo de comando e a natureza do controle que se desejará por ela veicular e sobre ela exercer. Siekmann, em sua tese sobre os “National Contingents in United Nations Peace-keeping Forces” argumenta, da ótica estrita do direito⁽⁶⁾:

⁶Robert C.R. Siekmann, “National Contingents in United Nations Peace-Keeping Forces”, pág. 119.

“Os contingentes nacionais em uma força de paz das Nações Unidas estão sob o comando das Nações Unidas, por intermédio dos comandantes desses contingentes. Depois da incorporação dos contingentes nacionais em uma força de paz das Nações Unidas – em outras palavras, depois que esses são colocados sob o comando das Nações Unidas – a Organização tem uma espécie de autoridade supranacional sobre as unidades militares em questão e os indivíduos que as compõem. Os Estados membros no caso abriram mão de seu poder de dispor desses contingentes, e delegaram assim sua soberania. Os contingentes nacionais tornaram-se parte de um órgão subsidiário das Nações Unidas – a força de paz. Este é portanto um exemplo de direito organizacional interno (das Nações Unidas) com respeito às forças de paz.”

assim como antes intentara precisar a questão do controle da implementação das tarefas contidas no mandato de uma força de paz das Nações Unidas em sua fase operacional⁽⁷⁾:

“Podemos distinguir, em princípio, dois níveis de controle: o nível ‘político’, que está reservado para os governos dos Estados membros em questão, e o nível ‘militar’ da operação, que envolve o contingente nacional no campo. (...)

O Artigo 31⁽⁸⁾ da Carta das Nações Unidas dá aos Estados membros que não sejam membros do Conselho de Segurança o direito de participar (sem voto) da discussão no Conselho de assuntos que, na opinião deste último, afetem de forma especial os interesses desses Membros. O preceito poderia incluir, destarte, a implementação do mandato de uma força de paz para a qual um determinado país tivesse contribuído com contingentes. Isto é parte da competência ‘geral’ do Conselho que emana da Carta.”

A história das operações de paz das Nações Unidas demonstra, uma vez mais e à exaustão, que na prática a teoria é outra... Os contingentes nacionais passam efetivamente à autoridade das Nações Unidas, mantendo-se, no entanto, sob seus comandos nacionais e seu

⁷ Ibidem, pág. 98.

⁸ Artigo 31 da Carta: “Qualquer Membro das Nações Unidas, que não for membro do Conselho de Segurança, poderá participar, sem direito a voto, na discussão de qualquer questão submetida ao Conselho de Segurança, sempre que este considere que os interesses do referido membro estão especialmente em jogo.”

regime disciplinar próprio. A participação nas missões e nas forças é voluntária. O observador militar e o contingente nacional são, portanto, necessariamente, revocáveis a qualquer tempo, a despeito de sua cessão ter sido em princípio acordada por um prazo inicial de referência, muitas vezes sujeito, este também, à renovação do mandato da operação. A autoridade das Nações Unidas não pode, por sua vez, ter dimensão própria, desvinculada da soma das vontades soberanas representadas em sua Assembléia. Por isso o próprio Siekmann remete o controle político da operação não ao Secretário-Geral, que tem a responsabilidade de sua execução, mas ao Conselho de Segurança, enquanto circunscreve o controle militar ao envolvimento do contingente nacional, e não do comando militar da força no campo.

A digressão aponta dois aspectos essenciais na crise de hoje: a concentração do poder político no Conselho e a difusão do poder militar no campo. O Conselho de Segurança, em larga parte, tem o poder de regulamentar seu próprio funcionamento. A prática dos Artigos 31 e 32 da Carta⁽⁹⁾ é limitada às sessões formais, e as decisões são conformadas nas reuniões informais de consulta. Não é universal, nem pacífico, o entendimento de que os membros do Conselho atuam por mandato delegado por toda a Assembléia. O poder do Conselho para criar e descontinuar operações, fixando-lhes os mandatos, torna-se, portanto, cada vez mais vital. Seu peso, no que respeita às operações de paz, importa, inevitavelmente, a questão da composição desse órgão das Nações Unidas, e, paralelamente, projeta-se sobre o debate em torno do controle político da execução dessas operações – função que o Conselho, surpreendentemente, até hoje não arrostou.

F. T. Liu⁽¹⁰⁾ discorre sobre a complexa divisão de competências no campo:

“Finalmente, ao comentar o papel de Comandante da Força, é preciso notar que, em alguns casos, quando a operação de paz tem de lidar com implicações políticas como a supervisão de eleições ou referendos, o Secretário-Geral pode designar um seu Representante Especial como o

⁹Artigo 32 da Carta: “Qualquer Membro das Nações Unidas que não for membro do Conselho de Segurança, ou qualquer Estado que não for Membro das Nações Unidas será convidado, desde que seja parte em uma controvérsia submetida ao Conselho de Segurança, a participar, sem voto, na discussão dessa controvérsia. O Conselho de Segurança determinará as condições que lhe parecerem justas, para a participação de um Estado que não for membro das Nações Unidas.”

¹⁰F. T. Liu, “United Nations Peacekeeping: Management and Operations”, pág. 15.

chefe de toda a operação. O Representante Especial tem normalmente hierarquia superior ao Comandante da Força e precede-o. Esse arranjo é lógico e necessário, mas não deveria diminuir a importância da força de paz, nem reduzir o papel do Comandante da Força.”

Uma das primeiras questões no campo é, assim, harmonizar a atuação e competências específicas e subordinadas dos Representantes Especiais e Comandantes das Forças de paz. Segue-se-lhe o necessário equacionamento das relações de coordenação e de justaposição dos contingentes nacionais sob a autoridade do Comandante da Força. Incidem, decisivamente, sobre o problema, a natureza do mandato e correspondente contrapartida nas “rules of engagement” da operação, e a composição da força multinacional de intervenção. O noticiário cobriu extensamente as diferenças entre o comando do contingente italiano e o comando militar das Nações Unidas na Somália e as conseqüências desse descompasso. É certo que o caso da UNOSOM II, operação definida ao amparo do Capítulo VII e executada paralelamente à mobilização de numerosos contingentes norte-americanos subordinados direta e exclusivamente a Washington, é, pelo menos por ora, excepcional. Dificuldades do mesmo jaez repontam, porém, em várias operações de paz das Nações Unidas. Acresce que, na definição de políticas administrativas ou legislativas nacionais, são, intermitentemente, fixados novos e claros limites para o exercício da participação nacional nessas missões⁽¹¹⁾.

– responsabilidade e reformulação administrativas

Nesse contexto, não surpreende sejam baixos os níveis de responsabilidade política, militar e administrativa na execução das operações de paz das Nações Unidas. “Accountability” requer mandatos claros e competências precisamente recortadas. Como não são obviamente quesitos de fácil consecução, os países integrantes do grupo ocidental, mais o Japão e a Federação Russa, parecem tentados a reincidir no mesmo padrão que têm adotado quanto aos aspectos administrativos das atividades das Nações Unidas de um modo geral, e

¹¹No seu estudo, Mats Berdal menciona um projeto de orientação administrativa dos EUA que “instrui os comandantes militares americanos a desobedecerem ordens das Nações Unidas que considerem ilegais ou imprudentes do ponto de vista militar.”, pág. 74.

a procurar compensar com inspetorias e mecanismos de controle **ex-post** a menor definição de responsabilidades na execução.

Para corrigir ou, pelo menos, paliar alguns dos problemas acima apontados, Boutros Boutros-Ghali confiou, em 1993, a Kofi Annan a responsabilidade de reformular o Departamento de Operações de Paz. O Subsecretário-Geral definiu como prioridade o fortalecimento da capacidade de planejar, política e operacionalmente, as operações. Avocou o controle da Divisão de Operações de Campo que, vinculada antes ao Departamento de Administração e Gerência, respondia pelo apoio logístico a todas as atividades de campo das Nações Unidas. E assenhorea-se, gradualmente, da análise e da avaliação políticas que, por definição, assistiam ao Departamento de Assuntos Políticos.

Se o diagnóstico estava certo, resta torcer para que o paciente não sucumba ao tratamento... O Departamento de Operações de Paz que Kofi Annan está moldando para si – e que o Secretário-Geral, como é de seu feitio, poderá inopinadamente entregar a outrem – cresce a expensas das áreas política e de assistência humanitária e de emergência na Organização. Já foram mencionadas algumas das implicações e conseqüências da associação entre operações de paz e ação humanitária e de assistência. Há, efetivamente, segmentos em que essa relação será exigível ou recomendável. Bjorn Egge⁽¹²⁾ identifica algumas dessas áreas em que as operações de paz poderiam apoiar a prestação de assistência humanitária e de emergência: controle de movimentos, escoltas armadas, comunicações com destacamentos operacionais, proteção a refugiados, missões de verificação para investigação de incidentes, missões de busca e resgate, apoio a esquemas de “bons-ofícios”, registro e proteção de menores perdidos, e apoio à Cruz Vermelha em operações de trocas de prisioneiros, assistência humanitária e localização de paradeiro de pessoas desaparecidas, na forma das Convenções de Genebra e das regras da Agência Central para Localização de Paradeiro. Nem mesmo os partidários de uma associação mais estreita entre as operações de paz e as de assistência humanitária e de emergência advogam, no entanto, uma ascendência das primeiras sobre as demais. A reestruturação do Departamento de Operações de Paz dará a esta unidade o controle direto dos meios de apoio logístico com que conta a Organização. O Departamento de Assuntos Humanitários dele dependerá para a execução de todas as

¹²Bjorn Egge, “Coordinating UN Peace-keeping Forces Operations and Relief and Refugee Programs”.

atividades em que não possa se valer da UNRWA, do ACNUR ou de outra agência específica.

O Departamento reformado, que Annan desejava chamar “Department of Peace Operations”, em vez de “Department of Peacekeeping Operations”, amplia e intenta consolidar também o Escritório do Conselheiro Militar das Nações Unidas. Criado nos anos 60 como assessoria do Secretário-Geral, o Escritório passa claramente à categoria de órgão de linha na estrutura do Departamento de Annan. Para preencher seus quadros e reforçar também a área de apoio logístico na recém absorvida Divisão de Operações de Campo, o Subsecretário tenciona valer-se, extensamente, da cessão gratuita de oficiais militares pelos Estados membros. Do ponto-de-vista administrativo, trata-se da aplicação em Nova York do mecanismo praticado nas operações no campo para a incorporação de observadores militares, monitores policiais e, muitas vezes, pessoal civil. Levado a bom termo, permitirá, por exemplo, a montagem e o funcionamento ininterrupto de um centro de informações sobre as operações de paz. Suscita, por outro lado, considerações de diferente ordem.

Primeiramente, a generalização da prática do “secondment” gratuito poderá contrapor-se à perseguição de níveis crescentes de distribuição geográfica equitativa de cargos e funções nas Nações Unidas. Nem todos os Estados membros podem qualificar pessoal e mantê-lo, com recursos nacionais, à disposição do Secretariado. Em segundo lugar e em um enfoque pragmático, alerta para a importância de procurar assegurar, como vem fazendo o Brasil, uma participação também nas equipes a quem caberá planejar e acompanhar, de Nova York, as operações no campo. Por fim, de volta a plano mais especulativo, sugere indagações de eventual preponderância dos procedimentos e da ótica militares na preparação e na realização das operações de paz das Nações Unidas.

– segurança do pessoal

A crise, que – como vimos – não será a mesma para todos, manifesta-se, também, na disponibilidade de recursos humanos para as operações de paz e na segurança do pessoal, militar e civil, a serviço das Nações Unidas mundo a fora. Em outubro de 1993, elevavam-se a 1.023 as baixas fatais nas missões de observação e operações de paz

havidas desde 1948⁽¹³⁾. Nos primeiros quarenta anos da atividade, foram 754 baixas. De 1989 até hoje, outras 269. Só em 1993, 170 mortes (das quais 81 na UNOSOM, 37 na antiga Iugoslávia, e 16 no Camboja). A Organização não fornece informações sobre baixas sofridas por partes em conflitos e populações civis em confrontos com as forças das Nações Unidas. Estima-se que, na triste Somália, contem-se hoje em milhares⁽¹⁴⁾.

A proteção da Convenção de Privilégios e Imunidades do pessoal das Nações Unidas, dos SOMAs e SOFAs firmados, não resulta, portanto, suficiente quando não existe consentimento das partes para a execução da operação, nem disposição dessas mesmas partes em procurar, decididamente, a solução de suas controvérsias fora do terreno das armas. O arcabouço jurídico que ampara o pessoal nas operações de paz e demais atividades operacionais das Nações Unidas poderia, e deveria, porém ser aperfeiçoado. Nesse sentido, a delegação brasileira nas Nações Unidas tem, em diferentes instâncias, lembrado a sugestão feita pelo Comitê Internacional da Cruz Vermelha, quando da XLVII Assembléia-Geral, para que as Nações Unidas considerem a possibilidade de declararem-se formalmente comprometidas com a observação das normas do direito internacional humanitário aplicáveis à execução das operações de paz e demais atividades operacionais da Organização, de forma a assegurar ao pessoal nelas envolvido a proteção das Convenções de Genebra. Em intervenção no debate-geral da IV Comissão, durante a XLVIII Assembléia-Geral, o Comitê Internacional da Cruz Vermelha retomou o ponto:

“Duas características fundamentais do [Direito Internacional Humanitário] devem ser realçadas.

Em primeiro lugar, por força da adesão universal às Quatro Convenções de Genebra de 1949 para a proteção das vítimas de guerra (até hoje 185

¹³Dados do Secretariado sobre as missões que são por ele consideradas operações de paz. As comissões nos Bálcãs e na Indonésia, por exemplo, não constam da relação oficial das operações de paz das Nações Unidas.

¹⁴O Diretor-Executivo da Africa Watch escreveu, em 15 de julho de 1993, ao Secretário-Geral das Nações Unidas: “(...) para expressar minha preocupação de que as recentes ações militares das Nações Unidas na Somália possam constituir violações ao direito que rege os conflitos armados.(...) Uma nova resolução deveria ser adotada para comprometer formalmente as Nações Unidas com procedimentos que incorporem as garantias dos direitos humanos e do Direito Humanitário em sua operação na Somália, e iniciar um processo de responsabilidade para todos aqueles que estiveram envolvidos com graves abusos, incluídas as tropas das Nações Unidas e várias facções militares Somalis.”

Estados) e a reconhecida transcendência dos princípios humanitários, esses instrumentos podem ser considerados basicamente parte do direito consuetudinário e, como tal, obrigatórios para todas as partes em uma situação de conflito armado.

Em segundo lugar, o Direito Internacional Humanitário aplica-se igualmente a todas as forças armadas presentes em tal situação, e independentemente de quaisquer outras considerações, inclusive daquelas relacionadas com a legalidade do uso da força.

Toda a questão da aplicação desse Direito às Forças de Paz das Nações Unidas deriva do fato que essas forças estão armadas, ainda que com armas de caráter defensivo e que somente possam usá-las em determinadas condições. Essas condições não dizem respeito apenas à autodefesa mas também a qualquer tentativa de impedir pela força que as Forças das Nações Unidas possam cumprir seus deveres nos termos do mandato do Conselho de Segurança.

Assim, o Direito Internacional Humanitário é aplicável às Forças das Nações Unidas porque estas estão armadas e têm o direito de usar suas armas sob determinadas condições. Tais condições apresentam-se, em particular, quando as Forças das Nações Unidas são autorizadas a realizar ação de execução nos termos do Capítulo VII da Carta.”⁽¹⁵⁾

A delegação brasileira tem, igualmente, aventado a hipótese de acordar-se a extensão da Convenção sobre prevenção e punição de crimes contra pessoas protegidas internacionalmente, para nela abrigar também o pessoal das Nações Unidas e aquele engajado em suas operações.

O problema, com razão, preocupa a Assembléia e o Conselho. Este adotou, em 29 de setembro de 1993, a resolução 868 (1993) sobre a segurança do pessoal envolvido nas operações das Nações Unidas. Aquela tem diante de si duas propostas, apresentadas pela Ucrânia e a Nova Zelândia, para a possível celebração de convenção, que constituiriam, respectivamente, um verdadeiro estatuto do pessoal cometido às operações de paz, e a aplicação da jurisdição universal para melhor promover o dever de todos os Estados de adotarem as

¹⁵ Em entrevista a Paul Lewis, publicada no New York Times de 28 de março de 1993, o Subsecretário-Geral Kofi Annan assim explicava a intensa atividade das Nações Unidas e as freqüentes instâncias do uso da força nas operações de paz: “O Conselho de Segurança inclina-se a um maior intervencionismo porque em muitas tragédias a opinião pública percebe um imperativo humano que transcende a todo o mais. (...) Estamos usando mais força porque estamos encontrando mais resistência.”

medidas que se façam necessárias para assegurar a segurança do pessoal das Nações Unidas. A execução da assistência humanitária em paralelo às operações de paz, por organizações intergovernamentais e sobretudo não-governamentais, acrescenta ao problema a necessidade de definir-se, particularmente em relação ao pessoal a serviço destas últimas, extensão e natureza da proteção que se lhes poderá estender nesse esforço meritório em prol de uma melhora nas condições de segurança do pessoal envolvido com as operações das Nações Unidas.

Da mesma forma, a prática da contratação de serviços em operações de paz introduz a questão da proteção ao pessoal contratado. Essa modalidade, em que muitos acreditam encontrar resposta aos problemas de pessoal para as operações de paz das Nações Unidas, importaria, se generalizada, novos problemas de representatividade, além dos aspectos de segurança já mencionados. Operações “com patrocínio comercial”, como já se chegou a contemplar ainda na administração de Javier Perez de Cuellar, e operações “por franquias” não parecem, definitivamente, compatíveis com aquilo que os Estados membros das Nações Unidas poderiam caracterizar, a justo título, como intervenção multinacional imparcial, consentida e solicitada pelas partes em conflito.

– o caráter essencialmente voluntário da participação

O mecanismo para obtenção dos recursos humanos, civis e militares, necessários à boa execução dos mandatos cometidos às operações de paz deve, portanto, continuar a basear-se na participação voluntária dos Estados, costurada pelo Secretariado em mostra tão representativa quanto possível da composição da Assembléia a que todos esses Estados se integraram. Essa participação não se dá, portanto, nos termos do Artigo 43⁽¹⁶⁾ da Carta que, com a Comissão do Estado-Maior, pertencem ao sistema de segurança coletiva que nunca saiu do

¹⁶Na mesma intervenção o representante da Comitê Internacional da Cruz Vermelha lembrou, mais adiante, a participação de efetivos da UNOSOM II em combate militar “de que resultaram vítimas entre os participantes no confronto e também na população civil. Por essa razão a aplicação do Direito Internacional Humanitário às Forças das Nações Unidas tornou-se um tema de importância crucial, ainda que as Nações Unidas não seja formalmente parte dos tratados do Direito Internacional Humanitário, ao contrário dos Estados que fornecem contingentes [para as operações].” Indicou, ainda, que a Declaração adotada, em 1993, pela Conferência Internacional para a Proteção das Vítimas de Guerra acentua, no parágrafo 7 da Parte I, que “(...) as forças de paz estão obrigadas a agir de acordo com o Direito Internacional Humanitário”.

papel. O artigo 12 do projeto de diretrizes, inconcluso e não-acordado, do Comitê Especial de Operações de Paz tem, entre colchetes, duas alternativas que a Assembléia poderia recomendar ao Conselho para que estivesse em condições de mobilizar mais rápida e eficientemente uma operação de paz: “os acordos previstos nos termos do Artigo 43 da Carta ou de outras disposições” que não precisa, ou “acordos de preparação” que correspondem aos “stand-by arrangements” que o Secretariado procura, no momento, promover. O inacabado projeto previa, ainda no mesmo artigo, que “esses acordos/essas disposições poderiam estipular que determinados contingentes podem ser empregados pelo Conselho em uma operação determinada com o consentimento dos governos respectivos”.

Dado o caráter voluntário da participação, refletido outra vez na idéia do consentimento prévio e caso-a-caso para a utilização dos recursos postos, em princípio, à disposição das operações de paz, os “stand-by arrangements” deveriam antes intitular-se “preparedness arrangements”, como bem observa Siekmann no trabalho citado⁽¹⁷⁾. Para o Secretariado que trabalha com a hipótese de novas e muitas operações futuras, a contratação de acordos de “stand-by”, pela qual se empenha resolutamente, entreabre a perspectiva de poder contar com uma ferramenta adicional no planejamento e execução dessas operações. O produto final desses acordos seria a formação e a atualização de uma base de dados onde poderia pesquisar com maior facilidade, e razoável confiança, informações sobre possíveis fontes para obtenção de recursos para os distintos componentes militar, policial e civil em geral de cada operação. Nesses termos, e exclusivamente nesses termos, os “stand-by arrangements” não conduzirão à assunção de qualquer compromisso em aberto, nem sua assinatura pelos Estados membros constituirá renúncia à capacidade de soberanamente dispor sobre seus recursos nacionais.

¹⁷Artigo 43 da Carta: “1. Todos os Membros das Nações Unidas, a fim de contribuir para a manutenção da paz e da segurança internacionais, se comprometem a proporcionar ao Conselho de Segurança, a seu pedido e de conformidade com acordo ou acordos especiais, forças armadas, assistência e facilidades, inclusive direitos de passagem, necessários à manutenção da paz e da segurança internacionais. 2. Tal acordo ou tais acordos determinarão o número e tipos das forças, seu grau de preparação e sua localização geral, bem como a natureza das facilidades e da assistência a serem proporcionadas. 3. O acordo ou acordos serão negociados o mais cedo possível, por iniciativa do Conselho de Segurança. Serão concluídos entre o Conselho de Segurança e Membros da Organização ou entre o Conselho de Segurança e grupos de Membros, e submetidos à ratificação, pelos Estados signatários, de conformidade com seus respectivos processos constitucionais.”

