



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UnB

Instituto de Relações Internacionais

Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais

Área de Concentração: Política Internacional e Comparada

**OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ DA ONU:
A EFICÁCIA DO EMPREGO DOS CONTINGENTES DE TROPAS
NO TIMOR LESTE, NA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DO CONGO E NO HAITI**

JOÃO BATISTA BEZERRA LEONEL FILHO

Brasília

2010



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UnB

Instituto de Relações Internacionais

Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais

Área de Concentração: Política Internacional e Comparada

**OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ DA ONU:
A EFICÁCIA DO EMPREGO DOS CONTINGENTES DE TROPAS
NO TIMOR LESTE, NA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DO CONGO E NO HAITI**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Universidade de Brasília (UnB), como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Antônio Jorge Ramalho da Rocha.

JOÃO BATISTA BEZERRA LEONEL FILHO

Brasília

2010

João Batista Bezerra Leonel Filho

OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ DA ONU: A EFICÁCIA DO EMPREGO DOS
CONTINGENTES DE TROPAS NO TIMOR LESTE, NA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA
DO CONGO E NO HAITI

Dissertação apresentada ao programa de Mestrado em Relações Internacionais da Universidade
de Brasília

Prof. Dr. Antônio Jorge Ramalho da Rocha (Orientador) - UnB

Prof. Dr. Reginaldo Mattar Nasser - PUC/SP

Prof. Dr. Alcides Costa Vaz - UnB

*Dedicado aos brasileiros
que morreram enquanto participavam
dos esforços da comunidade internacional
pela paz entre os povos.*

AGRADECIMENTOS

O encerramento da jornada do Mestrado, simbolizada pela redação deste trabalho, não teria sido possível sem a participação e a boa vontade de muitas pessoas. A elas, os meus profundos e sinceros agradecimentos.

Ao meu orientador, Professor Antônio Jorge Ramalho da Rocha, pela dedicação, profissionalismo e consideração pessoal, empenhando muito do seu precioso tempo.

Ao corpo de Professores da Pós-graduação do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, pela inspiração que transmitiram ao conduzirem o desenvolvimento de suas disciplinas, com competência e respeito aos alunos.

Aos meus Chefes e companheiros do Exército Brasileiro que direta ou indiretamente compartilharam deste esforço, especialmente o General Luiz Guilherme Paul Cruz, pelo incentivo para iniciar o estudo das Relações Internacionais, e o General Alberto Márcio Ferraz Sant'Ana, pelo apoio e confiança no período mais crítico do Mestrado.

Aos meus colegas da Pós-graduação, pela amizade e pelos ótimos e fraternos momentos vividos.

À minha família pela compreensão e incentivo, permanentes e incondicionais.

Principalmente, agradeço à minha esposa, Sirlei, pelo amor, paciência e apoio, dedicados ao longo das centenas de horas durante as quais não pôde contar com a minha atenção.

RESUMO

Esta dissertação analisa o emprego dos contingentes de tropas nas operações de manutenção da paz da Organização das Nações Unidas no Timor Leste, na República Democrática do Congo e no Haiti. A finalidade é avaliar a eficácia do emprego desses contingentes no que se refere ao cumprimento das metas estabelecidas nos mandatos do Conselho de Segurança da Organização. A análise será orientada por três hipóteses sobre fatores relevantes que influem na eficácia do emprego de contingentes de tropas: as relações desfavoráveis entre as estruturas das OMP, incluindo seus orçamentos, e as características geográficas (territoriais e populacionais) das áreas sob conflito; os baixos níveis de desenvolvimento sócio-econômico, mantidos sem alteração significativa; e as relações desfavoráveis entre as estruturas das OMP e as restrições das estruturas de segurança e defesa locais. O trabalho está estruturado em uma introdução, cinco capítulos e uma conclusão. O primeiro capítulo apresenta uma síntese do compêndio doutrinário da Organização das Nações Unidas sobre operações de manutenção da paz e estabelece os parâmetros sob quais a eficácia dos contingentes de tropas será examinada. Os capítulos dois, três e quatro, abordam, respectivamente, as operações das Nações Unidas conduzidas no Timor Leste, na República Democrática do Congo e no Haiti, destacando aspectos relevantes para o emprego das tropas responsáveis pela manutenção da paz e concluindo sobre a eficácia do seu emprego. O quinto capítulo compara as análises realizadas nas três operações e levanta as regularidades relevantes para o estabelecimento da eficácia do emprego dos contingentes de tropas. Na conclusão são discutidos os reflexos das regularidades levantadas, procurando associá-los ao processo decisório nacional para participação em operações de paz, e colocando em perspectiva uma avaliação das possibilidades de sucesso e dos riscos do envolvimento nesse tipo de empreendimento.

Palavras-chave: Operações de Manutenção da Paz. Paz e segurança internacionais. Timor Leste. República Democrática do Congo. Haiti. Contingentes de tropas.

ABSTRACT

This dissertation analyses the deployment of troop contingents of the United Nations peacekeeping operations in East Timor, in the Democratic Republic of the Congo and in Haiti. The purpose is to assess the efficacy of these troop deployments with reference to the achievement of the goals established in the Security Council Resolutions. The analysis will follow three hypothesis about relevant factors that influence the efficacy of troop contingent deployments: the unfavorable relationship between peacekeeping operations structures, including its budget, and the geographic uniqueness (of terrain and population) of the conflict areas; the low levels of socio-economic development, kept without significant change; and the unfavorable relationship between the peacekeeping operation structure and the limitations of the local security and defense structures. The work is organized with an introduction, five chapters and a conclusion. The first chapter presents a summary of the United Nations doctrine about peacekeeping operations and establishes the parameters under which the efficacy of troop contingents deployment will be examined. Chapters two, three and four, investigate, respectively, the United Nations peacekeeping operations conducted in East Timor, in the Democratic Republic of the Congo and in Haiti, highlighting relevant aspects concerning the deployment of the troops assigned with peacekeeping and inferring about the efficacy of its deployment. The fifth chapter compares the analysis of these three operations and finds relevant regularities to the establishment of efficacy for troop contingent deployment. As a conclusion the impacts of the regularities found are discussed, attempting to associate these to the Brazilian national decision process for peacekeeping participation, putting in perspective an assessment of the possibilities of success and the risks associated with the involvement in this type of endeavor.

Key words: Peacekeeping Operations. International peace and security. Timor Leste. Democratic Republic of the Congo. Haiti. Troop contingents.

*Se a política é causadora de desastres e não se pode aboli-la,
só nos resta o desespero ou a esperança de que
não tenhamos de tomar nossa sopa tão quente quanto sai do fogo...*
Hannah Arendt

LISTA DE FIGURAS

	Pag
Figura 1 - Ligações e áreas de sombra entre diferentes tipos de operações	41
Figura 2 - Fases do emprego das OMP	51
Figura 3 - Comando e controle nas OMP multidimensionais	169
Figura 4 - O desafio da integração nas OMP	170
Figura 5 - Delimitação das variáveis	58
Figura 6 - Mapa do Timor Leste	67
Figura 7 - Mapa da estrutura do componente militar da UNMISSET	80
Figura 8 - Mapa da República Democrática do Congo	84
Figura 9 - Reinos ancestrais no território da RDC	176
Figura 10 - Mapa da fragmentação política congoleza, pós-independência	90
Figura 11 - Mapa da estrutura do componente militar da MONUC	110
Figura 12 - Mapa da região leste da RDC	112
Figura 13 - Mapa do Haiti	116
Figura 14 - Mapa da estrutura do componente militar da MINUSTAH	128

LISTA DE TABELAS

	Pag
Tabela 1 - Características das OMP no Timor Leste, na RDC e no Haiti	21
Tabela 2 - Atividades da ONU relacionadas à paz e a segurança (1988-94)	30
Tabela 3 - População dos distritos do Timor Leste	68
Tabela 4 - População das cidades do Timor Leste	68
Tabela 5 - Evolução dos efetivos da UNTAET/UNMISSET	79
Tabela 6 - Custos da UNTAET/UNMISSET	79
Tabela 7 - População das principais cidades da R.D.C.	85
Tabela 8 - Principais grupos armados na RDC (após 1998)	181
Tabela 9 - Evolução dos efetivos da MONUC	109
Tabela 10 - Custos da MONUC	110
Tabela 11 - População dos Departamentos do Haiti	122
Tabela 12 - População das principais cidades do Haiti	122
Tabela 13 - Evolução dos efetivos – MINUSTAH	132
Tabela 14 - Custos da MINUSTAH	132

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AFDL - Aliança das Forças Democráticas para a Libertação do Zaire

AGNU - Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas

ANC - Exército Nacional Congolês

CNRT - Congresso Nacional para a Reconstrução Timorense

CSNU – Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas

DDR – Disarmament, Demobilization and Reintegration of ex-combatants

DDRRR - Desarmamento, Desmobilização, Repatriação, Reassentamento e Reintegração de ex-combatentes

DFS – Department of Field Support

DPA – Department of Political Affairs

DPKO – Department of Peacekeeping Operations

DUF – Directives for the Use of Force

EUA – Estados Unidos da América

FALINTIL - Forças Armadas de Libertação Nacional do Timor Leste

FARDC - Forças Armadas da República Democrática do Congo

FAZ - Forças de Defesa do Zaire

FDTL - Forças de Defesa do Timor Leste

FMI – Fundo Monetário Internacional

FOC – Final Operational Capacity

FRETILIN - Frente Revolucionária do Timor Leste Independente

HC – Humanitarian Coordinator

INTERFET – International Force for East Timor

IMPP – Integrated Mission Planning Process

IMTF – Integrated Mission Task Force

IOC – Initial Operational Capacity

MIF – Multinational Interim Force

MINUSTAH - United Nations Stabilization Mission in Haiti

MNC - Movimento Nacional Congolês

MNF – Multinational Force

MONUC - United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo

MONUSCO - Missão de Estabilização da Organização das Nações Unidas na República Democrática do Congo

OMP – Operação de Manutenção da Paz das Nações Unidas

ONG – Organização Não-Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

ONUC - Operação das Nações Unidas no Congo

PNC - Polícia Nacional Congoleza

PNH – Polícia Nacional Haitiana

POLRI - Polícia Indonésia

QIP – Quick Impact Projects

RC – Resident Coordinator

RDC – República Democrática do Congo

ROE – Rules of Engagement

SGNU - Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas

SOFA – Status-of-Force Agreement

SOMA – Status-of-Mission Agreement

SPTL - Serviço de Polícia do Timor Leste

SRSR – Special Representative of the Secretary-General

SSR – Security Sector Reforms

TAM – Technical Assessment Team

TCC - Troop Contributing Countries

TNI - Forças Armadas da Indonésia

UA – União Africana

UE – União Européia

UNAMET – United Nations Mission in East Timor

UNCT – United Nations Country Team

UNEF – United Nations Emergency Force

UNMIH – United Nations Mission in Haiti

UNMISSET - United Nations Mission of Support in East Timor

UNMIT – United Nations Integrated Mission in Timor-Leste

UNOTIL – United Nations Office in Timor-Leste

UNTAET - United Nations Transitional Administration in East Timor

UNV – United Nations Volunteers

UNTSO – United Nations Truce Supervision Organization

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
CAPÍTULO 1 - PERSPECTIVAS	25
1.1 AGENDA PARA A PAZ	26
1.1.1 Cenário e conceitos	26
1.1.2 Cooperação, segurança e orçamento	29
1.1.3 Suplemento	30
1.2 RELATÓRIO BRAHIMI	35
1.2.1 Doutrina, estratégia e processo decisório	35
1.2.2 Rapidez e eficácia no emprego	36
1.2.3 Planejamento e apoio	38
1.2.4 A era da informação e os desafios para implementação	39
1.3 “CAPSTONE DOCTRINE”	39
1.3.1 Evolução das OMP	40
1.3.2 Planejamento das OMP	47
1.3.3 Implementação dos Mandatos	50
1.3.4 “New Horizon” uma nova agenda de parcerias	53
1.3.5 Crítica	54
1.4 ANÁLISE DA EFICÁCIA	58
1.4.1 Variáveis antecedentes: o legado	58
1.4.2 Variáveis independentes: crise	60
1.4.3 Variáveis intervenientes: Mandato, tempo e espaço	62
1.4.4 Variáveis intervenientes: os efetivos presentes	62
1.4.5 Variáveis dependentes: os resultados obtidos	63
CAPÍTULO 2 - TIMOR LESTE	66
2.1 GEOGRAFIA E HISTÓRIA	66
2.1.1 O espaço	66
2.1.2 Passado	69
2.1.3 Presente	70
2.2 POLÍTICA, ECONOMIA E SOCIEDADE	71
2.2.1 O Estado	71
2.2.2 A produção	72
2.2.3 O povo	73
2.3 SEGURANÇA E DEFESA	73
2.3.1 Forças legais	74
2.3.2 Oponentes	74
2.3.3 Avaliação	75
2.4 A EFICÁCIA DO EMPREGO DOS CONTINGENTES DE TROPAS	75
2.4.1 Legado	75
2.4.2 Crise	76
2.4.3 Mandato, tempo e espaço	76
2.4.4 Efetivos presentes	78

2.4.5	Resultados obtidos	81
	CAPÍTULO 3 - REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DO CONGO	83
3.1	GEOGRAFIA E HISTÓRIA.....	83
3.1.1	O espaço	83
3.1.2	Passado	85
3.1.3	O conflito contemporâneo	92
3.2	POLÍTICA, ECONOMIA E SOCIEDADE	93
3.2.1	O Estado	93
3.2.2	A produção	95
3.2.3	O povo	96
3.3	SEGURANÇA E DEFESA	97
3.3.1	Forças legais	97
3.3.2	Oponentes	98
3.3.3	Avaliação	99
3.4	A EFICÁCIA DO EMPREGO DOS CONTINGENTES DE TROPAS	100
3.4.1	Legado	100
3.4.2	Crise	103
3.4.3	Mandato, tempo e espaço	104
3.4.4	Efetivos presentes	109
3.4.5	Resultados obtidos	111
	CAPÍTULO 4 - HAITI	115
4.1	GEOGRAFIA E HISTÓRIA.....	115
4.1.1	O espaço	115
4.1.2	Passado	117
4.1.3	Presente	120
4.2	POLÍTICA, ECONOMIA E SOCIEDADE	121
4.2.1	O Estado	121
4.2.2	A produção	123
4.2.3	O povo	124
4.3	SEGURANÇA E DEFESA	125
4.3.1	Forças legais	125
4.3.2	Oponentes	125
4.3.3	Avaliação	126
4.4	A EFICÁCIA DO EMPREGO DOS CONTINGENTES DE TROPAS	126
4.4.1	Legado	126
4.4.2	Crise	127
4.4.3	Mandato, tempo e espaço	128
4.4.4	Efetivos presentes	131
4.4.5	Resultados obtidos	133
	CAPÍTULO 5 - INTERPRETAÇÃO	135
5.1	CRÍTICA	135
5.1.1	Timor Leste	135
5.1.2	República Democrática do Congo	137
5.1.3	Haiti	140

5.2	PONTOS FORTES E OPORTUNIDADES	142
5.2.1	Proporção relativa aos contingentes de tropas	143
5.2.2	Administração e apoio externo	145
5.3	PONTOS FRACOS E AMEAÇAS	145
5.3.1	Escassez e limitações	146
5.3.2	Atrito	147
5.4	ALTERNATIVAS	149
5.4.1	Qualidade	150
5.4.2	Desenvolvimento econômico e social	151
5.4.3	Degradação, inteligência e logística	152
	CONCLUSÃO	154
	BIBLIOGRAFIA	161
	ANEXOS	
	A – Comentários sobre a “CAPSTONE DOCTRINE”	169
	B – Comentários sobre as recomendações do “NEW HORIZON”	172
	C – Dados complementares sobre a RDC	175

INTRODUÇÃO

Com a perspectiva de que os Estados e a Organização das Nações Unidas (ONU) exercem um papel relevante na evolução política das sociedades contemporâneas e do campo das Relações Internacionais, este trabalho abordará uma temática relacionada à solução de conflitos violentos em regiões com baixos níveis de desenvolvimento econômico e social, procurando destacar aspectos pragmáticos que possam ser considerados pelo Estado brasileiro para aprimorar o perfil de sua inserção internacional.

No contexto dos êxitos e reveses dos esforços coletivos contemporâneos pela paz e segurança internacionais buscará examinar por que o emprego dos contingentes de tropas é um instrumento limitado para assegurar o sucesso das Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas (OMP)¹. No estudo de três casos históricos recentes, será feita uma análise da eficácia do emprego desses efetivos militares, considerando-os um conjunto único constituído por frações² cedidas voluntariamente pelos Estados membros da Organização.

Focando os resultados da alternativa militar, no nível político-estratégico, a abordagem adotada para analisar a eficácia do emprego dos contingentes de tropas considerará apenas a capacidade dos mesmos de contribuir para que os objetivos previstos, nos mandatos do Conselho de Segurança da ONU, sejam atingidos pelas OMP das quais fazem parte. Como ambientação, cabe uma breve retrospectiva sobre aspectos relevantes para a compreensão da dinâmica envolvida nesse tipo de empreendimento.

Diante dos níveis de destruição e letalidade alcançados durante a 1ª Guerra Mundial, quando os conflitos bélicos entre os Estados passaram a ser sustentados por complexos industriais robustos, capazes de produzir quantidade e diversificação de armamentos e munições em escala inédita³, as ações coletivas para garantir a paz assumiram prioridade destacada na comunidade internacional.

¹ A abreviatura OMP será adotada ao longo deste trabalho, exclusivamente associada às operações de manutenção da paz sob mandato e comando da ONU.

² Essas frações possuem quantidades e especialidades variáveis de tropas, de acordo com a necessidade de cada operação e com a disponibilidade de contribuições dos Estados membros da ONU.

³ KISSINGER, Henry A. **Diplomacy**. New York: Touchstone, 1994. p 217-219.

A criação da Liga das Nações⁴, em 1919, e a implementação das suas iniciativas de caráter coletivo para contenção dos conflitos interestatais, nos vinte anos seguintes⁵, surgiram como um elemento alentador para as perspectivas de um futuro pacífico entre as nações.

Contudo, o crescente acirramento das tensões entre as principais potências na Europa, e também no oriente, levou ao desencadeamento da 2ª Guerra Mundial, assinalando o encerramento do marco estabelecido pela Liga e o início do processo de intensa articulação diplomática entre os países aliados⁶, face às potências do Eixo⁷. Tal sucessão de eventos proporcionou as condições para o surgimento de uma nova abordagem político-diplomática de alcance global⁸: a Organização das Nações Unidas⁹, cujos preceitos fundamentais visam estimular estratégias associadas a mecanismos eficazes de segurança coletiva.

As palavras que abrem o preâmbulo¹⁰ do documento basilar da Organização, a Carta das Nações Unidas¹¹, atestam a preocupação fulcral em resguardar as gerações futuras do flagelo da guerra, sendo que nos capítulos VI e VII¹², do mesmo documento, são abordadas as formas como tal intento poderá ser alcançado, sem definir detalhes procedimentais específicos.

As respostas para os conflitos surgidos posteriormente foram apresentadas *ad hoc*, acompanhando o surgimento das diversas crises internacionais que se colocavam sob a jurisdição da Organização. A iniciativa pioneira ocorreu em 1948, para responder à crise gerada pelo surgimento do Estado de Israel, com a criação da primeira OMP, denominada Organização para Supervisão da Trégua (UNTSO)¹³. Esta operação foi constituída exclusivamente por

⁴ WIGHT, Martin. *A política do poder*. 2ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002. p 208-209.

⁵ FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse da. *O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão - FUNAG, 1999. p 44-45.

⁶ WIGHT. *Op. Cit.* p. 221.

⁷ A dinâmica dos acontecimentos foi desencadeada pelas principais potências do Eixo: Alemanha, Japão e Itália.

⁸ GADDIS, John Lewis. *The Cold War*. London: Penguin Group, 2005. p.27.

⁹ O termo “Nações Unidas” começou a ser empregado em janeiro de 1942, na declaração que afirmava a determinação dos países aliados de lutar contra as potências do Eixo. No período entre abril e junho de 1945 foi elaborada e assinada a Carta das Nações Unidas, sendo que a Organização passou a existir oficialmente com a ratificação dessa Carta em 24 de outubro de 1945.

¹⁰ “Nós, os povos das Nações Unidas, resolvidos a preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra, que por duas vezes, no espaço da nossa vida, trouxe sofrimentos indizíveis à humanidade...”.

¹¹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Charter of the United Nations and Statute of the International Court of Justice. São Francisco, 1945.

¹² O Capítulo VI da Carta das Nações Unidas trata da solução pacífica de controvérsias, amparando iniciativas que priorizam a busca pelo entendimento, no caso de disputas, evitando-se o uso da força. O Capítulo VII diz respeito à ação relativa a ameaças a paz, ruptura da paz e atos de agressão, havendo menção da possibilidade do uso de medidas coercitivas, inclusive por meio de ações militares.

¹³ “United Nations Truce Supervision Organization” - UNTSO (FONTOURA, 1999. p. 62).

observadores militares, oriundos de diversos Estados membros, e sua atuação abrangia a região envolvida diretamente naquele conflito¹⁴. No entanto, o primeiro emprego de contingentes de tropas em OMP ocorreu em 1956, com a criação da Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF)¹⁵, em resposta ao conflito resultante da operação militar de Israel, França e Reino Unido, que visava enfraquecer o poder bélico egípcio, controlar o Sinai e garantir a autonomia no uso do Canal de Suez face à nacionalização do mesmo pelo Egito¹⁶.

No período entre 1948 e 1989, houve pouca evolução na aplicação dos preceitos previstos nos capítulos VI e VII da Carta, devido ao clima de constantes disputas entre os membros permanentes do Conselho de Segurança¹⁷, em função da Guerra Fria, com restrições às ações da Organização e retardo no processo de aperfeiçoamento dos mecanismos de segurança coletiva.

O fim do conflito leste-oeste, o colapso da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e a caracterização da hegemonia dos Estados Unidos da América (EUA) sobre o sistema internacional, levaram o Conselho de Segurança da ONU (CSNU) a desempenhar suas atribuições relacionadas à manutenção da paz e segurança internacionais de forma mais incisiva, com uma visão harmonizada sobre as resoluções a serem adotadas e pouca ocorrência de vetos dos membros permanentes nas questões polêmicas.

A partir do início da década de 1990, as OMP começaram a ser inseridas em contextos crescentemente complexos, resultantes das tensões geradas no processo de reconfiguração do sistema internacional, culminando com os desastres humanitários ocorridos em Ruanda¹⁸, em 1994, e na ex-Iugoslávia¹⁹, em 1995.

Em resposta às exigências operacionais geradas pelas OMP, o Secretariado da ONU passou a expedir documentos de cunho doutrinário a fim de sistematizar e aprimorar

¹⁴ A região em questão envolveu os territórios da Palestina; de Israel; da Jordânia; do Egito; da Síria e do Líbano.

¹⁵ “United Nations Emergency Force” – UNEF (*Ibidem*, p. 62).

¹⁶ A UNEF foi encarregada de proporcionar condições para a retirada das tropas do Reino Unido, da França e de Israel do território egípcio e posteriormente garantir a separação entre o Estado de Israel e o Egito.

¹⁷ GADDIS. *Op. Cit.* p. 159.; KISSINGER. *Op. Cit.* p. 249.

¹⁸ ONU, Conselho de Segurança. *Documento S/1999/1257: Letter dated 15 December 1999 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council (Report of the independent inquiry into the actions of the United Nations during the 1994 genocide in Rwanda)*. Disponível em:

<<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/395/47/IMG/N9939547.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2010g.

¹⁹ *Idem*, Assembléia Geral. *Documento A/54/549: Report of the Secretary-General pursuant to General Assembly resolution 53/35: The fall of Srebrenica*. Disponível em:

<<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/348/76/IMG/N9934876.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2010c.

qualitativamente as ações da Organização. A Agenda para a Paz²⁰ e seu suplemento²¹, publicados respectivamente em 1992 e 1995, foram posteriormente reforçados pelas conclusões e recomendações do Relatório Brahimi²², no ano 2000.