– treinamento e equipamento

O treinamento e o equipamento do pessoal posto à disposição das Nações são, também, questões constantes nas reflexões sobre o momento atual das operações de paz das Nações Unidas. Até recentemente, a Assembléia pedia ao Secretariado manuais de treinamento que pudessem sugerir diretrizes e modelos para seus programas nacionais de treinamento, e, além disso, a realização de cursos das Nações Unidas para a qualificação de pessoal a que estariam reservados postos-chave em futuras operações de paz. Esse quadro mudou, em função sobretudo da consciência da limitação dos recursos para a execução, pela Organização, de programas próprios de treinamento. Manteve-se a ênfase na formação daqueles que poderão vir a exercer direção e posições intermediárias de liderança, estendida aos demais componentes, não militares, de uma operação de paz.

No Escritório do Conselheiro Militar das Nações Unidas a preocupação dominante⁽¹⁸⁾ é estimular a gradual formação de uma rede de centros de treinamento que venham a se afirmar no processo de qualificação de pessoal para operações de paz. O objetivo principal desse treinamento seria o de ampliar a consciência e o nível de informação dos estagiários sobre a natureza e as peculiaridades das operações de paz. O público-alvo da atividade seriam os civis e militares que poderão vir a participar algum dia de missão de observação, força de paz, componente policial ou de observação eleitoral de uma operação de paz. Esse treinamento deveria, ademais, ser dado simultaneamente a civis e militares, para despertar nos primeiros maior atenção a aspectos de segurança e de rotinas operacionais essenciais em uma operação de paz, e ampliar nos segundos a percepção do entorno e circunstâncias especiais em que são utilizados, em uma

¹⁸ Robert Siekmann, "National Contingents in United Nations Peace-Keeping Forces, pág. 63: "(...) a referência aos acordos do Artigo 43 no Artigo 12 do projeto das diretrizes do 'Comitê dos 33' é, com efeito, em grande parte, uma formalidade. Ela indica somente que assuntos técnicos têm de ser regulados (parágrafo 2 do Artigo 43) e que os acordos são sujeitos à ratificação (parágrafo 3). A conclusão de acordos sob o Artigo 43 poderia fazer parecer que acordos nos termos do Capítulo VII estivessem sendo firmados, que continham uma obrigação de contribuir com tropas. Os Estados membros podiam, naturalmente, abrir mão de sua soberania a ponto de concluírem um acordo sob o Artigo 43 sem a cláusula do 'consentimento do Estado doador'. Até hoje, contudo, a prática dos oferecimentos de pessoal em 'stand-by' aponta precisamente na direção contrária. (...) Em contraste com 'stand-by offers', o termo 'preparedness arrangements' sugere bilateralismo, e, em contraste com os acordos sob o Artigo 43, sugere a ausência de obrigação legal."

operação de paz, procedimentos militares usuais nas doutrinas nacionais em que foram formados.

O treinamento para operação de paz não se confunde, nem se assemelha, portanto, a manobras militares conjuntas. Estas se incluem em outro universo conceitual, o dos sistemas de segurança coletiva, e dizem respeito a doutrinas operacionais de segurança regional ou de bloco. O treinamento de oficiais e soldados nas doutrinas de defesa nacional forma-os e qualifica-os, por outro lado, para a execução de procedimentos operacionais, de comunicações e de apoio logístico que são comuns às operações de paz. Logo, o treinamento voltado especificamente para a participação nas operações de paz não deveria ocupar-se de técnicas que já são, presumivelmente, dominadas ou conhecidas do treinando, mas deveria concentrar-se naquilo que distingue uma operação de paz de outras intervenções militares.

O mesmo raciocínio aplica-se ao treinamento de oficiais de polícia. Em princípio, terão todos os estagiários o conhecimento advindo da formação e da experiência profissionais. Sua participação em uma operação de paz deverá consistir, usualmente, na supervisão das atividades policiais exercidas no ambiente do conflito para garantir sua isenção e sua prática com pleno respeito aos direitos humanos, políticos e civis das pessoas envolvidas. Poderá também incluir o treinamento e a formação de força policial local capacitada a operar dentro desses parâmetros. Onde, o treinamento para a participação de pessoal policial em operações de paz deve ter como preocupação maior a ampliação do nível de consciência e de informação das questões imbricadas com o exercício dos direitos humanos, políticos e civis, e o respeito devido a esse exercício.

Haverá, naturalmente, aspectos antes técnicos que poderiam ser, com proveito, melhor explorados no contexto do treinamento de pessoal para operações de paz. Dentre eles, valeria mencionar, como ilustração que seja, o domínio de técnicas policiais de controle de massas ou do uso não-letal da força. Caberia, igualmente, falar de uma doutrina, no sentido de um conjunto de conceitos e procedimentos uniformes, de operações de paz, necessariamente diferenciada da doutrina de defesa nacional e das doutrinas peculiares a sistemas coletivos de segurança a que esteja, eventualmente, vinculado um determinado Estado. Clayton E. Beattie⁽¹⁹⁾ consigna que Áustria,

¹⁹ Nos parágrafos relativos ao treinamento, valho-me extensivamente de informações obtidas em longa entrevista funcional com o Coronel Harleman, responsável pela formulação das atividades de treinamento no Secretariado.

Canadá, Dinamarca, Finlândia, Noruega e Suécia já ensaiaram, com maior ou menor fôlego, uma doutrina nacional para participação em operações de paz multinacionais. Não há, ainda, todavia, uma doutrina internacional, nem mesmo seu ensaio ou arremedo. O “Peacekeeper’s Handbook” editado pelo Brigadeiro Michael Harbottle para a International Peace Academy ainda é, nesse quadro, a mais ambiciosa tentativa.

O equipamento, ou melhor, a carência de equipamento de alguns contingentes nacionais ameaça a consolidação do instituto do “sócio-atleta” a que já nos referimos. Nas bases de dados dos acordos de “stand-by” o Secretariado pensa poder arrolar alguns doadores potenciais de equipamentos para utilização por terceiros. Além da agourenta repetição de um mundo dividido em detentores de capital e fornecedores de mão-de-obra barata, essa nova paginação da “diplomacia do cheque” há de servir, por certo, aos intentos dos que, fartos de material de duvidosa qualidade, estão curtos de recursos financeiros. Uma eventual contabilização de contribuições em espécie para as operações de paz das Nações, por países do leste europeu, poderia, nesse sentido, facilitar, sem dúvida, o equacionamento de seus débitos crescentes com a Organização e as operações de paz em particular. De pouco contribuiria, entretanto, para a solução do problema da falta de equipamento adequado à execução das operações de paz.

As Nações Unidas têm sido, por vezes, alvo de campanhas talvez animadas pela intenção de desacreditar a organização perante a opinião pública internacional e à norte-americana em particular. Não há, no entanto, como negar que na aquisição e administração de equipamentos e recursos materiais para as operações de paz o descontrole e o desperdício tenham adquirido proporções significativas. Com espantosa freqüência, na Comissão Consultiva de Assuntos Orçamentários e Administrativos – espécie de Conselho de Segurança para os temas administrativos e orçamentários da Organização – e também na V Comissão, proposta orçamentárias do Secretariado para a aquisição de material e equipamentos para operações de paz são glosadas. Em 1993, por exemplo, o Secretariado foi instado a esclarecer o destino de 850 ônibus cuja aquisição fora incluída na planilha de custos da UNTAC, e que pareciam ter se evaporado “com a inefável leveza” dos seres⁽²⁰⁾.

²⁰ Clayton E. Beattie, “The International Peace Academy and the Development of Training for Peacekeeping”.

– tecnologias avançadas e tecnologias intrusivas

Vale a ressalva: o acesso a tecnologias mais modernas e, em tese pelo menos, mais eficientes parece vedado, ou grandemente dificultado, às operações de paz das Nações Unidas. William Durch e Barry Blechman comparam⁽²¹⁾:

“Assim a política desempenha um papel limitador e é algumas vezes uma barreira decisiva para [o uso de] tecnologia mais avançada pelas Nações Unidas. (...) A Força Multinacional de Observadores (MFO) disposta no Sinai para apoiar o Tratado de Paz entre Egito e Israel (...) usa uma ampla gama de artefatos eletrônicos para monitorar uma larga faixa do território. Os resultados dessa vigilância são resumidos e relatados às partes. O fato de que a força é em sua maioria norte-americana ajuda, não somente com a aceitação política mas também com a disponibilidade e o uso de tecnologia.”

Peter Jones⁽²²⁾ lembra, oportunamente:

“Finalmente, o único caso em que a vigilância aérea desempenhou um papel novo, foi instrutivo. O fato de que os dois protagonistas no caso da Missão de Campo no Sinai (SCM) estavam preparados para permitir imagens sofisticadas a serem obtidas pela vigilância aérea dos Estados Unidos é um reflexo do fato de que estavam a caminho de uma solução política para seu problema. Tinham, ademais, alto grau de confiança nos EUA, e não acreditavam que as imagens por eles adquiridas fossem utilizadas para prejudicá-los.”

O mesmo Peter Jones⁽²³⁾ fizera, anteriormente, algumas ressalvas quanto às vantagens prospectivas do uso de tecnologias mais avançadas nas operações de paz das Nações Unidas:

“Grandes forças de paz podem demonstrar um alto grau de compromisso internacional com a estabilidade em uma determinada região. A

²¹ Os 850 ônibus foram “inadvertidamente comprados para a UNTAC” e não chegaram a ser entregues àquela missão, conforme registra o relatório da Comissão Consultiva de Assuntos Administrativos e Orçamentários contido no documento A/47/982, de 27 de julho de 1993. A inadvertência consistiu em trocar 85 por 850.

²² William J. Durch e Barry M. Blechman, “Keeping the Peace: The United Nations in the Emerging World Order”, pág. 83.

²³ Peter Jones, “Peacekeeping and Aerial Surveillance II: From Yemen to the End of the Cold War”.

substituição de soldados por tecnologia não teria o mesmo impacto. De uma perspectiva política, seres humanos seriam uma barreira muito mais efetiva para a agressão, e podem atuar também como mediadores. As partes em um conflito podem não receber bem em seu meio um terceiro altamente equipado. As forças de paz poderiam despertar suspeitas. Sistemas de vigilância têm normalmente, latente, a capacidade de armazenar informação de inteligência. Forças de paz constituídas basicamente por países desenvolvidos podem não ser bem-vindas em muitas partes do mundo.”

William Stokes⁽²⁴⁾ reconhece que o uso da tecnologia tanto pode ser visto como um simples meio de alerta precoce de possíveis ataques e instrumento para reforço da estabilidade em uma dada região, quanto como um meio de redistribuição de poder, um reforço da relação de dependência ao fornecedor de tecnologia, ou a tentativa de terceiros de dominar os acontecimentos locais. Acrescenta:

“À medida em que discutimos o papel que a tecnologia pode ter na vigilância e na verificação, é importante ter presente que o efetivo uso da tecnologia depende amplamente de um número de fatores não-técnicos e do grau em que essa tecnologia poderia vir a alterar as relações de poder entre as partes em conflito.”

Registre-se ainda que as questões relacionadas com o uso de tecnologia mais avançada em áreas ou circunstâncias sem o controle direto das Nações Unidas (isto é: quando as Nações Unidas para sua obtenção dependem da intervenção de uma potência maior como os EUA), e do emprego de tecnologia intrusiva demandarão ainda exame mais detido do que aquele até aqui gerado pela atuação da Comissão Especial das Nações Unidas (UNSCOM) no caso do Iraque. O funcionamento da UNSCOM poderá constituir precedente para uma atividade das Nações Unidas cujos contornos e alcance não se podem definir ainda com maior rigor. Da mesma forma – como observa Gidon Gottlieb⁽²⁵⁾ – a destinação de parte da receita de eventuais exportações iraquianas de petróleo, nos termos das resoluções em vigor do Conselho de Segurança (as de números 706 e 712, em particular), para o

²⁴ Peter Jones, “Technology and Peacekeeping”.

²⁵ William Stokes, “Technology and the Future of Peacekeeping”, pág. 230.

reembolso de gastos incorridos pela Organização na supervisão do cumprimento pelo Iraque das determinações do mesmo Conselho, poderá ser visto como precedente de exação de tributo pela Organização obviamente além dos procedimentos orçamentários regulares das Nações Unidas.

Outro ponto, igualmente controverso e recorrente, na discussão dos sérios problemas enfrentados pelas operações de paz da Organização, é o da utilização de informação de inteligência. As operações de paz – coincidem todos – poderiam beneficiar-se da disponibilidade de informações reunidas por um serviço de inteligência. Os problemas advêm da parcimônia com que informações dessa natureza são transmitidas pelas grandes potências à Organização, e, por outro lado, das preocupações que inspiraria seguramente a dotação de recursos próprios de inteligência às operações das Nações Unidas. A possibilidade de constituírem-se “embaixadas das Nações Unidas”, em lugar dos atuais centros de informação e dos escritórios de representantes residentes do PNUD, espicou, compreensivelmente, suspeições. Imagine-se, então, o efeito de um anúncio de que o Secretariado, para a melhor execução das operações de paz a ele confiadas, estaria retomando o balão-de-ensaio do desaparecido Escritório para Pesquisa e Coleta de Informação e diligenciando a montagem de um sistema próprio de informações de inteligência.

– informação pública e os reveses na Somália

Aspecto momentoso, na crise das operações de paz, é o da informação pública. Uma vez mais, é forte a tentação de culpar o mensageiro por notícias sinistras. Não será, porém, sempre possível trocar os fatos por sua versão esculpida expressamente para satisfazer a opinião pública, nem muito menos acompanhar, no seu compasso, as sucessivas marés dos formadores dessa opinião. Em 15 de junho de 1993, depois de já ter saudado a presença dos EUA e das Nações Unidas na Somália, e, mais recentemente, de ter condenado com energia a morte de 23 efetivos da UNOSOM II uma semana antes, o New York Times, em editorial, via-se obrigado a condenar a “overreaction” do contingente paquistanês e a lamentar os alvos civis atacados por helicópteros Cobra. Mas concluía:

“Tendo chegado até aqui, o Senhor Clinton não deve hesitar. Na Bósnia, os que temiam uma armadilha levaram a melhor. Contudo, se o mundo

não puder prevalecer sobre um senhor-da-guerra somali, então que esperança poderá haver para a segurança coletiva? “

Os reveses sofridos na tentativa de imposição de uma “segurança coletiva” internacional na paroquial Somália levavam, menos de três meses depois, o editorialista a virar, no dia 12 de setembro, de ponta-cabeça a sua peroração:

“O Senado pediu agora à Administração Clinton que informe sobre a operação na Somália até 15 de outubro e obtenha uma aprovação formal do Congresso para qualquer papel militar dos EUA depois do dia 15 de novembro. É uma boa medida, mas pode não ser suficiente. Se essa missão não puder ser reorientada de ‘war-making’ para ‘peacemaking’ até o prazo de novembro, as forças dos Estados Unidos deveriam ser retiradas. (...)

Em março, o Conselho de Segurança expandiu os objetivos da missão para incluir a restauração da ordem e a reconstrução das estruturas políticas da Somália. Parecia bem. Mas não havia um governo somali viável que as Nações Unidas pudessem apoiar, nem consenso amplo quanto ao futuro político da Somália.

Na prática, ‘restaurar a ordem’ significou realizar operações militares punitivas contra a facção somali liderada pelo General Mohammed Farah Aidid. Chamando as coisas por seu nome: as forças internacionais estão matando somalis, e elas não estão fazendo isso em nome de nenhuma autoridade somali legítima ou reconhecida. (...)

No quadro que ora predomina na Somália, as Nações Unidas deveriam limitar suas operações militares à proteção dos suprimentos de assistência – o objetivo original. O desarmamento dos senhores-da-guerra deveria ser suspenso até que o necessário trabalho político de base tenha estabelecido o quadro de negociações. Somália deveria ser a planta-baixa para um novo tipo de intervenção internacional construtiva. Ao contrário, foi crescentemente se assemelhando a uma guerra colonial fora de moda e que não pode ser vencida.

(...) Algumas vezes a forma mais responsável de exercer a liderança global é dizer não a planos mal-concebidos de operações militares que, tudo indica, produzirão mais mal do que bem.”

Depois que a opinião pública norte-americana viu horrorizada a exibição em troféu de corpos de soldados de seu país, e o Presidente

Clinton definiu o cronograma da retirada dos EUA da Somália, o editorialista, em 23 de outubro de 1993, elogiava e justificava a decisão:

“É verdade, decisões passadas foram tomadas coletivamente pelo Conselho de Segurança em que os cinco membros permanentes, EUA incluídos, têm poder de veto. É difícil julgar se a escalada de objetivos na Somália deveu-se às falhas na estrutura de comando, ao ativismo do Secretário-Geral ou aos percalços da transição em Washington. Mas o que quer que tenha dado errado, o Senhor Clinton ficou preso aos resultados. Como maiores contribuintes em armas e tropas, os americanos conquistaram o direito de reformular a estratégia fracassada. (...)

Depois da morte dos soldados paquistaneses na Somália, e das cenas pavorosas em que norte-americanos mortos eram arrastados pelas ruas como troféus, ter de lidar com os perpetradores é profundamente repugnante. Os somalis estão igualmente horrorizados com a matança do dia 3 de outubro em que centenas de civis também morreram. No entanto, comparado com os Khmer Vermelho e seus massacres em massa no Camboja, o General Aidid não passa de um simples brigão de rua; e, no entanto, os Estados Unidos negociaram com o Khmer Vermelho. (...)

A correção de rumo nunca é fácil, especialmente para um presidente novo que ainda não foi testado. Mas a dura lição da Somália é que as operações de paz das Nações Unidas não podem arbitrar guerras civis e que os Comandos dos EUA não deveriam ser usados como a força civil organizada no distrito para levar adversários estrangeiros a tribunais que não existem. O Senhor Clinton aprendeu seguramente essa lição.”

Naturalmente que não são apenas os editorialistas que podem ver-se constrangidos, se confrontados com suas opiniões ao longo do tempo. Uma vez mais, porém, a operação na Somália é paradigma e laboratório de teste. As operações de paz poderiam beneficiar-se, provavelmente, de maior coordenação de seus componentes no esforço de projeção de sua imagem junto à opinião pública nos países hospedeiros e naqueles que de onde provêm seus efetivos. Atividades de informação pública podem, quando bem executadas, simplificar a atuação das operações das Nações Unidas ou multiplicar-lhes o efeito. Não podem, todavia, substituir o fato pela versão que favoreçamos. Nem deveriam, obviamente, querer fazê-lo. Ademais, nos limites dos recursos financeiros que se contemple a elas dedicar, jamais deveriam

ser planejadas como sistema paralelo àquele operado pela mídia internacional, com seus vieses e poder.

– os atrasados e a divisão da conta

Como não poderia deixar de ser, um dos aspectos em que melhor se revela o momento de crise nas operações de paz das Nações Unidas é o de seu financiamento. Mandatos e apropriações sucedem-se e somam-se no devir dos conflitos e das decisões de neles intervir. As projeções de custos em uma atividade por definição não-recorrente são, portanto, exercícios mais de especulação que previsão. A dança dos números nem sempre se compraz com os relativamente modestos US\$ 2,8 bilhões por ano referidos na introdução ao trabalho. Chega, não raro, aos US\$ 4 bilhões, quando não ultrapassa essa marca. Donde, considerados os mecanismos específicos da escala usada para operações de paz e as cifras bem mais reduzidas do orçamento regular, além dos P5 e dos países no grupo b daquela escala, é possível que também aqueles incluídos no grupo c (onde pagam um quinto de suas quotas para o orçamento regular) venham, algum dia, em futuro próximo, a dever contribuições mais altas para as operações de paz do que para todas as demais atividades da Organização.

O verbo foi escolhido propositalmente. Os atrasados para o financiamento das operações de paz estão na raiz da crise financeira da Organização. Para ajustar-se ao fluxo de caixa, o Secretariado incha as projeções de custos para melhor poder valer-se dos recursos dos “bons pagadores”. As distorções nos gastos orçamentados estimulam, por sua vez, menor cuidado ou maior malícia no emprego dos recursos, e em nada contribuem, conseqüentemente, para o aumento da eficiência e da eficácia na execução das atividades relacionadas com as operações de paz. Como ainda assim as crises de liquidez se sucedem, o Secretário-Geral pede aumento no número e no capital dos fundos de reserva, autoridade para cobrar quotas com base apenas em percentuais de estimativas preliminares de custos, e poder para contrair empréstimos no mercado. Alguns desses pedidos já mereceram, por sinal, o endosso do Grupo Consultivo co-presidido por Ogata e Volcker⁽²⁶⁾:

²⁶ Gidon Gottlieb, “Nation against State: a new approach to ethnic conflicts and the decline of sovereignty”, nota de pé-de-página à página 136.

“A comunidade internacional deveria estar preparada para aceitar custos significativamente mais altos com as operações de paz nos próximos anos. Além disso, porque a operação de paz é um investimento em segurança, os governos deveriam considerar a hipótese de seu financiamento futuro pelos orçamentos nacionais de defesa.

As Nações Unidas deveriam estabelecer um fundo rotativo de reserva bem maior, da ordem de US\$ 400 milhões, financiado por três cotas anuais. O grupo consultivo também seria a favor de uma cota regular para treinamento de operações de paz, no nível que as Nações Unidas considerem apropriado para permitir que seu pessoal e os contingentes militares providos pelos Estados membros melhor se qualifiquem para lidar com as tarefas cada vez mais complexas que lhes são atribuídas.

As Nações Unidas poderiam considerar as vantagens de um orçamento unificado para operações de paz, financiado com uma cota anual.

O Secretário-Geral deveria ser autorizado a empenhar despesas de até 20 por cento da estimativa inicial de custo da operação de paz, em seguida à sua aprovação pelo Conselho de Segurança.

*À exceção dos membros permanentes do Conselho de Segurança, todos os Estados membros com renda **per capita** maior do que a média na Assembléia deveriam ser transferidos para o grupo B dos países desenvolvidos, que paga a mesma cota tanto nas operações de paz quanto no orçamento regular. Essa mudança deveria ser efetuada ao longo de alguns anos.”*

As recomendações do relatório Volcker-Ogata e as propostas do Secretariado assentam-se em premissas altamente questionáveis: (a) a expansão continuada ou talvez até geométrica das operações de paz; (b) o intercâmbio, supostamente livre e em razão unitária, de despesas com defesa nacional e gastos com o custeio de operações de paz que, como vimos, atendem a fins diferentes; (c) a prática de orçamento regular e unificado para atendimento de despesas não-recorrentes e individualizadas; ou (d) a disposição dos Estados membros de ampliar a faixa de arbítrio do Secretário-Geral e, no momento atual, de Boutros Boutros-Ghali. Mas na recomendação acima reproduzida e ao largo do documento, apóia a existência de uma escala diferenciada para a repartição das despesas com operações de paz entre os Estados membros, baseada nos quatro grupos existentes cuja composição propõe ajustar pelo critério da renda **per capita** comparada.

As características da escala **ad hoc** que se mantém desde 1973 e a própria existência de uma escala especial são, por óbvias razões, o

alvo principal dos EUA e de outros Estados membros. Aqueles porque, com a redução acelerada da cota da Federação Russa, têm ampliada sua parcela no grupo A da escala de operações de paz. Os outros, seja por receio de novo critério para a “socialização das perdas” entre os P5, seja, nos demais casos, por temor a uma graduação ou em reivindicação de uma rebaixamento.

Há, com efeito, desvios importantes na distribuição dos países pelos atuais quatro grupos. Nem todos os países de menor desenvolvimento relativo estão no grupo D, e alguns dos que nele se encontram, conquanto paguem também a cota mínima no orçamento regular, não são países de menor desenvolvimento relativo. Portugal, como até há pouco a Espanha, figura dentre os países em desenvolvimento no grupo C. Acresce que alguns dos países em desenvolvimento – veja-se a recomendação do grupo Volcker-Ogata – apresentam, por sua vez, rendas **per capita** muito superiores à média na Assembléia. E, argumento articulado no relatório⁽²⁷⁾ e retomado por Durch e Blechman⁽²⁸⁾, muitos dos países nos grupos C e D gastam muito mais com seus orçamentos militares do que em contribuições para as operações de paz;

“Em média, no fim dos anos 80, os P5 gastaram cerca de US\$ 2.400,00 em armas para cada dólar que gastaram com operações de paz. Países no grupo B despenderam em média US\$ 750,00 em armas para cada dólar destinado a operações de paz. Mas países no grupo C gastaram,

²⁷ “Financing an Effective United Nations – A Report of the Independent Advisory Group on U.N. Financing”, co-presidido por Shijuro Ogata e Paul Volcker, e patrocinado pela Fundação Ford. Boutros Boutros-Ghali valeu-se, no caso, do mesmo recurso que o levava antes à constituição de outro grupo de notáveis para uma opinião independente sobre a estrutura das Nações Unidas. Em uma e outra oportunidade, não teve avalizadas suas opiniões, nem preenchidas todas as suas expectativas. O relatório do primeiro grupo nunca chegou a circular como documento da Organização e – consta – exemplares da sua versão final teriam sido retirados até a seus autores. O segundo foi formalmente introduzido pelo Secretariado à XLVIII Assembléia-Geral, sem maiores encômios ou fanfarras.

²⁸ Segundo o relatório, à exceção da Rússia (US\$3.714,00), os demais P5 gastariam menos dólares do que o Brasil (US\$ 3.441,00) em defesa nacional por cada dólar contribuído para as operações de paz. A exatidão desses dados poderá ser discutível. Os números, tomados em relação a outras referências, serão, sem dúvida, muito diferentes. O Almirante Mario Cesar Flores, em seu livro “Bases para uma política militar” indica que os orçamentos das forças armadas brasileiras, em seu conjunto, tem se mantido em torno de 0,5 % do PIB e 4 % do orçamento da União. Em termos **per capita**, com os dados do “L’Année Stratégique 1992, de Dunod-Iris, o brasileiro teria pagado, naquele ano, para ter forças armadas um quinto do que pagou cada venezuelano, colombiano ou chileno; um terço do que pagou cada argentino; menos de vinte avos do que pagou cada japonês; e menos de 50 avos do que pagou cada alemão.

em média, US\$ 20.000,00, e países no grupo D US\$ 40.000,00 para cada dólar empregado em operações de paz. Se esses últimos tivessem de contribuir para o custeio das operações de paz nas mesmas bases de suas contribuições para o orçamento regular, a proporção entre gastos militares e com operações de paz nos dois últimos grupos de países cairia de 4.000 por 1 e estaria ainda assim bastante acima da média nos países industrializados desenvolvidos.”

O argumento desconhece que a vizinhança e o **habitat** dos países em desenvolvimento e de menor desenvolvimento tendem a ser mais perigosos. Recusa liminarmente a noção de que fatores políticos e econômicos devam incidir na distribuição das despesas com as operações de paz das Nações Unidas – o denominador da relação proposta. Mas desvela, por outro lado, casos de desequilibrada concentração de despesas de defesa em alguns dos países de menor desenvolvimento relativo e em desenvolvimento. Sem dúvida, produzirá sempre efeito certo sobre os contribuintes dos países de maior desenvolvimento que já pareciam viver, antes mesmo do argumento, na convicção de que seriam mais desafortunados e onerados que seus contrapartes no mundo em desenvolvimento.

Há outras réguas em que medir os gastos das operações de paz. O relatório Volcker-Ogata afirma que as despesas no orçamento regular e nas operações de paz das Nações Unidas em 1992 foram inferiores ao custo de dois bombardeiros “Stealth” ou da operação anual do Departamento de Polícia e do Corpo de Bombeiros da cidade de Nova York. Já Alexander Kislov, Indar Rikhye e Brian Urquhart, na qualidade de co-presidentes de seminário promovido, em 1990, pela International Peace Academy sobre as visões americana, soviética e do terceiro mundo sobre as operações de paz⁽²⁹⁾, acentuaram que todas as cotas dos EUA para o custeio da missão na Namíbia equivaliam a 4% dos gastos anuais com a manutenção de uma divisão do exército norte-americano, e concluíram pela “vantagem comparativa da intervenção por terceira parte”. E como todos esses dados são, na verdade, muito expressivos, amplia-se, assim, o engano de imaginar que investimentos em defesa nacional e em operações multinacionais de paz sejam livremente intercambiáveis.

²⁹William J. Durch e Barry M. Blechman, “Keeping the Peace: The United Nations in the Emerging World Order”, pág. 58.

Os problemas no fluxo financeiro acentuam a consciência da progressão ascendente de gastos. Com ela, ganha corpo a idéia de fixarem-se prazos determinados para a execução de uma operação. Os adeptos da instituição de “sun-set clauses” não se mostram muito sensíveis aos riscos potenciais nela encerrados. Como recorda James Jonah⁽³⁰⁾:

“A experiência comprova que, na verdade, é uma decisão sábia combinar esforços de promoção da paz com operações de paz. Mas é preciso ter suficiente cuidado para que uns não dependam dos outros. Contudo, depois que uma operação é autorizada e mobilizada, não é fácil terminá-la se persistem os problemas políticos que se manifestavam no conflito. Retirar uma força de paz nessas circunstâncias deixaria atrás um vácuo que poderia levar a um aumento de tensões e conduzir a novas hostilidades.”

A consequência imediata da reduzida disponibilidade de caixa são os atrasos nos reembolsos aos países que contribuem com contingentes e equipamentos para as operações de paz das Nações Unidas. Mais do que um problema de equidade para os Estados membros ou de crédito para a Organização, esses atrasos, no momento em que a manutenção das atividades depende de uma participação maior dos países em desenvolvimento, podem afetar a própria execução das missões e forças de paz das Nações Unidas, ou contribuir para que voltem a ser um clube fechado. Para tornar mais atraente essa perspectiva, percebem-se já balões de ensaio para o estabelecimento de faixas de reembolso ou mecanismos similares. Com raciocínio inconsútil, Durch e Blechman investem contra os valores uniformes de reembolso de tropas, material e equipamentos⁽³¹⁾:

“O país de mais baixos custos é, portanto, reembolsado em valor superior a 3,5 vezes o que gastou, e o que tem mais altos custos recebe um pouco menos do que um quarto do que efetivamente despendeu. O sistema de reembolso fixo serve, com efeito, para redistribuir recursos para os militares dos países em desenvolvimento, mas sem exigir que esses excedentes sejam

³⁰Alexander Kislov, Indarjit Rikhye e Brian Urquhart, “Chairmen’s Conclusions”, pág. 16.

³¹James O.C. Jonah, “A Review of the United Nations Peacekeeping and Peacemaking Activities in 1988-89: Successes and Limitations”, pág. 49.

investidos, por exemplo, em equipamento ou treinamento que possam ser úteis para as Nações Unidas no futuro.”

A crítica mostra-se muito menos aguda, quando não omissa, em relação à distribuição da demanda gerada pelas operações de paz. *Peacekeeping & International Relations*, publicado pelo Canadian Institute of Strategic Studies, divulga, periodicamente, a realização de feiras e convenções que reúnem fornecedores e participantes canadenses em operações de paz das Nações Unidas. A partir do número de setembro/outubro de 1993, o periódico passará a incluir uma coluna “In the Market” dedicada ao mercado garantido pelo orçamento regular e as operações de paz das Nações Unidas. No orçamento regular, as despesas relacionadas com pessoal, incluídas as rubricas com gastos de natureza previdenciária e as diárias de alimentação e estada, chegam a praticamente 75% do total. Nas operações de paz, as despesas com equipamentos, instalações e material de consumo são maiores. *Peacekeeping & International Relations* calcula, no número citado, que, em 1992, as Nações Unidas terão despendido US\$ 450 milhões em 25 itens como instalações pré-fabricadas, veículos diversos, material de escritório, ou equipamento de informática. Produtos e serviços são contratados pelo Serviço Comercial de Compras e de Transporte, dividido nas seções de aquisições para as sedes das Nações Unidas e das Comissões Regionais, e as missões no campo⁽³²⁾.

– a “economia de operação de paz”

A “economia de operação de paz”, se assim pudermos designar a demanda por bens e serviços que, direta ou indiretamente, determina, no país anfitrião, a execução de uma missão de observação ou força de paz das Nações Unidas adquire, naturalmente, ampliado impacto sobre a economia local, o mais das vezes desarrumada ou destroçada, mesmo, no rastro do conflito. Sem falar que, com freqüência, o subdesenvolvimento, tantas vezes associado ou embutido nas causas primeiras da crise, já condenara antes à mínima expressão essa economia local.

³²William J. Durch e Barry M. Blechman, “Keeping the Peace: the United Nations in the Emerging World Order”, páginas 62 a 63.

O efeito dessa “economia de operação de paz” pode terminar por refletir-se também na evolução da própria operação, condicionando-lhe o desdobramento e a suspensão. Nesse sentido, pode produzir não só conseqüências econômicas, mas inflectir-se igualmente sobre o quadro político em que a operação se inscreve. Alguns desses aspectos menos encontrados em trabalhos sobre as operações de paz foram explorados pela antropóloga Marianne Heiberg⁽³³⁾ em uma investigação sobre os efeitos da presença da UNIFIL no sul do Líbano.

Região das mais pobres, experimentou uma prosperidade sem precedentes com a conjunção de uma “economia de guerra” com uma “economia de operação de paz”. As milícias empregavam mão-de-obra. Com a proteção representada pela presença da UNIFIL, os expatriados animaram-se a investir na área de origem. Mais mão-de-obra foi empregada, agora pelo setor de construção. A UNIFIL, por sua vez, injetava de US\$ 35 a 45 milhões anuais na área, com compras para os contingentes e pelos contingentes, que geravam outras oportunidades de emprego em segmentos de serviços. Além disso, no caso estudado, os batalhões finlandês e norueguês realizavam, paralelamente, com recursos nacionais, operações de assistência que projetavam também seus efeitos sobre a região que antes contava apenas com agricultura de “cash-cropping”. “Em um amplo espectro os residentes do sul passaram a depender direta ou indiretamente da UNIFIL para sua proteção, influência política e existência econômica.”⁽³⁴⁾

A operação – resume – passou a fazer parte do tecido social e político da região. Para cumprir seu mandato, cuidou, desde o início, de estabelecer um relacionamento operacional efetivo com as lideranças oficiais (os “mouktars” e os prefeitos dos vilarejos). Com recursos superiores, a UNIFIL tornou-se o fator de legitimação em toda a área. Disso valeram-se prefeitos e “mouktars” para ampliarem seu poder de corte clientelista. Aqui, como em suas intervenções para proteger a população civil e tentar prevenir a escalada do conflito⁽³⁵⁾:

³³ Durch e Blechman identificam alguns produtos e seus fornecedores cativos: veículo de tração nas 4 rodas da Nissan e da Toyota; equipamentos de comunicações da Motorola; instrumentos de visão noturna da Odelph dos Países Baixos; fac-símiles e equipamento de criptografia da Crypto-Zug da Suíça. E justificam a natureza especial do relacionamento: essas empresas assegurariam prioridade absoluta ao atendimento dos pedidos das Nações Unidas, e a constância das fontes de suprimento favoreceria uma desejável padronização.

³⁴ Marianne Heiberg, “Peacekeepers and Local Populations: Some Comments on UNIFIL”.

³⁵ *Ibidem*, pág. 155.

“(...) a UNIFIL com frequência age rapidamente para conter confrontações armadas entre facções políticas locais. Ao fazê-lo, no entanto, a força, até certo ponto, impede também que ocorram reajustes políticos – processo de sintonia fina entre competidores políticos. Essa é uma das muitas razões por que a constelação de forças presente no sul não corresponda por vezes aos recursos políticos e militares que essas forças controlam efetivamente.”

Estruturas organizadas e dotadas de recursos, em um meio em que o desenvolvimento institucional, a par do político e do econômico, terá sido sempre incipiente ou haverá se desarticulado com o conflito, os contingentes de uma força de paz tendem a constituírem-se, sob diversos aspectos, versões mais novas de capitánias hereditárias. Esse fenômeno é também observado por Marianne Heiberg e por ela expressivamente descrito: “cada batalhão, um reino”. A forma peculiar (por coordenação e por justaposição) em que se exerce, de fato, o comando nas operações de paz das Nações Unidas em muito contribuirá para isso. A antropóloga detém-se, entretanto, em outros fatores que ajudariam a conformar a diversidade que acompanha essa sub-rogação do poder na área de atuação de um contingente. Destaca, assim, as diferenças na experiência: enquanto os irlandeses valiam-se do domínio maior de técnicas de segurança interna, de pouco serviam aos franceses no Líbano as experiências vividas no Vietname e na Argélia. Sublinha diferenças no equipamento e no treinamento básicos. Amplia sua inquirição à diversidade cultural e religiosa. Distingue o peso econômico de cada batalhão e o seu impacto no relacionamento com a população local e com os demais contingentes. Demora-se na investigação dos graus distintos de disciplina e de corrupção observados em cada contingente. O mercado negro de bens e produtos destinados e de propriedade da UNIFIL floresceu, seja pelo corrompimento puro e simples, seja porque, não sendo universal o conceito do que possa ser essencial, há de parecer normal que se disponha daquilo para que, recebido, não se tem utilidade.

– operações de paz e operações de guerra

Berdal⁽³⁶⁾ lista os desafios que se oferecem hoje à boa realização das operações de paz das Nações Unidas: (a) empilhamento de tarefas

³⁶ Ibidem, pág. 153.

adicionais a mandatos que nem sempre são claros, sobretudo no que respeita à relação entre objetivos políticos e recursos e meios militares; (b) falta de capacidade de planejamento no Secretariado e limitação de recursos logísticos, particularmente nas etapas iniciais de cada operação; (c) inexistência de um sistema de 24 horas de informação, em Nova York, sobre o andamento das operações e insuficiência de informação e de inteligência disponível, no campo, para o comando da força; (d) falha no estabelecimento de um sistema eficiente de comando e controle no campo da operação; (e) treinamento inadequado das unidades fornecidas por países sem tradição em operações de paz, e escassez de unidades especializadas de engenharia, comunicações e logística; (f) penúria em termos de doutrina comum e insuficiente orientação publicada, especialmente sobre novas atividades, como o apoio à consecução de “objetivos humanitários”; (g) falta de mobilidade no terreno e menor atenção aos aspectos relacionados com a proteção da força; (h) insuficiente delegação de autoridades financeira e administrativa para o comando no campo; (i) falta de recursos para transporte e operações aéreas de vigilância, reconhecimento e execução de tarefas de busca e salvamento; e (j) falha na exploração de novas tecnologias, mediante uso de equipamentos de comunicação táctica por satélite ou de detecção e vigilância eletrônicas.

Todos e cada um desses fatores, que já haviam sido antes resenhados, têm implicações na crise que se crê poder já identificar na execução das operações de paz das Nações Unidas. A medida última do êxito ou fracasso dessas operações e a percepção de suas insuficiências dependerão, no entanto, largamente das expectativas e das intenções dos Estados membros com relação às missões e forças estabelecidas pela Organização.

Edward Luck e Toby Gati observam⁽³⁷⁾:

“Se, tendo mudado, o ambiente internacional desperta hoje a esperança de que o poder da comunidade internacional possa proteger o fraco contra o forte, como originalmente pretendido na Carta das Nações Unidas, ele também acende preocupações de que os poderosos procurem impor sua visão de mundo aos mais fracos, sem qualquer consideração pelos princípios da soberania internacional e da não-interferência nos assuntos

³⁷ Mats R. Berdal, “Whither UN Peacekeeping?”, páginas 26 a 50.

*internos que estão também consagrados na Carta das Nações Unidas. A ambivalência de muitos estados em relação a uma Nações Unidas mais forte está associada com a apreensão com uma **pax americana**, ainda que centrada nas Nações Unidas, sem o contrapeso soviético.”*

O caráter crescentemente intrusivo de determinadas decisões do Conselho de Segurança (referências já foram feitas, nesse sentido, ao trabalho da UNSCOM e à presença dos Guardas das Nações Unidas no norte do Iraque), ainda que tomadas em contextos específicos e a título excepcional, que não poderiam, ou não deveriam, em princípio constituir precedentes, justifica desconfianças, ou, no mínimo, alimenta a permanente atração das teorias conspiratórias.

Berdal acredita que o protagonismo do instrumento, tanto nos círculos acadêmicos quanto nas esferas políticas decisórias gerou uma “crise de expectativas” em torno das operações de paz das Nações Unidas. Identifica, ademais, fatores limitadores a um uso generalizado da técnica⁽³⁸⁾:

*“Em primeiro lugar, continua a ser extremamente problemático orquestrar uma operação militar coletiva sob comando e controle das Nações Unidas, sobretudo no contexto de conflitos internos que conflitos étnicos e comunais originam e sustentam. A experiência contemporânea sugere que as Nações Unidas devam considerar mais sistematicamente, no futuro, como autorizar ações com delegação do comando operacional **ad hoc** a um grupo de Estados membros, permitindo ainda ao Conselho de Segurança manter o controle e a direção estratégica das operações. (...)*

Em segundo lugar, as dificuldades que encontraram as operações de paz das Nações Unidas, em especial durante os anos de 1992 e 1993, derivam não somente da incapacidade das Nações Unidas adaptarem-se a circunstâncias que mudam, mas também refletem diferenças de interesse e limitado consenso entre os Estados membros quanto às prioridades de uma reforma das Nações Unidas.”

À lucidez das constatações de Berdal seguem-se proposições pouco plausíveis. Seria difícil imaginar que os mandatários de uma determinada operação pudessem vir a referir ao Conselho o controle e a orientação sobre sua atuação no campo. Elas indicam, no entanto,

³⁸Edward C. Luck e Toby Trister Gati, “Whose collective security?”, pág. 43.

que, na impossibilidade de alterarem-se, a fundo, o conceito e a prática das operações de paz nas Nações Unidas, diligenciar-se-á complementá-las com um mecanismo distinto que possa parecer conferir legitimidade à intervenção externa, ou erigí-las, contra toda a razão, na base de um sistema internacional de segurança coletiva. Quanto às operações de paz propriamente ditas, as conclusões de Berdal direcionam-se à reafirmação das características tradicionais dessas operações⁽³⁹⁾:

“Embora o contexto das operações de paz das Nações Unidas tenha mudado dramaticamente desde seu aparecimento como forma de intervenção neutra de terceiros (...), as características e condições fundamentais para seu êxito continuam as mesmas. As atividades incluídas na noção de operação de paz multiplicaram-se, e as exigências de coordenação e a necessidade de planejamento antes da mobilização intensificaram-se. Enquanto em algumas novas categorias de operação – e de forma notável no desarmamento de forças paramilitares, unidades privadas e de irregulares – não se possa presumir automaticamente que um acordo entre as principais partes se traduzirá no consentimento dos comandantes locais, a distinção básica entre operações de paz e ações de execução pelo uso da força precisa ser mantida.”

E Berdal arremata, com uma observação sobre o verdadeiro paradigma em que se transforma a UNOSOM II:

“O caso da UNOSOM II destaca ainda mais que as operações de paz, independentemente de serem apenas autorizadas ou também realizadas pelas Nações Unidas, precisam subordinar-se a um processo político de longo prazo e não meramente a pressões imediatas para aliviar o sofrimento humano.”

As receitas para o futuro são – como de hábito – inúmeras e divergentes. Da experiência acumulada por quase cinqüenta anos de operações de paz na Organização, o máximo denominador comum será seguramente o entendimento de que, onde podem ser executadas com os atributos essenciais de uma operação de paz, as missões de observação e as forças de paz das Nações Unidas provaram utilidade e oportunidade. Onde o conflito envolvia interesse direto ou imediato

³⁹ Mats R. Berdal, “Whither UN Peacekeeping?”, páginas 75 a 76.

de potências grandes ou mesmo médias, o recurso sequer foi tentado. Conforme lembra Indar Jit Rikhye⁽⁴⁰⁾, não houve uma operação de paz para a crise dos mísseis em Cuba, nas invasões da Hungria ou da Tchecoslováquia, na esmagadora maioria das intervenções dos EUA na América Central e no Caribe, sem falar na Irlanda do Norte, Islândia, Tibet ou Indochina. Por outro lado, onde o conflito era predominantemente interno, a manutenção da imparcialidade, da neutralidade e das restrições ao uso da força foram, com maior frequência e intensidade, postas à prova.