Mais recentemente, em 2008, foi divulgada a “Capstone Doctrine”²³ para as OMP, sintetizando as lições aprendidas pela Organização, até o presente, e recomendando procedimentos para a complexidade dos ambientes operacionais contemporâneos, caracterizada por maiores efetivos, mandatos mais extensos e complexos, contingentes com graus variados de preparo e desempenho. Em julho do ano seguinte, um documento informalmente denominado “New Horizon”²⁴ foi expedido em conjunto²⁵ pelo Departamento de Operações de Manutenção da Paz (DPKO)²⁶ e pelo Departamento de Apoio de Campo (DFS)²⁷, com a finalidade de apresentar novas perspectivas para responder aos desafios encontrados nos ambientes das OMP contemporâneas.

Nesse contexto, dos conhecimentos teóricos e empíricos assimilados nas últimas seis décadas, a proposta deste trabalho dissertativo é partir dos princípios estabelecidos no âmbito da ONU e provocar a discussão sobre um aspecto pouco explorado, analisando a eficácia do emprego²⁸ dos contingentes de tropas nas OMP, pelo estudo das operações desencadeadas no Timor Leste, na República Democrática do Congo (RDC) e no Haiti. Das operações já realizadas ou em andamento, essas três foram selecionadas pelo conjunto de fatores peculiares que

²⁰ *Idem. Documento A/47/277: Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992 - An Agenda for Peace.*

Disponível em: <<http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html>>. Acesso em: 10 abr. 2010a.

²¹ *Idem. Documento A/50/60: Report of the Secretary-General on the work of the Organization - Supplement to An Agenda for Peace.* Disponível em: <<http://www.un.org/Docs/SG/agsupp.html>>. Acesso em: 10 abr. 2010b.

²² *Idem. Documento A/55/305: Report of the Panel on United Nations Peace Operations.* Disponível em: <http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/>. Acesso em: 10 abr. 2010d.

²³ *Idem. United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines.* Disponível em: <http://pbpu.unlb.org/pbps/Library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2009.

²⁴ O documento foi classificado como “non-paper” e o título original “A new partnership agenda: charting a new horizon for UN Peacekeeping” retrata seu enfoque sobre as parcerias necessárias ao sucesso das OMP.

²⁵ ONU. *A new partnership agenda: charting a new horizon for peacekeeping.* Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/newhorizon.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2010.

²⁶ “Department of Peacekeeping Operations” (DPKO) é a estrutura organizacional dentro do Secretariado da ONU encarregada do planejamento e acompanhamento da condução das OMP.

²⁷ “Department of Field Support” (DFS) é uma estrutura organizacional do Secretariado, criada em 2007, para prover apoio às operações de campo da ONU, principalmente relacionadas a manutenção da paz, nas áreas de pessoal, finanças, comunicações, tecnologia da informação e logística.

²⁸ Eficácia do emprego, compreendida como a capacidade do conjunto dos contingentes de tropas, em cada OMP, de contribuir para o cumprimento dos objetivos previstos nos Mandatos do CSNU. Não se trata de estudar a “eficiência” dos contingentes de tropas, compreendida como a capacidade de cumprir corretamente suas tarefas militares, independentemente da relação destas com o êxito dos Mandatos do CSNU.

caracterizaram seu início, exerceram influência sobre sua evolução, e continuaram relevantes para a realidade contemporânea, conforme resumido na Tabela 1.

Tabela 1 - Características das OMP no Timor Leste, na RDC e no Haiti

Aspecto	Característica	Timor Leste	RDC	Haiti
Geografia	Continente	Ásia	África	América
	Proximidade a potências	Próximo a uma potência regional (Austrália)	Distante de potências regionais	Próximo a uma potência global (EUA)
	Situação das fronteiras	Território insular: fronteira com um país	Território continental: fronteira com nove países	Território insular: fronteira com um país
Política	Situação do Estado	Estado criado após o início da OMP	Estado recebeu apoio da OMP para sua recuperação	
	Estrutura administrativa	Inexistência de estrutura anterior	A estrutura foi desarticulada por crises e conflitos	
Economia e Sociedade	Índices de desenvolvimento econômico e social	Entre os piores do mundo		
Segurança e Defesa ²⁹	Oponentes	Externos	Externos e internos	Internos
	Ação de força multinacional precedendo a OMP	Sim	Não	Sim
	Rapidez no desdobramento da OMP	Sim	Não	Sim
	Participação de contingentes brasileiros	Sim, inclusive na força multinacional	Não (*)	Sim, com a liderança do componente militar

Legenda: (*) Mesmo sem ter contribuído com contingentes para a OMP, os acontecimentos na RDC projetaram reflexos sobre outros países africanos, relevantes para as perspectivas brasileiras na região (SARAIVA, 2002).

Todas se iniciaram e foram conduzidas procurando atender os conceitos e recomendações preconizados pelo Painel Brahimi. Também se tornaram referência como operações complexas e multidisciplinares, por terem atuado em ambientes onde o Estado se encontrava desestruturado, esperando-se um papel relevante dos contingentes de tropas das OMP

²⁹ Como em Bobbio (1998, p.312): segurança compreendida como síntese de conservação e de desenvolvimento, conforme os princípios constitucionais, sendo o máximo valor jurídico tutelado por significar a estabilidade do sistema institucional e de desenvolvimento ordenado da coletividade nacional; e defesa compreendida como todas as modalidades organizativas e funcionais destinadas a garantir os valores essenciais sintetizados no conceito de segurança. Segundo Bull (2002, p. 65-71), o governo emprega as estruturas policiais e das forças armadas para assegurar a ordem e a estabilidade necessárias à vida social e ao Estado.

no estabelecimento e manutenção de um ambiente favorável ao funcionamento das instituições fundamentais ao desenvolvimento político, econômico e social. Esses e outros fatores serão explorados com atenção, mais adiante, nos capítulos referentes a cada região específica.

A análise desenvolvida baseou-se nas relações entre a estrutura departamental da ONU e os seus Estados membros e foi fundamentada em pesquisa bibliográfica (apoiada em obras de autores de referência, documentos oficiais da Organização e de organizações internacionais relevantes), em diálogos com autoridades militares e civis, e na experiência profissional progressiva do autor (ex-integrante da OMP na ex-Iugoslávia, da Missão Permanente do Brasil junto à ONU e da Seção de Operações de Paz do Estado-Maior do Exército Brasileiro).

A investigação foi orientada sobre três hipóteses de fatores relevantes que afetam a eficácia do emprego dos contingentes de tropas: as relações desfavoráveis entre as estruturas das OMP, incluindo seus orçamentos, e as características geográficas (territoriais e populacionais) das áreas sob conflito; os baixos níveis de desenvolvimento sócio-econômico, mantidos sem alteração significativa; e as relações desfavoráveis entre

as estruturas das OMP e as
restrições das estruturas
de segurança e defesa locais.

Não foi objetivo deste trabalho analisar a qualidade dos mandatos expedidos pelo CSNU, sua adequação a situações ideais imaginadas para as áreas em conflito ou quais ações, não previstas por aquele Conselho, poderiam ser adotadas pelos contingentes de tropas das OMP, a fim de se obter resultados mais significativos para as populações afetadas pelos conflitos e perante a própria comunidade internacional. Similarmente, não se pretendeu realizar reflexões sobre a intensidade ou legitimidade do emprego da força nas OMP.

No escopo de contribuir para o desenvolvimento do estudo das relações internacionais contemporâneas e da política exterior do País, a relevância do tema discutido justifica-se pela contribuição potencial para o aprimoramento dos processos políticos que decidem sobre a condução de uma OMP e a participação nacional nesse tipo de iniciativa, permitindo levantar com mais objetividade idéias a respeito dos motivos pelos quais diferentes operações podem obter resultados tão distintos entre o êxito ou insucesso.

Espera-se também que o presente trabalho contribua para o incremento qualitativo da preparação do Estado brasileiro na condução de operações de paz e na capacidade de análise dos

resultados de uma OMP face aos recursos despendidos pela comunidade internacional (por intermédio da ONU), levantando-se aspectos a serem otimizados, vulnerabilidades a serem evitadas e algumas alternativas sobre inovações viáveis que podem ser propostas pelo Brasil, nesse tipo de empreendimento.

Cabe ressaltar que mesmo sendo comum a ocorrência de críticas questionando a eficácia das OMP, como instrumento de suporte da paz e segurança internacionais, durante a realização da pesquisa, dois pontos ficaram claros: a carência de mecanismos coletivos mais eficazes que possam substituí-las e a posição da ONU como ponto focal dos esforços da comunidade internacional³⁰.

A estrutura deste texto dissertativo se inicia pela delimitação do seu escopo nesta introdução, ao qual se seguem cinco capítulos e uma conclusão.

No primeiro capítulo estabeleceram-se os marcos teóricos que orientarão a análise a ser desenvolvida, descrevendo-se a evolução doutrinária a respeito das OMP e os parâmetros adotados para estudar a eficácia do emprego dos contingentes de tropas nessas operações. Serão considerados os antecedentes históricos nos campos político, social, econômico e de segurança e defesa, relacionando-os às estruturas, de pessoal, material e financeira das OMP empregadas, para se avaliar os impactos sobre os objetivos pretendidos. Outros fatores relevantes também serão incluídos nas análises, tais como: as forças de segurança locais; as expectativas da população; o papel dos governos envolvidos nos conflitos; as atitudes e ações da comunidade internacional na solução dos problemas; as interpretações de ONG e outras agências ligadas à área sob conflito quanto aos resultados admitidos pelo Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas (SGNU) e pelo CSNU.

Os capítulos segundo, terceiro e quarto discutem as operações desencadeadas no Timor Leste, na República Democrática do Congo e no Haiti, respectivamente, incluindo análises, sob o enfoque proposto pela pesquisa, das características e resultados do emprego dos contingentes de tropas para cumprir os mandatos do CSNU. Nessa discussão pretende-se apresentar a base argumentativa para corroborar as três hipóteses da pesquisa.

O quinto capítulo compara as análises realizadas e infere as regularidades relevantes para os objetivos da investigação, destacando as semelhanças e diferenças entre as OMP, no contexto único em que cada operação foi desenvolvida.

³⁰ COPENHAGEN CONCENSUS CENTER. *Conflicts*. Disponível em: <<http://www.copenhagenconsensus.com/Default.aspx?ID=1323>>.

A conclusão do trabalho aborda os reflexos das regularidades levantadas e procura associá-los ao processo decisório nacional para participação em operações de paz, colocando em perspectiva uma avaliação das possibilidades de sucesso e dos riscos de envolvimento, sem benefícios compensadores, em iniciativas aparentemente atrativas, mas que guardam potencial para comprometer objetivos político-diplomáticos de maior alcance, caso o País tenha contingentes de tropas envolvidos em OMP mal sucedidas.

Complementarmente, a pesquisa pretende acrescentar elementos argumentativos que permitam aprofundar os debates sobre a relação entre a participação brasileira com contingentes de tropas nas OMP e a alteração positiva das realidades sócio-econômicas nas áreas afetadas por conflitos, discutindo seus reflexos sobre: o aprimoramento do perfil de inserção internacional do Brasil; a permanência dos contingentes de tropas brasileiras nas OMP; e a capacidade do Estado brasileiro de liderar esforços coletivos para a paz e segurança internacionais.

CAPÍTULO 1 - AS PERSPECTIVAS

O estudo comparativo entre OMP conduzidas em ambientes e situações tão diferentes quanto as que este trabalho se propõe a fazer, representa um desafio sob dois aspectos: na pesquisa bibliográfica realizada não foram encontrados trabalhos cujos autores tenham se dedicado a abordar o problema sob essa ótica, e no desenvolvimento da análise há uma infinidade de parâmetros que podem ser considerados para apreciação.

Para que a pesquisa se desenvolva em bases seguras, torna-se fundamental adotar um corpo conceitual que constitua a referência na elaboração das idéias subsequentes, possibilitando a coleta de dados e a reflexão sobre os indicadores adequados. Esse corpo conceitual, apresentado neste capítulo, é definido com clareza pela síntese das discussões relacionadas às operações de paz no âmbito da ONU, desde a sua criação até o presente, e pode ser estudado a partir da evolução doutrinária ocorrida com a aprovação da “Agenda para a paz”³¹, em 1992, de seu complemento³², em 1995, do “Relatório Brahimi”³³, em 2000, da “Capstone Doctrine”³⁴, em 2008, e do “New Horizon”³⁵, em 2009.

Os conceitos dessa base doutrinária, conjugados com as informações sobre a evolução das OMP analisadas, permitirão levantar os aspectos relevantes para corroborar, ou não, a plausibilidade das hipóteses levantadas por esta pesquisa.

As OMP discutidas nos capítulos posteriores foram selecionadas entre aquelas gerenciadas pelo DPKO no período coincidente com a implementação das idéias contidas no Relatório Brahimi. No Timor Leste, a Administração Transitória das Nações Unidas no Timor Leste (United Nations Transitional Administration in East Timor - UNTAET) e a Missão de Apoio das Nações Unidas no Timor Leste (United Nations Mission of Support in East Timor - UNMISSET) . Na RDC, a Missão da Organização das Nações Unidas na República Democrática do Congo (United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo – MONUC). No Haiti, a Missão das Nações Unidas de Estabilização no Haiti (United Nations Stabilization Mission in Haiti – MINUSTAH).

³¹ ONU, 2010a.

³² *Idem*, 2010b.

³³ *Idem*, 2010d.

³⁴ *Idem*, 2009.

³⁵ *Idem*, 2010.

Ao longo do trabalho, a expressão “contingentes de tropas” terá como significado o conjunto multinacional dos efetivos militares, das forças armadas dos países contribuintes de tropas da ONU (“Troop Contributing Countries” ou TCC), abrangendo homens e mulheres, que atuam sob um mesmo mandato do CSNU.

Na análise da “eficácia” do emprego dos contingentes de tropas, esta será interpretada como a relação entre os meios³⁶ empregados e os resultados obtidos, sintetizando uma avaliação crítica do êxito das OMP, com contingentes de tropas, em atingir os objetivos previstos nos mandatos do Conselho de Segurança. Essas avaliações dos resultados obtidos serão exemplificadas, também neste capítulo, e terão como parâmetros de referência os relatórios do SGNU, os documentos do CSNU e documentos de organizações internacionais envolvidas com a situação no Timor Leste, na RDC e no Haiti.

1.1 AGENDA PARA A PAZ

Em janeiro de 1992 a primeira reunião do CSNU no nível de chefes de Estado resultou em uma solicitação para que o SGNU providenciasse a elaboração de “análises e recomendações sobre as formas de fortalecer e tornar mais eficiente, dentro da estrutura e provisões da Carta, a capacidade das Nações Unidas para diplomacia preventiva, estabelecimento da paz e manutenção da paz” (ONU, 2010a). O documento que atendeu a este pedido do CSNU ficou pronto em junho do mesmo ano e foi intitulado “uma agenda para a paz”.

1.1.1 Cenário e conceitos

As idéias principais do documento orientam-se no sentido de prevenir e resolver litígios para a preservação da paz, tendo como objetivos: identificar o mais cedo possível as situações que poderiam produzir conflitos e tentar, por meio da diplomacia, remover as fontes de perigo antes que a violência fosse desencadeada. Nos casos em que o conflito já estivesse deflagrado pregava-se o engajamento para o “estabelecimento da paz”, pela solução dos problemas que levaram ao litígio. A “manutenção da paz” seria aplicada onde e quando a luta houvesse cessado, a fim de auxiliar a implementação dos esforços diplomáticos.

Houve a preocupação de se inserir na discussão o que ficou denominado “construção da paz”, ou as ações que implicavam a reconstrução das instituições e infraestruturas dos países

³⁶ Entendidos como recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis para as OMP.

atingidos por conflitos, criando melhores condições para uma paz duradoura, nas esferas política, econômica e social.

O SGNU ressaltou a preocupação em fundamentar o trabalho na figura do Estado, para desencorajar sentimentos extremados de fragmentação política em função de aspectos étnicos, religiosos ou linguísticos. Também foi destacada explicitamente a assertiva de que o tempo da soberania absoluta e exclusiva já havia passado, pois as comunicações e os temas ambientais ou comerciais não mais conheciam fronteiras.

Os temas desenvolvidos na “agenda para a paz” relacionavam-se a diplomacia preventiva, estabelecimento da paz (“peacemaking”), manutenção da paz (“peacekeeping”), construção da paz pós-conflito (“post-conflict peacebuilding”), cooperação com mecanismos ou organizações regionais, segurança do pessoal e financiamento.

A diplomacia preventiva³⁷ foi definida como o conjunto de ações para evitar o surgimento de tensão nas disputas entre facções, a evolução de disputas para conflitos, e limitar a irradiação destes, quando ocorrerem. Destaca-se por ser a forma preferível de emprego da diplomacia, podendo ser conduzida pelo SGNU em pessoa, por meio de delegados de alto nível, pelo CSNU, pela Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas (AGNU) ou por organizações regionais. Necessita de alerta antecipado baseado em coleta de informações ou “levantamento de fatos” e pode envolver desdobramento preventivo de forças associado ao estabelecimento de zonas desmilitarizadas.

Convencionou-se que as medidas de construção da confiança são parte da diplomacia preventiva, contribuindo para reduzir o risco de conflito entre os Estados por intermédio de intercâmbio de missões militares e mecanismos para troca de informações, tais como a monitoração de acordos regionais sobre desarmamento. Outras informações necessárias à diplomacia preventiva incluem os aspectos políticos, econômicos e sociais relacionados às raízes dos conflitos, sendo que sua interpretação correta depende do levantamento dos fatos com precisão e oportunidade, e do entendimento da evolução do ambiente externo.

Os mecanismos de coleta de informações precisariam ser adaptados para sintetizar os dados já disponíveis associando-os aos indicadores políticos a fim de levantar as possibilidades de ameaça à paz, fornecendo um alerta antecipado, e propondo ações a serem tomadas pela Organização. Essas ações incluiriam o desdobramento preventivo, caracterizado pela

³⁷ ONU, 2010a. Parágrafos 23 e 24.

implementação de iniciativas envolvendo pessoal e material sob mandato do CSNU, quando houvesse solicitação dos governos ou facções envolvidos na disputa. Nesse contexto, as zonas desmilitarizadas, diferentemente do seu emprego ao final de um estado de beligerância, passaram a ser encaradas como a materialização das intenções da comunidade internacional em prevenir um conflito.

O estabelecimento da paz³⁸ envolveria ações para levar as facções hostis a um acordo, essencialmente pelos meios pacíficos previstos no capítulo VI da Carta das Nações Unidas, utilizando intensamente a negociação e a mediação. A Corte Internacional de Justiça poderia ter seu papel adaptado para auxiliar estes esforços, quando fosse possível, admitindo-se a relevância de qualquer ajuda internacional para amenizar as causas das disputas, que pudessem gerar um conflito. As sanções e o uso de força militar³⁹, sob o capítulo VII da Carta, também foram admitidos, inclusive com a disponibilização de tropas para as ações de imposição da paz.

A manutenção da paz⁴⁰ seria o emprego da presença das Nações Unidas no terreno, com o consentimento de todas as facções envolvidas, normalmente abrangendo pessoal militar e/ou policial das Nações Unidas e freqüentemente civis. Tratando-se de uma técnica que expande as possibilidades da prevenção de conflitos e do estabelecimento da paz, cuja demanda é crescente e sua natureza permanece em constante evolução, devido à complexidade dos ambientes em que é conduzida. Em consequência, havendo uma imposição para que o nível de preparo do pessoal envolvido esteja à altura dos mandatos a serem cumpridos.

O problema principal nesta área permaneceu com a capacidade de apoio às operações⁴¹, pois muitos Estados membros contribuíam com observadores militares e tropas de infantaria, mas dificuldade residia em obter pessoal e equipamentos especializados nas atividades logísticas. As necessidades variavam desde o equipamento básico para as tropas, já que muitos contingentes não possuíam o mínimo para seu desdobramento no terreno, até meios de transporte estratégico, marítimos e aéreos. Quanto ao pessoal, outras especialidades também eram necessárias, como oficiais de polícia, fiscais eleitorais, monitores de direitos humanos e especialistas em ajuda humanitária.

³⁸ *Ibidem.* Parágrafos 34 a 37.

³⁹ O uso de força militar em ações de suporte ao estabelecimento da paz (“peacemaking”) foi um aspecto muito contestado e polêmico da “Agenda para a paz”, sendo difícil a aceitação de sua legitimidade.

⁴⁰ *Ibidem.* Parágrafos 46 a 49.

⁴¹ *Ibidem.* Parágrafos 53 e 54.

A construção da paz pós-conflito⁴² foi caracterizada por ações para identificar e apoiar as estruturas que fortalecem e solidificam a paz, evitando a volta ao conflito. A diplomacia preventiva procura resolver as disputas antes de a violência iniciar, o estabelecimento e a manutenção da paz são necessários para deter conflitos e preservar a paz, depois de obtida. Se forem bem sucedidos reforçam a oportunidade para a construção da paz pós-conflito, prevenindo o ressurgimento da violência, que pode ser realizada por acordos e ações para terminar tensões civis, monitorar eleições, realizar desminagem, destruir armas e desarmar, desmobilizar e reintegrar na sociedade os ex-combatentes. A criação de projetos econômicos e sociais pelas diversas agências da Organização, ou de fora dela, também é fundamental para viabilizar este esforço de afastamento das raízes que possibilitaram o surgimento do conflito.

1.1.2 Cooperação, segurança e orçamento

A cooperação com mecanismos ou organizações regionais, prevista no Capítulo VIII da Carta das Nações Unidas, permaneceu em relativa inércia durante o período da Guerra Fria. Diante da nova realidade existente no início dos anos 1990, tornou-se possível desenvolver relacionamentos com outras instituições que podem tornar mais efetivas as ações da Organização, seja pela harmonização de idéias ou pela prestação de apoio a iniciativas regionais, nos campos político, econômico e social.

Paralelamente, o incremento do número de operações de paz em andamento e a variedade de condições nas quais foram estabelecidas, aumentaram os riscos à segurança do pessoal a serviço da Organização e surgiu a necessidade de priorizar o assunto, com arcabouço jurídico e força militar capazes de respaldar as ações da ONU e proteger seu pessoal.

Também uma crise financeira se configurou dentro do sistema das Nações Unidas como resultado do aumento no número de operações de paz, até 1992, e da escassez de recursos para apoiá-las. Essa falta de recursos foi conseqüência do alto índice de contribuições não pagas e da ausência de mecanismos que permitissem a realização de despesas em caráter de urgência. Para solucionar essa situação o SGNU propôs: o estabelecimento de um fundo de reserva, específico para as operações de manutenção da paz, no valor de US\$ 50 milhões; a aprovação imediata, pela AGNU, de um terço do custo estimado para cada operação; e a autorização para realizar compras e contratação de serviços sem ter que recorrer a licitações.

⁴² *Ibidem*. Parágrafos 55 a 59.

1.1.3 Suplemento

Aproveitando a ocasião do 50º aniversário da ONU, o SGNU preparou um documento complementar à “Agenda para a paz”, em janeiro de 1995, com o intuito de caracterizar o empenho da Organização em responder adequadamente às consequências das mudanças no sistema internacional sobre os mecanismos de garantia da paz. Os principais assuntos tratados nesse documento foram alterações de caráter quantitativo e qualitativo, os instrumentos para a paz e segurança internacionais, a coordenação das ações e os arranjos financeiros necessários.

Desde o fim da Guerra Fria, o número de operações de paz, desencadeadas pela Organização, cresceu segundo uma proporção que desafiava a capacidade de resposta da comunidade internacional, particularmente nos anos que antecederam a elaboração do “suplemento da Agenda para a paz” (Tabela 2), do início de 1988 e o final de 1994.