Todas essas recomendações procuram responder às mesmas perguntas que Luck e Gati se formularam em “Whose Collective Security?”: quem decide, quem executa, quando as Nações Unidas intervêm, e quem paga a conta. A primeira questão, no quadro atual em que está consolidada a prioridade do Conselho, recoloca o tema da composição daquele órgão principal. Reclama, ademais, atenção para as competências específicas que a Assembléia-Geral retém na matéria, a par de sua “competência residual”. Nesse quadrante, dois aspectos serão especialmente importantes: (a) a autoridade para aprovar orçamentos, determinar o pagamento de cotas, dispor sobre a distribuição dos encargos financeiros pelos Estados membros, e promover a melhor identificação prévia de responsabilidades e sua posterior cobrança; e (b) o poder de acordar a definição dos conceitos que devem referir as atividades a serem executadas no contexto das operações de paz, e de regulamentar e delimitar o escopo dessas atividades. O exercício dessas funções “impositiva” e “normativa” será essencial para que a Assembléia possa ter alguma participação em todo o processo, e para que os membros do Conselho de Segurança, permanentes, passageiros ou constantes, tenham de render-se à idéia do exercício do poder por delegação.

– os cruzados do internacionalismo e as forças permanentes

O discurso dos cruzados do internacionalismo pode, a esse respeito, interferir, ainda que limitadamente, na definição do quadro de forças. Já em 1980 o relatório da Comissão Independente sobre os Temas do Desenvolvimento Internacional, presidida por Willy Brandt,

⁴⁰ *Ibidem*, pág. 76.

defendia – como recorda Wiseman⁽⁴¹⁾ – um mecanismo global de manutenção da paz que fortalecesse a atuação das Nações Unidas na manutenção da paz e da segurança internacionais, na suposição de que sua existência poderia liberar recursos dos orçamentos militares para a promoção do desenvolvimento. É recorrente a ilusão de uma fácil apropriação dos “dividendos da paz”, quase tanto quanto a tentação de um sistema de segurança internacional que nos proteja de nossos inimigos.

Nesse tipo de discurso retorna sempre a idéia de que as Nações Unidas sejam algo mais do que uma organização estabelecida por Estados, por definição soberanos, em torno de determinados propósitos e princípios. Alan James, no seu já citado depoimento à Câmara dos Comuns, relembra:

“O autor deseja endossar com toda a força a ênfase dada pelo Secretário-Geral, na sua Agenda para a Paz, ao fato de que as Nações Unidas não podem ser significativamente distinguidas dos seus Estados membros; ao fato de que aquilo que as Nações Unidas podem fazer nas relações internacionais depende quase sempre da cooperação de seus membros envolvidos; e de que tanto em termos políticos quanto de direito a Organização faz bem em respeitar a situação soberana de seus membros (...). As Nações Unidas em nada se parecem com um governo mundial. É portanto irreal e pouco sábio concebê-las como se o fossem.”

Ou Brian Urquhart, ao escrever em sua biografia sobre a protagônica atuação de Hammarskjold em 1957⁽⁴²⁾:

“Ele avançara a passos lentos e relativamente discretos, dedicando a primeira parte de seu mandato a ganhar a confiança dos governos, em especial dos maiores entre eles, o que, por sua vez, levou estes últimos a jogarem sobre as costas [do Secretário-Geral] grande número de problemas para os quais não tinham soluções. Não estou seguro se isso é uma coisa desejável como desenvolvimento de longo prazo das Nações Unidas, porque desperta novamente a velha ilusão de que as Nações Unidas sejam uma espécie de super-governo quando são, de fato, como parece hoje óbvio, somente um tratado respaldado por uma organização administrativa que, por acaso, era dirigida por um homem excepcionalmente capaz.”

⁴¹ Indarjit Rikhye, “Peacekeeping and Peacemaking”.

⁴² Henry Wiseman, “Peacekeeping: The Dynamics of Future Development”.

A conclusão não será tão óbvia nem mesmo hoje, talvez porque a própria Carta seja introduzida em nome dos povos das Nações Unidas, e não dos Estados que a contrataram, o que não deixará de animar aqueles que procuram sustentar que seus verdadeiros sujeitos serão os povos, de conceituação imprecisa⁽⁴³⁾, e não – novamente – os Estados. A verdade é que o próprio Urquhart, para citar um só exemplo, converteu-se, mais recentemente, à idéia da criação de forças permanentes das Nações Unidas, de difícil compatibilização com a definição, na teoria e na prática, das Nações Unidas tal qual antes descrita e circunscrita pelo ex-Subsecretário-Geral.

Em artigo de 10 de junho de 1993⁽⁴⁴⁾, Brian Urquhart argumenta:

“A nova unanimidade do Conselho de Segurança em temas importantes, os confusos conflitos internos com que se defrontam as Nações Unidas, e a natural relutância dos governos em envolverem suas próprias forças em situações violentas em que seu próprio interesse ou segurança não estejam envolvidos – tudo isso aponta fortemente para a necessidade de uma força internacional voluntária altamente treinada, disposta, se necessário, a combater para quebrar o ciclo de violência em estágio inicial em conflitos de baixa intensidade mas perigosos, particularmente aqueles que envolvem milícias e grupos. Isso não é uma idéia nova. Na Agenda para a Paz, o Secretário-Geral Boutros Boutros-Ghali recomendou [a criação de] unidades de ‘peace-enforcement’ dos Estados membros, que pudessem estar ‘disponíveis, de prontidão, e que seriam integradas por efetivos que tivessem se voluntariado para esse serviço.’ (...)

A nova força não seria empregada contra forças militares dos Estados. Seria projetada somente para preencher importante lacuna no arsenal do Conselho de Segurança, dando-lhe a capacidade de apoiar [iniciativas de] diplomacia preventiva com uma medida de imediata imposição da paz. (...)

⁴³Brian Urquhart, “A Life in Peace and War”, pág. 141.

⁴⁴Gidon Gottlieb, no seu livro “Nation against State”, após definir, para os propósitos de seu trabalho, nação e etnia, esbarra nas dificuldades para precisar o entendimento do que seja povo: “A noção aparece muito na literatura e nos textos de direito sobre autodeterminação. Foi largamente usada no período da descolonização no reconhecimento da independência de antigos territórios coloniais de caráter multi-étnico, multi-tribal ou multi-cultural. Aparece também em acordos internacionais sobre a proteção internacional dos direitos humanos, notadamente nos Convênios Internacionais sobre Direitos Cívicos e Políticos e sobre Direitos Econômicos e Sociais. Esses tratados e as resoluções das Nações Unidas que mencionam a palavra ‘povo’ evitaram cuidadosamente dar-lhe um sentido definido. Mas, como veremos, a prática da comunidade internacional tem sido a de dar a essa noção uma conotação antes territorial do que étnica ou mesmo cultural.”, páginas xii a xiii.

A idéia certamente despertará, pelo menos em algumas cabeças, o espectro da supra-nacionalidade que já assombrou a idéia de um exército, em prontidão, das Nações Unidas. Se, contudo, essa força somente puder ser mobilizada com a autoridade do Conselho de Segurança, estará garantido o necessário grau de seu controle pelos governos membros. As principais diferenças em relação à operação de paz estarão no papel, na natureza voluntária e na disponibilidade imediata da força.

Assoma, inevitavelmente, a questão das despesas. Como referência preliminar, estimou-se em algum lugar que uma força de infantaria leve com 5.000 efetivos exigiria para sua manutenção e equipamento US\$ 380 milhões anuais, se fosse possível obter, abaixo de custo, equipamento excedente dos governos.”

A “legião estrangeira” proposta por Urquhart procura responder à segunda questão (quem executa a intervenção) e ser uma alternativa para as “operações delegadas”, preferidas por Berdal e outros, na suplementação das operações de paz tradicionais. Há muitas outras variações em torno do tema. John Roper⁽⁴⁵⁾ imagina uma progressão que começa com as operações de paz tradicionais, e despacha em seguida os “guardas suíços” da Organização (quatro a cinco batalhões de infantaria postos permanentemente à disposição das Nações Unidas para o exercício da mobilização preventiva). Segue, se necessário, com forças de mobilização rápida, dimensionadas como brigadas de aproximadamente 5.000 efetivos, cedidas pelos Estados membros nos termos do Art. 43 da Carta, e, para um final de glória, chega ao lançamento de operações inspiradas na Guerra do Golfo.

Vale lembrar que o entusiasmo pelo exercício de intervenções pelas Nações Unidas ou em seu nome reponta episodicamente. Em sua biografia, o mesmo Brian Urquhart recapitula os cuidados que teria inspirado o êxito da UNEF I a Hammarskjold. Em 1959, John Foster Dulles e o Congresso americano cogitavam do estabelecimento “de uma força permanente das Nações Unidas” e o Secretário-Geral respondia, evocando as restrições legais impostas à Organização pela soberania nacional e a necessidade de consentimento e cooperação do Estado anfitrião⁽⁴⁶⁾:

⁴⁵ Brian Urquhart, “Needed – A UN Volunteer Military Force”.

⁴⁶ John Roper, “A Wider Range of Tasks”.

“Nosso enfoque para o problema é guiado pelo respeito estrito às regras da Carta. É inteiramente pragmático em sua natureza. Não envolve, sequer por implicação, a criação de novas obrigações dos Estados membros. Ele não afeta, nem procura de nenhuma forma afetar a competência dos órgãos das Nações Unidas ou sua inter-relação nos termos da Carta. Ele não intenta congelar um padrão de ação, nem deveria ensejar arranjos conducentes ao uso prematuro ou impróprio de meios semelhantes no futuro. Ele não pressupõe, em nenhuma circunstância, o estabelecimento de normas de direito obrigatórias. Mas ele cria – assim espero – um grau de preparo para ação que venha mais tarde a ser julgada necessária, na medida em que nossa experiência prévia possa ser utilizada em aplicação mais geral.”

O próprio Urquhart, dez anos antes⁽⁴⁷⁾, afastava, nos seguintes termos, a hipótese de constituírem-se forças permanentes das Nações Unidas:

“O fato é que, com os presentes arranjos políticos, constitucionais, administrativos e orçamentários das Nações Unidas, é impossível para a Organização manter esquemas permanentes. A manutenção de uma força permanente internacional, que foi tão entusiasticamente defendida há muito, deixou de ser agora uma possibilidade prática, se é que chegou a sê-lo algum dia, simplesmente por causa das implicações políticas da existência de uma força dessa natureza em termos da autoridade das Nações Unidas e da soberania nacional. Devemos portanto conviver com o fato de que teremos de improvisar e de que cada operação de paz tem de ser modelada à mão para o caso em questão.

Provavelmente não será possível tampouco no futuro previsível aprontar uma força permanente que esteja pronta a realizar qualquer tarefa de manutenção da paz. Sem entrar em outras considerações, aspectos relacionados com a composição geográfica tornariam isso impossível. Não chegamos ainda, infelizmente, ao ponto em que todos os governos aceitariam a idéia de que qualquer operação das Nações Unidas, executada com pessoal de qualquer nacionalidade, é completamente imparcial e objetiva. E isso é particularmente verdadeiro no campo militar.”

⁴⁷Brian Urquhart, “A Life in Peace and War”, páginas 137 a 138.

E, ainda Urquhart, no autobiográfico “A Life in Peace and War”, questionava, em termos candentes, a possibilidade de uso efetivo e eficaz da força em uma intervenção multinacional⁽⁴⁸⁾:

“Embora os comandantes militares muitas vezes o desejem, sempre me opus fortemente a que as operações de paz das Nações Unidas tivessem armas pesadas ou de ataque. A verdadeira força da operação de paz reside não em sua capacidade de usar a força, mas precisamente no seu não uso da força e, dessa forma, em sua manutenção fora do conflito, preservados sua posição e prestígio únicos. No momento em que uma operação de paz começa matando gente, ela se torna parte do conflito que supostamente estaria controlando, e, conseqüentemente, parte do problema. Ela perde a única qualidade que a distingue das pessoas com que está lidando, e em relação às quais deveria estar em posição de superioridade. Foi isso que nos aconteceu, por breve tempo, em Catanga, em setembro de 1961, e, tragicamente, mais de vinte anos mais tarde, à força multinacional patrocinada pelos Estados Unidos em Beirute.

Uma força de paz nunca pode usar a força irrestritamente, e no momento em que entra em combate, governos e a imprensa virão rapidamente a manietá-la, atando-lhe as mãos às costas. Isso aconteceu em Catanga em setembro de 1961 e estava por acontecer novamente. Muito embora em Catanga tivéssemos sido autorizados pelo Conselho de Segurança a usar a força para lidar com mercenários e impedir a guerra civil, nossa capacidade efetiva de fazê-lo era extremamente limitada.”

– o “fardo do homem branco” e as “desordens do Terceiro Mundo”

As respostas à terceira questão, sobre as circunstâncias em que se imporia a intervenção das Nações Unidas, não são menos divergentes. O estudo “The Common Defense – Peace and Security in a Changing World”, editado pela United Nations Association/United States of America sustenta, por exemplo, que, com o fim da bipolarização ideológica e de poder, os países do Terceiro Mundo teriam perdido muito de seu significado geopolítico. Mais do que nunca seria preciso poder contar, então, com mecanismos eficientes para tratar das “desordens do Terceiro Mundo”. “Essas dores de cabeça devem ser

⁴⁸ Brian Urquhart, “Peacekeeping: A View from the Operational Center”.

deixadas agora às organizações regionais e talvez às Nações Unidas, com sua ainda não desenvolvida capacidade no campo da segurança.”⁽⁴⁹⁾

Acrescente-se que essas “desordens do Terceiro Mundo”, em que as Nações Unidas poderiam desenvolver sua vocação ainda não preenchida de guardiã da ordem internacional, são observadas ao mesmo tempo em que parece ressurgir, repaginado, o “fardo do homem branco”. Não deixa de ser, nesse sentido, alarmante que personalidades com projeção e público internacionais assumam abertamente posições que seriam, no mínimo, “politicamente incorretas”. Esse o caso de John Le Carré, campeão de “best-sellers”, ao dizer em entrevista publicada na revista *Time*, na edição norte-americana de 5 de julho de 1993, como via o final da guerra fria:

“– Sim, fiquei emocionado. Parte de minha atual indignação decorre do fato de que quero que o mundo seja um lugar melhor agora. Penso que os norte-americanos têm a energia, a experiência e o direito de conduzir uma cruzada altruísta. Penso que seja totalmente incorreto do ponto de vista político sugerir isso, mas impõe-se para nós um novo período de colonialismo branco altruísta.”

O novelista, que ganhou nome e fortuna com as intrigas e guerrilhas dos serviços de espionagem na guerra fria, não está sozinho, nem foi particularmente audacioso. O suplemento de domingo do *New York Times* publicara, pouco antes, longo artigo de Paul Johnson com o sugestivo título “O colonialismo voltou – e não chegou cedo”:

“Por sorte, as potências civilizadas não precisam ficar presas nas areias movediças do velho colonialismo, porque têm o exemplo do sistema de tutela ante elas. O Conselho de Segurança poderia entregar um território onde a autoridade tivesse sido irremediavelmente quebrada a um ou mais administradores sob regime de tutela. (...) Há uma questão moral em jogo: o mundo civilizado tem a missão de ir até esses lugares desesperados e governá-los.

Por mundo civilizado, deveríamos ao fim incluir entre os potenciais administradores não somente a Alemanha e o Japão, que serão em breve elegíveis para lugares permanentes no Conselho de Segurança, mas

⁴⁹Brian Urquhart, “A Life in Peace and War”, páginas 178 a 179.

também países como Cingapura, que já mostraram ser modelos de administração pública. Rússia, China e Índia deverão subseqüentemente desempenhar sua parte – uma forma de acostumá-los às responsabilidades globais que lhes impõem suas dimensões e números. (...) É, assim, importante que os primeiros projetos-piloto sejam cuidadosamente escolhidos, e que seus administradores sejam experientes. A Somália é uma escolha óbvia. Também o são a Libéria e talvez o Haiti. O Zaire, onde a tirania de Mobutu que desmorona, será seguida da anarquia, é outro candidato, assim como Angola e Moçambique.”

– o “pandemônio étnico”

Não faltarão, portanto, projetos e funções que se poderá querer atribuir às Nações Unidas. Outro campo em que já vêm sendo utilizadas é o da administração dos problemas étnicos não resolvidos e, quiçá, insolúveis. Gottlieb, socorrendo-se volta e meia do “Nations and Nationalism Since 1780”, de Hobsbawn, define etnia como laços de sangue, parentesco, origem e descendência comuns, e, circularmente, a nação como o conjunto suficientemente grande de pessoas que se vêem como membros de uma nação. Adam Roberts, na introdução do livro de Moynihan, parte de semelhante divisor-de-águas para investigar nas etnias o sentido de vulnerabilidade comum, gatilho de recentes e dramáticas rupturas da estabilidade na antiga Iugoslávia e alhures⁽⁵⁰⁾:

“O que exatamente é a ‘etnicidade’ que tem a ver com o assunto desse livro? Como se relaciona ela com o fenômeno distinto, e que se lhe superpõe, do nacionalismo? (...) O termo ‘etnicidade’ sugere facilmente que os critérios que dizem respeito a raça e a língua sejam decisivos na determinação da identidade do grupo. Contudo (...) na Irlanda do Norte (...) na Iugoslávia. Nesses casos, o que mantém um grupo junto, separa-o dos outros, e decisivamente leva-o à ação, não é simplesmente (e talvez de nenhuma forma) língua, ou religião, ou cor da pele, mas também um sentimento de vulnerabilidade comum: a história passada e a experiência presente ensinam quais os inimigos e os amigos de cada um. A segurança é, por conseguinte, um fator maior para a identidade.”

⁵⁰Jeffrey Laurenti, “The Common Defense: Peace and Security in a Changing World”, pág. 2.

Moynihan, Senador democrata pelo Estado de Nova York e ex-Representante Permanente de seu país junto às Nações Unidas, acredita existir uma contradição insuperável entre os princípios da autodeterminação e da integridade territorial dos Estados, ambos recolhidos pela Carta. Essa contradição teria sido apenas aguçada pela resolução 1514, de 1960, com que a Assembléia-Geral adotou a Declaração sobre a Concessão de Independência aos Países e Territórios Coloniais. “Essencialmente, é ilegal ajudar movimentos secessionistas ou insurgentes, mas é igualmente ilegal usar a força para impedir a ‘autodeterminação’.”

Adam Roberts, na mencionada introdução ao “Pandaemonium, Ethnicity in International Politics”, elabora sobre as circunstâncias e o tema⁽⁵¹⁾:

“O restolho dos impérios é quase sempre violento. Quando estruturas familiares, mesmo que não-amadas, desmoronam, novos estados emergem – com freqüência sem que tenham sistemas políticos legítimos e fronteiras legitimadas. (...) O poder da política de etnias, a revivescência de antigos antagonismos étnicos, a impossibilidade de satisfazer reivindicações concorrentes por autodeterminação – esses são uma grande parte das razões para a luta, os cercos e as crueldades que se seguiram. A desordem na antiga URSS e na ex-Iugoslávia tem sido, a esse respeito, ainda maior do que a que se seguiu às grandes descolonizações européias no período posterior a 1945: desta vez, muitas das entidades sucessoras demonstraram quase imediatamente sinais de desagregação.”

Roberts lamenta que a proeminência do nacionalismo possa ter dolorosos subprodutos, mas acredita que a força do nacionalismo, entronizada pelo menos em boa parte do mundo, tem seu mérito porque é a resposta “a problemas reais e à experiência dos arranjos imperiais”. Gottlieb inscreve essa eminência em contexto distinto⁽⁵²⁾:

“Paradoxalmente, a luta pela criação de novos estados tem lugar ao mesmo tempo em que estados mais antigos evoluem para associações mais largas e quando a própria noção de estado perdeu substância. Ambos os fenômenos são aspectos da erosão da soberania dos estados:”

⁵¹ Adam Roberts, “Foreword” de “Pandaemonium”, de Daniel Patrick Moynihan, pág. ix.

⁵² Ibidem, pág. viii.

uma erosão que reflete a utilidade declinante das fronteiras na era da tecnologia de mísseis e do fluxo incontido de idéias e de capital. Assim, sérvios, croatas, bósnios muçulmanos, armênios, azerbaijanos, abecásios, georgianos, sikhs, curdos e palestinos consomem-se hoje em guerras cruéis para concretizarem aspirações nacionais. Essas são nações que não advêm diretamente dos velhos impérios coloniais do ocidente. Sua aparição é um aspecto das transformações do sistema mundial como um todo.”

Gottlieb teme que o “enfoque territorial” não permita a superação de todos os problemas dessa natureza na agenda internacional. Faz reservas quanto à efetividade das alternativas de caráter basicamente jurídico, como a proteção internacional dos direitos humanos e a criação de regimes de direitos especiais para as minorias. O “New Approach to Ethnic Conflicts and the Decline of Sovereignty”, que serve de subtítulo a seu livro “Nation Against State”, seria uma fórmula compósita em que “estados mais nações” interagiriam no plano internacional. Para ser implementada, a fórmula exigiria, como suas alternativas, a vontade política das partes em acordar suas controvérsias.

– o imperativo humanitário e a defesa da democracia

Na administração das “desordens do Terceiro Mundo”, na exportação de modelos políticos, econômicos e administrativos, ou na contenção dos demônios que se deixam atrair à celebração de um “pandemônio” étnico, importará, acima de tudo – sustentam muitos – pôr as operações das Nações Unidas na linha de frente da promoção e da garantia dos direitos humanos. No parágrafo 17 da Agenda para a Paz, Boutros Boutros-Ghali decreta o fim da soberania absoluta e exclusiva – uma teoria que “nunca teve correspondência na realidade”⁽⁵³⁾; e no 19 afirma que “a universalização da vida contemporânea exige em primeiro lugar identidades sólidas e liberdades fundamentais. Não se pode permitir que a soberania, a integridade territorial e a independência dos Estados dentro do sistema internacional estabelecido, e o princípio da autodeterminação dos povos – todos de grande valor e importância – trabalhem uns contra os outros no período que se avizinha.”

⁵³ Gidon Gottlieb, “Nation against State”, pág. 1.

O imperativo do respeito aos direitos fundamentais escora toda a estruturação do alegado “direito de intervir”: para muitos, a obrigação impostergável que propõem assumir com a mesma dedicação e resignação com que enfrentaram, ou se dispõem ainda a suportar, o “fardo do homem branco” em sua sina e missão civilizadora; para outros tantos, uma clara vocação a mais a ser exercitada pelas Nações Unidas. Preocupação de fundo pragmático poderá, no entanto, reduzir no caso a extensão do possível mandato. A reflexão é do Senador Moynihan, debruçado sobre um futuro mapa do mundo colorido por estados novos e – teme – precários até mesmo sob o aspecto étnico a partir do qual se tenciona hoje formá-los⁽⁵⁴⁾:

“Será também necessário que os Estados Unidos e, igualmente, as democracias da Europa Ocidental reconsiderem o que Reinhold Niebuhr chamou, uma vez, ‘O Mito da Universalidade Democrática’, a idéia que a democracia é uma ‘opção universal para todas as nações’. Os direitos civis precederam os direitos políticos no Ocidente, e isso poderá ser o máximo que se possa esperar em muitos dos novos estados. (...) Sistemas estratificados de governo, o federalismo que seja quando apropriado, são claramente uma necessidade se alguma ordem tiver de surgir da confusão próxima.”

O Ministro Mário César Flores⁽⁵⁵⁾ comenta:

“Por ora, o desrespeito aos direitos humanos e os chamados ‘crimes contra a cidadania’, caracterizados pelo afastamento dos princípios democráticos, só estão na vanguarda das razões capazes de justificar intervenções quando comprometem interesses importantes das grandes potências ou atingem níveis intoleráveis no que concerne à ameaça generalizada à vida humana, como foi o caso recente da Somália.”

⁵⁴“A pedra fundamental deste trabalho é e precisa continuar a ser o Estado. Respeito por sua soberania e integridade fundamentais é crucial para qualquer progresso internacional comum [a todos]. Todavia o tempo da soberania absoluta e exclusiva passou; sua teoria nunca foi constatada na realidade. É a tarefa das lideranças dos Estados de hoje entender isso e encontrar um equilíbrio entre as necessidades de uma boa governança interna e as exigências de um mundo cada vez mais interdependente. Comércio, comunicações e assuntos ambientais transcendem fronteiras administrativas; mas é no interior dessas fronteiras que os indivíduos desenvolvem a primeira dimensão de suas vidas econômicas, políticas e sociais. As Nações Unidas não fecharam sua porta. Contudo se todos grupos étnicos, religiosos ou lingüísticos reclamarem condição de estado, não haveria limite à fragmentação, e a paz, a segurança e o bem-estar econômico para todos tornar-se-ia ainda mais difícil de alcançar.”

⁵⁵Daniel Patrick Moynihan, “Pandaemonium: Ethnicity in International Politics”, pág. 168.

E lembra que, como sempre, onde se percebe ou imagine haver maiores problemas de segurança para a realização de uma intervenção, maior será também a margem de tolerância e negociação. No caso dos direitos democráticos – argumenta – “(...) nenhuma grande potência colocará em alto risco a vida de seus militares apenas por princípios de política democrática (...)”.

De qualquer modo, em sua forma tradicional, as operações de paz poderão e deverão continuar a ser utilizadas pelas Nações Unidas como instrumento por excelência para administração de conflitos. No seu depoimento à Câmara dos Comuns, Alan James professa a convicção de que as operações de paz seguirão sendo a principal modalidade de contribuição das Nações Unidas para a manutenção da paz internacional. Mas adverte que a operação de paz não pode fazer tábua rasa das características políticas do contexto em que é mobilizada. Sem as condições políticas propícias, ela será de pouca utilidade na estabilização ou na solução dos conflitos.

Nada no raciocínio elimina a hipótese de que outras modalidades de intervenção multinacional sejam incessantemente propostas ou experimentadas. Nem a promoção da paz, nem a operação da paz serão sempre bem sucedidas, e, ademais, novos mandatos podem ser sempre sugeridos. A resultante do jogo de pressões políticas no Conselho e também na Assembléia tem sua própria dinâmica. Como o remédio da afluência e do desenvolvimento econômico e social, que sempre deu bons resultados, resulta escasso, inacessível ou simplesmente esquecido, tende a crescer a necessidade de ação. No âmbito das Nações Unidas, fora dos domínios dos Capítulos VI e VI 1/2, há apenas as alternativas da tentativa de execução, da cooperação regional ou das sanções.

– as sanções econômicas

Pode parecer surpreendente que, desde a adoção da Carta, contem-se pelos dedos os casos de sanções de caráter mandatário adotadas pelo Conselho nos termos do Art. 41 da Carta⁽⁵⁶⁾. Afinal, os conflitos, no mesmo período, têm de ser contados em outra escala. As “alternativas pacíficas” cobrem amplo leque de possibilidades: interrupção parcial ou total de relações econômicas; dos transportes ferroviários, marítimos, fluviais e aéreos; dos serviços de comunicações

⁵⁶Mario Cesar Flores, “O papel da coerção militar nas próximas décadas”, páginas 60 a 61.

postais, telegráficas, por rádio, etc; ou o rompimento de relações diplomáticas.

Conquanto “pacíficas”, muitas dessas medidas podem implicar restrições concretas a interesses nacionais de ordem comercial e econômica, e sua aplicação tem determinado perdas, muitas vezes pesadas, a interesses de terceiras partes inocentes. Sem lugar a dúvida, a prática mais extensa de sanções, a partir de 1991, veio comprovar que sua execução determina interrupções e desvios nos fluxos de comércio internacional. Revelou, por outro lado, o quanto se está longe de conseguir dar uma dimensão concreta, seja em termos políticos, seja em termos de cooperação econômica internacional, às consultas previstas no Art. 50 da Carta para viabilizar, em princípio, o encaminhamento de soluções para problemas econômicos especiais causados pela aplicação de sanções.

A experiência, curta mas intensiva, com a administração das sanções indica também que seu efeito, nos territórios dos países sancionados, se faz sentir mais rápida e pesadamente sobre os segmentos mais vulneráveis da população: os velhos, as crianças, os inválidos, os incapazes, as minorias discriminadas, e os demais grupos que mais careçam de assistência. Em pouco tempo, muito antes dos governos sancionados “acusarem o golpe” e voltarem à mesa de negociações, decidirem-se por concessões, ou simplesmente sucumbirem, esses segmentos já estarão vivendo um “desastre” ou “tragédia” humanitária.

Infelizmente, tendem a ser tomados como reféns pelos dois lados. Os governos sancionados pretendem, não raro, usar os efeitos das sanções como a prova irrefutável da conspiração internacional que estaria vitimando sua população. A comunidade internacional, ou melhor, alguns dos países mais ativos na promoção das sanções, entendem, por sua vez, que a responsabilidade da crise humanitária assiste exclusivamente aos governos sancionados, na medida em que estariam desviando os recursos ainda existentes para outros fins, como a manutenção da máquina de guerra, ou distribuindo-os de forma desigual.

– a cooperação com organizações regionais

A experiência na exploração das formas de cooperação entrevistas no Capítulo VIII da Carta, entre as Nações Unidas e as

organizações regionais, é ainda menor. Tem-se no passado a justaposição da DOMREP e da Força Interamericana de Paz na República Dominicana. Vive-se, há menos tempo, o acompanhamento paralelo da crise haitiana pela Organização dos Estados Americanos e as Nações Unidas. Conquanto ambas tenham escolhido Dante Caputo para representá-las simultaneamente, e a despeito do empenho de países como o Brasil para mantê-las igualmente presentes e atuantes nos esforços comuns para o encaminhamento de uma solução, não há como negar que a coordenação e a interação não têm sido modelarmente harmônicas, em grande parte porque a relação entre os secretariados nem sempre pôde ser descrita como escorreita.

As primeiras iniciativas de coordenação no campo entre missões de observação das Nações Unidas e missões ou forças de paz da Organização da Unidade Africana, ou de alguns de seus mecanismos sub-regionais, são muito recentes para que se possa melhor avaliá-las. A desigualdade em recursos e experiência não autoriza, à primeira vista, projeções marcadamente otimistas. Cabe acompanhar a evolução das atividades das operações simultâneas e complementares na Libéria, Ruanda, e , talvez também em futuro próximo, no Burundi.

A cooperação com sistemas coletivos de segurança (Organização do Tratado do Atlântico Norte – OTAN) e outros mecanismos regionais e sub-regionais (Conferência de Segurança e Cooperação Européia – CSCE – e União da Europa Ocidental – WEU) vem sendo, igualmente, ensaiada no quadro das atividades das Forças de Proteção das Nações Unidas na antiga Iugoslávia e no marco da implementação das sanções contra a República Federal da Iugoslávia. As resoluções sobre sanções apelam usualmente, por sinal, à cooperação dos Estados membros, diretamente ou por intermédio de grupos de países ou organismos sub-regionais e regionais, para sua implementação.

Diferenças nos termos de referência entre as organizações ou mecanismos envolvidos persistirão, no entanto, como empecilhos, maiores ou menores, à prática do Capítulo VIII da Carta. No plano operacional, a natureza distinta dos sistemas de segurança coletiva exigirá, por exemplo, esforços adicionais para sua inserção em uma operação de paz de corte tradicional. No político – e novamente nos limites de um só exemplo – a opção pela democracia no âmbito da OEA e o pluralismo a que refere a Carta das Nações Unidas impõem a percepção clara das diferenças constitucionais e o cuidado para com suas conseqüências e implicações.

Tendo inquirido sobre a natureza dessa modalidade de intervenção pacífica e consentida, hoje conhecida como operação de paz, percorrido alguns de seus antecedentes e colaterais mais recentes, e repassado algumas das características de que se revestiram essas operações nas Nações Unidas, resulta fortalecida a convicção de que o uso excessivo e a utilização indiscriminada terão demonstrado que as operações de paz somente podem vir a ser instrumentos, secundários mas eficazes, da promoção da paz enquanto forem observados fatores essenciais em sua definição já clássica, e na medida em que as partes em conflito prefiram-na ao conflito e não consigam tirar vantagens unilaterais da presença da operação no terreno. A crise ou fadiga que nelas já se identifica, e que outros talvez apenas pressintam ou mesmo ignorem, refletirá distorções e experimentos frustrados. Não parece, porém, de nenhuma forma, indicar que essa modalidade de intervenção multilateral, solicitada e consentida pelas partes em um conflito, tenha perdido serventia.

Em artigo publicado no *New York Times*⁽⁵⁷⁾ lembra que em 1987 as Nações Unidas administravam 5 operações de paz, com 10.000 homens e despesas da ordem de US\$ 233 milhões. Em fins de 1993, são 18 operações simultâneas, mais de 75.000 efetivos e de US\$ 3 bilhões em gastos anuais estimados⁽⁵⁸⁾. As operações tornaram-se, também, mais complexas. Exigem a realização de tarefas de maior risco militar ou político, da supervisão de eleições ao desarmamento de guerrilheiros. Quando não estão simplesmente associadas a resoluções ou declarações

⁵⁷ Embargos de armas ou sanções mais amplas foram adotadas contra a Rodésia, África do Sul, Iraque, todas as repúblicas no território da antiga Iugoslávia, República Federal da Iugoslávia (Sérvia e Montenegro), Líbia, Somália, Haiti e a UNITA, em Angola.

⁵⁸ Paul Lewis, "Reluctant Peacekeepers: Many U.N. Members Reconsider Role in Conflicts", *The New York Times*, 12 de dezembro de 1993.

⁵⁹ Na verdade, caberia falar em 20 operações, a saber: a UNTSO em Jerusalém e com pessoal cedido também à UNDOF, no Sinai, e à UNIFIL, no Líbano; a UNFICYP em Chipre; a UNIKOM no Iraque e no Kuaite; a UNPROFOR na Croácia, na Bósnia e Herzegovina e na antiga República Iugoslava da Macedônia, a Missão de Observação das Nações Unidas na Geórgia (UNOMIG) e a Missão de Observadores das Nações Unidas no Tajiquistão (UNMOT); o UNMOGIP na Índia e Paquistão, e o Time de Ligação Militar das Nações Unidas no Camboja que sucedeu à UNTAC; a ONUSAL em El Salvador e a Missão das Nações Unidas no Haiti (UNMIH); além da UNOSOM na Somália, a UNOMIL na Libéria, a UNOMUR em Uganda e Ruanda, a UNAMIR em Ruanda, a MINURSO no Saara Ocidental, a UNAVEM II em Angola, a ONUMOZ em Moçambique e a UNOMSA na África do Sul. Pode-se preferir, porém, tratar como uma a UNOMUR e a UNAMIR na qual passou a primeira a circunscrever-se, ou excluir da relação a UNOMSA e a UNMOT integradas, até aqui, por pessoal internacional ou recrutado pelas Nações Unidas especificamente para aquelas missões, ou ainda reconhecer que a UNMIH está no momento suspensa. De qualquer forma, serão ainda quase duas dezenas de operações executadas simultaneamente.

do Conselho que, na prática, demonstrem-se inexecutáveis.

Segundo Paul Lewis, o próprio arquiteto, ou general-mor como talvez mais lhe agrade, da Agenda para a Paz já reconhecera, de público, a nova realidade:

“Estou firmemente comprometido com o conceito da imposição da paz. Ele é essencial para que possamos fortalecer a paz e a segurança internacionais. Mas há uma realidade nova: os Estados membros não estão preparados para esse conceito. Tenho de aceitar a realidade. [Mas] preciso também dar-lhes minha opinião.”

Entrementes – observa Lewis – “alguns países estão trabalhando em silêncio para fortalecer a capacidade das Nações Unidas de realizar operações de paz de uma forma mais efetiva e de garantir, para tanto, o apoio da opinião pública.” As alternativas serão muitas: do regresso à operação de paz clássica que deu às Nações Unidas o prêmio Nobel da Paz e o respeito da comunidade internacional, às operações “por franquia” comercial ou “por procuração” política que não deixarão, seguramente, de suscitar dificuldades e problemas novos.

6. Eles participam, vós participais, nós participamos.

Conjuga-se o verbo participar por muitas razões e em circunstâncias as mais variadas. A participação é, por definição, voluntária e decidida a partir da percepção do interesse nacional. Pode-se afirmar, porém, que, para alguns países e em determinados momentos, essa participação, a exemplo do apontado por Alan James com relação à afiliação às Nações Unidas, assume caráter quase-mandatário. Afinal, as modalidades de interação no sistema internacional compõem e definem também o interesse nacional.

– a Noruega

Vejam-se alguns casos. Johan Jorgen Holst⁽¹⁾ afirma que a participação constante da Noruega em operações de paz assenta-se em umas poucas considerações. Como potência menor, interessa-lhe a preservação de princípios de conduta como a não-aceitação da conquista territorial pela força e o primado do direito sobre o poder das armas. Preocupa-lhe, igualmente, que conflitos possam vir a refletir-se sobre o espaço que ocupa e o meio em que se insere. Avalia, ainda, que um número crescente de estados, particularmente no Terceiro Mundo, não tenham condições de garantir sua segurança “ainda que nos termos os mais provisórios e mínimos”. E estima, por fim, que, nesse quadro, as operações de paz possam desempenhar um papel importante e que as potências menores tenham vantagens comparativas para executá-las.

A participação da Noruega nas operações de paz não seria um substitutivo para a manutenção de “uma prudente defesa nacional”,

¹ Johan Jorgen Holst, “Support and Limitations: Peacekeeping from the Point of View of Troop Contributors”.

mas ensinaria, em certas instâncias, a possibilidade de testar aspectos operacionais daquela doutrina de defesa. Nesse sentido, a participação nas operações de paz daria um dividendo valioso sobretudo para as pequenas e médias potências que, na opinião de Holst, tenderiam sempre a ver conflitos de uma ótica mais abstrata. Acredita portanto que⁽²⁾:

“Uma força de paz opera em um ambiente que, de vários ângulos, é mais realista e complexo do que aquele que se pode simular durante o serviço inicial ou o treinamento de manutenção em um dado país. Ela tem de lidar com desafios diferentes daqueles que se apresentam normalmente às unidades militares, no seu país de origem, em tempos de paz. A liderança é testada de forma mais direta do que é possível fazer em um exército em tempo de paz.(...) A participação nas operações de paz não inclui todas as aptidões requeridas para o estabelecimento de uma defesa nacional, mas acrescenta-lhe um valioso complemento.”

E conclui:

“A participação em operações de paz das Nações Unidas não acrescenta apenas experiência e proficiência militares de considerável valor para o estabelecimento de uma defesa nacional da Noruega. Ela carrega também um entendimento maior da relação entre força militar e estabilidade social, da necessidade de uma proteção básica para que a vida social possa florescer e desenvolver-se. O poder militar não é um fim por si só mas o meio para a consecução de um fim. Acredito que essa relação é mais facilmente compreendida e concreta para os soldados que serviram em operações de paz das Nações Unidas do que para aqueles que não compartilharam essa experiência.”

– o Canadá

Outro país com larga participação nas operações de paz e na economia que essas conformam, o Canadá enumerava já em 1971 os quatro objetivos para sua política nacional de defesa: a segurança do seu território, a defesa da América do Norte em coordenação com os EUA, os compromissos assumidos na OTAN, e o desempenho em

² Ibidem, páginas 122 e 123.

operações de paz. Geoffrey A. H. Pearson⁽³⁾ retrata a evolução do interesse canadense nas operações de paz desde a experiência da Liga das Nações. Segundo ele, também o Canadá via ceticamente a Liga como um mecanismo que terminaria por comprometer a participação do país em conflitos essencialmente europeus, de valor marginal para a segurança do Canadá e sobre o qual os canadenses teriam pequena influência. Por isso, na Liga, opôs-se sempre à adoção de sanções e ao uso da força para punir agressões. A Segunda Guerra Mundial teria, no entanto, destruído as ilusões de que fosse possível ao Canadá deixar de envolver-se com as “conseqüências das rivalidades européias”, e, paralelamente, aumentado sua determinação de não deixar-se comprometer com a reação armada sem que tivesse assegurada participação nos arranjos a que se recorresse para intentar preservar a paz.

Quando ficou evidente que o sistema de segurança coletivo embasado nos Artigos 42 e 43 da Carta das Nações Unidas ficaria no papel, e quando se deu conta de que não teria acesso garantido, nem fácil, ao Conselho de Segurança, o Canadá teria começado a rever, uma vez mais, sua posição. Com um papel secundário na defesa da América do Norte e na OTAN, principiou a explorar as possibilidades que poderiam oferecer-se a uma potência média pela prática das operações de paz no marco das Nações Unidas. Como potência média, o Canadá teria recursos humanos e materiais limitados mas suficientes para permitir uma mobilização relativamente rápida. Poderia, assim, procurar atuar como o intermediário “natural” entre o mundo da Commonwealth e a América, a Ásia, a África e o Caribe. Com o nível de vida do mundo desenvolvido e a experiência recente da passagem de colônia a nação independente, poderia também qualificar-se para ser a interface entre o mundo industrializado e o mundo em desenvolvimento.

Pearson resume⁽⁴⁾:

*“O Canadá encontrou nas Nações Unidas um lugar para afirmar-se, um meio para tirar máximo proveito das oportunidades para o realce do interesse e do **status**. O interesse canadense na capacidade de as Nações Unidas resolverem pacificamente controvérsias já foi indicado: arranjos de segurança coletiva proviriam os meios para exercer influência sobre os*

³ Geoffrey A. H. Pearson, “Canadian Attitudes to Peacekeeping”.

⁴ *Ibidem*, páginas 121 a 122.

aliados maiores e vizinhos poderosos e para ajudar a manter a paz, e as forças armadas do Canadá dariam substância aos objetivos diplomáticos fora da América do Norte onde o papel de parceiro mais novo era inevitável. A OTAN ajudava a satisfazer esses últimos requisitos mas deixava de fora a conexão com a Commonwealth que foi fortemente reforçada pelas novas nações africanas depois de 1960.”

Nesse quadro, a opção pelas Nações Unidas apresentaria vantagens claras sobre mecanismos mais marcadamente **ad hoc** como os praticados na Indochina, e também sobre a alternativa da Commonwealth “onde a experiência nesse tipo de cooperação internacional, embora significativa, era mais limitada”.

A opção – é de regra – tem custos e implicações. No mesmo volume editado pela International Peace Academy, Rod B. Byers⁽⁵⁾, examina a experiência canadense e nela identifica limitações inerentes às operações de paz: todos podem participar mas ninguém teria um controle maior sobre todo o processo e, ainda que no contexto ampliado das Nações Unidas, nem sempre se lograria escapar à sina do “sócio júnior” na empreitada, o que se ilustraria, uma vez mais, na já mencionada divisão das funções logísticas da UNEF II entre o Canadá e a Polônia. As observações datam de 1983. O grau de dependência da UNOSOM às forças norte-americanas na Somália e o fim da guerra fria recomendam sua revisão.

Às mencionadas limitações, Byers junta alguns possíveis efeitos no plano interno de um país com o grau de disponibilidade e de preparação militar do Canadá: (a) operações de paz podem consumir recursos consagrados à defesa nacional e, nesse sentido, serem, em determinadas circunstâncias, complementares mas também concorrentes; e (b) a ética militar das forças armadas no exercício da doutrina de defesa nacional não será necessária nem inteiramente compatível com o meio específico em que se desenvolve uma operação de paz.