Tabela 2 - Atividades da ONU relacionadas à paz e a segurança (1988-94)

	Em 31 de janeiro de 1988	Em 31 de janeiro de 1992	Em 16 de dezembro de 1994
Resoluções do CSNU nos 12 meses anteriores	15	53	78
Disputas e conflitos nos quais a ONU se envolveu nos 12 meses anteriores (estabelecimento da paz ou diplomacia preventiva)	11	13	28
Operações de manutenção da paz desencadeadas	5	11	17
Militares empregados	9.570	11.495	73.393
Policiais empregados	35	155	2.130
Civis empregados	1.516	2.206	2.260
Países contribuintes de militares e policiais	26	56	76
Orçamento da ONU para operações de manutenção da paz (milhões de US\$)	230,4	1.689,6	3.610
Regimes de sanções impostos pelo CSNU	1	2	7

Fonte: ONU, Assembleia Geral. *Documento A/50/60 - Report of the Secretary-General on the work of the Organization: Supplement to An Agenda for Peace*. Disponível em: <<http://www.un.org/Docs/SG/agsupp.html>>.

A maioria dos conflitos passou a ter características intra-estatais e não mais interestatais, sendo consequência de situações não resolvidas durante a Guerra Fria, como em

algumas guerras civis na África, ou de disputas com origens étnicas e religiosas surgidas nos Estados que recentemente haviam se tornado independentes. Esses conflitos representavam novos desafios, pois as lutas não ocorriam entre exércitos regulares, mas entre milícias ou civis armados com pouca disciplina e uma tênue cadeia de comando. Não existiam linhas definidas no terreno e os alvos freqüentemente eram as populações civis, o que desencadeou grandes emergências humanitárias com elevado número de mortos, feridos e refugiados. As instituições dos Estados afetados por esses tipos de conflitos internos foram destruídas, principalmente as policiais e judiciárias, provocando um colapso da governança, somado ao caos e ao banditismo generalizados. Os recursos materiais desses Estados freqüentemente foram pilhados e destruídos e seus funcionários mortos ou postos em fuga.

Isto significou que a intervenção internacional tinha que extrapolar a ajuda humanitária ou a simples interposição de forças militares, vindo a promover a reconciliação nacional e o restabelecimento de um governo. A manutenção da paz tornou-se mais complexa e dispendiosa, indo além da monitoração de cessar-fogo ou controle de zonas de segurança com o consentimento das partes envolvidas.

As operações de paz das Nações Unidas passaram a ser utilizadas para proteger as operações de ajuda humanitária que muitas vezes eram bloqueadas pelas facções em conflito para evitar o socorro a populações consideradas como simpáticas a seus oponentes. O drama decorrente dessas situações acabou criando pressões políticas sobre a Organização que tornaram o processo mais difícil e sujeito a erros. Nesse contexto, mandatos prevendo o uso da força, sob o Capítulo VII da Carta, foram aprovados para viabilizar exclusivamente a ajuda humanitária, mas não contribuíram para a solução definitiva dos conflitos.

Os acordos negociados para resolver esses conflitos passaram a prever que as operações de paz envolvessem atividades como supervisão de cessar-fogo, desmobilização de forças, reintegração social de ex-combatentes, destruição de armas, desminagem, apoio a refugiados, provisão de ajuda humanitária, estabelecimento de forças policiais, verificação da situação de direitos humanos, supervisão de reformas constitucionais, judiciais e eleitorais, coordenação de ajuda para a reconstrução econômica. Assim, houve a necessidade de combinar as ações das operações de paz com programas de ajuda econômica e social para garantir que as raízes do conflito fossem de fato extintas e surgissem os fundamentos de uma paz duradoura.

A diplomacia preventiva, o estabelecimento da paz, a manutenção da paz e a construção da paz, são instrumentos que necessitam o consentimento das partes em conflito para serem empregados, enquanto o desarmamento, as sanções e a imposição da paz são ações coercitivas que não carecem do consentimento das facções. Nenhum destes instrumentos é monopólio legal das Nações Unidas, podendo ser implementado por Estados organizados em grupos regionais ou *ad hoc* e até mesmo individualmente. Contudo, as dimensões legal e política associadas às iniciativas da ONU (consideradas de elevado nível de legitimidade), somadas à sua estrutura e experiência nesse tipo de operação, reforçam a importância de investir no aprimoramento de sua capacidade, pela boa relação custo-benefício que representa.

As ações ligadas à diplomacia preventiva e ao estabelecimento da paz passaram a ser mais bem coordenadas com a criação, no Secretariado, do Departamento de Assuntos Políticos (DPA)⁴³. Este passou a ser o ponto focal das funções políticas de diversas partes da Organização, acompanhando a evolução de acontecimentos relevantes, proporcionando alerta quando fosse o caso e analisando as possibilidades de ação preventiva. Contudo permaneceram as necessidades de: contar com a vontade política dos atores envolvidos; dispor de pessoal altamente qualificado para conduzir o processo; e contar com recursos para financiar e estabelecer operações de pequeno vulto no terreno.

Para que houvesse sucesso das operações de manutenção da paz era importante que elas estivessem apoiadas nos princípios básicos de consentimento das partes envolvidas, imparcialidade e uso da força apenas para a autodefesa⁴⁴. As ações de ajuda humanitária, proteção de áreas de segurança ou de apoio à reconciliação interna, quando combinadas com a necessidade de usar a força podem gerar situações catastróficas se as estruturas de manutenção da paz não tiverem a composição⁴⁵, o armamento, a logística e o desdobramento necessários. Deve haver comedimento no uso da força, principalmente quanto à proporcionalidade empregada, que precisa ser encarada como uma alternativa radical com sérias implicações para o andamento da operação.

⁴³ “Department of Political Affairs” (DPA) é a estrutura organizacional dentro do Secretariado da ONU encarregada do planejamento e do acompanhamento da condução das operações de caráter preventivo, relacionadas a manutenção da paz e segurança internacionais, não caracterizadas como OMP. Com a intensificação dos conflitos durante a década de 1990, surgiu uma “área de sobre” entre as suas atribuições e as do Departamento de Operações de Manutenção da Paz (DPKO).

⁴⁴ O uso da força em autodefesa deve ser: direcionado exclusivamente ao agressor, proporcional à força empregada pelo agressor, incrementado gradualmente, se necessário, e terminado assim que possível.

⁴⁵ Inclusive pelo adequado significado numérico de seus efetivos.

Problemas relacionados ao comando e controle⁴⁶, à disponibilidade de tropas (com efetivos adequados em número e preparação) e à capacidade de informação também causaram dificuldades para as operações de manutenção da paz. As responsabilidades de cada escalão na estrutura de comando tinham que ser definidas, entendidas e obedecidas. As autoridades deveriam estar cientes de suas competências e não poderia haver interferência dos Estados membros sobre seus contingentes em assuntos de caráter operacional durante a condução de uma missão de paz. Havia a necessidade de uma força de reação rápida e de um estoque de equipamentos e suprimentos, à disposição do CSNU, para apoiar a rápida implementação de uma operação quando os Estados membros não estivessem dispostos a fazê-lo. Todos os atores envolvidos na operação deveriam dispor de informações precisas, adequadas e oportunas, fornecidas pela própria estrutura da Organização.

Estabeleceu-se que a construção da paz poderia ocorrer dentro do contexto de uma operação de manutenção da paz, ou não. As desconfianças típicas dos processos de implementação dos programas associados à reconstrução da sociedade poderiam ser contornadas por uma transição cautelosa a partir dos resultados obtidos pela manutenção da paz. Quando não houvesse uma operação predecessora, a construção da paz deveria estar apoiada primordialmente na capacidade do Quartel-General da Organização, em Nova York.

Mesmo atentando para as recomendações do CSNU sobre o desarmamento voltado para as armas de destruição em massa, a prioridade das ações, em uma operação de paz, deveria estar concentrada naquelas que são responsáveis pelo maior número de mortes e mutilações: as armas leves e as minas terrestres antipessoal⁴⁷. A reunião, controle e destruição deste tipo de armamento é parte fundamental dos esforços pela garantia de uma paz duradoura.

As medidas coercitivas que não envolvem o uso da força militar, para apoiar os esforços pela paz, denominadas sanções, visam a mudança de um determinado comportamento político, não têm caráter punitivo e devem ser monitoradas de forma a evitar causar efeitos indesejados ou danos a terceiros. Há que se considerar a possibilidade de compensações ou ressarcimentos quando estes efeitos ou danos ocorrerem.

O uso da força em operações de imposição da paz seria desejável se a Organização tivesse condições de demandar, empregar e controlar tais ações. A realidade é que, nas condições

⁴⁶ Comando e controle compreendidos, respectivamente, como as capacidades de organizar forças militares, preparando-as para as operações, e de conduzir a execução das tarefas necessárias ao cumprimento das missões recebidas.

⁴⁷ ONU, 2010b. Parágrafos 57 a 65.

atuais de escassez de recursos e excesso de pressões políticas, as operações de manutenção da paz e de estabelecimento da paz já representam desafio suficiente a ser vencido. As ações em força sob a égide da Organização remontam à Guerra da Coréia e à Guerra do Golfo, porém, nas operações na ex-Iugoslávia, Somália, Ruanda e Haiti, grupos de países ou organizações regionais têm recebido delegação do CSNU para empregarem a força em iniciativas de ajuda humanitária e de apoio à democracia. Tal situação apresenta riscos para a credibilidade e legitimidade da Organização se as ações forem desencadeadas fora do escopo visualizado pelo CSNU.

Formalmente, a ONU não se atribuiu a responsabilidade exclusiva pelas operações de paz, apenas respondeu às circunstâncias impostas pelas realidades política e humanitária, gradualmente, aparelhando-se para a tarefa. Devido à multidisciplinaridade dos temas envolvidos nestas iniciativas e à multifuncionalidade das ações a serem desencadeadas, a necessidade de coordenação entre a Organização e os demais atores envolvidos ganhou relevância. Nesse sentido, a ligação com os Estados de forma isolada ou atuando como parte de organizações regionais, caracterizaram as principais ações realizadas pela Organização para coordenar os esforços e a cooperação resultante englobou consultas, apoio diplomático, apoio operacional e emprego conjunto dos meios. As Organizações Não-Governamentais (ONG) também mereceram prioridade nos trabalhos de coordenação porque exercem um papel de destaque nos esforços pela paz e para a efetivação da ajuda humanitária, econômica e social nas áreas sob conflito. Paralelamente, era preciso desenvolver mecanismos mais eficazes de coordenação no âmbito do sistema ONU, dentro do próprio Secretariado, entre a Organização e seus Programas, Fundos, Escritórios e Agências, e na estrutura das operações sendo desencadeadas no terreno.

Reconheceu-se que o levantamento de recursos financeiros era imperativo para a condução das iniciativas da Organização no campo das operações de paz⁴⁸ e que sua escassez comprometia as capacidades de planejamento, reconhecimento e desencadeamento das operações, agravadas pelas dificuldades de recrutamento e treinamento de pessoal. Novamente foi enfatizado que outro fator restritivo era a possibilidade limitada dos Estados membros em fornecer pessoal e equipamentos na quantidade e na qualidade requeridas, comprometendo a credibilidade do CSNU, e da Organização como um todo, já que as decisões tomadas não acarretavam, necessariamente, ações efetivas para solucionar os problemas. Havia necessidade de fundos que pudessem garantir uma capacidade mínima de reação dentro de prazos aceitáveis. A

⁴⁸ *Ibidem*. Parágrafos 97 a 101.

situação das operações de construção da paz também era crítica, pois os Estados tinham dificuldade em interpretar o seu custo relativamente baixo quando comparado àquele típico de uma operação de manutenção da paz, caso houvesse deflagração ou o ressurgimento de um conflito.

Finalmente, era desejável que houvesse fundos para compensar os Estados afetados indiretamente por sanções econômicas a terceiros, mesmo se admitindo a complexidade de determinar direitos e estabelecer valores para tanto.

1.2 RELATÓRIO BRAHIMI

As conclusões dos relatórios elaborados em 1999 sobre as tragédias humanitárias ocorridas durante a condução das OMP em Ruanda (ONU 2008g) e na Ex-Iugoslávia (ONU 2008c), associadas à ocorrência da Assembléia do Milênio na ONU, motivaram o estabelecimento, pelo próprio SGNU, de um painel independente de “experts” com a missão de apresentar um conjunto de propostas que possibilitasse à Organização corrigir suas deficiências. Este painel foi chefiado pelo embaixador argelino Lakdar Brahimi e elaborou o documento que se tornou conhecido como “Relatório Brahimi” (ONU 2008d), uma referência para os debates contemporâneos sobre operações de manutenção da paz. As recomendações desse relatório estão resumidas nos parágrafos seguintes, de acordo com seus grupos temáticos, a fim de instrumentar as reflexões a serem desenvolvidas neste trabalho dissertativo.

1.2.1 Doutrina, estratégia e processo decisório⁴⁹

É importante que o CSNU trabalhe com acordos de paz ou de cessar-fogo, a serem implementados por uma operação de paz, que atendam a requisitos de direitos humanos e de exequibilidade em termos de tarefas e prazos, e que o processo de elaboração das resoluções relativas aos mandatos tenha início logo que uma operação estiver se configurando, de forma a agilizar o processo de formalização da mesma. Inclusive definindo previsões sobre a cadeia de comando e a unidade de esforços nas resoluções do Conselho, e incluindo os países que contribuem com pessoal nas deliberações envolvendo alterações nos mandatos, durante o andamento das operações.

⁴⁹ ONU, 2010d. Parágrafos 48 a 75.

Complementarmente, regras de engajamento⁵⁰ robustas autorizadas pelo CSNU devem proporcionar condições às forças de manutenção da paz para cumprir seus mandatos com profissionalismo e realizar sua autodefesa, bem como a de outros componentes da operação.

Os atores envolvidos nos processos de prevenção de conflitos e de desenvolvimento econômico e social precisam integrar seus esforços para obter resultados mais concretos e as missões de verificação nas áreas sob conflito devem ser empregadas com mais frequência, com o apoio dos Estados membros.

Como estratégia de construção da paz, uma parcela do orçamento inicial de cada OMP deve ser disponibilizada para financiar projetos locais de rápido impacto (QIP)⁵¹ e ser atribuída prioridade ao reforço das instituições de garantia da lei e de promoção dos direitos humanos, com o emprego de policiais e outros elementos especializados nestas áreas. Complementarmente, os programas de desmobilização e reintegração de ex-combatentes devem ser estabelecidos na fase inicial de uma operação. É necessário considerar, em situações excepcionais, a possibilidade de criar-se um código penal interino para as operações que envolvam administração transitória.

Também foi levantada a necessidade de haver um órgão, dentro do Secretariado, para tratar de informações e análise estratégica, reportando-se ao DPA⁵² e ao DPKO.

1.2.2 Rapidez e eficácia no emprego⁵³

As operações de manutenção da paz tradicionais devem ser empregadas em até 30 dias após a adoção da competente resolução do CSNU, e as operações mais complexas deverão ter esse prazo estendido para até 90 dias.

A seleção dos oficiais de alto escalão dentro de uma operação de paz precisa obedecer a critérios justos de distribuição geográfica e gênero. Toda a liderança de uma operação deve ser reunida no Quartel-General da Organização (em Nova York), assim que possível, para viabilizar sua participação no processo de planejamento e em outras atividades de trabalho com seus

⁵⁰ As regras de engajamento são normas expedidas pelo CSNU que definem, para o pessoal militar operando no campo, em que condições determinado grau de força poderá ser empregado para apoiar o cumprimento do mandato. Normalmente o processo para essa definição é sugerido pelo comando da OMP e aprovado pelo CSNU.

⁵¹ “Quick Impact Projects” (QIP) são os projetos de baixo orçamento que podem ser desencadeados pela direção de uma OMP, de forma expedita, com encargos burocráticos reduzidos, para impactar positivamente a realidade das populações afetadas por conflitos.

⁵² Atualmente as atribuições do DPA estão relacionadas ao planejamento e acompanhamento das operações de prevenção de conflitos, estabelecimento da paz (“peacemaking”) e reconstrução da paz (“peacebuilding”), não caracterizadas como OMP.

⁵³ *Ibidem*. Parágrafos 86 a 168.

futuros colegas. O Secretariado deve fornecer os planos e diretrizes estratégicas necessárias e, quando viável, elaborá-las em conjunto com essa liderança.

Os Estados membros devem ser encorajados a se associarem para formarem unidades militares correspondentes a brigadas, em condições de serem empregadas em 30 ou 90 dias, conforme a operação de manutenção da paz, visualizada, seja tradicional ou complexa.

Pode ser delegada autoridade ao SGNU para consultar formalmente os Estados membros dispostos a contribuir para uma operação de paz com potencial para ser desencadeada. Neste caso, deve haver uma verificação para confirmar o preparo dos meios oferecidos, para o cumprimento da missão. Recursos humanos ou materiais sem condições para emprego, não devem ser desdobrados no terreno. Pode-se preparar listas de pessoal militar em condições de ser rapidamente empregado como núcleo de comando para uma operação de paz.

Com referência a oficiais de polícia e especialistas judiciais, penais e de direitos humanos, os Estados membros devem estabelecer relações de profissionais em condições de serem convocados com tempo mínimo de antecedência, para integrar as operações de paz conduzidas pela Organização. O treinamento para todo este pessoal deve ocorrer por meio de iniciativas regionais dos próprios Estados membros, contando com o apoio do DPKO para acompanhamento dos parâmetros técnicos de qualificação.

O Secretariado deve providenciar a organização de um banco de dados com candidatos pré-selecionados das demais categorias de especialistas civis para emprego, também em curto prazo, nas operações de paz. Existe prioridade para pessoal de médio e alto níveis, nas áreas administrativa e logística. A Organização deve criar condições para atrair aqueles com mais qualificações e estimulá-los a continuar no serviço por meio de melhores perspectivas de carreira. Uma estratégia de recrutamento envolvendo os Voluntários das Nações Unidas (UNV)⁵⁴ deve ser formulada para atender as operações de paz.

Os orçamentos das operações devem alocar recursos para as áreas de comunicação social e tecnologia da informação, de forma a divulgar aspectos de interesse para o sucesso da operação e construir uma rede de comunicações eficaz.

⁵⁴ “United Nations Volunteers” (UNV) é um programa de parceria internacional para o desenvolvimento, que opera dentro do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), congregando pessoas com alguma especialização de interesse que desejam trabalhar como voluntárias nas atividades de campo conduzidas pela Organização, em países carentes.

O apoio logístico para as operações de paz deve ter um caráter global. A AGNU deve aprovar despesas para aumentar a capacidade da Base Logística de Brindisi⁵⁵ e viabilizar a possibilidade do SGNU dispor de US\$ 50 milhões para apoiar a implantação de uma operação de paz, antes mesmo de aprovada a respectiva resolução do CSNU. O Secretariado tem que revisar a política e os procedimentos para compra de material, contratação de serviços e gerenciamento de recursos financeiros. Deve também autorizar o aumento da capacidade de despesa gerada nas operações de paz, para US\$ 1 milhão, quando se tratar de bens ou serviços disponíveis localmente e não abrangidos por contratos anteriores.

1.2.3 Planejamento e apoio⁵⁶

Há necessidade de incrementar substancialmente os recursos financeiros para o apoio do Quartel-General da Organização às operações de paz em curso. Esse tipo de recurso deve ser encarado como necessário à atividade fim das Nações Unidas e ser incluído no orçamento regular da Organização.

O planejamento e apoio a uma determinada operação em implantação serão realizados por equipes padronizadas com a denominação de Força Tarefa Integrada (Integrated Mission Task Force – IMTF), que servirão como ponto de contato para todas as atividades iniciais em uma operação e cujos chefes deverão ter autoridade executiva temporária.

O DPKO deve ser reestruturado, passando a dispor de uma Divisão de Polícia com nível equivalente ao da Divisão Militar, já existente. É necessária a criação de uma unidade de assessoramento para assuntos judiciários e penais relativos ao trabalho dos oficiais de polícia a serviço da Organização, nas operações de paz.

Deve ser criada uma unidade para planejamento e apoio operacionais às atividades de comunicação social no âmbito de uma operação de paz, que ficaria subordinada ao Departamento de Comunicação Social do Secretariado (Department of Public Information).

O DPA deverá contar com uma unidade especializada para trabalhar com as atividades de construção da paz, e os recursos para sua Divisão de Apoio Eleitoral deverão ser incrementados e providos pelo orçamento regular da Organização.

⁵⁵ A Base Logística da ONU em Brindisi, na Itália, centraliza todos os recursos materiais necessários para o estabelecimento no terreno de um quartel-general para uma operação de paz, possibilitando o desdobramento deste, sem que haja o retardo inerente aos processos licitatórios para compra de equipamentos.

⁵⁶ *Ibidem*. Parágrafos 170 a 245.

A capacidade de planejamento e preparação do Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, nas operações de paz em curso, deve ser incrementada com recursos do orçamento regular e das próprias operações.

1.2.4 A era da informação e os desafios para implementação⁵⁷

Há necessidade de se estabelecer um ponto focal no Secretariado para supervisionar a implantação de estratégias e treinamentos relacionados à tecnologia da informação nas operações de paz. Analogamente, deverão ser implantados pontos de contato dessa estrutura com os componentes de interesse nas operações em andamento, e melhor empregadas as ferramentas associadas à internet e às tecnologias de sistema de informações geográficas.

Em resumo, na busca por uma maior eficácia das OMP, o Relatório Brahimi atribuiu grande relevância para aspectos como: a definição de mandatos mais objetivos e claros; levantamentos político-estratégicos precisos e coerentes com dados confiáveis, sobre os quais serão desencadeadas futuras operações; a integração entre os diversos componentes de uma operação; a diferenciação entre imparcialidade e neutralidade; a organização e o treinamento de forças militares e policiais robustas; o financiamento para o desenvolvimento sócio-econômico; a realização de projetos de impacto imediato nas realidades cotidianas das populações afetadas por conflitos.

1.3 “CAPSTONE DOCTRINE”

Esse documento sobre a doutrina orientadora das OMP, elaborado em janeiro de 2008, compilou os sessenta anos de experiência da ONU, a fim de instrumentar o esforço conjunto do DPKO e do DFS na iniciativa intitulada “Peace Operations 2010”, visando ao aprimoramento do planejamento, gerência e condução desse tipo de operação. Foi estruturado em três partes (evolução das OMP; planejamento das OMP; e implementação de mandatos) e mais tarde, em julho de 2009, recebeu a contribuição de um texto adicional centrado nas parcerias necessárias para a condução das operações de paz, intitulada “Uma nova agenda de parcerias: estabelecendo um novo horizonte para as OMP”.

⁵⁷ *Ibidem*. Parágrafos 246 a 264.

1.3.1 Evolução das OMP⁵⁸

Mesmo não tendo referência específica na Carta da ONU, as OMP tornaram-se, ao longo do tempo, um dos principais instrumentos para a Organização manter a paz e segurança internacionais. Tradicionalmente, o Capítulo VI⁵⁹ tem sido associado às OMP; contudo, o CSNU não precisa fazer referência a qualquer capítulo para elaborar uma resolução autorizando o a criação de uma dessas missões. Ocorre que o Capítulo VI nunca foi utilizado com esse fim, mas o Capítulo VII⁶⁰, mais recentemente, tem sido citado para esclarecer as bases legais de ação e enfatizar a determinação política do CSNU, estabelecendo os parâmetros sob os quais uma OMP enfrentará o ambiente volátil pós-conflito, típico das situações onde o Estado não possui a capacidade de manter a ordem pública.

Vincular uma OMP a um capítulo da Carta pode levar a interpretações erradas no planejamento, preparação e implementação do mandato. O raciocínio para analisar uma OMP e as necessidades para apoiá-la deve considerar as tarefas definidas no mandato, a forma como se pretende realizar a operação visualizada e as respectivas regras de engajamento.