– alguns países em desenvolvimento

Países como o Quênia vêm na participação nas operações de paz uma oportunidade de formar e capacitar seus contingentes. Seu aporte financeiro para o custeio das operações de paz está no piso

⁵ Rod B. Byers, “Peacekeeping and Canadian Defense Policy: Ambivalence and Uncertainty”.

mínimo⁽⁶⁾. O custo médio de sua tropa é inferior ao valor do reembolso pelas Nações Unidas. Como esse reembolso está sempre sujeito a atrasos, o país tem de adiantar, inicialmente, recursos para pagamento de seus efetivos, mas a partir dos primeiros recebimentos assegura o treinamento e a formação de tropas a custo zero. Quando da rotação das tropas, feita semestralmente, a unidade que retorna é mantida em sua formação original, e, assim, vão se constituindo as forças armadas do Quênia.

No caso do Uruguai, onde não há conscrição, nem diferenciais tão acentuados de custos, batalhões de oficiais e soldados profissionais foram mobilizados para as operações no Camboja e em Moçambique. O país chegou, dessa forma, a ter, em 1993, 1.770 efetivos a serviço das Nações Unidas. Consideradas as dimensões do Uruguai, de sua população e de suas forças armadas será, seguramente, das participações nacionais mais expressivas. A experiência, na opinião de diplomatas da Missão Permanente uruguaia, seria considerada como muito positiva pelos militares e os políticos orientais. Para os primeiros, representaria uma oportunidade de manutenção de nível de recursos e de exercício de atividades que não teriam de outra forma. Para os últimos, a reafirmação de uma saída profissional para a crise de identidade que as forças armadas daquele país conheceram com o final do regime de exceção e a redemocratização uruguaia.

A experiência argentina não seria muito diferente. Diplomatas da Missão da Argentina mencionam, não raro e informalmente, que, com a rotação das unidades na antiga Iugoslávia, no Kuaite e em Chipre, um quarto dos oficiais argentinos teriam, em breve, servido em operações de paz das Nações Unidas. A afirmação talvez não resista a uma investigação dos números, ainda que se contem em um mesmo universo oficiais e sub-oficiais (para evitar a utilização de conscritos os argentinos procurariam formar seus contingentes basicamente com cabos e sargentos), mas espelha o entusiasmo com que a Chancelaria do vizinho país vê crescer essa participação e, provavelmente, conta com seus possíveis efeitos multiplicadores sobre a interação da Argentina com o sistema internacional.

⁶ Quênia pagava dez dólares em cada milhão aprovado para as operações de paz. O Brasil, US\$ 3.170,00. A China, US\$ 9.360,00. O Reino Unido, US\$ 61.020,00. A França, US\$ 72.930,00. A Federação Russa, US\$ 114.370,00. O Japão, US\$ 124.470,00. Os EUA, US\$ 303.870,00. Com a redução da cota russa na escala do orçamento regular, da qual a de operações de paz é derivada, de 9,41% para 6,10%, a cota dos EUA e, proporcionalmente, a dos demais membros permanentes do Conselho terão de absorver pontos adicionais.

Paquistão e Índia são concorrentes também na participação nas operações de paz das Nações Unidas. Em junho de 1993, o primeiro tinha pouco mais de 6.000 homens, dos quais 4.700 na Somália, e vinha atrás somente da França (8.912 efetivos) na relação dos países que mais contribuía com pessoal para as operações de paz das Nações Unidas. Já a Índia, com trajetória larga e vários comandos exercidos, mesclava, com 2.664 soldados e oficiais, a contribuição de batalhões de infantaria e de unidades de maior especialização.

– os países do leste europeu e os sucessores da URSS

Países do leste europeu, a começar pela Polônia (mais de 1.800 homens), a República Tcheca, a Eslováquia e a Ucrânia, têm aumentado, igualmente, de forma acentuada a sua participação. Aqui também assomará por certo a preocupação em ocupar e dar uma vocação às respectivas forças armadas, na difícil transição e no lento redirecionamento dos chamados dividendos da paz. Questão correlata, já mencionada, reside no óbvio interesse desses países e da Federação Russa em viabilizarem a prática – que não convirá necessariamente ao restante da Assembléia – de outras formas de contribuição em espécie com que poderiam aproveitar seu material excedente e em muitos casos – é de temer-se – superado.

Na mesma linha, cabe atentar para as propostas russas que objetivem o uso da bandeira e das contas das Nações Unidas para legitimar e absorver custos das intervenções promovidas pela Federação nos seus novos limites externos imediatos. A Federação não é – como se viu – a primeira a querer valer-se para esses fins desses recursos, financeiros e políticos, nem será, certamente, essa a última vez que se intentará fazê-lo. A localização das principais zonas de fratura nos nossos dias inspira e justifica, no entanto, redobrada atenção. Lembre-se adicionalmente que a reestruturação do exército vermelho prevê a especialização de numerosos contingentes como “efetivos de operações de paz” e que a idéia de operações “por franquia” ou “por procuração” tem muitos adeptos.

– a França e o Reino Unido

Potências militares e econômicas de peso específico declinante, França e Reino Unido têm se mostrado dispostas a explorar ao máximo

as possibilidades de utilização das operações das Nações Unidas. Têm estado com frequência entre os principais promotores do “peace-enforcement” e pretendido, por vezes, que as operações de paz das Nações Unidas – um instrumento de administração de conflitos – possa constituir ou vir a substituir um verdadeiro sistema de segurança coletiva internacional.

O interesse manifesto desses antigos poderes coloniais em reafirmarem suas áreas de influência na África leva-os, crescentemente, à defesa do estabelecimento de novas operações naquele continente, seja para permitir a retirada das forças de mobilização rápida que despacharam em intervenção bilateral, seja para tentar conter, com a presença das Nações Unidas, a deterioração de uma situação que conte com seu patrocínio ou simpatia. Conquanto esse interesse seja constante e a pseudo-moral da recolonização alcance já – como vimos – as páginas de cadernos de domingo, a repartição da África em anglófonos e francófonos importa competição. Por isso mesmo, a decisiva defesa pela França de uma presença maior das Nações Unidas no Burundi pode ser seguida de restrições, por exemplo, a um maior engajamento da Organização na tragédia da Libéria.

O “efeito CNN” e os altos custos políticos de cada baixa influem, também, decisivamente, na evolução da posição dessas potências. Assim, sem prejuízo do que acima se apontou em relação às operações de paz na África, são igualmente comuns reflexões como a atribuída por Paul Lewis, no já citado artigo de 12 de dezembro de 1993, a Douglas Hurd:

“O Secretário britânico das Relações Exteriores, Douglas Hurd, foi mais além [do que o Presidente Clinton quando disse que para poder dizer sim às Nações Unidas era preciso que estas aprendessem a dizer não] e argumentou que as crises na Bósnia, na Somália, no Sudão e em Angola não são verdadeiras ameaças à paz internacional, mas simplesmente ‘tragédias’ que não requeriam a intervenção das Nações Unidas.”

– o Japão e a Alemanha

Mais do que quaisquer outros, o Japão e a Alemanha estarão, por outro lado, às voltas com a questão da participação quase-compulsória nas operações de paz das Nações Unidas. Quanto menor é a disposição dos EUA, França e Reino Unido (os P3) em expor seus efetivos nacionais a riscos, maior também será sua pressão para que o

vestibular para vagas permanentes no Conselho de Segurança exija mais do que “responsabilidade e confiabilidade políticas” e solvência financeira. No Camboja, em junho de 1993, o Japão chegou a ter 600 homens em unidade formada, 66 monitores policiais e 8 observadores militares. À mesma época, mobilizava igualmente uma unidade de logística, com 53 efetivos, em Moçambique. Já a Alemanha, estava então representada por 55 policiais e uma unidade de 154 homens na UNTAC, além de outra unidade especializada, de 274 efetivos, na Somália. A participação de um e outro nas operações de paz é seguida de perto pela imprensa americana. Críticas ao conforto requintado das instalações das tropas japonesas no Camboja e a alegação de que teriam menor disposição de empreender ações de algum risco foram prontamente rebatidas pela diplomacia daquele país.

– os EUA

Sem dúvida, porém, a questão fundamental para a evolução das operações de paz das Nações Unidas será a posição que os EUA venha a definir em relação a elas, e as condições em que se disponham a conjugar o verbo participar. Em 11 de junho de 1993, com menos de seis meses da Administração Clinton, a Representante Permanente norte-americana junto às Nações Unidas, Embaixadora Madeleine K. Albright, em discurso no Council on Foreign Relations em Nova York, ensaiava esboçar um quadro conceitual a partir do tema para o encontro: “Cooperative Security and the United Nations”. Três fatores impunham urgência nas definições: (a) com o fim da guerra fria, terminaram também os efeitos de restrição e de estabilização do impasse nuclear leste-oeste; (b) como única superpotência restante, principal economia e primeira democracia do mundo, os EUA teriam uma influência maior do que nunca na determinação do papel que caberá às Nações Unidas na manutenção e restauração da paz e da segurança internacionais; e (c) para que os custos com operações de paz sejam aprovados pelo Congresso e a sociedade dos EUA era preciso que ficasse bem claro que “as Nações Unidas servem aos interesses de segurança dos EUA.”

Albright argumentava que a nova Administração, entre o isolacionismo e a hiper-atividade “com conseqüências igualmente nefastas para nós e os outros”, deveria procurar a terceira alternativa na ação multilateral. Essa ação deveria pautar-se pela idéia de uma

comunidade internacional baseada em princípios, formulada a partir de alguns ditames: (a) o dever estratégico de cooperar, exemplificado em ações coletivas como as sanções contra o Iraque, a Líbia ou a República Federal da Iugoslávia; (b) o imperativo da legitimidade política; (c) a injunção necessária da partilha das obrigações; (d) a necessidade imperiosa de mudanças baseadas em princípios; e (e) o imperativo da equidade e da justiça, apanágio das democracias ocidentais.

Nesses quadro e termos, a Administração Clinton deveria:

*“trabalhar com energia para fortalecer a capacidade de as Nações Unidas e outras organizações multilaterais realizarem operações de paz, diplomacia preventiva, **imposição da paz**, e **operações de segurança humanitária e similares** [o grifo é meu].”*

Para tanto, as Nações Unidas teriam de superar a improvisação como prática dominante na execução das operações de paz, e os Estados membros deveriam seguir a recomendação da cúpula de 31 de janeiro de 1992 do Conselho de Segurança e fazerem da participação e do apoio às operações internacionais de manutenção da paz parte de suas políticas nacionais e externas de segurança.

Dirigindo-se à XLVIII Assembléia-Geral das Nações Unidas, em 27 de setembro de 1993, o presidente Clinton afirmava que:

“Responderei da forma a mais direta possível. Os Estados Unidos tencionam manterem-se engajados e liderarem. Não podemos resolver todos os problemas. Mas os Estados Unidos têm de atuar e atuarão como o fulcro para mudança e o pivô para a paz.

Em uma nova era de perigos e oportunidades, nosso propósito dominante é o de expandir e o de reforçar a comunidade mundial baseada em democracias orientadas para o mercado.(...)

Os Estados Unidos acreditam que uma comunidade em expansão de democracias de mercado serve não somente a nossos próprios interesses de segurança, mas promove também as metas consagradas na Carta da Organização e a Declaração Universal dos Direitos do Homem.”

Para acrescentar que, sem uma capacidade maior para resolver conflitos entre nações e no interior das nações, estariam ameaçados o surgimento de instituições livres e o desenvolvimento de regiões inteiras.

Imediatamente antes de Clinton, o Ministro das Relações Exteriores do Brasil evocara, da mesma tribuna, os “3D” (Desarmamento, Desenvolvimento, Descolonização) em que, fazia trinta anos, um de seus ilustres predecessores, o Embaixador Araujo Castro, tinha resumido as tarefas que desafiavam a comunidade internacional, e propusera sua atualização como Democracia, Desenvolvimento e Desarmamento, com seus respectivos desdobramentos nas áreas dos Direitos Humanos, do Meio Ambiente e da Segurança Internacional. A tríade de Clinton resultava distinta: “não-proliferação, solução de conflitos e desenvolvimento sustentável”. Nesses termos que poderão ser também lidos como o desarmamento do próximo, a promoção ou a imposição da paz, e a garantia de um equilíbrio ecológico pela média do desperdício e da carência, a nova administração dos EUA iniciava uma redefinição das posições de seu país e, com destacadas reservas, parecia, nesse contexto, disposta a atribuir papel secundário, mas significativo às operações de paz das Nações Unidas:

“As operações de paz das Nações Unidas oferecem uma nova promessa de solução para os muitos conflitos desta era. Mas minha nação acredita que elas não poderão ser nunca um substituto para nossa própria defesa. A razão pela qual temos apoiado essas missões não é para subcontratar nossa política externa, mas para fortalecer nossa segurança, proteger nossos interesses, e para dividir entre as nações os custos e o esforço da perseguição da paz.”

Para aparelhar as Nações Unidas para executar as operações de paz do século 21, seria necessário resgatá-las do domínio da improvisação e iniciá-las nos rigores da análise política e militar. A par e passo, também o Conselho deveria perseverar no caminho recém iniciado e perguntar, antes de cada voto, se há realmente uma ameaça à paz internacional, se estão claramente definidos os objetivos da missão, e se pode ser antevisto o ponto final na participação das Nações Unidas. Mas além de aprender a dizer não, a Assembléia quase-universal representada nas Nações Unidas deveria repartir melhor também o ônus financeiro da empreitada:

“Trabalharei com o Congresso para assegurar que continuemos a pagar integralmente nossas contas de operações de paz. Mas estou também empenhado em trabalhar com as Nações Unidas para reduzir as cotas de

nossa nação para essas missões. O sistema básico de repartição de despesas não mudou desde 1973. Acredito que nossa cota deveria ser diminuída de forma a refletir o crescimento de outras nações que hoje podem melhor suportar a carga financeira.”

O presidente norte-americano cuidou, portanto, de deixar claro que, das Nações Unidas, no plano imediato, sua Administração desejava obter, ademais da criação das figuras de um Inspetor-Geral e de um Alto Comissário para os Direitos Humanos, todo-poderosos ambos, uma nova escala para as operações de paz que permitisse – de sua perspectiva – melhor ratear, juntamente com os esforços, os custos.

As baixas e os constrangimentos experimentados na Somália – essa **Nemesis Campestris** dos guerreiros do império novo – determinaram novas compilações da “Principled International Community” sugerida por Albright e do “Assertive Multilateralism” da Administração Clinton. O rascunho de nova “Presidential Decision Directive” para operações de paz incluiria, segundo o noticiário de imprensa, vários dos pontos antes enumerados: mandatos bem definidos, limites no tempo, repartição do custeio das cotas pelos orçamentos da Defesa e do Departamento de Estado, especificação das circunstâncias em que efetivos dos EUA poderão estar vinculados a outro comando, além naturalmente do apoio político e da contribuição positiva à segurança nacional americana como pré-requisitos para qualquer envolvimento.

No relato de Paul Lewis e de outros que teriam tido acesso ao documento, as diretrizes procurariam consolidar, por outro lado, uma definição bastante ou demasiado ampla, a depender do observador, do que poderia constituir ameaça à paz e à segurança internacionais: agressão internacional, desastre humanitário associado com violência, derrubada de regime democrático, e violação grave dos direitos humanos com uso da violência – tomados isoladamente ou combinados uns com os outros. Assim, se a nova orientação vier a ser finalmente acordada com o Congresso – como consta ser a intenção – a tendência à redução no número das operações de paz pela adoção de critérios mais restritivos poderia vir a ser anulada pela ampliação do leque de casos que se intentaria identificar como ameaças à segurança e à paz internacionais.

– o Brasil

O “participamos” brasileiro, por sua vez, data de muito e, nos últimos anos, tem adquirido, pela diversificação, característica de peculiar interesse. A participação do Brasil nas operações de paz das Nações Unidas não tem se limitado aos componentes militares. A presença de 24 observadores eleitorais no Camboja deverá, provavelmente, desdobrar-se para outras operações. O Tribunal Superior Eleitoral já identificou e o Itamaraty, por intermédio da Missão junto às Nações Unidas, acrescentou ao rol das Nações Unidas de especialistas em assuntos eleitorais mais de sessenta nomes para possíveis missões na organização e na supervisão de eleições pela Organização. A rica experiência nacional e a exposição internacional poderão qualificar singularmente o Brasil como um centro de treinamento para pessoal dos componentes eleitorais das operações das Nações Unidas.

O número expressivo de monitores policiais brasileiros tem sido assegurado pelo recrutamento de voluntários das polícias militares de todo o país. A dedicação e o senso de responsabilidade dos nacionais que têm participado dos componentes policiais das operações de paz, têm sido sistematicamente registrados pelas chefias das missões a que servem. A supervisão das atividades de manutenção da lei e da ordem em áreas particularmente afetadas por conflitos exigirá exercício constante de persuasão e aprimorará a atenção devida ao respeito dos direitos civis e políticos das populações interessadas. Crescentemente, a essas atividades se somam as responsabilidades de organizar ou reorganizar os serviços locais de polícia, e a formação e o treinamento do pessoal que deverá desempenhá-los. A experiência dos oficiais brasileiros que já se desincumbiram dessas tarefas todas há de ser particularmente útil na eventual montagem de seminários voltados para a conscientização e o treinamento de pessoal para os componentes policiais das operações de paz das Nações Unidas.

Nos dois casos, assim como na preparação de observadores militares e membros de contingentes para possível serviço com a Organização, será seguramente importante desenhar quaisquer atividades de treinamento a partir de uma ótica interdisciplinar, com ênfase predominante na ampliação dos níveis de percepção e conhecimento das peculiaridades das operações de paz, suas imbricações políticas, sua natureza e escopo no conjunto das operações

das Nações Unidas. Por essas razões, os aportes do Ministério das Relações Exteriores e da academia serão particularmente valiosos para o planejamento e a execução das atividades de treinamento, a despeito do caráter mais técnico que possa revestir as funções militares, policiais ou eleitorais.

Valeria, ainda, prosseguir na exploração de alternativas de participação brasileira nos componentes civis dessas operações. A prática do “secondment” por prazos limitados poderá permitir que se contemple, em futuro próximo, a cessão de pessoal da área de auditoria, das universidades, e mesmo dos quadros da Casa. O rol das Nações Unidas de possíveis integrantes para operações de paz tende a ser uma realidade, a exemplo dos bancos de dados sobre recursos militares e especialistas em eleições já em estado mais avançado de formação. Essa participação, que deve sempre obedecer à convergência, reconhecidamente difícil, do interesse pessoal e do interesse da Administração poderá recompensar a um e a outro com a qualificação que uma experiência internacional pode propiciar.

Na área militar, a experiência acumulada recentemente com a participação de observadores militares brasileiros na África, América Central e Europa poderá ser, com proveito, complementada pela volta ao campo de unidades formadas brasileiras e pela participação de oficiais brasileiros nas atividades de planejamento e controle das operações em Nova York. Essa participação, na composição das missões de observação e das forças de paz, pode complementar a formação do pessoal brasileiro na doutrina de defesa nacional e, ao contrário do aventado antes no comentário à participação canadense, tenderá, ao que tudo indica, no que concerne a recursos, a ser também complementar, quando não convergente com as necessidades da defesa nacional que não estariam podendo ser hoje adequadamente atendidas.

A participação brasileira nos componentes militares das operações de paz das Nações Unidas poderia, muito provavelmente, beneficiar-se também de uma gradual especialização em termos de unidades selecionadas para possível mobilização. É estimulante, nesse sentido, que se procure hoje, na área militar, tornar possível, no futuro imediato, a mobilização de um hospital de campanha dotado dos recursos humanos e materiais correspondentes. Alternativas semelhantes poderiam, eventualmente, ser examinadas em termos, por exemplo, de companhias de engenharia e de comunicações.

O verbo participar conjuga-se em um cenário em que se procura delinear simultaneamente mais uma “divisão internacional do trabalho”

que será na melhor das hipóteses conducente à manutenção e ao agravamento da diferencial anterior. Convém ser, por conseguinte, seletivo. Mas é importante sublinhar que a opção por participar ou deixar de participar não se atém, nem se esgota no plano externo. Deve refletir o interesse nacional, e sobre ele inflecte. É opção soberana, e atributo no mínimo importante da dimensão externa do Estado como nação organizada. Importa exercê-la, plena e seletivamente.

7. Conclusões

Em intervenção feita no debate geral do Comitê Especial das Operações de Paz, em 28 de abril de 1992, a delegação brasileira⁽¹⁾ sustentava:

*“As operações de paz foram concebidas para preencher as lacunas da Carta, em um tempo em que o uso dos mecanismos de execução previstos no Capítulo VII da Carta era tolhido pelo clima de confrontação que prevalecia no Conselho de Segurança. Não obstante serem um procedimento alternativo, desenvolvido sobre uma base institucional **ad hoc** e diversificado em sua natureza e em seus mandatos, todas as operações de paz bem sucedidas têm pontos em comum. Antes de mais nada, foram empreendidas depois que um acordo político foi alcançado e de ter sido recebido o consentimento das partes envolvidas. Tais práticas promoveram a confiança na autoridade imparcial das Nações Unidas.”*

Na abertura do debate geral da XLVIII Assembléia Geral das Nações Unidas, em 27 de setembro de 1993, o Ministro de Estado das Relações Exteriores do Brasil⁽²⁾ pontuava:

“A história recente demonstra que, a despeito de alguns problemas sérios e persistentes, as operações de paz da ONU são importantes para a superação de situações conflituosas, muitas vezes antigas, complexas e delicadas. A necessidade de um quadro conceitual aprimorado para as operações de paz deve manter-se sob permanente exame pela Assembléia

¹ Intervenção do Representante Permanente Adjunto do Brasil junto às Nações Unidas, Embaixador Luiz Augusto de Araújo Castro, no Comitê Especial sobre Operações de Paz, em 28 de abril de 1992.

² Discurso do Ministro de Estado das Relações Exteriores do Brasil, Embaixador Celso Amorim, na abertura do debate geral da XLVIII sessão da Assembléia-Geral das Nações Unidas, em 27 de setembro de 1993.

Geral. Espera-se das Nações Unidas que contribuam, com sóbria eficácia, a preservar a paz e a segurança onde elas estejam ameaçadas. O Brasil, que já participa com expressivo contingente de observadores militares das operações de paz da ONU, pretende ampliar sua atuação neste campo e já estuda maneira de fazê-lo.”

Dois dias mais tarde, no Conselho de Segurança, ao intervir, em seguida à aprovação, por unanimidade, da resolução 868 (1993) sobre as condições de segurança do pessoal que participa nas operações das Nações Unidas, o Representante Permanente do Brasil⁽³⁾ lembrava:

“O Brasil apóia plenamente os esforços do Conselho de Segurança e da Assembleia-Geral para aumentar a segurança e a proteção de todas as pessoas engajadas nas operações das Nações Unidas. Notamos também com satisfação que a Assembleia-Geral, durante sua XLVIII sessão, começará a tratar da questão da incolumidade e da segurança das operações de paz. Nesse sentido, é muito importante que a Assembleia-Geral, o Conselho de Segurança e o Secretariado trabalhem em estreita coordenação para cuidar dos temas relevantes em suas respectivas esferas de competência, de forma que reforcem mutuamente sua atuação. É preciso sublinhar que as missões e as operações das Nações Unidas são estabelecidas e mobilizadas em nome não do Conselho de Segurança apenas, mas das Nações Unidas como um todo. Na resolução que o Conselho de Segurança adotou, o Brasil atribui particular importância às disposições destinadas a servir de diretrizes para o trabalho futuro do Conselho com vistas a alcançar graus superiores de segurança para o pessoal designado para as operações de paz das Nações Unidas.”

Em 17 de novembro de 1993, ao intervir, na V Comissão, no debate sobre “A melhora da situação financeira das Nações Unidas”, a delegação brasileira⁽⁴⁾ propunha se procurasse colocar em perspectiva mais exata a questão do financiamento e execução das operações de paz da Organização:

³Intervenção do Representante Permanente do Brasil junto às Nações Unidas, Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg, na 3.283a reunião do Conselho de Segurança, documento S/PV. 3283, de 29 de setembro de 1993.

⁴Intervenção do Ministro Adhemar G. Bahadrian sobre o item 124 da agenda da XLVIII sessão da Assembleia-Geral, “Melhora da Situação Financeira das Nações Unidas”, em 17 de novembro de 1993.

“(...) Mais importante ainda: pelo menos do ponto-de-vista histórico as operações de paz são atividades não-recorrentes. (...)

Na mesma linha, causam-nos apreensão a proposta do relatório Volcker-Ogata no sentido de autorizar-se o Secretário-Geral a comprometer até 20 % do custo inicial estimado de uma operação de paz e o pedido do Secretariado de que lhe seja facultado empenhar até um terço dessas estimativas. Na intervenção da delegação brasileira no debate desse tema da agenda, em 1992, expressamos a dificuldade que implicava a idéia de praticar-se o ‘front-budgeting’, porque ela não conduziria a um melhor planejamento da execução das operações de paz. O mau planejamento leva a uma estimativa falha de custos e à má orçamentação. Infelizmente, com grande freqüência, leva também a desastres políticos e militares. Já estaremos deixando para trás, provavelmente, uma etapa da recente corrida para lançamento de operações de paz. É mais do que tempo de refletir sobre a experiência acumulada nos últimos anos com essas operações.”

Finalmente, em 29 de novembro de 1993, no debate da Comissão Política Especial e de Descolonização (a IV Comissão) sobre “A revisão abrangente da questão das operações de paz em todos os seus aspectos”, a delegação brasileira⁽⁵⁾ firmava os seguintes pontos:

“Pensamos que é chegado o momento de reavaliar as operações de paz com vistas a seu fortalecimento e ao aprimoramento de sua efetividade, a um só tempo em que se amplie a segurança do pessoal que nelas participa.

Desenvolvimentos recentes nas operações de paz exigem cautelosa consideração. Um aspecto que nos ocorre, por exemplo, é o do crescente recurso às ações de execução nos termos do Capítulo VII. Nos casos em que parecemos nos afastar de mandatos e práticas mais tradicionais nas operações de paz, o respeito a alguns princípios básicos torna-se crucial para o êxito dessas operações. Recordem-se alguns desses princípios, contidos nas considerações expendidas pelo Governo brasileiro no documento A/AC. 121/39/Rev. 1⁽⁶⁾:

⁵ Intervenção do Ministro Edgard Telles Ribeiro sobre o item 87 da agenda da XLVIII sessão da Assembléia-Geral, “Revisão abrangente da questão das operações de paz em todos os seus aspectos”, em 29 de novembro de 1993.

⁶ O documento citado na intervenção da delegação brasileira é datado de 14 de abril de 1992.

(1) tanto quanto possível, a mobilização de uma operação de paz deveria depender de prévio acordo político entre as partes no conflito e deveria contar com seu acordo e cooperação;

(2) ao estabelecer essas operações, o Conselho de Segurança, como órgão que detém a responsabilidade primária pela manutenção da paz e da segurança internacionais, deveria dar-lhes mandatos e objetivos bem definidos;

(3) as atividades das operações de paz deveriam ser definidas e implementadas de forma imparcial e, [na sua execução] deveriam ser percebidas como imparciais pelas partes envolvidas;

(4) a autoridade fundamental das operações de paz conduzidas pelas Nações Unidas deveria, em última análise, derivar de seu papel que é essencialmente um papel de não-combatente. (...)

Embora em muitos casos as operações de paz sejam realizadas em apoio a programas de assistência humanitária e ao desenvolvimento, deveríamos ser cuidadosos em não confundir seus respectivos mandatos e objetivos. Ademais de dificuldades conceituais, a integração do componente humanitário nas operações de paz, por mais importante que seja em determinadas circunstâncias, pode multiplicar os problemas logísticos e de planejamento das operações de paz que já estão, não raro, sobrecarregadas. Não deveríamos perder de vista, tampouco, que existem órgãos e mecanismos apropriados, com fontes específicas de financiamento e comprovada experiência no exercício dessas últimas funções.”

Os excertos documentam que o Brasil já concluiu, em boa parte, mais um processo de reflexão sobre as operações de paz das Nações Unidas e a oportunidade de manter e ampliar a participação nacional nessas operações. O resultado desse exercício identifica as intervenções orquestradas pelas Nações Unidas como instrumento que pode se comprovar importante na superação de conflitos, e como conceito a ter sua definição permanentemente ajustada pela Assembléia da Organização. Conclui pela natureza singular de cada operação, e constata que, onde bem sucedida, contou ela com o consentimento das partes, foi por estas desejada e apoiada, teve mandatos e objetivos claros, e logrou manter-se satisfatoriamente imparcial e, essencialmente, em papel de não-combatente – razões suficientes para que se leia como efetivamente mandatórias as afirmações de caráter recomendatório acima transcritas. Alerta, por fim, para os cuidados que reclama a simultânea execução de atividades de assistência humanitária e, até mesmo, de assistência ao desenvolvimento, e para o fato de que as

missões e operações de paz, ainda que estabelecidas pelo Conselho de Segurança, têm de ser realizadas em nome e em favor de todos os Estados membros.

A decisão final de participar e os termos dessa participação deverão ser, porém, objeto de consideração adicional. Dependerão, por conseguinte, da percepção dos fatores externos e internos que prevalecerão em cada caso. Na diplomacia brasileira, essa percepção não está, felizmente, condenada a “camisas-de-força” nem atrelada à consumação de juízos derradeiros como aqueles imbricados na celebração de uma hipotética “nova ordem mundial”. Fareed Zakaria⁽⁷⁾, editor da revista “Foreign Affairs”, demoliu, em 26 de setembro de 1993, nas páginas do New York Times, o mito dessa nova ordem:

“O terceiro – e mais perigoso – dos mitos que estão explodindo é o da nova ordem mundial. George Bush prestou um grande desserviço à América quando começou a usar o termo a torto e a direito em resposta a pedidos para que desenvolvesse uma visão [de mundo].

O mito é a mais recente expressão de uma maldição ressurgente na política externa americana – a crença de que os EUA podem refazer o mundo à sua própria imagem, de que, uma vez resolvidos alguns problemas, terão transformado as relações internacionais em um jogo pacífico de comércio e turismo.

Os EUA ganharam por três vezes uma guerra mundial neste século (incluída a guerra fria). Por três vezes tiveram a esperança de que com a destruição de um império do mal, seria possível olhar-se para o futuro de um mundo novo de paz, democracia e do direito internacional. (...)

Debalde, não há descanso para os EUA. Se intervirem ou não, a política internacional continuará como sempre com sua mistura de paz e de guerra, estabilidade e instabilidade, prosperidade e pobreza. Sem dúvidas, vivemos em um novo mundo, mas é ainda um mundo de Estados-nação. Ainda que a América sinta o imperativo moral de espalhar a paz, a democracia e a liberdade por todo o globo, não pode transformar a natureza básica do mundo de uma só e dramática investida. Será igualmente inútil agir com prepotência ou optar pelo boicote ostensivo. ‘A paz’, como Yeats nos lembrava, ‘vem gotejando lentamente’.”

⁷Fareed Zakaria, “Bosnia Explodes 3 Myths”. Os outros dois mitos seriam a idéia do alastramento inevitável de conflitos e a teoria dos dominós.

Se não é chegado o tempo dessa esquiva e impalpável “nova ordem mundial”, é certo que interagimos em um sistema em que repontam, por vezes simultaneamente, muitas e importantes modificações. Superado ou reduzido a mínimos vestígios um ciclo de polarização ideológica, há forte instabilidade na acomodação das ruínas de um império. No mundo destituído, compete-se por novos protetorados enquanto fermentam a miséria e a pobreza. No mundo afluente, o produto cresce, entre sístoles e diástoles, e concentra-se cada vez mais, enquanto produtividade e desemprego evoluem em razão diretamente proporcional. Nesse quadro, e reserva feita à suposta salubridade do arranjo, razão assistirá a Gottlieb quando indica⁽⁸⁾ que:

“Uma ordem internacional estável não está agora ao nosso alcance. Os dois caminhos para a estabilidade internacional antes trilhados – a dominação e o equilíbrio – estão igualmente além do nosso alcance. O que existe agora é uma forma benigna e largamente ineficaz de supervisão internacional. Esta ‘desordem administrada’ é frouxamente dirigida pelo Grupo dos 7 na arena econômica e pelos Estados Unidos – dentro do Conselho de Segurança e da Organização do Tratado do Atlântico Norte – em assuntos militares. Os limites dessa administração tornaram-se aparentes em 1992 quando a Europa e os EUA permitiram que a guerra civil na Iugoslávia seguisse seu curso sem forçar seu término, e quando o G-7 não logrou acordo sobre as medidas para fazer parar o declínio das economias da Europa.”

Não faltam conflitos nessa “desordem” que é “administrada” nos diretórios sempre menores do Conselho de Segurança ou dos “grupos de amigos” **ad hoc**. Internos ou não, tais conflitos poderão ser, e têm sido, igualmente apresentados, por força do “efeito CNN” e em função dos interesses em jogo, como “ameaça à paz e à segurança internacionais”. Há, portanto, ampla demanda por intervenções eficientes e de baixo custo político e econômico...

Nesse contexto, a intervenção representada pelas operações de paz das Nações Unidas, desde que pacífica, imparcial, consentida e de participação voluntária, será certamente alternativa melhor do que a intervenção direta das potências com mais interesses investidos ou as

⁸ Gidon Gottlieb, “Nation Against State: A New Approach to Ethnic Conflicts and the Decline of Sovereignty.”, pág. 7.

verdadeiras “posses”⁽⁹⁾ que organizem para tais fins. Como instrumento secundário para administração de conflitos cuja solução última dependerá sempre da concertação política, as operações de paz podem ser extremamente úteis e eficientes.

É essencial, no entanto, manter clara e permanente a distinção entre esse instrumento da promoção da paz e o que poderia ser um sistema internacional de segurança coletiva. As operações de paz das Nações Unidas somente podem servir à promoção da paz, ganhando tempo e dando apoio ao processo negociador político e diplomático em que se inserem. Dadas suas características, não podem ser efetivas na imposição da paz e na intervenção pela força, para o que se exige unicidade de comando e de controle, além de procedimentos e de equipamentos mais uniformes. Não é de surpreender portanto que as intervenções “unilaterais” e as “posses” sob inequívoca liderança de uma grande potência sejam, do-ponto-de-vista estritamente militar, muito mais efetivas nas intervenções pela força.

Por sua quase-universalidade e com a experiência acumulada, as Nações Unidas estarão melhor qualificadas do que qualquer outra organização ou associação para executar uma operação de paz. A mobilização, cada vez mais freqüente, de operações de paz das Nações Unidas em conflitos de caráter predominantemente, quando não exclusivamente, interno amplia em muito as dificuldades para a boa execução dessas operações. Cabe, por conseguinte, atentar para que a flexibilidade no entendimento do que constitua, de fato, ameaça à paz e à segurança internacionais não seja excessiva a ponto de comprometer irremediavelmente o princípio da não-interferência em assuntos internos. Vale, no entanto, observar que a mídia e a opinião pública nacionais poderão mostrarem-se menos atentas a essa questão, ou mesmo inclinarem-se pela superioridade da noção do imperativo da intervenção multinacional.

Da mesma forma, a crescente incorporação de componente humanitário às operações de paz das Nações Unidas implica riscos adicionais e determina, necessariamente, redefinições nos planos político e operacional. Uma vez mais é preciso cuidar que se mantenham bem identificados os respectivos objetivos e as competentes funções de cada atividade. Ao que tudo indica, porém, afirma-se a

⁹A força civil formada pelos cidadãos do distrito, organizada pelo xerife, para impor a ordem e fazer justiça no velho oeste americano será talvez o paradigma de algumas das intervenções pela força.

tendência à incorporação desse componente, e será, provavelmente, mais produtivo procurar equacionar a coordenação entre as operações de paz e a prestação de assistência humanitária, que conta geralmente com a simpatia da opinião pública nacional e internacional, do que tentar reverter essa tendência.

A mobilização de operações de paz das Nações Unidas em situações de conflito eminentemente interno e com mandatos específicos na área da prestação de assistência humanitária tornam ainda mais crítica a plena adesão e a fiel observância das partes, inclusive daquelas que não têm responsabilidade de governo, aos termos de referência em que são executadas essas operações. Exigem, também, redobrada atenção aos aspectos relacionados com a segurança do pessoal a serviço das missões de observação e das forças de paz da Organização. Impõem, ademais, alertar a consciência para a possibilidade por vezes ineludível do recurso em **continuum** ao uso da força. Todos esses pontos devem assumir, conseqüentemente, maior importância quando da definição dos mandatos e dos objetivos de uma operação e no acompanhamento e orientação de sua execução.

É preciso também investigar, com diligência, o escopo real das vocações a que se pretenda dedicar as operações de paz das Nações Unidas. Idéias novas ou surradas são intermitentemente testadas: as intervenções humanitárias, o “fardo do homem branco civilizado”, a redução dos gentios e a catequese universal. E, ainda, manter separadas as contas das intervenções “unilaterais” e das operações de paz da Organização, e administráveis os problemas carreados por muitas das iniciativas no sentido de uma “divisão do trabalho” nestas últimas.

Em um mundo em que se discutem os limites da soberania – a alheia, naturalmente – mas onde prevalece, pelo menos para as potências grandes e médias, o protagonismo do Estado-Nação, a decisão de participar de operações de paz das Nações Unidas pode ser, mais do que prerrogativa aberta a essas potências, uma quase-exigência para a sua melhor e mais completa interação no sistema internacional. Mas deve ser sobretudo uma decisão qualificada pelo exame detido de cada caso e de seu contexto.

No caso do Brasil, além da repassagem dos diferentes pontos acima mencionados, conviria que a decisão de participar em uma determinada operação de paz das Nações Unidas fosse precedida de um exame das diversas modalidades para essa possível participação nos componentes eleitoral, militar, policial e administrativo/político

da missão. As dimensões, história, ativos e peso específico do país habilitam-no a uma participação variada se assim o recomendar o interesse nacional.

A palavra-chave na decisão sobre quando e como participar, será, por certo, por todas as razões e circunstâncias repertoriadas neste trabalho, a seletividade. A mesma seletividade que se tem exercido até aqui, nos limites da disponibilidade imediata dos recursos. À diferença que, demarcada a decisão de participar seletivamente, poder-se-á, paralelamente, iniciar o processo para obtenção de recursos que viabilizem um leque maior de opções.

No plano militar, esse processo deve ser presidido pela clara consciência de que a participação nas operações de paz das Nações Unidas não substitui o necessário investimento em defesa nacional. Não obstante isso e no caso específico do Brasil, onde o nível desse investimento poderá ser já insuficiente, caberá explorar a complementaridade entre as duas atividades, em termos de qualificação de pessoal e de domínio de técnicas e procedimentos, e valer-se também dessa participação como alavanca adicional para a obtenção de recursos.

A mesma seletividade deveria continuar a pautar, com crescente intensidade, a atuação brasileira no Conselho de Segurança, na Assembléia Geral, na promoção de atividades de treinamento de pessoal, ou na cessão temporária de pessoal para o Secretariado. Na Assembléia, valeria, nesse sentido, aproveitar as discussões dos pedidos de financiamento das diferentes operações de paz para veicular também considerações cuja natureza possa escapar aos limites estritos das questões financeiras e administrativas. A despeito da competência residual da Assembléia para o estabelecimento e a orientação das operações de paz, é a partir da dimensão administrativo-financeira que ela poderá, provavelmente, melhor influenciar a execução dessas operações. Conviria, portanto, explorar sistematicamente tais possibilidades.

A competência da Assembléia para elaborar sobre aspectos conceituais da operação, ainda que incontestada no discurso, pode ser erodida na prática. A cogitada criação de órgão subsidiário do Conselho para acompanhar e supervisionar as operações de paz das Nações Unidas teria, muito provavelmente, como subproduto um esvaziamento do papel que o Comitê Especial sobre Operações de Paz nunca chegou – reconheça-se – a preencher integralmente. As reuniões periódicas de informação do Secretariado com os membros do

Conselho de Segurança e países que contribuem com pessoal para uma determinada operação podem, também, reforçar essa tendência. Talvez, no entanto, a maior limitação à capacidade de o Comitê Especial sobre Operações de Paz vir a influenciar sobre seu ordenamento e conceituação advenha da própria composição e da dinâmica do Comitê, do qual o Brasil se retirou em 1977.

O Comitê dos 33, com seus 34 membros, tem uma composição fixa que não é hoje adequadamente representativa. Tem, com efeito, permitido sempre a participação das delegações observadoras em seus trabalhos – do que se tem valido o Brasil para atuar intensamente a despeito de sua condição de observador – mas constrói suas resoluções **omnibus** anuais pela agregação de contribuições nem sempre convergentes. Conviria considerar a hipótese de sua universalização, e promover, conforme já foi inclusive sugerido pela delegação observadora do Brasil, uma revisão dos seus métodos de trabalho.

No Conselho, caberia perseverar na promoção da maior abertura do processo decisório e da transparência dos procedimentos do órgão que detém a primazia nos temas afetos à paz e à segurança internacionais e a competência primária para o estabelecimento das operações de paz das Nações Unidas. No exercício de seu sétimo mandato no Conselho de Segurança, a delegação brasileira tem sistematicamente acentuado essas duas questões, e nelas insistido como se foram bordão. Tem, igualmente, sublinhado o caráter delegado de que deve se revestir, em favor da maior democratização do sistema internacional, a participação nos trabalhos daquele órgão principal das Nações Unidas, e a importância da mais ampla representatividade política de sua composição.

A coerência entre a participação seletiva e as intervenções nos órgãos das Nações Unidas exigirá, por fim, que se continue, com alguma freqüência, a arrostar com opinião dissonante as unanimidades a que se têm acostumado as maiores potências e os EUA em particular. Poderá, portanto, ser, não raro, exercício incômodo e até incompreendido. Será, no entanto, o único capaz de melhor projetar o interesse nacional e de qualificar o país para continuar a interagir, com seu peso e sua identidade, em um sistema internacional que se quer pluralista e democrático.