Um aspecto básico de toda OMP deve ser o pleno respeito aos direitos humanos e a busca pelo avanço dos mesmos na implementação do mandato. Nesse sentido, todos os integrantes de uma operação devem entender como suas atividades podem estar relacionadas com esses direitos, reconhecer abusos contra os mesmos e estar preparados para responder adequadamente às violações. Para que padrões de comportamento sejam mantidos em níveis elevados, espera-se que transgressões relacionadas a direitos humanos, por parte de integrantes de OMP, sejam apuradas e solucionadas exemplarmente com oportunidade e rigor.

Por serem empregadas em ambientes pós-conflito, onde a violência é contínua ou pode retornar, outra imposição relevante para as OMP é o cumprimento da lei humanitária internacional⁶¹, principalmente quanto a grupos vulneráveis como civis que sofreram abusos, não-combatentes e prisioneiros de guerra.

Os demais aspectos a serem considerados em uma operação devem estar contidos no mandato do CSNU a ser cumprido, incluindo os detalhes decorrentes dos acordos (de paz ou de

⁵⁸ ONU, 2009. p 13-40.

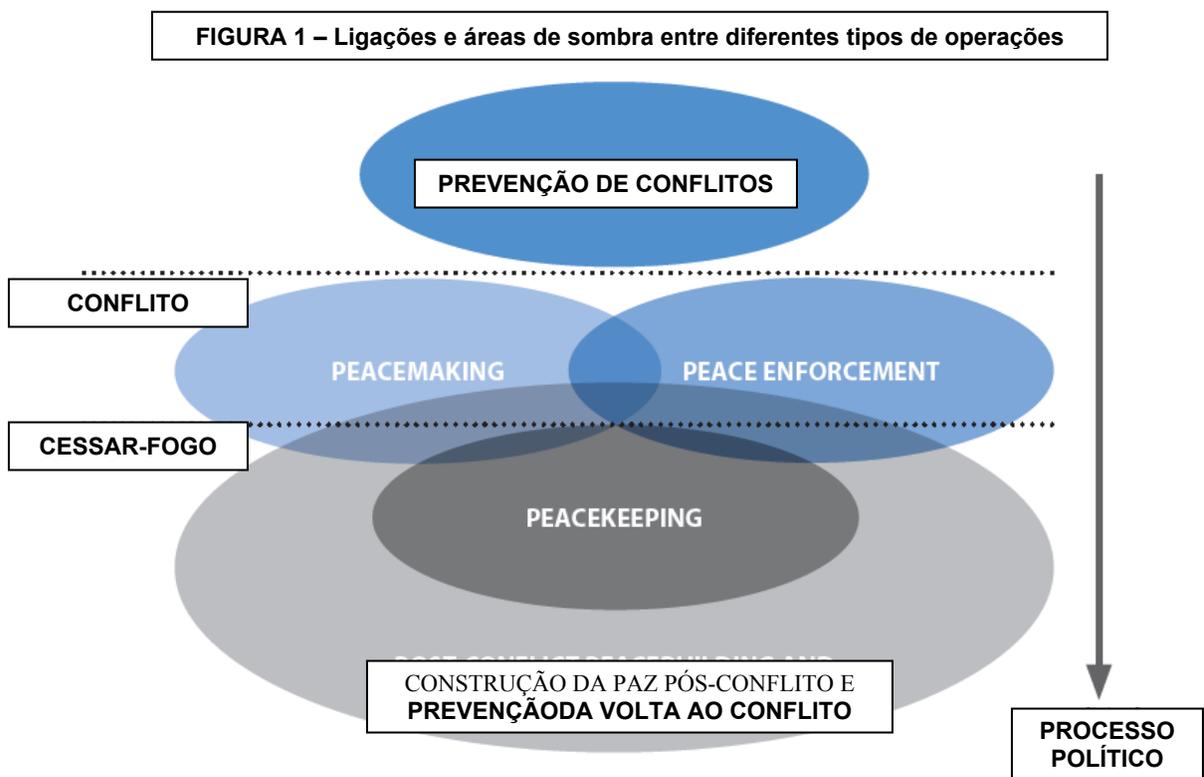
⁵⁹ O Capítulo VI da Carta das Nações Unidas é relacionado à solução pacífica de conflitos.

⁶⁰ O Capítulo VII da Carta das Nações Unidas trata das ações com respeito à paz, perturbações da paz e atos de agressão.

⁶¹ Trata-se da legislação abrangida pelas quatro Convenções de Genebra de 1949, seus Protocolos de 1977, complementada por convenções e tratados sobre proteção de propriedade cultural, meio ambiente e vítimas de conflitos. Também é conhecida como “a (s) lei(s) da guerra” ou “lei(s) dos conflitos armados”.

cessar-fogo) que possibilitaram o estabelecimento da OMP, os temas relevantes para a comunidade internacional⁶² e as especificidades das múltiplas tarefas a serem cumpridas no ambiente dos complexos conflitos da atualidade.

Entre as medidas que podem ser adotadas para assegurar a paz e a segurança internacionais (Figura 1) é importante lembrar que, de acordo com o cenário existente, a manutenção da paz (“peacekeeping”) também pode interagir com a prevenção de conflitos, a estabelecimento da paz (“peacemaking”), a imposição da paz (“peace enforcement”) ou a construção da paz (“peacebuilding”)⁶³.



Fonte: United Nations Peacekeeping Operations: principles and guidelines. United Nations: 2008.

Não há limites definidos ou sequência normal na interação entre essas atividades, pois existe um espaço físico e temporal onde se mesclam entre si, levando uma operação a ter peculiaridades típicas daquelas de outra natureza. As iniciativas de construção da paz⁶⁴ inseridas em um contexto de operação de manutenção da paz caracterizam um exemplo claro dessa

⁶² Temas como a proteção das mulheres, das crianças e da população civil nos conflitos armados.

⁶³ Conforme as definições estabelecidas na “Agenda para a Paz”.

⁶⁴ Há que se ressaltar a tendência predominante na ONU, materializada com a criação da Comissão de Construção da Paz (“Peacebuilding Commission”), em 2005, de atribuir grande relevância a esse tema como fundamental para a solução permanente e sustentável de conflitos.

situação. No entanto, a habilidade de combinar eficazmente esses tipos de operações permanece um desafio que pode se revelar crítico na resposta às crises e na possibilidade de se elaborar uma fórmula de sucesso para a solução de conflitos.

O uso da força é outro aspecto que deve ser analisado com cautela devido às suas graves repercussões para o andamento do processo rumo à paz e segurança. Enquanto uma operação de manutenção da paz pode admitir o uso da força no nível tático, na autodefesa do pessoal ou na garantia do mandato, a imposição da paz tem por pressuposto o uso da força no nível estratégico e político⁶⁵, não dependendo do consentimento das partes envolvidas no conflito em que está atuando.

A resposta aos desafios surgidos com o fim do conflito Leste-Oeste e o aumento das crises regionais intra-estatais foi o desenvolvimento das OMP multidimensionais, que combinam ações militares, policiais e civis em apoio aos processos de paz. O objetivo é atribuir mais eficácia à Organização para que possa criar um ambiente seguro e estável, aprimorar e consolidar a estrutura estatal existente para promover o respeito à lei, à ordem e aos direitos humanos, facilitar o processo político, o diálogo e a reconciliação, e prover a estrutura necessária ao desencadeamento das atividades relacionadas à recuperação e ao desenvolvimento de longo prazo, por parte de outros atores. Para tanto, as operações multidimensionais devem priorizar sua atuação no campo político, na proteção de civis e na colaboração e coordenação junto às agências humanitárias e de desenvolvimento. A chefia dessas operações cabe ao Representante Especial do Secretário-Geral (“Special Representative of the Secretary General” - SRSG), que estabelece uma estrutura para dirigir a OMP e a Equipe das Nações Unidas para o país (UNCT)⁶⁶, secundado pelo seu vice, que também é Coordenador Residente (RC)⁶⁷, o Coordenador Humanitário (HC)⁶⁸ e exerce o papel de principal facilitador entre a OMP e o UNCT.

As ações de construção da paz inerentes a essas operações devem objetivar a prevenção da ocorrência de conflitos pela restauração da capacidade dos Estados em prover

⁶⁵ Com a crescente complexidade dos mandatos que autorizam as ações coletivas da Organização, surgiu uma área comum entre as OMP e as operações de imposição da paz, no que diz respeito ao uso da força, seja no nível tático ou no político-estratégico. Como administrar essa realidade é um dos grandes desafios na condução das OMP.

⁶⁶ “United Nations Country Team” (UNCT) equipe que assegura a coordenação entre todas as entidades da ONU que conduzem atividades operacionais para o desenvolvimento, emergências, reconstrução e transição, em um determinado país.

⁶⁷ “Resident Coordinator” (RC) chefia os UNCT, dispõe de recursos do UNDP e é o representante do SGNU, no país, para assuntos relacionados ao desenvolvimento.

⁶⁸ “Humanitarian Coordinator” (HC) dirige os trabalhos dos UNCT nos assuntos relacionados a ajuda humanitária em situação de normalidade ou em face de situações de crise, podendo ser o próprio RC.

segurança e manter a ordem pública, reforçar o cumprimento da lei e o respeito aos direitos humanos, apoiar o surgimento de instituições políticas legítimas e de processos participatórios, e promover a recuperação e o desenvolvimento econômico e social, prejudicados pelo conflito. Mesmo não tendo a plena capacidade para atuar nesses campos, é comum as OMP receberem do CSNU mandatos para agir no desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR) de ex-combatentes, na desminagem, na reforma do setor de segurança (SSR) e de outras atividades relacionadas ao cumprimento da lei, na proteção dos direitos humanos, na assistência eleitoral e no apoio à restauração e ampliação da autoridade do Estado.

Complementarmente, as OMP devem apoiar as ações de outros atores, dentro ou fora do sistema da ONU, cujo objetivo seja primordialmente a promoção da recuperação e desenvolvimento sócio-econômico, e da assistência humanitária. Esse apoio pode ocorrer por intermédio da facilitação e coordenação de iniciativas junto às autoridades e populações locais, tendo o cuidado de não interferir no trabalho desses outros atores pela implementação dos projetos de pequena escala denominados QIP⁶⁹, ou outras atividades similares, comumente associadas a finalidades políticas, de segurança, ou de reconstrução, não relacionadas a ações humanitárias.

Nesse quadro de evolução constante, os três princípios básicos do consentimento das partes, da imparcialidade e do não uso da força, exceto em autodefesa, permaneceram imutáveis⁷⁰ ao longo das seis décadas de experiência das Nações Unidas com OMP⁷¹, devendo o pessoal engajado em uma determinada operação, em todos os níveis hierárquicos, compreender que são interrelacionados e se reforçam mutuamente.

O consentimento visualizado⁷² no contexto de uma OMP não tem que abranger todas as partes do conflito, mas necessariamente as facções principais, de forma a garantir a liberdade de movimento, política e física, para o cumprimento do mandato, admitindo-se que provavelmente haverá grupos isolados independentes, arredios e sem controle na área de operações. Esse consentimento pode ser incerto e não confiável, todavia a ausência do mesmo pode envolver as forças da OMP a ponto de se tornarem parte do conflito e serem compelidas a

⁶⁹ Os “Quick Impact Projects” podem ser empregados pelas OMP para auxiliar na construção ou restabelecimento da infra-estrutura econômica mínima ou para a rápida geração de empregos de curta-duração.

⁷⁰ Nos últimos quinze anos, a interpretação do significado desses princípios tem sido relativizada, conforme a situação política que caracteriza cada conflito, provocando debates sobre o efetivo respeito aos mesmos.

⁷¹ Nas OMP complexas, a conciliação desses princípios com a realidade no terreno tem demonstrado ser desafiante e necessária para viabilizar melhores resultados nos esforços de recuperação econômica e social das populações.

⁷² Principalmente o consentimento formal do Estado ou das forças que o representam com maior legitimidade.

tomar ações típicas de imposição da paz. A limitação do consentimento por parte das facções beligerantes, com restrições significativas à ação das Nações Unidas, especialmente quando ocorrem desentendimentos entre as lideranças nos níveis geral e local, pode redundar em alterações na estratégia de apoio da comunidade internacional ao processo de paz. Nesse ambiente, para que possa contribuir, a estrutura da OMP deve ser capaz de analisar continuamente a evolução da atitude e das ações dos beligerantes face ao processo de paz e os integrantes dos contingentes de tropas devem conhecer a história, cultura e costumes da população envolvida no conflito e ter a capacidade de avaliar os interesses e motivações envolvidas nas disputas entre as facções. Em casos extremos pode ser necessário o recurso à força para responder à falta de consentimento e compelir grupos locais a obedecerem os entendimentos acordados para a atuação da OMP.

A imparcialidade é essencial para manter um ambiente favorável ao consentimento e à cooperação em uma OMP e não deve ser confundida com neutralidade ou inatividade para o cumprimento do mandato. Ao mesmo tempo em que a isenção necessária no trato com as facções beligerantes não justifica a omissão face a ações claramente contrárias ao processo de paz, torna-se fundamental que as partes do conflito tenham o entendimento exato dos motivos e intenções da OMP ao executar suas tarefas, por intermédio da comunicação clara e antecipada de iniciativas que possam ser interpretadas como parciais.

Evitar o uso da força, exceto em autodefesa ou em defesa do mandato, significa autorização do CSNU para que a OMP empregue meios coercitivos no nível tático a fim de garantir o cumprimento do mandato, a segurança do pessoal, de recursos e das instalações, primordialmente contra ações de milícias, gangues e outros grupos ou indivíduos que constituam ameaça contra a operação ou a população civil. Os mandatos denominados “robustos” passaram a autorizar de forma pró-ativa o “uso de todos os meios necessários” para dissuadir tentativas de prejudicar o processo de paz pela força, abrangendo também os civis sob ameaça física iminente e o auxílio às autoridades locais para a manutenção da lei e da ordem.

Nessas situações extremas é importante não confundir as ações robustas descritas acima, voltadas para um ambiente favorável à construção da paz a longo prazo, com aquelas de imposição da paz, previstas no Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, onde não é necessário o consentimento das partes e a aplicação da força ocorre nos níveis estratégico e internacional. O uso da força em uma OMP deve ser preciso, proporcional e adequado, com a mínima força

necessária para atingir os efeitos desejados, sem focar na derrota militar de eventuais oponentes, porém, visando à redução da violência, ao retorno aos meios de persuasão não coercitivos e à manutenção do consentimento das partes. Pelas consequências imprevisíveis que pode acarretar, a decisão de empregar a força em uma OMP deve ser tomada no nível adequado e estar baseada em fatores como as capacidades operacionais, percepções da opinião pública, impacto humanitário, proteção da força, segurança do pessoal, e principalmente nos efeitos sobre o consentimento nacional e local. Os diferentes níveis de força e como devem ser aplicados nas diversas situações, são esclarecidos pelas regras de engajamento (ROE)⁷³ e pelas diretrizes para uso da força (DUF)⁷⁴, que também definem as autorizações necessárias aos comandantes.

Nos ambientes complexos contemporâneos em que as OMP multidimensionais atuam, os princípios básicos devem ser complementados por outros fatores de sucesso como legitimidade, credibilidade e incentivo à responsabilização⁷⁵ das autoridades nos níveis nacional e local.

A legitimidade das OMP é caracterizada no mandato do CSNU, na ampla representação dos Estados membros, que contribuem com pessoal e recursos, na liderança do SGNU, e na conduta de todos os integrantes da operação. Este último aspecto depende da qualidade dos militares, policiais e civis trabalhando na missão, sendo traduzido pela firmeza e justiça das ações, o comedimento com o qual a força é utilizada, a disciplina imposta ao pessoal, o respeito demonstrado aos costumes, instituições e leis locais, e a decência com que trata a população. Os elevados níveis de eficiência, competência e integridade esperados devem ser reforçados por medidas disciplinares rigorosas que previnam as transgressões e tenham tolerância zero com abusos, especialmente os de natureza sexual.

É previsível que a percepção de legitimidade da ONU seja degradada ao longo do tempo, devido a ressentimentos, à extensão de sua presença, a episódios negativos relacionados ao comportamento do seu pessoal ou à falta de capacidade para modificar positivamente a situação local depois de estabilizada. Contudo, o respeito à soberania nacional deve ser mantido e o papel dos atores internacionais reduzido de forma gradativa e ágil enquanto são constituídas estruturas governamentais legítimas e capazes.

⁷³ As regras de engajamento (Rules of Engagement – ROE) são aplicáveis ao componente militar das OMP.

⁷⁴ Diretrizes para o uso da força (Directives for the use of force – DUF) são aplicáveis ao componente de polícia civil das OMP.

⁷⁵ Responsabilização interpretada como a capacidade de fazer com que as pessoas, organizações ou instituições respondam por seus atos (“accountability”).

A credibilidade é função da capacidade, eficácia e habilidade para gerir e atender expectativas, e reflexo direto da crença das comunidades internacional e local na capacidade da OMP cumprir seu mandato, a despeito da ação daqueles atores que têm interesses ameaçados por sua presença e, explorando vácuos políticos e de segurança, desejam testar a existência de pontos fracos e divisões na estrutura da operação. Para gozar de credibilidade uma OMP deve empregar suas forças tão rápido quanto possível, ter os recursos necessários, inclusive um mandato claro e exequível, planejamento consistente, que seja entendido, difundido e implementado com imparcialidade e efetividade em todos os níveis⁷⁶, e se esforçar para manter uma postura confiante, capaz e unificada.

A habilidade de gerenciar as expectativas não atendidas quanto à melhora das condições de vida da população local é igualmente fundamental para a manutenção da credibilidade pois, caso essa capacidade não esteja presente, o foco das insatisfações populares pode ser direcionado para a OMP, desencadeando um processo de ativismo de oposição à presença das Nações Unidas. Como consequência, uma operação com baixa credibilidade torna-se marginalizada e ineficaz, passa a ser percebida como de legitimidade frágil, tem seu o nível de consentimento reduzido e produz efeitos negativos sobre o moral de seus integrantes.

A promoção da responsabilidade nos níveis nacional e local é essencial à reconstrução das fundações dos Estados afetados por conflitos internos, na transição de um ambiente assistido pela comunidade internacional para outro em que as capacidades nacionais possam conduzir a vida da população dentro da normalidade⁷⁷. A natureza e a escala da assistência prestada dependerá do mandato do CSNU e poderá variar desde o exercício de determinadas funções por uma administração transitória internacional (principalmente aquelas relacionadas à segurança e manutenção da ordem pública), até apoios menos intrusivos, tais como a disponibilização de aconselhamento técnico ou mesmo nenhuma participação direta nos negócios cotidianos do Estado.

A gravidade da situação no terreno, os recursos que a comunidade internacional está disposta a investir e a avaliação da disponibilidade de parceiros capazes, confiáveis e legítimos são aspectos que evoluem com o tempo e irão orientar a abordagem adotada no mandato. As

⁷⁶ No ambiente complexo em que as OMP trabalham, a difusão e implementação do mandato, incluindo o próprio conceito de estabilização, podem sofrer influência de tendências políticas dominantes associadas a interesses não voltados exclusivamente à solução dos conflitos.

⁷⁷ Neshe contexto, os parâmetros que irão delimitar a normalidade resultam de um processo de negociação política entre o ideal visualizado pela comunidade internacional e as aspirações da população local.

parcerias consideradas relevantes devem zelar pela imparcialidade, inclusão, ampla representatividade, e valorização das questões de gênero, dentro de uma ótica que compreenda o contexto nacional principalmente nas vertentes políticas e sócio-econômicas.

O planejamento e a condução de uma OMP devem priorizar ações que promovam a responsabilidade em todas as estruturas do Estado e da sociedade, enfatizando a confiança e a cooperação entre todos os atores, para que possam liderar, após o término da operação, os processos críticos ao país (sejam políticos ou de desenvolvimento econômico e social) de forma sustentável.

1.3.2 Planejamento das OMP⁷⁸

No processo decisório para o emprego de uma OMP, a prática demonstrou que o CSNU é apoiado pelo Secretariado e considera, entre outros aspectos, a presença dos seguintes fatores:

- uma situação cujos desdobramentos poderão colocar em risco ou ameaçar a paz e a segurança internacionais;
- organizações e arranjos regionais ou sub-regionais prontos e aptos para ajudar a resolver a situação;
- cessar-fogo e comprometimento das partes em conflito com um processo de paz voltado para alcançar um entendimento político;
- objetivos políticos claros que possam ser refletidos no mandato;
- a possibilidade de ser formulado um mandato preciso para uma operação sob a égide das Nações Unidas; e
- a possibilidade razoável de se garantir a segurança do pessoal das Nações Unidas, inclusive contando-se com garantias das principais partes envolvidas.

Com a evolução da situação de conflito, as consultas se intensificam entre o Secretariado, os Estados membros, as partes envolvidas, atores regionais e os potenciais TCC, podendo ser complementadas por uma avaliação estratégica solicitada pelo SGNU a fim de levantar as opções possíveis para o engajamento da Organização. Esse estudo abrangente identifica as prioridades para a resolução do conflito e a construção da paz, somadas ao enquadramento adequado para o trabalho das Nações Unidas.

⁷⁸ ONU, 2009. p. 47-56.

O Secretariado normalmente envia uma Equipe de Avaliação Técnica (“Technical Assessment Team” – TAM) até a área onde há possibilidade de ser empregada uma operação, assim que a situação de segurança permitir, para analisar os aspectos políticos, humanitários, de direitos humanos, militares, e estimar as implicações do emprego de uma OMP. Baseado nas constatações e recomendações da TAM, o SGNU elabora um relatório para o Conselho de Segurança recomendando opções para uma eventual OMP, incluindo vulto e recursos. Finalmente, o CSNU elabora e aprova uma resolução autorizando o emprego da OMP e determinando sua envergadura e mandato.

Pressões para deter a matança de civis ou evitar catástrofes humanitárias podem levar o CSNU a empregar uma OMP em circunstâncias não ideais, contudo, o Secretariado mantém a responsabilidade de prover uma avaliação dos riscos envolvidos na decisão de emprego e assegurar que o mandato e as capacidades estejam adequados à situação. Em qualquer caso, as lições aprendidas no passado indicam que as OMP têm poucas chances de sucesso se uma ou mais das seguintes condições não estiverem presentes:

- comprometimento das partes em conflito com um processo político para se chegar a uma paz que possa ser sustentável;
- engajamento de parcerias, arranjos e organizações regionais que possam exercer impacto positivo sobre a situação das partes em conflito;
- apoio unânime do CSNU que reflita o alinhamento de posições políticas no sentido de sustentar com determinação as ações da OMP;
- um mandato claro e exequível, com recursos em pessoal, material e finanças compatíveis, providos pelos países contribuintes e que visualize a possibilidade de evoluir para engajamentos de longo prazo em cenários não favoráveis.

Como as Nações Unidas não dispõem de contingentes próprios, as consultas com os países contribuintes têm alta relevância, tomam formas variadas e ocorrem durante as diversas fases de uma OMP, tais como:

- desenvolvimento do conceito da operação e a elaboração do mandato de uma nova operação;
- renovação ou mudanças no mandato (particularmente quanto a: ampliação ou redução no escopo da missão; introdução de funções, componentes novos ou adicionais; mudança na autorização para o uso da força);

- acontecimentos significativos políticos, militares ou humanitários;
- rápida deterioração da situação de segurança;
- término, retirada ou redução da operação (inclusive quando ocorrer a transição de manutenção para construção da paz);
- antes e depois das visitas de comitivas do CSNU.