Glossário

- ACABq – Comissão Consultiva para Assuntos Administrativos e Orçamentários
- ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
- CNN – Cable News Network
- CSCE – Conferência de Segurança e Cooperação Europeias
- DOMREP – Missão do Representante do Secretário-Geral na República Dominicana
- FIAP – Força Interamericana de Paz
- FNUAP – Fundo de População das Nações Unidas
- G7 – Grupo dos Sete (EUA, França, Reino Unido, Canadá, Alemanha, Japão e Itália)
- MFO – Força Multinacional de Observadores
- MINURSO – Missão das Nações Unidas para o Referendo no Saara Ocidental
- MNF I – Primeira Força Multinacional no Líbano
- MNF II – Segunda Força Multinacional no Líbano
- OEA – Organização dos Estados Americanos
- ONU – Organização das Nações Unidas
- ONUC – Operação das Nações Unidas no Congo (atual Zaire)
- ONUCA – Grupo de Observação das Nações Unidas na América Central
- ONUMOZ – Operação das Nações Unidas em Moçambique
- ONUSAL – Missão de Observação das Nações Unidas em El Salvador
- ONUVEH – Missão de Verificação das Nações Unidas no Haiti
- ONUVEN – Missão de Verificação das Nações Unidas na Nicarágua
- OUA – Organização da Unidade Africana
- P3 – EUA, França e Reino Unido
- P5 – Os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança
- PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
- SFM – Missão do Campo no Sinai

- SOFA – Acordo sobre o Status da Força de Paz
- SOMA – Acordo sobre o Status da Missão de Observação
- UNAMIC – Missão Avançada das Nações Unidas no Camboja
- UNAMIR – Missão de Assistência das Nações Unidas em Ruanda
- UNAVEM I – Primeira Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola
- UNAVEM II – Segunda Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola
- UNDOF – Força de Desengajamento das Nações Unidas
- UNEF I – Primeira Força de Emergência das Nações Unidas
- UNEF II – Segunda Força de Emergência das Nações Unidas
- UNFICYP – Força de Paz das Nações Unidas em Chipre
- UNGOMAP – Missão de Bons Ofícios das Nações Unidas no Afeganistão e no Paquistão
- UNICEF – Fundo da Criança das Nações Unidas
- UNIFIL – Força Interina das Nações Unidas no Líbano
- UNIIMOG – Grupo de Observadores Militares das Nações Unidas no Irã e no Iraque
- UNIKOM – Missão de Observação das Nações Unidas no Iraque e no Kuaite
- UNIPOM – Grupo de Observação das Nações Unidas na Índia e no Paquistão
- UNITA – União Nacional para a Independência Total de Angola
- UNITs – Times de Inspeção das Nações Unidas no Irã e no Iraque
- UNMIH – Missão das Nações Unidas no Haiti
- UNMOGIP – Grupo de Observadores Militares das Nações Unidas na Índia e no Paquistão
- UNMOT – Missão de Observadores das Nações Unidas no Tajiquistão
- UNOGIL – Grupo de Observação das Nações Unidas no Líbano
- UNOMIG – Missão de Observação das Nações Unidas na Geórgia
- UNOMIL – Missão de Observação das Nações Unidas na Libéria
- UNOMSA – Missão de Observação das Nações Unidas na África do Sul
- UNOMUR – Missão de Observação das Nações Unidas em Ruanda e Uganda
- UNOSOM – Operação das Nações Unidas na Somália
- UNPROFOR – Forças de Proteção das Nações Unidas na antiga Iugoslávia
- UNRWA – Agência das Nações Unidas para a Assistência e Obras para os Refugiados Palestinos

- UNSCOB – Comitê Especial das Nações Unidas para os Bálcãs
- UNSCOM – Comissão Especial das Nações Unidas
- UNSF – Força de Segurança das Nações Unidas na Nova Guiné Ocidental/Nova Irian
- UNTAC – Autoridade de Transição das Nações Unidas no Camboja
- UNTAG – Grupo das Nações Unidas de Assistência à Transição na Namíbia
- UNTEA – Autoridade Executiva de Transição das Nações Unidas na Nova Guiné Ocidental/Nova Irian
- UNTSO – Organização das Nações Unidas para Supervisão da Trégua
- UNYOM – Missão de Observação das Nações Unidas no Iêmen
- WEU – União da Europa Ocidental
- WFP – Programa Mundial de Alimentos

Bibliografia

Akashi, Yasushi (*)

The Limits of UN Diplomacy and Conflict Resolution, in Survival, Winter 1995-96, Londres: The International Institute for Strategic Studies, 1995.

Albright, Madeleine K.

Address to the Council on Foreign Relations Conference on Cooperative Security and the United Nations. Nova York: 11 de junho de 1993.

Amorim, Celso

Discurso do Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, na Abertura do Debate Geral da XLVIII Sessão da Assembléia Geral das Nações Unidas. Nova York: 27 de setembro de 1993.

An-Na'im, Abdullah

Carta do Diretor-Executivo da Africa Watch ao Secretário-Geral das Nações Unidas, em 15 de julho de 1993.

Bahadian, Adhemar G.

Discurso do Senhor Adhemar G. Bahadian, Ministro Plenipotenciário, sobre o item 124 da Agenda: "Melhora da Situação Financeira das Nações Unidas". Nova York: 17 de novembro de 1993.

Ballaloud, Jacques

L'ONU et les opérations de maintien de la paix. Paris: Éditions A. Pedone, 1971. (239 p.)

Beattie, Clayton E.

The International Peace Academy and the Development of Training for Peacekeeping, in *Peacekeeping Appraisals and Proposals*, Henry Wiseman (editor). Nova York: Pergamon Press & International Peace Academy, 1983. (p.203-217)

Berdal, Mats R.

Whither UN Peacekeeping?. Londres: Adelphi Paper # 281, The International Institute for Strategic Studies & Brassey's (UK) Ltd, outubro de 1993. (88 p.)

Disarmament and Demobilisation after Civil Wars (*), Londres: Adelphi Paper 303, International Institute for International Studies, 1996.

Bertram, Christoph (*)

Multilateral Diplomacy and Conflict Resolution, in *Survival*, Winter 1995-96, Londres: The International Institute for Strategic Studies, 1995.

Boyd, James M.

United Nations Peace-Keeping Operations: A Military and Political Appraisal. Nova York: Praeger Studies in International Politics and Public Affairs, Praeger Publishers, 1971. (261 p.)

Byers, Rod B.

Peacekeeping and Canadian Defense Policy: Ambivalence and Uncertainty, in *Peacekeeping Appraisals and Proposals*, Henry Wiseman (editor). Nova York: Pergamon Press & International Peace Academy, 1983. (p. 130-160)

Castro, Luiz Augusto de Araujo

Discurso do Embaixador Luiz Augusto de Araujo Castro, Representante Permanente Adjunto do Brasil junto às Nações Unidas, na sessão de 1992 do Comitê Especial sobre Operações de paz. Nova York: 28 de abril de 1992.

Clinton, William J.

Address by the President of the United States of America, William J. Clinton, to the 48th Session of the United Nations General Assembly. Nova York: 27 de setembro de 1993.

Comay, Michael

United Nations Peacekeeping: The Israeli Experience, in *Peacekeeping Appraisals and Proposals*, Henry Wiseman (editor). Nova York: Pergamon Press & International Peace Academy, 1983. (p.93-117)

Comitê Internacional da Cruz Vermelha

Intervenção da delegação observadora do Comitê Internacional da Cruz Vermelha sobre o item 87 da Agenda da XLVIII Assembléia-Geral, sobre a Revisão Abrangente de todos os Aspectos das Operações de Paz. Nova York: 1993.

Cox, David

The International Commission of Control and Supervision in Vietnam, 1973, in *Peacekeeping Appraisals and Proposals*, Henry Wiseman (editor). Nova York: Pergamon Press & International Peace Academy, 1983. (p. 298-340)

Damrosch, Lori Fisler (editor)

Enforcing Restraint: Collective Intervention in Internal Conflicts, Nova York: Council on Foreign Relations, 1993. (403 p.)

Durch, William J.

Peacekeeping in the New Era: Rebuilding the Secretariat. Washington: Occasional Papers # 7, The Henry L. Stimson Center, janeiro de 1992. (21 p.)

Durch, William J. (editor)

The Evolution of UN Peacekeeping: Case Studies and Comparative Analysis. Nova York: St. Martin's Press & o Henry L. Stimson Center, 1993. (510 p.)

Durch, William J. e Blechman, Barry M.

Keeping the Peace: The United Nations in The Emerging World Order. Washington: The Henry L. Stimson Center, março de 1992. (108 p.)

Egge, Bjorn

Coordinating UN Peace-keeping Forces Operations and Relief and Refugee Programmes, in *Yearbook 1988 do International Institute of Humanitarian Law*. San Remo: International Institute of Humanitarian Law, 1988. (p. 37-47)

Elaraby, Nabil A.

United Nations Peacekeeping: The Egyptian Experience, in Peacekeeping Appraisals and Proposals, Henry Wiseman (editor). Nova York Pergamon Press & International Peace Academy, 1983. (p. 65-92)

Estado-Maior do Exército

Missões de Paz Internacional (Oriente Médio e República de São Domingos), in História do Exército Brasileiro. Rio de Janeiro: Estado-Maior do Exército.

Flores, Mário César

Bases para uma política militar. Campinas: Editora da UNICAMP, 1992.

A coerção militar nas próximas décadas, in Política Externa, volume 2, número 2, setembro-outubro-novembro de 1993. (p. 59-67)

Gottlieb, Gidon

Nation against State: A New Approach to Ethnic Conflicts and the Decline of Sovereignty. Nova York: Council on Foreign Relations, 1993. (148 p.)

Goulding, Marrack

Current Rapid Expansion Unsustainable Without Major Changes, in Keeping the Peace in the Post-cold War Era: Strengthening Multilateral Peacekeeping. Nova York: A Report to the Trilateral Commission # 43, The Trilateral Commission, 1993. (p.91-101)

Harbottle, Michael (editor)

The Peacekeeper's Handbook. Nova York: Pergamon Press & International Peace Academy, 1984. (p. 439)

Heiberg, Marianne

Peacekeepers and Local Populations: Some Comments on UNIFIL, in The United Nations and Peacekeeping: Results, Limitations and Prospects, Indarjit Rikhye e Kjell Skjelsbaek (editores). Londres: The Macmillan Press & International Peace Academy, 1990. (p. 147-169)

Higgins, Rosalyn

United Nations Peacekeeping, 1946-1967, Documents and Commentary. Oxford: Oxford University Press, 1980. (4 volumes)

Hoffmann, Stanley (*)

The Politics and Ethics of Military Intervention, in *Survival*, Winter 1995-96, Londres: The International Institute for Strategic Studies, 1995.

Holst, Johan Jorgen

Support and Limitations: Peacekeeping from the Point of View of Troop-Contributors, in *The United Nations and Peacekeeping: Results, Limitations and Prospects*, Indarjit Rikhye e Kjell Skjelsbaek (editores). Londres: The Macmillan Press & International Peace Academy. (p. 11-124)

Hume, Cameron R.

Negotiations Before Peacekeeping. Nova York: Occasional Papers on Peacekeeping # 5, International Peace Academy, 1991. (40 p.)

James, Alan

Peacekeeping in International Politics. Londres: Macmillan Academic and Professional Ltd & International Institute for Strategic Studies, 1990. (376 p.)

Peacekeeping and the Parties, in *The United Nations and Peacekeeping: Results, Limitations and Prospects*, Indarjit Rikhye e Kjell Skjelsbaek (editores), Londres: The Macmillan Press Ltd & International Peace Academy, 1990. (p. 125-146)

The Security Council: Paying for Peacekeeping, in *The United Nations in the World Political Economy*, David P. Forsythe (editor). Londres: The Macmillan Press Ltd, 1989. (p. 13-35)

The role of the United Nations - written evidence for the United Kingdom House of Commons Foreign Affairs Committee. Toronto: in *Peacekeeping & International Relations*, volume 22, número 1, janeiro/fevereiro de 1993, The Canadian Institute of Strategic Studies, 1993.

Johnson, Paul

Colonialism's back - and not a moment too soon, in *The New York Times Magazine*, 18 de abril de 1993.

Jonah, James O.C.

The Management of UN Peacekeeping, in *The United Nations and Peacekeeping: Results, Limitations and Prospects*, Indar Jit Rikhye e Kjell Skjelsbaek (editores). Londres: The Macmillan Press & International Peace Academy, 1990. (p. 75-90)

A Review of the United Nations Peacekeeping and Peacemaking Activities in 1988-89: Successes and Limitations, in *The United Nations in Conflict Management: American, Soviet and Third World Views*, Thomas G. Weiss (editor). Nova York: International Peace Academy, 1990. (p. 37-53)

Jones, Peter

Peacekeepers and the use of force, in *Peacekeeping & International Relations*, maio/junho 1992. Toronto: The Canadian Institute of Strategic Studies, 1992.

Technology and Peacekeeping, in *Peacekeeping & International Relations*, novembro/dezembro de 1992. Toronto: The Canadian Institute of Strategic Studies, 1992.

Peacekeeping and Aerial Surveillance II: From Yemen to the End of the Cold War, in *Peacekeeping & International Relations*, setembro/outubro de 1993. Toronto: The Canadian Institute of Strategic Studies, 1993.

King, Charles (*)

Ending Civil Wars, Londres: Adelphi Paper 308, International Institute for Strategic Studies, 1997.

Kislov, Alexander; Rikhye, Indar Jit; e Urquhart, Brian

Chairmen's Conclusions, in *The United Nations in Conflict Management: American, Soviet and Third World Views*, Thomas G. Weiss (editor). Nova York: International Peace Academy, 1990. (p. 15-20)

Laurenti, Jeffrey

The Common Defense: Peace and Security in a Changing World. Nova York: United Nations Association of the United States of America (UNA-USA), 1992. (62 p.)

Lewis, Paul

Painting Nations Blue, in *The New York Times*, 9 de dezembro de 1992.

U.N. is developing control center to coordinate growing peacekeeping role, in *The New York Times*, 28 de março de 1993.

U.S. Plans Policy on Peacekeeping, in *The New York Times*, 17 de novembro de 1993.

Reluctant Peacekeepers: Many U.N. Members Reconsider Role in Conflicts, in *The New York Times*, 12 de dezembro de 1993.

Liu, F.T.

United Nations Peacekeeping: Management and Operations. Nova York: Occasional Papers on Peacekeeping # 4, International Peace Academy, 1990.(44 p.)

Luck, Edward C. e Gati, Toby Trister

Whose Collective Security?, in *The Washington Quarterly*, primavera de 1992. (p. 43-56)

MacKenzie, Lewis

Peacekeeper: The Road to Sarajevo, Vancouver: Douglas & McIntyre, 1993. (345 p.)

McCausland, Jeffrey D. (*)

Conventional Arms Control and European Security, Londres: Adelphi Paper 301, International Institute for Strategic Studies, 1996.

Mills, Susan R.

The Financing of United Nations Peacekeeping Operations: The Need for a Sound Financial Basis. Nova York: Occasional Papers on Peacekeeping # 3, International Peace Academy, 1989.(33 p.)

Moynihan, Daniel Patrick

Pandaemonium. Nove York: Oxford University Press, 1993. (221 p.)

Neville-Jones, Pauline (*)

Dayton, IFOR and Alliance Relations in Bosnia, in *Survival*, Winter 1996-97, Londres: The International Institute for Strategic Studies, 1996.

Nishihara, Masashi

Trilateral Country Roles: Challenges and Opportunities, in *Keeping the Peace in the Post-cold War Era: Strengthening Multilateral Peacekeeping*. Nova York: A Report to the Trilateral Commission # 43, The Trilateral Commission, 1993. (p. 49-66)

Ogata, Shijuro e Volcker, Paul (copresidentes)

Financing an Effective United Nations - A Report of the Independent Advisory Group on U.N. Financing. Nova York: The Ford Foundation, 1993. (34 p.)

Ottunu, Olara A.

Maintaining Broad Legitimacy for United Nations Action, in *Keeping the Peace in the Post-cold War Era: Strengthening Multilateral Peacekeeping*. Nova York: A Report to the Trilateral Commission # 43, The Trilateral Commission, 1993. (p. 67-83)

Palin, Roger H. (*)

Multinational Military Forces: Problems and Prospects, Londres: Adelphi Paper 294, International Institute for Strategic Studies, 1995.

Pearson, Geoffrey A. H.

Canadian Attitudes to Peacekeeping. Nova York: in *Peacekeeping Appraisals and Proposals*, Henry Wiseman (editor). Nova York: Pergamon Press & International Peace Academy, 1983. (p. 118-129)

Ribeiro, Edgard Telles

Discurso pelo delegado do Brasil, Ministro Edgard Telles Ribeiro, sobre o item 87 da Agenda: "Revisão abrangente da questão das operações de paz em todos os seus aspectos". Nova York: 29 de novembro de 1993.

Rikhye, Indar Jit

Peacekeeping and Peacemaking, in *Peacekeeping Appraisals & Proposals*, Henry Wiseman (editor). Nova York: Pergamon Press & International Peace Academy, 1983. (p. 5-18)

The Future of Peacekeeping. Nova York: Occasional Papers on Peacekeeping # 2, International Peace Academy, 1989. (36 p.)

Ruggie, John Gerard

The U.N.: Wandering in the Void, in *Foreign Affairs*, volume 72, número 5, novembro/dezembro de 1993. (p. 26-31)

Roberts, Adam

Foreword, in *Pandaemonium: Ethnicity in International Politics*, por Daniel Patrick Moynihan. Nova York: Oxford University Press, 1993.

Humanitarian Action in War()*, Londres: Adelphi Paper 305, International Institute for Strategic Studies, 1996.

From San Francisco to Sarajevo: The UN and the Use of Force ()*, in *Survival*, Winter 1995-96, Londres: The International Institute for Strategic Studies, 1995.

Roper, John

A Wider Range of Tasks, in *Keeping the Peace in the Post-cold War Era: Strengthening Multilateral Peacekeeping*. Nova York: A Report to the Trilateral Commission # 43, The Trilateral Commission, 1993. (p. 3-17)

Sardenberg, Ronaldo Mota

Intervenção do Representante Permanente do Brasil na 3.283a reunião do Conselho de Segurança, in *Provisional Verbatim Record of the Three Thousand Two Hundred and Eighty-Third Meeting of the Security Council*, documento S/PV. 3283, de 29 de setembro de 1993. Nova York: 1993.

Schoettle, Enid C.B.

Financing UN Peacekeeping, in *Keeping the Peace in the Post-cold War Era: Strengthening Multilateral Peacekeeping*. Nova York: A Report to the Trilateral Commission # 43, The Trilateral Commission, 1993. (p. 17-48)

Siekman, Robert C.R.

National Contingents in United Nations Peace-Keeping Forces. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers & T.M.C. Asser Institut, 1991. (229 p.)

Silva, Alberto Martins da

Operações de Paz, Nações Unidas (Pesquisa Histórica). Brasília: pesquisa para o Ministério das Relações Exteriores, 1993. (39 p.)

Skjelsbaek, Kjell

UN Peacekeeping: Expectations, Limitations and Results: Forty Years of Mixed Results, in *The United Nations and Peacekeeping: Results, Limitations and Prospects*, Indarjit Rikhye e Kjell Skjelsbaek (editores), Londres: The Macmillan Press Ltd & International Peace Academy, 1990. (p. 52-68)

Stokes, William M.

Technology and the Future of Peacekeeping, in *Peacekeeping Appraisals and Proposals*, Henry Wiseman (editor). Nova York: Pergamon Press & International Peace Academy, 1983. (p. 218-236)

Sutterlin, James S.

Enhancing the Capacity of the United Nations in Maintaining Peace and International Security: A Common Interest of Japan and the United States. Nova York: UNA-USA Occasional Papers # 5, United Nations Association of the United States of America, 1992.

Tharoor, Shashi (*)

United Nations Peacekeeping in Europe, in *Survival*, Summer 1995, Londres: The International Institute for Strategic Studies, 1995.

Should UN Peacekeeping Go 'Back to Basics'?, in *Survival*, Winter 1995-96, Londres: The International Institute for Strategic Studies, 1995.

The New York Times (editoriais)

Bloody Sunday in Somalia. Nova York: The New York Times (editorial), 15 de junho de 1993.

Somalia: From Bad to Worse. Nova York: The New York Times (editorial), 12 de setembro de 1993.

A Wise Stand-Down in Somalia. Nova York: The New York Times (editorial), 23 de outubro de 1993.

Turabian, Kate L.

A Manual for Writers of Term Papers, Theses, and Dissertations. Chicago: The University of Chicago Press, 5a edição, 1987. (300 p.)

United Nations

The Blue Helmets: A Review of United Nations Peace-keeping. Nova York: United Nations Department of Public Information, 2a edição, 1990. (450 p.)

Everyone's United Nations: A Handbook of the Work of the United Nations. Nova York: United Nations Department of Public Information, 10 a edição, 1986. (482 p.)

United Nations Peace-keeping. Nova York: United Nations Department of Peace-keeping Operations, 31 de maio de 1993. (57 p.)

Urquhart, Brian

A Life in Peace and War. Nova York: W.W. Norton & Company, Inc, 1991. (390 p.)

The future of Peacekeeping. Nova York: in Negotiation Journal: on the Process of Dispute Settlement, volume 5, número 1, janeiro de 1989. (p. 25-32)

Needed - A UN Volunteer Military Force, in The New York Review of Books, volume XL, número 11, 10 de junho de 1993.

Peacekeeping: A View from the Operational Center, in Peacekeeping Appraisals and Proposals, Henry Wiseman (editor). Nova York: Pergamon Press & International Peace Academy, 1983. (p. 161-172)

Reflections by the Chairman, in The United Nations and Peacekeeping: Results, Limitations and Prospects, Indar Jit Rikhye e Kjell Skjelsbaek (editores). Londres: The Macmillan Press & International Peace Academy, 1990. (p. 17-21)

Wanderley, Nelson Freire Lavenère

A FAB no Congo. Brasília: Ministério da Aeronáutica, julho de 1975. (32 p.)

White, N.D.

The United Nations and the maintenance of international peace and security. Nova York: Manchester University Press & St. Martin's Press, 1990. (240 p.)

Wiseman, Henry

Peacekeeping: The Dynamics of Future Development, in Peacekeeping Appraisals and Proposals, Henry Wiseman (editor). Nova York: Pergamon Press & International Peace Academy, 1983. (p. 341-370)

Peacekeeping in the International Political Context: Historical Analysis and Future Directions, in The United Nations and Peacekeeping: Results, Limitations and Prospects, Indar Jit Rijhye e Kjell Skjelsbaek (editores). Londres: The Macmillan Press Ltd. & International Peace Academy, 1990. (p. 32-51)

United Nations Peacekeeping: An Historical Overview, in Peacekeeping Appraisals and Proposals, Henry Wiseman (editor). Nova York: Pergamon Press & International Peace Academy, 1983. (p. 19-64)

Wurmser, David e Dyke, Nancy Bearg

The Professionalization of Peacekeeping: A Study Group Report. Washington: Robert B. Oakley, Indar Jit Rikhye e Kenneth M. Jenses (editores), United States Institute of Peace, agosto de 1993. (71 p.)

Zakaria, Fareed

Bosnia explodes 3 Myths, in The New York Times - Op-Ed. Nova York: 26 de setembro de 1993.

(*) bibliografia acrescentada para a presente edição

Nota biográfica

Afonso José Sena Cardoso é diplomata. Serviu nas Embaixadas em Washington, Montevideu e Santiago, e na Missão Permanente do Brasil junto às Nações Unidas.

Chefia atualmente a Divisão de Agricultura e Produtos de Base do Ministério das Relações Exteriores.