OMP multidimensionais são empregadas como parte de um amplo esforço internacional para ajudar países a fazer a transição do conflito para a paz sustentável. É necessário integrar nesse esforço de construção da paz todos os atores envolvidos, desde as autoridades nacionais até a população local. Também o sistema Nações Unidas precisa ter uma abordagem e visão integradas, por parte de todos os seus participantes, com um entendimento claro e compartilhado das prioridades, na direção de objetivos comuns. O planejamento integrado é indispensável para desenvolver essa resposta, equilibrando-se a necessidade de desenvolvimento, direitos humanos e questões de gênero, com o imperativo de prover estabilidade de segurança e humanitária. Requer um nível elevado na qualidade de cooperação, coordenação e comunicação, e pode não ser a forma ideal a ser aplicada em todas as situações, especialmente aquelas em que não há paz a ser mantida e a ação integrada pode colocar em risco a ajuda humanitária quando associada às operações de segurança.

Nesse raciocínio, uma missão integrada é aquela na qual existe, por parte de todos no sistema, uma visão compartilhada a respeito dos objetivos estratégicos da presença da ONU no nível nacional, incluindo a compreensão do ambiente operacional e a concordância na forma de maximizar a eficiência, a eficácia e o impacto das ações da Organização.

O Processo de Planejamento de Missão Integrada (“Integrated Mission Planning Process” – IMPP) visa a flexibilidade no atendimento das necessidades de uma OMP multidimensional, proporcionando um entendimento comum a todos os integrantes do sistema das Nações Unidas e podendo orientar até mesmo as operações clássicas. Em qualquer caso, a UNCT deve estar incluída no processo desde o início a fim de garantir que percepções realistas caracterizem o planejamento. Em um cenário de OMP multidimensional, é pouco provável que o processo integrado seja aplicado na íntegra devido à diversidade das pressões sofridas pelos diferentes atores presentes, contudo, é importante criar um ambiente inclusivo para favorecer elos de ligação com outros processos de planejamento associados a agências e organizações que estejam atuando no campo.

1.3.3 Implementação dos Mandatos⁷⁹

Apesar das diferentes características entre si, para efeitos de planejamento, toda OMP obedece a um ciclo de atividades (Figura 2) com três fases distintas que podem se sobrepor: desencadeamento, implementação do mandato (normalmente acompanhada de algum nível de estabilização) e transição (passagem, retirada e liquidação). Normalmente, a escala e o ritmo são mais intensos no desencadeamento, estabilizando durante a implementação, quando é atingida a capacidade de operação inicial (IOC), depois focando nos objetivos estabelecidos no mandato, é mantida a capacidade de operação plena (FOC), finalmente retrocedendo para níveis mínimos na fase de passagem das responsabilidades e retirada.

Mesmo não existindo uma sequência formal para a implantação de uma OMP, a AGNU concordou com os prazos de 30 dias, após a autorização do CSNU, para o estabelecimento de operações tradicionais e 90 dias para as operações multidimensionais. Na realidade, o tempo necessário para o desdobramento completo dos recursos de uma OMP dependerá de aspectos financeiros, logísticos e da determinação dos Estados membros a contribuir com os efetivos planejados pelo Secretariado e autorizados pelo CSNU.

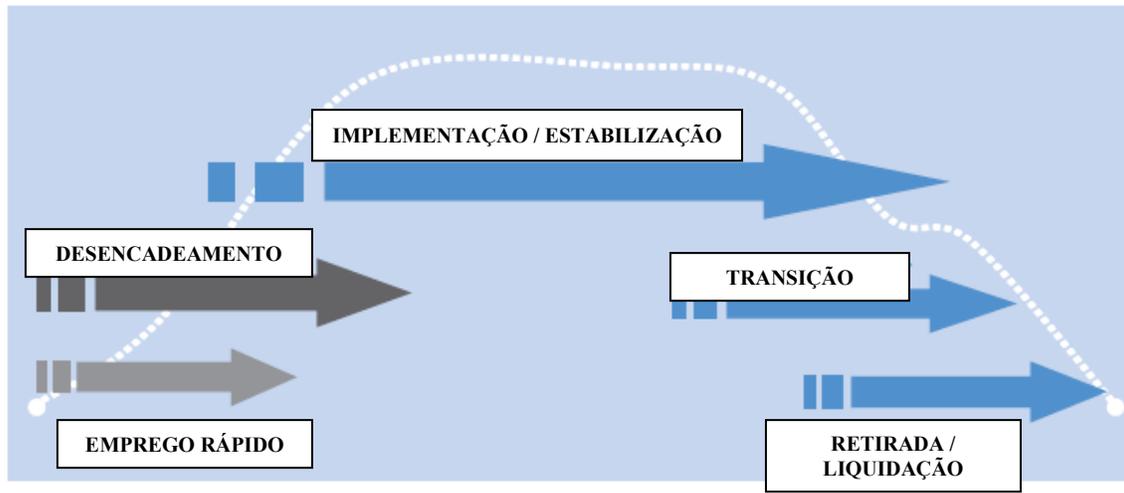
A fase do desencadeamento pode ser subdividida em quatro estágios que eventualmente se sobrepõem na execução: o pré-emprego, com atividades relacionadas a orçamento, visitas para verificação das condições operacionais dos efetivos apresentados pelos Estados membros, as negociações dos acordos sobre o *status* da Missão (SOMA)⁸⁰ ou dos acordos sobre o *status* da Força (SOFA)⁸¹ e a mobilização dos recursos logísticos; o emprego rápido, com equipes precursoras encarregadas de estabelecer as instalações iniciais e preparar a infraestrutura e o sistema administrativo para receber os demais componentes; a abertura do quartel-general, quando a equipe de comando da operação chega ao terreno, os sistemas de gerenciamento e de comando e controle estão operando, e os números de pessoal essencial à missão atingem níveis compatíveis com a IOC ; e o início do funcionamento dos componentes operacionais e dos escritórios de campo, incluindo as capacidades militares, policiais e civis, de comando e administração.

⁷⁹ ONU, 2009. p. 61-90.

⁸⁰ “Status of Mission Agreement” (SOMA) é o acordo estabelecido, entre a ONU e o país onde será desencadeada uma OMP, para definir as condições em que as atividades serão conduzidas e que o pessoal da Organização será tratado.

⁸¹ “Status of Force Agreement” (SOFA) é o acordo estabelecido, entre a ONU e o país onde será desencadeada uma OMP, para definir as condições de operação das forças militares, e do tratamento ao seu respectivo pessoal.

FIGURA 2 – FASES DO EMPREGO DAS OMP



Fonte: ONU. *United Nations Peacekeeping Operations – Principles and Guidelines*. Disponível em: <http://pbpu.unlb.org/pbps/Library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2009.

Nesse período, também denominado “lua de mel”, é oportuno aproveitar a boa vontade existente e ampliar o progresso político com as facções a fim de proporcionar maior sustentação ao processo de paz. A liderança vigorosa e as qualidades administrativas devem apoiar o estabelecimento dos sistemas e procedimentos básicos desde logo (Anexo A), pois será crescentemente difícil fazê-lo posteriormente. Além da liderança, o gerenciamento de conflitos é outro atributo essencial para contornar as crises típicas dessa fase quando o grupo diversificado e heterogêneo de pessoas trabalhando para a OMP está sob forte pressão.

Além das preocupações com os aspectos relacionados ao funcionamento interno das OMP, também deve ser buscada a manutenção do apoio para as operações, basicamente por intermédio de duas vertentes que abordam as percepções da população local, das partes em conflito e da comunidade internacional, sobre as atividades desempenhadas para o cumprimento do mandato: o gerenciamento do impacto da missão e a comunicação social. Quanto ao primeiro aspecto, a fim de evitar o agravamento da situação local e facilitar a aceitação do trabalho realizado pelas Nações Unidas, os impactos social, econômico e ambiental gerados pela OMP no terreno devem ser acompanhados e avaliados de forma permanente, para ajuste e retificação de procedimentos. Já a comunicação social necessita ser encarada como instrumental para o sucesso da operação, pela capacidade de reforçar mensagens e acontecimentos positivos, amenizar a repercussão dos episódios negativos, colaborar para a segurança do pessoal das Nações Unidas, e assegurar o entendimento do mandato e seus objetivos. Em decorrência disso, os representantes

da estrutura de informações públicas das OMP devem ter participação permanente em todas as etapas de planejamento e emprego da operação.

O maior envolvimento de arranjos regionais nas iniciativas para manter a paz e segurança internacionais, conforme visualizado no Capítulo VIII da Carta das Nações Unidas, gerou muitas situações nas quais o emprego de uma OMP ocorre antes, durante ou depois da atuação de uma iniciativa regional que não conta com participação direta da ONU, mesmo acontecendo sob a guarda de uma resolução do CSNU. Nos casos em que os contingentes de tropas das OMP substituem tropas empregadas por organizações regionais ou vice-versa, passam a integrar forças daquelas organizações ou o contrário, e trabalham em conjunto com outras forças, é importante que seja consolidado um plano de transição e assunção das responsabilidades, com as implicações para os eventuais parceiros no processo, destacando-se a objetividade, a oportunidade do desencadeamento e o foco na manutenção da segurança e da estabilidade.

Na fase final de uma OMP a decisão sobre a passagem das responsabilidades para outros atores e a conseqüente retirada da operação é atribuição do CSNU, que recebe informações sobre a situação dos entendimentos entre as partes em conflito e avalia se os parâmetros necessários foram atingidos para modificar as características da participação a ONU. No caso das operações clássicas essa avaliação é mais fácil porque normalmente envolve a celebração de acordos entre os Estados em litígio, porém, nas operações multidimensionais, que visam estabelecer condições de estabilidade para o funcionamento das instituições e da sociedade, a determinação do sucesso torna-se complexa por depender de marcos (e indicadores) atingidos, cuja interpretação pode não retratar a realidade com precisão.

Para evitar o levantamento de aspectos com pouca significação é importante que a participação no processo envolva amplamente os atores nacionais relevantes, nesse contexto não é possível obter em uma lista de marcos ou indicadores padrão, porém, alguns deles são considerados fundamentais para o sucesso das OMP multidimensionais, tais como:

- ausência de conflitos violentos e abusos contra os direitos humanos em larga escala;
- respeito pelos direitos das mulheres e das minorias;
- finalização do processo de DDR e estabelecimento das instituições estatais responsáveis pela segurança;

- capacidade das forças armadas e da polícia nacionais prover segurança e manter a ordem pública, sob a supervisão civil e com respeito aos direitos humanos;
- progresso no estabelecimento de sistemas judiciário independente e eficaz;
- restauração da autoridade do Estado e retomada dos serviços básicos em todo o país;
- retorno, reassentamento e reintegração das pessoas deslocadas, com a mínima ocorrência de desajustes ou conflitos;
- formação bem sucedida de instituições políticas legítimas após a condução de processo eleitoral justo e livre onde homens e mulheres tenham direitos iguais para concorrer aos cargos públicos.

Depois que o CSNU chegar à conclusão da viabilidade para a retirada de uma OMP do terreno ainda é necessário passar por uma etapa de consultas com todos os parceiros para evitar o desperdício de esforços, o retrocesso na situação conseguida e minimizar os eventuais impactos negativos para a população local.

1.3.4 “New Horizon” – uma nova agenda de parcerias

Considerando os crescentes desafios enfrentados pelas OMP, os dez anos após o Relatório Brahimi e o fim do processo de reformas da ONU denominado “Operações de Paz 2010”, o DPKO e o DFS elaboraram, em julho de 2009, o documento “New Horizon”⁸², com o objetivo de fomentar os debates preparatórios para a 65ª sessão da AGNU, em 2010, propondo vinte recomendações (Anexo B) para a atuação conjunta do DPKO e do DFS, a curto, médio e longo prazos.

As principais recomendações para o curto prazo, agrupadas como parcerias no propósito⁸³, abrangem as iniciativas exequíveis de imediato para as operações, agregando a clareza da direção e das estratégias políticas, com a coesão do planejamento e da gestão. As recomendações a médio prazo, englobam as parcerias na ação⁸⁴, e estão relacionadas ao emprego mais ágil das OMP, à clareza e cumprimento de papéis críticos e ao gerenciamento de crises. Finalmente, a longo prazo, as recomendações referem-se às parcerias para o futuro⁸⁵,

⁸² Uma nova agenda de parcerias (“A New Partnership Agenda: Charting a New Horizon for UN Peacekeeping”), mais conhecida por “New Horizon”, é baseada no documento de pesquisa “Building on Brahimi: A Coalition for Peacekeeping in an Era of Strategic Uncertainty” do Centro para Cooperação Internacional da Universidade de Nova York (“Center on International Cooperation - New York University”).

⁸³ ONU, 2010. p. 9-15.

⁸⁴ *Ibidem.* p. 18-25.

⁸⁵ *Ibidem.* p. 27-36.

visualizando ações relacionadas à projeção de necessidades futuras, foco nas capacidades, expansão das parcerias de manutenção da paz e uma nova estratégia de apoio de campo.

1.3.5 Crítica

Tendo considerado a evolução da doutrina desenvolvida na ONU relativa às OMP, ocorrida nos 60 anos desde a primeira vez que foram empregadas, em 1948, é possível levantar alguns aspectos principais que se destacam no trato dos contingentes de tropas e estão diretamente relacionados com a eficácia que estes possam apresentar no cumprimento dos mandatos do CSNU.

O fato de que há participação crescente quanto ao número, origem e diversidade dos atores envolvidos direta ou indiretamente nas operações resultou em necessidade imperativa de dinamismo e flexibilidade no planejamento e na condução das ações, ao mesmo tempo em que enfatizou o caráter multidisciplinar exigido para o sucesso das OMP⁸⁶.

A realidade de demandas diversificadas refletiu-se na redação dos mandatos que passaram a buscar, além dos objetivos políticos, o atendimento de uma vasta gama de anseios relacionados às necessidades básicas da população⁸⁷, não apenas no campo do desenvolvimento sócio-econômico, mas especialmente aquelas relacionadas aos direitos humanos. Esta visão é corroborada por Stiglitz (2007) que enfatiza a obrigação dos governos de promover o desenvolvimento e proteger os pobres, criando um clima que proporcione o surgimento de negócios e a criação de empregos que, por sua vez, contribuem para a redução dos níveis de violência. Mesmo não estando à frente dessas iniciativas, durante uma operação, os contingentes de tropas passaram a ter que se preparar para lidar com tarefas mais complexas relacionadas à amplitude dos objetivos que as operações buscam atingir.

A valorização do diálogo com todos os atores passou a ter maior relevância devido à necessidade de se acomodar a multiplicidade de tensões latentes entre as várias partes envolvidas nos conflitos⁸⁸, a fim de evitar a retomada ou o alastramento das hostilidades e facilitar ações relacionadas com o cumprimento do mandato. Nesse sentido, o desenvolvimento de parcerias surgiu como consequência lógica, porém, de difícil implementação se não for acompanhado de

⁸⁶ *Idem*, 2009. p. 53.

⁸⁷ STIGLITZ, Joseph. *Making globalization work*. New York. Penguin Books, 2007. p. 27-28.

⁸⁸ *Idem*, 2010. p. 6 e 7.

um esforço concentrado para coordenar as atividades conduzidas pelos diferentes participantes dos trabalhos, seja no sistema das Nações Unidas ou fora dele.

Mesmo sem estabelecer compromissos com qualquer parâmetro de resultados positivos, a postura de se procurar solucionar as divergências operacionais nas OMP por meio da discussão de idéias entre os diversos interessados, de forma sistematizada, é inovadora e promissora até para o emprego dos contingentes de tropas, contudo, nossa opinião é que ainda tem que ser mais desenvolvida para que haja alguma corroboração da validade dessas iniciativas de acordo com o cenário existente e as expectativas das comunidades internacional e local a respeito da evolução das ações sobre o conflito.

Entre os muitos benefícios vinculados à sistematização dos procedimentos nas diversas fases de uma OMP, cabe destacar que ficam facilitadas a padronização do treinamento e a cobrança de resultados para o emprego inicial, a consolidação da operação e o seu posterior encerramento. Esse emprego gradual e racional das OMP torna possível fazer avaliações mais precisas a respeito dos progressos ou retrocessos vividos, bem como identificar com maior clareza as razões para tal, relacionadas ao trabalho dos contingentes de tropas.

Fazendo uma avaliação pessoal do conjunto de preceitos doutrinários até agora elaborados pela Organização no trato com as OMP, observa-se a prioridade para autos-exames continuados das ações, a fim de mantê-las dentro dos parâmetros éticos e operacionais básicos estabelecidos como desejáveis ou determinados pelos mandatos do CSNU. Porém, há a limitação da dificuldade em examinar essas ações com a profundidade necessária devido às características multidimensionais da maior parte das operações contemporâneas. A preocupação extrema em criar um ambiente de negociação e diálogo propícios ao progresso das atividades das OMP desvia o foco das atenções para longe das medidas pragmáticas importantes na mudança da situação sócio-econômica das populações afetadas, fundamentais ao estabelecimento de uma paz sustentável, e que não têm condições de serem implementadas a curto prazo seja pelas agências especializadas, seja pelo governo local.

A preocupação em manter motivado o conjunto dos TCC, para atender à grande demanda existente, faz com que predomine a cautela no trato dos assuntos referentes à qualidade dos efetivos oferecidos para integrar as OMP, contribuindo para a limitação da eficácia dos contingentes de tropas e um conseqüente retardo característico das respostas da Organização às situações de crise durante as operações. O compêndio doutrinário existente não explora com

ênfase a alternativa de se amenizar os efeitos negativos dessa situação por intermédio efetivos reduzidos de tropas especiais, de alto desempenho, sob controle da ONU ou não, capazes de proporcionar soluções oportunas e adequadas nos momentos e locais críticos.

Paradoxalmente, os incentivos retóricos para a cooperação e coordenação não são corroborados pelos textos oficiais, que parecem impor uma abordagem predominantemente compartimentada ao teor das iniciativas, deixando claro que, em determinados setores de atuação, responsabilidades ou ações de diferentes agentes não devem se sobrepor, como se fosse possível delimitar claramente a abrangência do esforço de cada participante na reorganização e reconstrução das áreas afetadas por conflitos. Tal enfoque inibe o surgimento de oportunidades para os contingentes de tropas participarem mais ativamente do processo, permanecendo restritos às tarefas de segurança sem explorar seus potenciais de imprimir dinâmica à realidade social e econômica das populações no terreno.

Concluindo a crítica sobre o acumulado doutrinário da ONU a respeito das OMP, é adequado e oportuno examinar os dois aspectos destacados na parte final dessa reflexão (coordenação dos atores e participação dos contingentes de tropas) sob perspectiva que privilegie os resultados estabelecidos pela comunidade internacional em detrimento de preocupações relativas à interação mútua entre os diversos agentes atuando no restabelecimento das condições mínimas para o funcionamento do Estado e da sociedade.

Percebe-se que foi dada ênfase nas medidas que visam facilitar e harmonizar a relação das estruturas, das Nações Unidas ou fora dela, responsáveis por atingir determinados objetivos do mandato; porém, não foram claramente retratados os obstáculos organizacionais inerentes ao próprio funcionamento desses sistemas que buscam restaurar a sustentabilidade do Estado a longo prazo, com agências e departamentos cujas esferas de atuação possuem tendências a se sobrepor, quando trabalhando no campo. O resultado é que, independentemente do esforço para alinhar os rumos dos diversos segmentos, são criadas “zonas de sombra” em que uma estrutura interfere na capacidade da outra.

No que diz respeito aos contingentes de tropas das OMP essa situação é caracterizada quando estes ficam restritos às tarefas de segurança, mesmo dispendo de potencial, não aproveitado, para ajudar a alavancar a situação sócio-econômica das populações em situação de extrema necessidade. Esse trabalho poderia ser realizado com mais agilidade e eficácia pelos contingentes do que outras estruturas que, apesar de possuírem pessoal e recursos específicos

para atenderem determinadas demandas, dependem de fatores como segurança, tempo, financiamentos, autorizações e entendimentos políticos.

Não se trata de pretender que a doutrina da ONU adote os efetivos militares como a panacéia para muitos dos desafios encontrados no cenário típico das OMP, destacando aquelas similares às estudadas neste trabalho, mas de considerar a possibilidade de flexibilização na forma como a ONU emprega as tropas sob seu controle para atender necessidades urgentes da população. Os depoimentos dos ex-integrantes de OMP colhidos durante esta pesquisa confirmam que é imperativo manter as atenções focadas na ajuda aos habitantes das áreas sob conflito, para que os elementos essenciais de alteração da realidade política, social e econômica possam ser estabelecidos. Nesse quadro, os efetivos militares podem contribuir de forma rápida e diferenciada, nos estágios iniciais das OMP, com especialistas em diversas áreas relacionadas ao restabelecimento da infraestrutura necessária à vida normal das comunidades, após atingidos parâmetros mínimos de segurança. Os exemplos mais visíveis e imediatos dessa possível contribuição estão relacionados à recuperação ou construção de instalações, de rodovias, de sistemas de comunicações, saneamento e suprimento de água, sempre com uso intensivo de mão-de-obra local de baixa qualificação, a fim de que seja mais fácil quebrar a lógica que encadeia falta de oportunidades de emprego, ociosidade e violência.

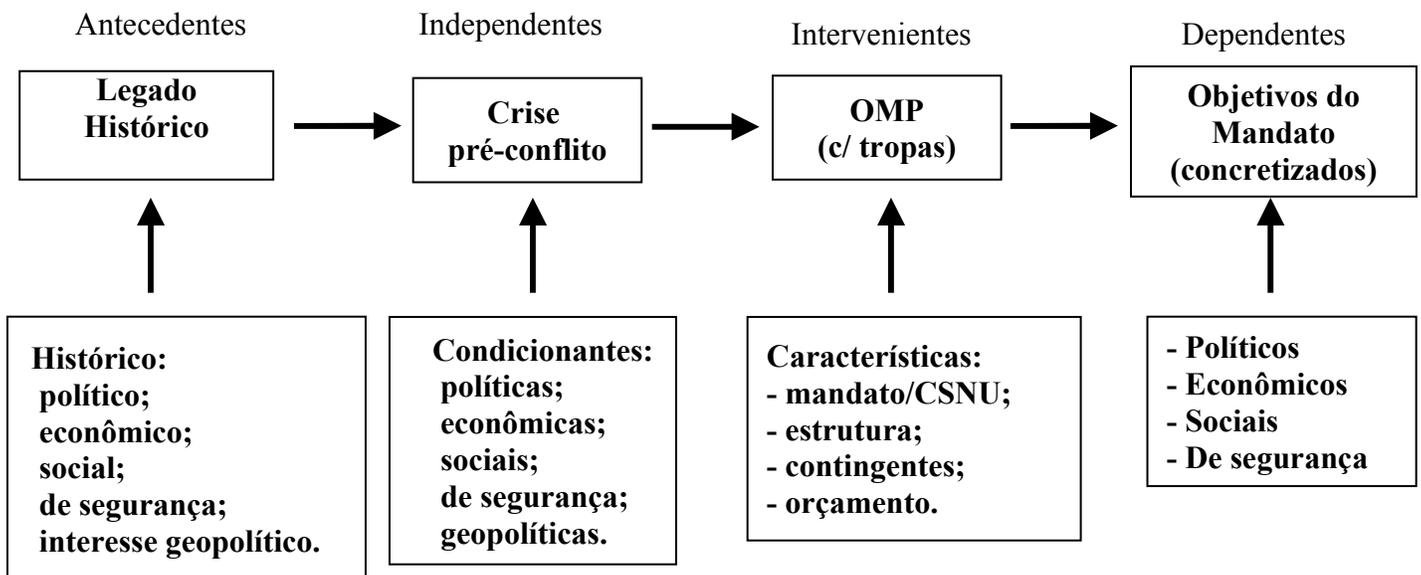
Promover essa alteração na forma como a Organização enxerga o emprego dos efetivos de tropa não é tarefa simples, pois a capacitação militar para esse tipo de empreitada pode ser questionada e a atribuição de tarefas típicas da “construção da paz” é interpretada por muitos como “desvio de função” ou subemprego das atribuições militares. Contudo, no compêndio doutrinário para as OMP, aqui discutido, persiste o fato de que apenas recentemente começaram a ser contempladas alternativas para a dificuldade que existe em: favorecer a transformação da realidade local; agilizar o desencadeamento do desenvolvimento econômico e social; desencadear adequadamente os projetos de impacto rápido⁸⁹.

⁸⁹ Mesmo reconhecendo que o papel do CSNU não envolve atribuições relacionadas a desenvolvimento econômico e social, a situação de aparente inércia da Organização (pela demora e dificuldade em apresentar resultados) adquire feições angustiantes, exemplificadas pelo impasse de que não é possível implementar mais medidas de desenvolvimento porque o ambiente não é suficientemente seguro e estável, associado ao fato de que não é possível implementar um ambiente seguro e estável porque não há desenvolvimento.

1.4 ANÁLISE DA EFICÁCIA

A complexidade do estudo comparativo deste texto dissertativo combina as dificuldades relativas à análise de três OMP que sofreram o impacto de realidades distintas, mesmo possuindo diversos aspectos comuns, com a inexistência de uma sistemática teórica para determinação da eficácia do emprego dos contingentes de tropas⁹⁰. Com o intento de se sobrepor a essas dificuldades, cada caso será analisado tendo sua cadeia causal subdividida em etapas, coincidentes com a delimitação das variáveis (antecedentes, independentes, intervenientes e dependentes, conforme ilustrado na Figura 5). A análise dos casos será concluída verificando se houve eficácia do emprego dos contingentes de tropas⁹¹, como ficou caracterizada, e quais regularidades puderam ser constatadas quanto aos êxitos e insucessos ocorridos.

Figura 5 – Delimitação das variáveis



1.4.1 Variáveis antecedentes: Legado

Neste trabalho serão consideradas variáveis antecedentes, para cada um dos três casos abordados, os conjuntos de fatores formadores dos cenários sobre os quais se desenvolveram os

⁹⁰ Cabe ressaltar que estudos de Collier, Hoeffler e Soderbom (2010) e de Wantchekon (2010) são cautelosos ao considerar os aspectos positivos da presença de contingentes de tropas como fatores de estabilidade, citando casos em que estruturas militares mal preparadas atuaram como elementos desestabilizadores e autoritários.

⁹¹ A eficácia do emprego dos contingentes de tropas ficará evidenciada pela eventual contribuição do conjunto dos efetivos militares para que os objetivos previstos nos mandatos do CSNU viessem a ser atingidos pela OMP.

quadros de dificuldades políticas, sociais e econômicas geradoras⁹² das crises⁹³ que resultaram no desencadeamento das OMP, respectivamente, no Timor Leste, na República Democrática do Congo e no Haiti.

Para o prosseguimento do estudo, esses fatores serão organizados inicialmente segundo os componentes geográficos e históricos. Na sequência, os fatores de interesse serão os de ordem política econômica e social, aos quais se seguirão os relacionados à segurança e defesa.

A geografia⁹⁴ será interpretada destacando-se os aspectos que geraram conflitos no passado e permanecem influenciando os acontecimentos contemporâneos, relacionados às respectivas OMP. Serão consideradas as dimensões e a posição relativa dos territórios, o relevo, a hidrografia, a vegetação e o clima característicos, destacando-se os aspectos geológicos de maior significado econômico e social.

A abordagem histórica⁹⁵ procurará levantar os antecedentes que estimularam conflitos ancestrais e ainda assumem importância no cenário contemporâneo, complementada pelos aspectos relacionados aos eventos que deram causa à intervenção da ONU ou são mencionados nos Mandatos do CSNU. Nos três casos estudados, serão levantadas informações relevantes sobre os períodos pré-colonial, colonial e pós-independência, procurando-se detalhar os antecedentes imediatos ao conflito e a situação atual do mesmo, sem descartar possíveis influências de interesses geopolíticos externos.

No estudo dos fatores políticos⁹⁶ serão considerados a organização do Estado (quanto aos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário), as principais personalidades, rivalidades e disputas partidárias, complementando-se a análise com comentários sobre a circulação política, os movimentos populares e da sociedade organizada, e peculiaridades da crise que levou ao desencadeamento da OMP.

A economia⁹⁷ será retratada com ênfase nos aspectos mais destacados relacionados à infra-estrutura de transporte, comunicações e energia, às atividades agro-pecuárias, extrativistas,

⁹² ARON, Raymond. *Paz e guerra entre as nações*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002, p.107.

⁹³ *Ibidem*, p. 436.

⁹⁴ DUROSELLE, Jean-Baptiste. *Todo império perecerá*. 1ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000, p. 166.

⁹⁵ *Ibidem*, p. 40.

⁹⁶ *Ibidem*, p. 183.

⁹⁷ *Ibidem*, p. 171.

e aos setores industrial, comercial e de serviços. Também serão considerados os papéis da circulação econômica, dos grupos de interesse individuais ou institucionais, das grandes empresas e dos setores organizados (sindicatos, associações, etc). A avaliação da situação dos três países estudados, quanto à situação monetária e fiscal, ativos e passivos econômicos e financeiros, capacidades e expectativas de financiamentos, será contextualizada na análise do poder da economia para interferir positiva ou negativamente nas situações de crise existentes.

A composição social⁹⁸ será explorada principalmente a partir das características demográficas, incluindo distribuição das populações, etnias, religiões, culturas e estado sanitário. A fim de buscar uma visão mais abrangente das perspectivas da sociedade, serão comentados os aspectos relacionados à educação, ao emprego, e às organizações civis mais relevantes, procurando elaborar um quadro dos ativos e passivos, derivados da circulação ou estratificação social, que tenham impacto sobre a evolução do conflito.

Concluindo a análise das variáveis antecedentes pretende-se comentar a situação da segurança e defesa apresentando as possibilidades e limitações da estrutura de defesa do Estado⁹⁹, da segurança pública e das forças que se opõem ao Estado. Os antecedentes de abusos contra os direitos humanos, a identificação das forças beligerantes com as comunidades, e as perspectivas de evolução do cenário irão completar essa avaliação.

1.4.2 Variáveis independentes: Crise

Nos três casos analisados nessa pesquisa, as variáveis independentes consideradas são caracterizadas pelas crises que desencadearam os conflitos¹⁰⁰ e desenvolveram uma dinâmica própria de alcance extraregional, levando à necessidade de participação da ONU, por intermédio do desencadeamento de uma OMP. Aron (2002) utiliza, para esses tipos de conflitos, duas classificações: social e político-econômico.

Apenas mencionar os principais fatos e acontecimentos que marcaram as crises é insuficiente para o entendimento de todo o seu processo de evolução, é necessário decompor seus elementos constitutivos a fim de prover os argumentos que permitirão levar a conclusões consistentes sobre os objetivos previstos nos mandatos expedidos pelo CSNU.

⁹⁸ *Ibidem*, p. 179.

⁹⁹ *Ibidem*, p.148.

¹⁰⁰ ARON, *Op. Cit.*, p.451-452.

Serão estudados os períodos imediatamente anteriores ao desencadeamento das OMP, retratando: no Timor Leste a implementação do processo de consulta popular e da atuação da UNAMET¹⁰¹; na RDC a dinâmica de eventos que caracterizou a substituição de Mobutu e a ascensão de Kabila; e no Haiti o colapso do governo e consequente ação político-militar dos EUA para estabilizar a situação.

Cada processo de crise será examinado em suas implicações de ordem política, econômica, social e de segurança e defesa, considerando também os interesses geopolíticos externos sobre a área de conflito.

Os aspectos políticos serão examinados quanto às principais forças envolvidas no desencadeamento do conflito, sua organização, seus interesses, a expectativa de realizá-los face aos demais agentes participantes das disputas, os resultados esperados pelo seu projeto de poder e as ações de impacto realizadas.

Uma sequência cronológica dos eventos também é relevante para avaliação da dinâmica tomada pela crise, inclusive com o detalhamento das baixas sofridas e seus respectivos impactos futuros. A atuação das lideranças nos episódios principais também pode ser reveladora quanto a perspectivas de evolução da situação.

A evolução econômica associada à crise irá explorar se os níveis de atividade proporcionaram condições para o funcionamento das instituições e se alguma atividade específica exerceu influência determinante sobre o desempenho global da economia, nos níveis local e regional, incluindo-se observações sobre os ativos e passivos de ordem econômica e financeira, a situação monetária e fiscal, para complementar o quadro.

O estudo do quadro social priorizará a atitude da população com relação às contendas surgidas com a crise, procurando desenvolver as idéias mais relevantes relacionadas às variáveis antecedentes.

O último aspecto da crise a ser analisado é o relacionado com a estrutura de segurança e defesa, com as repercussões das atividades das forças legais e das irregulares no desencadeamento e desenvolvimento das hostilidades, ressaltando-se as influências externas que estiveram ou ainda estão presentes.

¹⁰¹ “United Nations Mission in East Timor” (UNAMET) foi estabelecida pela Resolução 1246 do CSNU, de 11 de junho de 1999, composta por oficiais de ligação militares e policiais, para organizar e conduzir a consulta popular sobre a futura situação política do Timor Leste (vinculada à Indonésia, porém, com maior autonomia, ou como Estado independente).

1.4.3 Variáveis intervenientes: Mandato, tempo e espaço

O exame dos mandatos do CSNU permitirá levantar os objetivos determinados para a OMP, em área geográfica e período de tempo específicos, possibilitando analisar quais dos objetivos foram alcançados com a participação dos contingentes de tropas.

Ao longo da duração de uma OMP, mandatos são elaborados pelo CSNU em número variado, primeiramente pelo fato de que esses documentos possuem validade temporal pré-determinada pelo próprio Conselho e também porque necessitam ter sua redação atualizada, a fim de responderem à evolução dos acontecimentos no terreno e às mudanças de percepções dos Estados membros e da Organização face ao conflito em questão.

Após as recomendações do Painel Brahimi, os mandatos do CSNU, relativos às OMP complexas, têm sido redigidos com ênfase específica nos aspectos que devem ser interpretados à luz do Capítulo VII da Carta, apoiando ações que privilegiem o uso da força pelas OMP, caso seja necessário.

Na sistemática adotada por este trabalho foram selecionados textos de mandatos, para cada OMP estudada, relacionados com mudanças significativas determinadas pelo CSNU, com reflexos para o emprego dos contingentes de tropas. Esses textos estão relacionados a três fases típicas de qualquer OMP¹⁰²: primeiramente, a de implementação da operação, seguida pela estabilização de suas atividades no terreno e finalmente, um período de transição relativa para atividades de reconstrução da paz. Não se chega a caracterizar o sucesso completo da operação porque, em todos os casos analisados, a situação política ainda requer graus diferenciados de atenção pela comunidade internacional.

Ao estudo das três fases das OMP e seus respectivos mandatos, será combinada uma análise por duas áreas geográficas de cada país, que apresentam dinâmicas distintas no decorrer das operações envolvendo contingentes de tropas: a região que abrange as principais concentrações urbanas e seus arredores e aquela que engloba o interior e as áreas fronteiriças.

1.4.4 Variáveis intervenientes: Efetivos presentes

Depois de considerar os antecedentes, a crise e o mandato relativos às OMP estudadas, serão analisados os efetivos da ONU empregados em cada operação, nos períodos e

¹⁰² Considerando que este estudo analisará as OMP após seu desencadeamento, as três fases delimitadas na “Capstone Doctrine” (desencadeamento, implementação do mandato e transição), mencionadas anteriormente no parágrafo “1.3.3 Implementação dos Mandatos”, não se adequam à análise da eficácia do emprego dos contingentes de tropas.

nas regiões selecionados como significativos. Inicialmente, para a compreensão do quadro, é preciso visualizar as características da OMP presente e comparar sua evolução com a realidade no terreno para, posteriormente, voltar a atenção para os contingentes de tropas. Não se pretende analisar as diferenças entre os contingentes de tropas dos diversos TCC participantes de uma determinada operação, pois se considerará que todos têm o desempenho legitimado e regulado pelo mandato e procuram cumpri-lo com fidelidade e adequação. Também não será realizada a análise das estruturas das OMP e seus outros componentes, além dos contingentes de tropas, por terem tido impactos similares, para os fins desta pesquisa, nos três casos estudados.

A análise das características das operações desencadeadas é fundamental porque fornecerá dados relevantes a respeito do ambiente em que estava enquadrado cada contingente de tropas, para que sejam evitados erros de interpretação decorrentes de percepções equivocadas sobre a forma como as OMP foram conduzidas. Em cada fase das três operações serão estudadas a evolução da estrutura, do orçamento, dos efetivos totais (autorizados e existentes) e dos aportes de recursos recebidos, complementados pelas principais imposições dos mandatos.

Com o intuito de complementar a análise, para cada OMP, serão organizadas tabelas que facilitem determinar as relações, nas diferentes fases das operações, entre o efetivo dos contingentes de tropas e a área, a população e o orçamento da própria operação. Dada a dificuldade em se obter dados confiáveis, as relações com os efetivos das forças de segurança locais e com as suas facções oponentes serão determinadas por intermédio das avaliações retratadas nos relatórios da ONU e de outras organizações com elevado nível de credibilidade.

1.4.5 Variáveis dependentes: Resultados obtidos

Dispondo dos objetivos a serem implementados pelo mandato do CSNU e dos significados das presenças dos efetivos militares da ONU nas diferentes fases das operações, é possível correlacioná-los com os resultados obtidos, chegando à conclusões parciais sobre a eficácia do emprego dos contingentes de tropas nas OMP.

Para definir se ocorreu essa eficácia, primeiramente é necessário abordar nos mandatos apenas os objetivos relacionados às atividades dos contingentes de tropas, posteriormente, avaliando se houve êxito em atender às expectativas do CSNU e quais parâmetros caracterizaram o emprego bem sucedido. Com o intento de realizar uma avaliação estimativa do impacto da quantidade de tropas sobre a realidade que se passa no terreno, serão

considerados: o efetivo total presente, sua organização e distribuição territorial; a proporção numérica com a população local; a relação com as forças de segurança locais e com as suas forças oponentes; as variações na situação sócio-econômica da população local; as violações dos mandatos perpetradas pelas partes em conflito.

Dada a dificuldade de se obter elementos confiáveis e imparciais, não se trata de tentar fazer uso de ferramentas quantitativas¹⁰³ nessa avaliação, mas de utilizar os relatórios disponíveis, da ONU e de outras organizações com capacidade relevante de levantamento de dados¹⁰⁴, para avaliar qualitativamente as percepções sobre o sucesso, ou insucesso, no cumprimento dos diversos aspectos dos mandatos do CSNU, em cada fase das operações estudadas. Face à complexidade de cada OMP, procurou-se evitar o vício do “matematicismo” descrito por Duroselle (2000), atendo-se a uma massa de dados estatísticos que pretendesse explicar todas as situações.

A finalidade é determinar, nas diferentes etapas das OMP, indicadores¹⁰⁵ políticos, sociais, econômicos, e de segurança e defesa que caracterizem os objetivos dos mandatos¹⁰⁶, e possam ser utilizados como parâmetros para criticar o desempenho da operação, pela avaliação do sucesso em atingi-los. Também é importante manter o raciocínio sobre as origens dos conflitos, conforme corrobora Waltz (2004) ao afirmar que para se explicar como a paz pode ser alcançada é necessário a compreensão das causas da guerra.

Dadas as dificuldades na obtenção de dados precisos, cabe ressaltar que algumas das informações quantitativas utilizadas, para se chegar às conclusões parciais, têm caráter estimativo por resultarem de aproximações ou de históricos estatísticos relacionados às áreas sob conflito.

O primeiro passo para avaliar os resultados obtidos será reafirmar os módulos de tempo adotados para a análise, dividindo-se a duração da OMP em três períodos cuja extensão dependerá da dinâmica dos eventos ocorridos no campo: implementação da OMP, estabilização das operações e transição para a reconstrução da paz.

¹⁰³ DUROSELLE, *Op. Cit.*, p. 37.

¹⁰⁴ Como o Banco Mundial, a “Human Rights Watch” e a “Freedom House”.

¹⁰⁵ Exemplos desses indicadores considerados podem abranger dados relevantes sobre:

- eleições, estrutura de governo, poder legislativo, poder judiciário, governança;
- IDH, educação, saúde, urbanização, taxa de crescimento da população;
- renda per capita, taxa de desemprego, PIB, atividades agropecuária, industrial, comercial e de serviços; e
- forças armadas, segurança pública, e suas respectivas estruturas de comando.

¹⁰⁶ Waltz, *Op. Cit.*, p. 4-5.

A seguir é, necessário delimitar os módulos de espaço com os quais se pretende trabalhar, aplicando uma segmentação regional que diferencie as áreas entre si, procurando combiná-las com a distribuição dos efetivos de tropas da OMP e, se necessário, isolando setores específicos onde haja incidência recorrente de problemas de segurança significativos. É importante associar a cada um desse módulos o legado histórico que lhe cabe e o respectivo significado desempenhado durante o processo de crise que levou ao desencadeamento da OMP.

Dispondo dos mandatos mais significativos, de relatórios da ONU e de outras organizações, é possível estabelecer relações entre os objetivos (políticos, econômicos, sociais e de segurança e defesa) propostos pelo CSNU e aqueles atingidos pela OMP, por intermédio de interpretações que retratem os aspectos mais relevantes e observem áreas geográficas específicas (capital, interior ou locais críticos), cujas características possam ter influenciado os indicadores utilizados para as avaliações ou estimativas.

A finalidade dessa sistemática é permitir a avaliação, em cada OMP, da influência dos contingentes de tropas sobre a obtenção dos resultados, dentro de módulos de tempo e espaço específicos, e a formulação de conclusões a respeito dos reflexos doutrinários para o emprego de efetivos militares nesse tipo de operação. Esse exercício possibilitará uma forma adicional de estudo dos resultados das OMP, a partir de inferências sobre a ligação da presença de tropas com o sucesso da missão, complementadas pelo estabelecimento da correlação entre os recursos empregados e os resultados obtidos pela comunidade internacional nos empreendimentos dessa natureza.

A apresentação sintética da base teórica que fundamenta os aspectos mais relevantes da condução das OMP, e dos critérios que esta pesquisa utilizará para avaliar a eficácia do emprego dos contingentes de tropas, encerra a primeira parte deste texto e permite o prosseguimento da próxima etapa com a análise dos casos propostos, na ordem cronológica em que as operações foram desencadeadas, iniciando com Timor Leste.

CAPÍTULO 2 – TIMOR LESTE

O nascimento da República Democrática do Timor Leste foi iniciado por um processo político de consulta popular respaldado pela comunidade internacional, que desencadeou uma sequência de episódios sistemáticos de violações dos direitos humanos contra a população nativa. A resposta a essa crise foi dada pela autorização, pelo CSNU, para a atuação de uma força militar multinacional que possibilitasse a imposição da paz com o objetivo de posteriormente ser substituída por uma OMP cuja tarefa seria dar início à construção de um novo Estado membro da Organização. As peculiaridades que envolveram esse empreendimento, quanto ao papel dos contingentes de tropas, inclusive com a participação do Brasil, tornam significativamente relevante para esta pesquisa o estudo de caso do Timor Leste.

2.1 GEOGRAFIA E HISTÓRIA

2.1.1 O espaço¹

O Timor Leste (Figura 6) está localizado no sudeste asiático, em área insular, compartilhando politicamente a ilha do Timor (cujo significado é “leste” no idioma malaio), com a província indonésia do Timor Oeste. Tendo seu território forma compacta alongada no sentido SO-NE, com área pouco maior de 15.000 km² (inferior ao menor estado brasileiro, Sergipe, ou equivalente a três vezes a área do Distrito Federal), encontra-se em região tropical ao sul do equador, entre os paralelos 8° 20' e 9° 30' S (uma distância aproximada de 130 km) e os meridianos 125° e 127° 20' E (uma distância aproximada de 260 km). Isolado a sudoeste, no litoral norte do Timor Oeste, há o enclave de Oecussi com aproximadamente 650 km², ou quase 5% de área do país. A fronteira terrestre tem uma extensão aproximada de apenas 228 km (incluindo 85 km relativas a Oecussi), com o Timor Oeste, enquanto os limites costeiros têm um total de 706 km. Está politicamente organizado segundo as Províncias discriminadas na Tabela 3, tendo seus 15 principais centros populacionais apresentados na Tabela 4.

O relevo evolui das praias, voltadas para os mares do Timor (ao sul e a leste), de Savu (a oeste) e de Banda (ao norte), até a altitude de 2.963 m, na cadeia de elevações que se encontra na parte central do território, possuindo um clima tropical típico que se alterna entre o regime

¹ CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY. **The world fact book**. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/docs/profileguide.html>>.

pluviométrico das monções (de dezembro a abril, com temperaturas de 29°C a 35°C) e um período de seca (de maio a novembro, com temperaturas de 20°C a 33°C), que oferece uma hidrografia pobre e sazonal.

Figura 6 - Mapa do Timor Leste



Map No. 4111 Rev. 10 UNITED NATIONS
April 2008 (Colour)

Department of Field Support
Cartographic Section

A vegetação natural é de origem tropical, concentrada na região montanhosa, distante dos aglomerados humanos em função da agricultura de subsistência e das queimadas, que levaram a um processo continuado de desmatamento e erosão.

A geologia apresenta algumas possibilidades de jazidas de ouro, mármore e manganês, favorecendo a ocorrência de petróleo e gás natural no mar territorial, com destaque para a exploração no Mar do Timor, onde a parceria com a Austrália proporciona os recursos financeiros que atualmente sustentam a economia timorense.

Tabela 3 - População dos Distritos do Timor Leste

Distrito	Capital	A (km²)	1990	2004	2008
Baucau	Baucau	1.506	86.675	100.748	113.748
Lautem	Lospalos	1.813	48.390	56.293	65.349
Viqueque	Viqueque	1.877	57.279	65.449	72.950
Ainaro	Ainaro	804	43.375	52.480	62.407
Manatuto	Manatuto	1.782	31.805	36.897	41.217
Manufahi	Same	1.323	34.275	45.081	53.995
Aileu	Aileu	737	24.657	37.967	45.724
Dili	Dili	367	123.305	175.730	212.469
Ermera	Ermera	768	77.570	103.322	118.671
Bobonaro	Maliana	1.376	81.692	83.579	93.787
Covalima	Suai	1.203	45.310	53.063	62.764
Liquiça {Liquica}	Liquiça	549	44.235	54.973	69.925
Ambeno (Oecusse)	Pante Macassar	814	48.979	57.616	67.736
Timor Leste	Dili	14.919	747.547	923.198	1.080.742

Fonte: National Directorate of Statistics Timor-Leste (web).

Tabela 4 - População das cidades do Timor Leste

Cidades	2004
Aileu	2.460
Ainaro	4.741
Baucau	3.572
Dili	151.026
Ermera	6.990
Iliomar	1.485
Liquiça {Liquica}	6.115
Lospalos	12.612
Maliana	9.721
Manatuto	1.051
Maubisse	4.947
Pante Macassar	9.754
Same	9.966
Suai	9.136
Viqueque	5.105

Fonte: National Directorate of Statistics Timor-Leste (web).

Esse quadro físico facilita a maior parte das ações características de uma OMP, pela área relativamente pequena e isolada do acesso de grupos externos, porém, restringe as possibilidades de desenvolvimento econômico e contribui para agravar as consequências de eventuais catástrofes naturais, não incomuns na região, como terremotos, enchentes, deslizamentos, ciclones tropicais e tsunamis.

2.1.2 Passado²

Os primeiros grupos humanos chegaram à ilha do Timor no período entre 40.000 e 20.000 anos a.C. e eram constituídos por vedo-australóides, similares aos vedas do Ceilão. Uma segunda onda migratória ocorreu por volta de 3.000 anos a.C. e foi constituída pelos melanésios semelhantes aos encontrados hoje na Papua-Nova Guiné e em outras ilhas do Pacífico. Mesmo com a terceira e última grande migração, ocorrida 500 anos mais tarde, por povos proto-malasianos da região ao sul da China e ao norte da Indochina, a miscigenação entre esses três grupos não se efetivou, ocasionando a existência de relativa variedade étnica e linguística mesmo dentro de um território com dimensões físicas limitadas.

O contato com os povos europeus se deu em 1515 quando os portugueses chegaram à ilha do Timor e iniciaram o comércio, principalmente pela extração de sândalo, passando gradativamente ao processo de colonização até meados do século XVI. Com a quase extinção das madeiras de interesse houve a introdução do plantio de café, cana-de-açúcar e algodão, permanecendo a colônia sem desenvolvimento, em estado de extrema pobreza e com a economia baseada no escambo. O quadro das disputas coloniais entre os países europeus levou a um acordo, em 1859, por meio do qual Portugal cedeu a parte ocidental da ilha à Holanda que já detinha todo o restante do território da atual Indonésia sob a administração da Companhia da Índia Oriental Holandesa.

Com a 2ª Guerra Mundial, forças australianas e holandesas desembarcaram na ilha para aproveitar seu valor estratégico face aos japoneses que, a despeito dessas ações, a invadiram em fevereiro de 1942 e permaneceram ocupando-a até setembro de 1945. Nesse período a situação do Timor se deteriorou muito pelos reflexos sobre a precária infraestrutura existente e pela violência dos invasores sobre a população, com a morte de mais de 50.000 pessoas.

² UNITED STATES, Department of State. **Background Note: Timor Leste.** Disponível em: <<http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/35878.htm>>.

Após a ocupação japonesa, Portugal retomou a posse sobre sua colônia durante os 30 anos seguintes, até que a crise política interna que culminou com a “Revolução dos Cravos” possibilitou a declaração de independência do Timor Leste em 28 de novembro de 1975 (atualmente a data nacional da independência). Nove dias mais tarde, a Indonésia invadiu a ex-colônia portuguesa incorporando-a como uma de suas províncias. Nas duas décadas seguintes a campanha brutal³ para pacificar a ilha foi mantida de forma ininterrupta, redundando na perda estimada de 100.000 a 250.000 vidas⁴ e no surgimento de um movimento internacional em favor da independência do Timor Leste.

2.1.3 Presente

Os reflexos na ONU da campanha pela independência do Timor Leste levaram ao estabelecimento de um processo de consulta popular à sua população sobre as alternativas de maior autonomia como província indonésia ou independência. Em 30 de agosto de 1999 o referendo popular conduzido sob a supervisão da ONU teve como resultado a incontestável maioria da população optando pela independência. Imediatamente após a divulgação inicial do resultado da consulta popular foram deflagrados episódios de retaliação violenta por parte das milícias anti-independência, organizadas e apoiadas por radicais indonésios, que se alastraram por todo o território, levando ao assassinato de mais de 1,400 pessoas e gerando um fluxo de refugiados para o Timor Oeste de aproximadamente 300.000 pessoas.

Em 20 de setembro, a Força Internacional para o Timor Leste (INTERFET), sob mandato do CSNU e liderada pela Austrália, chegou à ilha e iniciou o processo de contenção da violência, porém, a maior parte da pouca infraestrutura existente já havia sido destruída. A Administração Transitória das Nações Unidas no Timor Leste (UNTAET) foi a OMP que substituiu a INTERFET no início de 2000 e conduziu o processo de reconstrução física e estabelecimento de instituições do país que se tornaria um Estado independente em 20 de maio de 2002. Depois da independência, a operação da ONU no país mudou suas características e passou a ser denominada Missão de Apoio das Nações Unidas no Timor Leste (UNMISSET). A evolução positiva dos acontecimentos levou à redução gradual de efetivos da UNMISSET e, três anos mais tarde, à eventual retirada dos efetivos militares internacionais presentes.

³ HUMAN RIGHTS WATCH. **Reports: East Timor**. Disponível em: <http://www.hrw.org/en/publications/reports?filter0=**ALL**&filter1=139>.

⁴ HUNTINGTON, Samuel P. *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. New York: Simon & Schuster Paperbacks, 1996. p. 253, 271.

Uma crise interna de caráter político-militar, no final de abril de 2006, com o desencadeamento de violência nas ruas e o grave comprometimento da lei e da ordem na capital (Dili) levou ao pedido de apoio militar ao governo australiano. Em agosto do mesmo ano, o CSNU estabeleceu nova operação no país, a Missão Integrada das Nações Unidas no Timor Leste (UNMIT), com a finalidade principal de reforçar as estruturas de segurança.

2.2 POLÍTICA, ECONOMIA E SOCIEDADE

2.2.1 O Estado⁵

O Timor Leste não possuiu estrutura própria de um Estado até 22 de maio de 2002, quando a comunidade internacional reconheceu sua independência da Indonésia, passando a adotar uma constituição, baseada no modelo português, sendo uma república parlamentar, onde o Presidente (eleito pelo voto direto, por cinco anos) é o Chefe de Estado, detendo funções primordialmente protocolares⁶, inclusive a nomeação do líder da maioria no Parlamento como Primeiro Ministro (que é o Chefe do Governo, à frente do Gabinete de Ministros e do Parlamento Nacional unicameral).

O território está organizado em treze distritos administrativos (Aileu; Ainaro; Baucau; Bobonaro, ou Maliana; Cova-Lima, ou Suai; Dili, a capital; Ermera; Lautem, ou Los Palos; Liquica; Manatuto; Manufahi, ou Same; Oecussi, ou Ambeno; Viqueque).

O poder judiciário ainda encontra-se em fase de estruturação, não havendo uma Corte Suprema, cujas funções são interinamente desempenhadas pela Corte de Apelações.

O Parlamento Nacional está organizado com 65 assentos, eleitos pelo voto popular direto por um período de cinco anos, com os principais partidos tendo os seguintes números de representantes: Frente Revolucionária do Timor Leste Independente (FRETILIN), 21; Congresso Nacional para a Reconstrução Timorense (CNRT), 18; coligação Associação Democrática Social Timorense (ASDT)-Partido Social Democrático (PSD), 11; Partido Democrático (PD), 8; Partido da Unidade Nacional (PUN), 3; coligação Klibur Oan Timor Asuwain (KOTA)-Partido do Povo do Timor (PPT), 2; União Nacional de Resistência Timorense (UNDERTIM), 2.

Uma característica importante do Estado timorense, ainda em fase de consolidação, é o papel moderador das principais personalidades políticas, contribuindo para a estabilidade

⁵ UNITED STATES, Department of State. *Op Cit.*

⁶Também pode vetar legislação, dissolver o Parlamento e convocar eleições nacionais.

institucional nos recorrentes episódios de crise. Kay Rala Xanana Gusmão foi o primeiro Presidente da República, sendo atualmente o Primeiro Ministro, é a principal liderança nacional, acompanhado por José Ramos-Horta, atual Presidente e ex-Primeiro Ministro, também ganhador do Prêmio Nobel da Paz em 1996⁷. Outras lideranças importantes surgiram dos quadros da FRETILIN, durante os anos de resistência ao governo da Indonésia, e se consolidaram durante o período de estruturação do novo Estado, porém, sem uma agenda política claramente definida, algumas acabaram divergindo das soluções adotadas e se confrontando com o novo *status quo*.

2.2.2 A produção⁸

Ao final do período em que ficou anexado à Indonésia o Timor Leste encontrava-se com sua precária infraestrutura econômica seriamente abalada pela combinação de décadas de baixo investimento, a ação predatória das milícias anti-independência e o êxodo forçado de aproximadamente 300 mil pessoas, para o Timor Oeste. Durante os seis anos seguintes o esforço internacional liderado pela ONU, para a recuperação do país, um dos mais pobres do mundo, conseguiu amenizar substancialmente o quadro negativo, com a reconstrução de instalações, o retorno dos refugiados e o estímulo a novas iniciativas econômicas para revitalizar a agricultura e o comércio⁹. Os maiores desafios que ainda persistem são, além do estabelecimento de uma infraestrutura de transportes, comunicações e energia, o fortalecimento da administração pública e a geração de empregos para a jovem força de trabalho que chega ao mercado anualmente¹⁰.

Em contraposição ao cenário negativo, a exploração das reservas de gás e petróleo na costa timorense, e o seu alto preço no mercado internacional, trouxeram recursos em maior quantidade e mais cedo do que o esperado, inclusive possibilitando a criação de um Fundo do Petróleo¹¹ para centralizar as finanças e prover perspectivas para as gerações futuras.

Dessa forma, a economia timorense hoje é dependente dos gastos do governo, sustentados pelo acordo de exploração com a Austrália, das contribuições de doadores

⁷ Dividiu o Prêmio com o Bispo católico timorense Carlos Filipe Ximenes Belo, pelo trabalho para uma solução justa e pacífica com relação ao conflito no Timor-Leste.

⁸ WORLD BANK. **Countries: Timor Leste.** Disponível em: < <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/EASTASIAPACIFICEXT/TIMORLESTEXTN/0,,menuPK:294027~pagePK:141159~piPK:141110~theSitePK:294022,00.html>>.

⁹ A agricultura corresponde a um terço da atividade econômica (excetuando os recursos do petróleo) e consiste basicamente da subsistência e da cultura do café. O comércio e os serviços detêm pouco mais da metade da atividade econômica com pequenos negócios. A indústria é incipiente e carece de insumos ainda de difícil obtenção no país.

¹⁰ INTERNATIONAL CRISIS GROUP. **Annual Report 2010.** Disponível em: < <http://www.crisisgroup.org/en/about/annual-report.aspx>>.

¹¹ Criado em 2005, o Fundo do Petróleo atingiu recursos da ordem de US\$ 4,2 Bilhões, em 2009.

internacionais e de maior apoio à iniciativa privada, que não possui o capital humano necessário e sofre as consequências da baixa competência e capacidade regulatória da administração pública. Ainda há a questão da recuperação do passivo criado por eventuais crises políticas, como a de 2006, quando, além da destruição da infraestrutura, aproximadamente 10% da população (aproximadamente 100 mil pessoas) tornaram-se refugiados em consequência do surto de violência.

2.2.3 O povo¹²

Um dos países mais pobres do mundo, o Timor Leste tem índices de desenvolvimento comprometedores, com baixa renda per capita¹³, serviços de saúde e alfabetização¹⁴ limitados, desemprego e subemprego¹⁵ dominantes no mercado de trabalho.

A população atual é de aproximadamente 1,1 milhões de habitantes e tem elevado índice de crescimento vegetativo¹⁶, contudo, estima-se que durante o período de crise em 1999 os números foram significativamente reduzidos em função das mortes ocorridas e aos deslocamentos para a Indonésia (Timor Oeste). Mais de um terço dos habitantes encontra-se abaixo dos 15 anos de idade (a média de idade tem permanecido entre 21 e 22 anos) e menos de 3% estão acima de 65 anos. O tetum¹⁷ e o português são as línguas oficiais¹⁸, sendo que o inglês e o indonésio são admitidos como idiomas de trabalho. Não se pode falar em uma etnia predominante, pois, com a evolução histórica dos povos da ilha, houve uma intensa miscigenação entre dezenas de grupos humanos¹⁹, inclusive com alguns de origem europeia e chinesa. A religião predominante é a católica romana, praticada por 98% dos habitantes, convivendo com credos animistas ancestrais, havendo um pequeno grupo de protestantes e de muçulmanos.

2.3 SEGURANÇA E DEFESA

¹² UNITED STATES, Department of State. *Op. Cit.*

¹³ A renda per capita estimada em 2006 foi de US\$ 960.

¹⁴ 58.6% da população com idade de 15 anos ou mais é alfabetizada.

¹⁵ Estima-se que o desemprego e o subemprego atingem 70% da força de trabalho, o que contribui para que metade da população esteja abaixo da linha da pobreza.

¹⁶ TIMOR-LESTE, Direcção Nacional de Estatística. *Timor-Leste in figures: 2008*. Disponível em: <http://dne.mof.gov.tl/upload/Publication%20Stored%20Room%202008/Timor_Leste_in_Figures_2008.pdf>.

¹⁷ O tetum é um idioma do segmento malaio-polinésio. No Timor Leste também são falados outros 16 diferentes dialetos indígenas.

¹⁸ Censo de 2004 revelou que 13% da população falavam o português, 43% falavam o bahasa indonésio e 6% falavam o inglês.

¹⁹ Tetum, mambae, tukudede, galoli, kemak, e bunak são os principais grupos étnicos, totalizando mais de um terço da população.

2.3.1 Forças legais

No período em que a ONU atuou no Timor Leste com a UNTAET e a UNMISSET, as forças de defesa do Estado e de segurança pública encontravam-se em fase de estruturação, com base em ex-integrantes das Forças Armadas de Libertação Nacional do Timor Leste (FALINTIL)²⁰ e na apresentação de voluntários selecionados para o treinamento inicial. De uma forma geral não constituíram obstáculo²¹, ou contribuíram significativamente, para o cumprimento das tarefas dos contingentes de tropas da ONU.

As Forças de Defesa do Timor Leste (FDTL) foram planejadas para serem constituídas por um efetivo regular 1.500 homens, reforçados por 1.500 reservistas, enquanto o Serviço de Polícia do Timor Leste (SPTL), teve a previsão de um efetivo total de 2.830 homens e mulheres (incluindo 230 policiais para os serviços de controle de fronteiras e de imigração), sendo inicialmente integrado por policiais internacionais, da UNTAET e da UNMISSET, que gradualmente foram substituídos pelos novos policiais timorenses.

2.3.2 Oponentes

Ao início das operações da UNTAET e durante a existência da UNMISSET, as ameaças militares ao cumprimento dos mandatos do CSNU podem ser sintetizadas na atuação violenta, contra a população civil, de forças irregulares treinadas e fomentadas pela estrutura militar indonésia²², em contraposição às declarações públicas do Estado indonésio. Essas forças tinham um efetivo total estimado em menos de mil homens e atuaram por intermédio de pequenas frações (com cinco a vinte homens) no período compreendido entre agosto de 1999 e fevereiro de 2000. Na proporção em que os contingentes de tropas da UNTAET passaram a atuar operacionalmente, no intervalo de um ano houve uma redução substancial das atividades desses elementos radicais, ficando suas ações limitadas a escaramuças nas áreas próximas à fronteira com o Timor Oeste.

²⁰ As FALINTIL eram o braço armado do movimento político liderado pela FRETILIN, em favor da independência do Timor Leste, durante a anexação por parte da Indonésia. Iniciaram suas ações, em 1975, com aproximadamente 20 mil homens, porém, ao encerrar suas operações em 2001 tinha um efetivo estimado de 3.000 homens.

²¹ Os ex-integrantes das FALINTIL não aproveitados pelas FDTL passaram a constituir motivo de preocupação, pelas dificuldades em desenvolver programas que promovessem a reintegração desses ex-combatentes à sociedade.

²² HUMAN RIGHTS WATCH. **Indonesia/East Timor: forced expulsions to West Timor and the refugee crisis. Recommendations to the International Community.**

Disponível em: http://www.hrw.org/legacy/reports/1999/wtimor/westmr-01.htm#P61_9502.

Com a consolidação da situação no terreno e a maior iniciativa do governo indonésio, as Forças Armadas da Indonésia (TNI) e a Polícia Indonésia (POLRI) passaram gradualmente a cooperar com as forças da ONU estabelecidas no Timor Leste, aprimorando a situação de segurança.

2.3.3 Avaliação

A inexistência de estruturas do Estado, mesmo para a proteção da população, possibilitou a ocorrência de episódios lamentáveis de graves abusos contra os direitos humanos no Timor Leste, a partir da realização da consulta popular de agosto de 1999. Com o emprego de uma força militar relativamente pequena, a comunidade internacional pôde evitar que a situação continuasse a se degradar, ao mesmo tempo em que criou condições favoráveis a um ambiente estável de segurança, fundamental para a criação do novo Estado. É relevante ressaltar que o respaldo internacional para essas ações, inclusive da Indonésia, e a boa receptividade da população local com relação às forças da ONU foram instrumentais para o sucesso da operação²³.

2.4 A EFICÁCIA DO EMPREGO DOS CONTINGENTES DE TROPAS

2.4.1 Legado

A particularidade relevante do caso do Timor Leste é o fato de que não havia Estado com o qual se pudesse estabelecer parâmetros²⁴ para a atuação da OMP criada pelo CSNU, o que levou o Conselho a atribuir à UNTAET todos os papéis relativos à segurança e defesa do país que seria criado.

Mesmo tratando-se de uma região insular, com uma área relativamente pequena, a situação no terreno encontrava-se de tal forma caótica, com todas as estruturas administrativas, sociais e econômicas destruídas, que não havia perspectiva de melhora, caso não ocorresse uma ação contundente oriunda do exterior. O fato de os oponentes a serem enfrentados atuarem de forma extremamente violenta contra civis indefesos foi contrabalançado pelo número reduzido

²³ ONU, Conselho de Segurança. *Documento S/2000/53, de 26 jan. 2000: Report of the Secretary-General on the United Nations Transitional Administration in East Timor.* p. 16. Disponível em: <<http://www.un.org/Depts/dpko/missions/unmisset/reports.html>>.

²⁴ Ao aceitar uma força de paz internacional no território do Timor Leste (a INTERFET), por intermédio da ONU, a Indonésia admitiu sua incapacidade de controlar a situação. Nesse cenário, os acordos do tipo SOMA ou SOFA perderam sua instrumentalidade pois não existia uma instituição jurídica local capaz de garanti-los.

desses radicais e pela atitude da população local, amplamente favorável à intervenção da comunidade internacional.

Na abordagem das questões relativas às necessidades de segurança, três regiões se singularizaram: a área de Dili, a capital; a faixa de fronteira com o Timor Oeste²⁵; e as demais áreas urbanas e rurais do Timor Leste.

2.4.2 Crise²⁶

O desencadeamento da reação internacional aos acontecimentos, em 1999, no Timor Leste deu-se em razão dos massacres de civis em represália ao resultado da consulta popular organizada pela ONU, no sentido de tornar o Timor Leste um Estado independente da Indonésia.

No final de agosto, com a divulgação dos números do pleito consultivo, as milícias pró-Indonésia iniciaram uma campanha de destruição do patrimônio público e privado em todo o Timor Leste, bem como de violência física contra a população. As cenas chocantes testemunhadas pelas equipes internacionais presentes na ocasião catalisaram o processo de criação de uma força multinacional para intervenção imediata, a INTERFET, pressionando a Indonésia a aceitar e cooperar com tal iniciativa. Essa força permaneceu no terreno de setembro de 1999 até fevereiro do ano seguinte, quando repassou a maior parte de seus efetivos para a UNTAET.

2.4.3 Mandato, tempo e espaço

Para a análise do quadro descrito, o período de tempo considerado será o que abrangeu o início da operação da UNTAET, em fevereiro de 2000, até a desmobilização dos efetivos de tropas da UNMISSET, em janeiro de 2005. A fase de implementação da UNTAET durou apenas um ano, a estabilização foi realizada nos três anos seguintes, com o estabelecimento da UNMISSET, e a transição das funções de segurança do Estado para as FDTL ocorreu no ano de 2005, com efetivos militares internacionais mínimos.

²⁵ INTERNATIONAL CRISIS GROUP. *Timor-Leste*. Disponível em: <<http://www.crisisgroup.org/en/regions/asia/south-east-asia/timor-leste.aspx>>.

²⁶ ONU, Conselho de Segurança. Documento S/1999/976, de 14 de setembro de 1999: *Report of the Security Council Mission to Jakarta and Dili, 8 to 12 september 1999*. Disponível em: <<http://www.un.org/Depts/dpko/missions/unmiset/reports.html>>.

Durante o período em que a ONU manteve contingentes de tropas no Timor Leste, as Resoluções do CSNU procuraram responder a três momentos distintos da evolução dos debates políticos que envolveram o território. Primeiramente, a preocupação em conter a onda de violência e garantir a inviolabilidade das fronteiras, mantendo a Indonésia co-participe do processo. Mais tarde, com o desenvolvimento da administração transitória, predominou o intento de motivar o apoio internacional do maior número de parceiros possível, ao mesmo tempo que caracterizar a crescente inserção da população local nas diversas áreas de atuação, especialmente a de segurança e defesa. Finalmente, na última fase, a preocupação do CSNU voltou-se para a consolidação dos ganhos obtidos face à possibilidade da ocorrência de distúrbios internos violentos que pudessem provocar retrocessos e mais violações dos direitos humanos.

A Resolução 1272, de 25 de outubro de 1999, criou a UNTAET, autorizando para a operação efetivos de até 1.640 policiais internacionais e servidores, no componente de governança e administração pública, 8.950 militares e 200 observadores militares, no componente militar. Esse documento estabeleceu um mandato, até 31 de janeiro de 2001, sob o Capítulo VII da Carta, autorizando o uso de todas as medidas necessárias para estabelecer um governo, prover segurança, manter a lei e a ordem em todo o território, apoiar o desenvolvimento de serviços públicos e sociais, assegurar a coordenação e a prestação de assistência humanitária para a reabilitação e o desenvolvimento, apoiar a construção da capacidade de governo, inclusive com apoio ao processo eleitoral, e apoiar o estabelecimento de condições para o desenvolvimento sustentável.

Quinze meses mais tarde, a Resolução 1338, de 31 de janeiro de 2001, estendeu o mandato até a mesma data do ano seguinte, enfatizou a necessidade de apoio financeiro dos Estados membros ao esforço de construção da paz em andamento, particularmente no referente à estruturação das Forças de Defesa do Timor Leste, sob a coordenação da UNTAET, e reafirmou a importância de responder com robustez às ações violentas das milícias contrárias ao processo de independência. Ainda reforçou a preocupação com a situação dos refugiados, o estabelecimento do sistema judiciário e a segurança das fronteiras.

O mandato da UNTAET foi estendido até 20 de maio de 2002, pela Resolução 1392 (de 31 de janeiro do mesmo ano), que reforçou o apoio do CSNU à intenção da Assembléia Constituinte do Timor Leste de declarar a independência do país naquela data²⁷. Definindo as

²⁷ ONU, Conselho de Segurança. *United Nations Mission of Support in East Timor – Statements by the President of the Security Council*. Disponível em: <<http://www.un.org/Depts/dpko/missions/unmiset/stmt.html>>.

perspectivas para o novo Estado membro, a Resolução 1410, de 17 de maio de 2002, estabeleceu por um período de doze meses a UNMISSET, com mandato para:

- prover assistência às estruturas administrativas centrais, críticas à viabilidade e estabilidade do país;
- prover imposição da lei e segurança pública interinas;
- assistir o desenvolvimento de uma nova agência de imposição da lei, o SPTL;
- contribuir para a manutenção da segurança interna e externa do país;
- efetivar os três programas do Plano de Implementação do Mandato proposto pelo SGNU: estabilidade, democracia e justiça; segurança pública e imposição da lei; segurança externa e controle de fronteira;
- Utilizando todos os meios sob o Capítulo VII, estabelecer: um componente civil composto pelo escritório do SRSG, com foco nas questões de gênero e de HIV/AIDS; um grupo de apoio civil com até 100 pessoas preenchendo funções relevantes do Estado; uma unidade de Crimes Graves; uma unidade de Direitos Humanos; um componente de polícia civil com 1.250 policiais; e um componente militar inicialmente com 5.000 tropas e 120 observadores militares.

O Mandato também retratou a preocupação de reduzir gradualmente, assim que possível, os efetivos da OMP e controlar de forma precisa os objetivos do Mandato, na medida em que fossem atingidos, mantendo atenção especial sobre a questão dos refugiados no Timor Oeste e da atuação criminosa das milícias contrárias à independência do Timor Leste.

Considerando a própria solicitação do governo timorense, o CSNU, na Resolução 1543, de 14 de maio de 2004, estendeu o mandato por mais seis meses²⁸ (visualizando mais uma futura prorrogação de seis meses) para encerrar a operação em maio de 2005, reduziu os efetivos presentes e concentrou os esforços nas atividades de transição das funções institucionais ao Estado timorense.

Em 28 de abril de 2005 a Resolução 1599 do CSNU caracterizou o encerramento da UNMISSET, estabelecendo o Escritório das Nações Unidas no Timor Leste (UNOTIL), a fim de permanecer no país por mais um ano para auxiliar na consolidação das instituições.

2.4.4 Efetivos presentes

²⁸ A Resolução 1480, de 19 de maio de 2003, estendeu o mandato da UNMISSET até 20 de maio do ano seguinte, data prevista para o encerramento da operação.

A condução das OMP no Timor Leste, por meio da UNTAET e a UNMISSET, apresentou uma característica atípica, por terem sido colocados sob a égide da ONU, contingentes significativos de uma força multinacional, de imposição da paz, já operando no terreno. Tal aspecto proporcionou condições muito favoráveis de pronto emprego de um contingente significativo de tropas, situação dificilmente encontrada no histórico de outras OMP, que só conseguem estabelecer operacionalmente seus efetivos militares depois de alguns meses.

O mapa (Figura 7) e as tabelas a seguir (Tabelas 5 e 6) ilustram aspectos gerais estruturais e numéricos da participação dos contingentes de tropas, observadores militares e policiais civis (a intervalos semestrais), e dos custos financeiros anuais de toda a operação, incluindo os componentes civis. O levantamento desses dados permitirá realizar, posteriormente, uma associação dos resultados obtidos pelas OMP (ou sua eficácia) com o significado relativo dos contingentes de tropas face ao território, sua população e ao orçamento alocado.

Período	Jul 00	Jan 01	Jul 01	Jan 02	Jul 02	Jan 03	Jul 03	Jan 04	Jul 04	Jan 05
Tropas	7.834	7.847	7.953	6.266	4.789	3.748	3.386	1.666	428	429
Observ. Militares	198	123	124	118	119	112	103	78	42	43
Policiais Civis	1.270	1.486	1.426	1.259	939	729	421	319	129	147
Área/ Tropa (1)	1,91	1,91	1,89	2,39	3,13	4,00	4,43	9,00	35,05	34,97
Hab/Tropas (2)	140,1	140,2	138,3	175,6	229,7	293,5	324,9	660,3	2570,1	2564,1
Densidade populacional: 73,3 habitantes / Km ²										

Legenda: (1) Proporção de área para cada soldado do contingente de tropas da OMP, considerando o território com aproximadamente 15.000 Km².

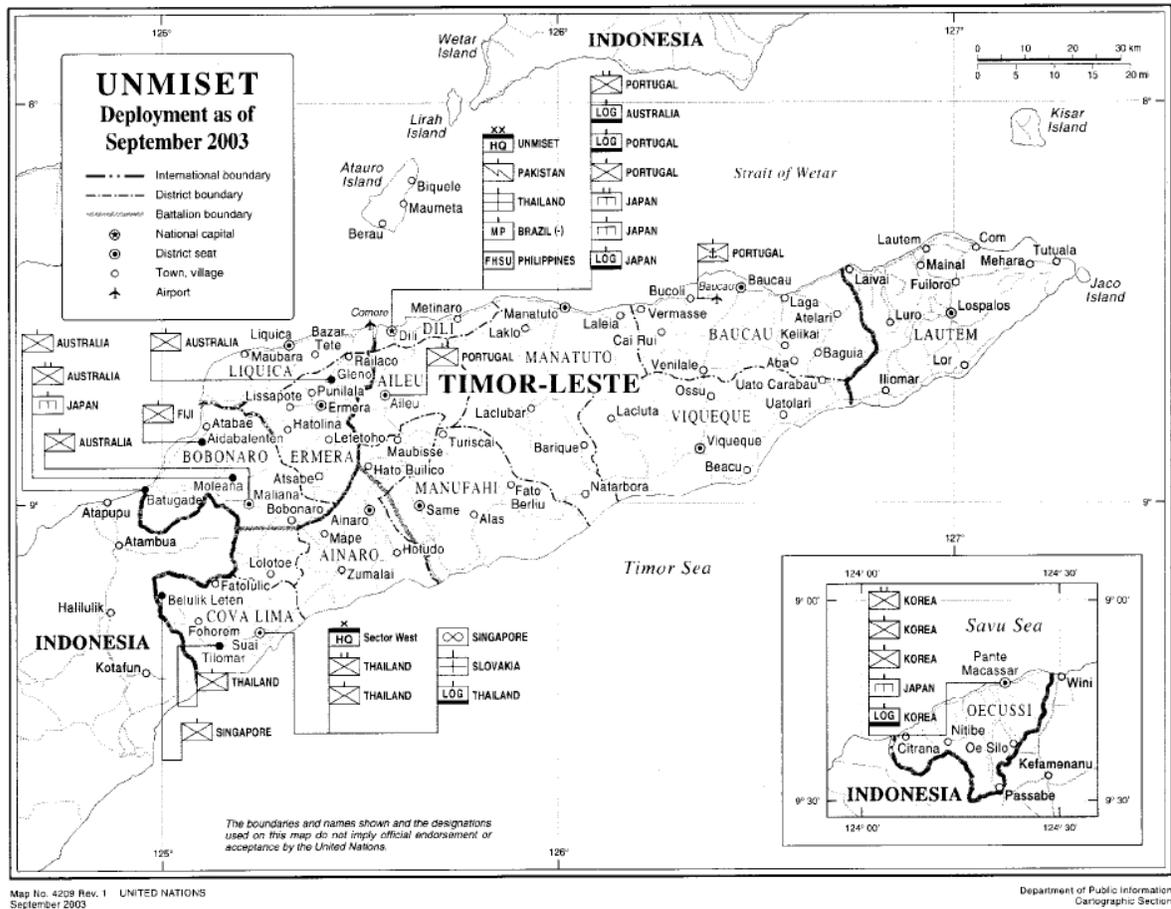
(2) Proporção da população, estimada em 1,1 milhões de habitantes, para cada soldado do contingente de tropas da OMP.

Fonte: ONU. <http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/>

OMP	Período	Custo total (US\$)	Custo mensal (US\$)	Efetivo médio dos contingentes de tropas	Custo mensal por soldado (US\$)
UNTAET	1 Dez 99 - 30 Jun 00	350.000.000	50.000.000	7.840	6.378
	1 Jul 00 - 30 Jun 01	592.306.800	49.358.900	7.894	6.253
	1 Jul 01 - 30 Jun 02	458.000.000	38.170.000	6.371	5.991
UNMISSET	1 Jul 02 - 30 Jun 03	316.066.200	26.338.850	4.088	6.443
	1 Jul 03 - 30 Jun 04	208.800.000	17.400.000	1.907	9.124
	1 Jul 04 - 30 Jun 05	85.200.000	7.100.000	429	16.550

Fonte: ONU, Conselho de Segurança. *United Nations Mission of Support in East Timor – Reports of the Secretary-General*. Disponível em: <<http://www.un.org/Depts/dpko/missions/unmisset/reports.html>>. Acesso em: 10 abr. 2010i.

Figura 7 – Mapa da estrutura do componente militar da UNMISET



A interpretação desses números leva à conclusão de que no período mais crítico da operação no Timor Leste, de fevereiro de 2000 a janeiro de 2003, foram mantidos (em média), efetivos militares correspondentes a um soldado para 2 Km² e 185 habitantes, a um custo de pouco mais de US\$ 6.000 mensais. Tais relações podem ser associadas ao fato de que contribuíram para melhorar as condições para cumprir o mandato do CSNU.

No caso do Timor Leste não havia forças do Estado que poderiam auxiliar na estabilização da situação de segurança, pois a FRETILIN encontrava-se desmobilizada desde o início do processo de consulta popular, em agosto de 1999, e a FDTL e o SPTL ainda estavam em fase de estruturação. As milícias indonésias contrárias à independência do Timor Leste permaneceram a única força oponente capaz de provocar instabilidade, porém, seu efetivo

relativamente reduzido e despreparado não tinha condições de fazer frente aos contingentes de tropas da UNTAET e da UNMISSET.

2.4.5 Resultados obtidos

Como resultado dos cinco anos de atuação no Timor Leste as OMP conseguiram implementar e manter um ambiente de estabilidade²⁹ que possibilitou a concretização dos principais objetivos políticos, sociais e econômicos vislumbrados pelo CSNU. Nesse sentido, os contingentes de tropas da UNMISSET e da UNTAET foram instrumentais para viabilizar o trabalho de todas as estruturas de apoio, da ONU ou de outras organizações, trabalhando no Timor Leste³⁰.

O legado dessa atuação também assegurou: a ordem pública nas áreas urbanas e rurais; o funcionamento do sistema judicial que, mesmo precariamente³¹, pôde exercer suas funções em prol da justiça e da paz sociais; a liberdade de circulação dentro do território nacional; a inviolabilidade das fronteiras; e a proteção dos segmentos mais vulneráveis e desamparados da sociedade.

Os objetivos dos Mandatos que não foram atingidos estão relacionados fundamentalmente à carência de investimentos nas proporções desejadas e na própria falta de capital humano suficientemente qualificado para conduzir a construção do novo país³². Nesse sentido, Stiglitz (2007) menciona um caso do Timor Leste, como exemplo, onde recursos foram mal empregados por falta de envolvimento da população local.

Mesmo considerando algumas críticas à retirada prematura dos contingentes de tropas³³, em meados de 2005, a situação de segurança do Estado e de ordem pública que foram transmitidas ao povo timorense são reconhecidas³⁴ como um caso de sucesso da ação dos mecanismos coletivos de garantia da paz e segurança internacionais.

²⁹ Conforme as idéias já apresentadas na p. 52.

³⁰ FREEDOM HOUSE. *Countries at the crossroads 2010: Country Report – East Timor*. Disponível em: <<http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=140&edition=9&ccpage=43&cccountry=182>>.

³¹ HUMAN RIGHTS WATCH. *Tortured beginnings*. Disponível em: <<http://www.hrw.org/en/reports/2006/04/19/tortured-beginnings>>.

³² STIGLITZ, Joseph. Op. Cit. p. 53.

³³ Em meados de 2006 uma crise política interna do Timor Leste eclodiu de forma violenta, resultando em destruições, mortes e refugiados. A comunidade internacional, atendendo pedido do governo timorense, empregou tropas para estabilizar a situação, e a ONU precisou incrementar a configuração de sua estrutura no país.

³⁴ ONU, Conselho de Segurança. *Documento S/2005/310, de 12 maio 2005: End of mandate report of the Secretary-General on the United Nations Mission of Support in East Timor*. p. 11.

Concluindo, é possível afirmar que no Timor Leste os contingentes de tropas da UNTAET e da UNMISET foram eficazes, atuando sob condições favoráveis face às características geográficas existentes (conforme as relações apresentadas nas tabelas 5 e 6) e às estruturas

de segurança e defesa locais, cujos oponentes puderam ser contidos, a despeito das atitudes violentas que mantiveram. Os baixos níveis de desenvolvimento sócio-econômico enfrentados pelas OMP constituíram o principal obstáculo ao sucesso, não sofrendo alteração significativa durante o andamento das operações, contudo, apresentaram tendência gradual de melhoramento.

Sob muitos aspectos, a OMP desencadeada no Timor Leste, em outubro de 1999, trouxe desafios inéditos para a ONU no que diz respeito à abrangência das tarefas determinadas pelo CSNU, por estarem relacionadas com a estruturação de um novo Estado membro. Contudo, a operação criada um mês mais tarde na República Democrática do Congo iria exigir esforços de vulto ainda não experimentado pela Organização, devido às características fisiográficas e humanas envolvidas.

CAPÍTULO 3 - REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DO CONGO

As repetidas crises políticas e humanitárias ocorridas na RDC levaram o CSNU a criar a MONUC, uma operação com características diversificadas e complexas, singularmente relevantes para ilustrar os impactos gerados pelos contingentes de tropas, atuando sob a égide da ONU, em um cenário caótico e desafiador. O estudo dos aspectos geográficos, históricos, políticos, econômicos, sociais e de segurança e defesa, desse país africano, permitirá conclusões relacionadas ao emprego dos efetivos militares da ONU, imprescindíveis a esta pesquisa.

3.1 GEOGRAFIA E HISTÓRIA

3.1.1 O espaço¹

Com superfície terrestre de 2.267.600 km², a RDC (Figura 8) é um país tropical com forma relativamente compacta, distribuída entre os paralelos 5° N e 12° S (correspondendo a uma distância de aproximadamente 1.800 km) e os meridianos 15° e 30° E (correspondendo a uma distância de aproximadamente 1.600 km), e tamanho comparável aos estados brasileiros do Amapá, Pará e Mato Grosso juntos, equivalentes a pouco mais de um quarto de todo o território nacional.

As fronteiras terrestres têm extensão de 10.730 km com 9 países (Angola e Congo a oeste; República Centro Africana e Sudão ao norte; Uganda, Ruanda, Burundi e Tanzânia a leste; e Zâmbia ao Sul)², enquanto o acesso ao Oceano Atlântico é possível unicamente por uma faixa de 37 km entre Angola e sua Província de Cabinda.

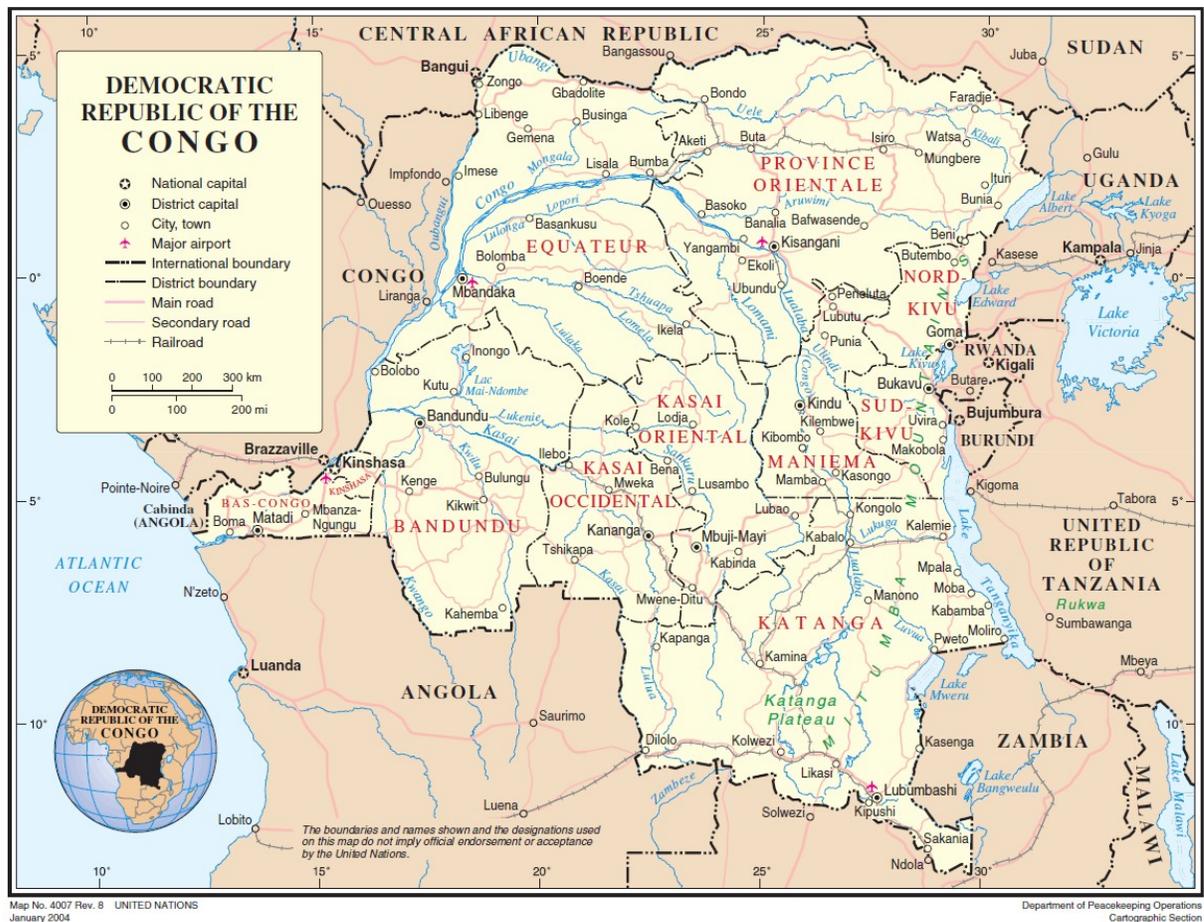
As regiões geográficas mais destacadas são definidas pela vasta bacia do rio Congo, os planaltos ao norte e ao sul da bacia, e as montanhas orientais. Abrangendo aproximadamente um terço do país, a principal região é a da bacia do rio Congo com altitude média de 44 metros e florestas que combinam pântanos com terras firmes. Ao norte e sul da bacia encontram-se planaltos e colinas cobertos por savanas, pastos e florestas, sendo que a parte sul corresponde a outro terço do território, com elevações entre 500 e 1.000 metros de altitude. No extremo leste, as Montanhas Mitumba caracterizam a parte mais acidentada do país, com o Vale da Grande Fenda

¹ CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY. **The world fact book**. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/docs/profileguide.html>>.

² Extensão de cada fronteira: Angola 2.511 km (dos quais 225 km correspondem aos limites com a Província de Cabinda), Burundi 233 km, República Centro Africana 1.577 km, Congo 2.410 km, Ruanda 217 km, Sudão 628 km, Tanzânia 459 km, Uganda 765 km, Zâmbia 1.930 km.

e elevações de 1.000 a mais de 5.000 metros³, tendo mais de 1.500 km de extensão e de 80 km a 560 km de largura, prosseguindo ao longo de toda a fronteira oriental com diversos vales e seus respectivos sistemas de lagos⁴. Florestas tropicais, predominantes nas regiões norte e central, ocupam mais da metade do território do país. Na faixa nordeste da região estão localizados os oito vulcões existentes na RDC, destacando-se o Nyamuragira e o Nyiragongo por estarem entre os mais ativos da África. A organização política do território⁵, com 10 províncias, pode ser identificada no mapa (Figura 8), assim como os principais centros populacionais (Tabela 7).

Figura 8 - Mapa da República Democrática do Congo



³ A maior altitude é encontrada no Pico Marguerite, Monte Ngaliema (Monte Stanley), com 5.110 m.

⁴ Do norte para o sul, lagos Albert, Edward, Kivu, Tanganyika e Mweru.

⁵ A Constituição da RDC previu o reordenamento das províncias após 2009, conforme uma nova configuração com 26 províncias (vide Anexo), contudo, a implementação ainda encontrava-se em andamento, em junho de 2010.

A maior parte do país é servida pelo Rio Congo⁶ e seus afluentes, com um fluxo incomumente regular devido ao fato de se encontrarem distribuídos em ambos os lados do equador, proporcionando a mais extensa rede de hidrovias navegáveis do continente, assim como um vasto potencial hidroelétrico.

Tabela 7 - População das principais cidades da R.D.C.

Nome	2004
Kinshasa	7.273.947
Lubumbashi	1.283.380
Mbuji-Mayi	1.213.726
Kananga	720.362
Kisangani	682.599
Bukavu	471.789
Kolwezi	456.446
Likasi	367.219
Tshikapa	366.503
Kikwit	294.210
Mbandaka	262.814

Fonte: UN MONUC - DPKO GIS Unit, 2004 (web).

O clima varia de floresta tropical na Bacia do Congo a temperado no planalto sul e a tropical de montanha a leste, nas elevações acima de 2.000 metros. Temperatura, umidade e pluviosidade⁷ possuem grandes variações, tendo médias elevadas e proporcionando para a maior parte do país apenas estações de seca e de chuvas⁸.

A geologia do país proporciona recursos minerais de alto valor econômico em quantidade e variedade, distribuídos predominantemente na metade leste do território, com a ocorrência de cobalto, cobre, nióbio, ouro, prata, zinco, manganês, estanho, urânio, carvão, tântalo. As principais jazidas de diamantes encontram-se na faixa central, com destaque para a parte sul, e as reservas de petróleo estão concentradas na estreita faixa litorânea.

3.1.2 Passado⁹

⁶ No seu trecho central o Rio Congo chega a ter 10 km de distância entre as margens e seu volume de água somente é menor que o do Rio Amazonas.

⁷ A temperatura média anual é de 25° C e a pluviosidade média anual encontra-se entre 1.000 e 2.200 mm.

⁸ Ao norte do equador: chuvas de abril a outubro e seca de dezembro a fevereiro; ao sul do equador: chuvas de novembro a março e seca de abril a outubro.

⁹ LIBRARY OF CONGRESS, The. **Country Studies: Zaire (former)**. Disponível em: <<http://memory.loc.gov/frd/cs/zrtoc.html>>.

O desenvolvimento de sociedades na região central da África está associado aos povos de língua banto que se destacaram por se estabelecerem junto aos rios e florestas e iniciarem a produção organizada de alimentos a partir do primeiro milênio a.C. A miscigenação com outros povos, especialmente os que falavam idiomas do Sudão central, proporcionou a diversificação das formas de produção incluindo plantação de cereais e a criação de animais. Até o Século XV, a evolução das sociedades que habitavam o território hoje delimitado como a RDC se deu sem interferência européia (Anexo C).

Após os primeiros contatos com os portugueses no Século XVI, durante quase 400 anos, a região do rio Congo foi uma das principais fontes de escravos para o Oriente Médio e o novo mundo, o que produziu efeitos devastadores sobre as sociedades locais, reduzindo a população, gerando rebeliões e despertando guerras étnicas. Nesse cenário, quando teve início o período colonial belga, ao final do século XIX, os povos congolezes detinham baixíssima capacidade de resistir à invasão. O quadro ainda foi agravado pelo incremento na capacidade de autodestruição, com o uso de armas de fogo, e pela polarização entre visões políticas antagônicas (“colaboradores” versus “resistentes” ou aliados dos árabes versus dos europeus).

Com a continuação das expedições exploradoras e colonizadoras do continente africano, o interesse europeu cresceu paulatinamente levando o rei belga Leopoldo II, em 1878, a contratar o jornalista e aventureiro Henry Morton Stanley e fundar a Sociedade Internacional do Congo, para percorrer a região da bacia do rio Congo com o intuito de assumir a posse daquele território. Até 1884, Stanley fundou várias vilas, inclusive Leopoldville e Stanleyville (na atualidade, respectivamente a capital Kinshasa e a importante cidade de Kisangani), porém ficou limitado às margens sul do rio Congo, no seu trecho final, devido à presença francesa ao norte, origem da colônia do Congo Francês (atual República do Congo). Stanley também assinou mais de 450 tratados com líderes locais, nos quais cediam soberania em favor de Leopoldo II, favorecendo o pleito belga sobre o Congo durante as negociações da Conferência de Berlim, sobre a partilha da África pelas potências coloniais¹⁰.

O Ato Geral resultante da Conferência estabeleceu princípios para as atividades coloniais ao longo da bacia do rio Congo¹¹ e reconheceu Leopoldo II como o soberano do Estado

¹⁰ A Conferência de Berlim foi proposta por Portugal e organizada pelo Chanceler alemão Otto von Bismark, ocorreu de novembro de 1884 a fevereiro de 1885, para coordenar a distribuição das “esferas de influência” de cada potência colonial.

¹¹ Esses princípios incluíam livre comércio e navegação, neutralidade em caso de guerra, fim do tráfico de escravos e melhoria das condições da população local.

Livre do Congo, propriedade da Sociedade Internacional do Congo. Para caracterizar a ocupação efetiva da nova colônia, exigida pelo Ato Geral como condição para manter sua posse, foi criada a Força Pública, para exercer a função de um exército colonial, com oficiais europeus e soldados nativos. Também surgiu um pequeno corpo de administradores europeus e foram iniciados os primeiros trabalhos para prover a região com uma estrutura mínima de transportes.

O histórico de conflitos do passado combinado com as dimensões e características geográficas da região tornaram a empreitada financeiramente custosa e dependente do apoio de vigorosas campanhas militares para expulsar os traficantes de escravos árabes e outros mercadores ilegais. Para enfrentar os óbices, a opção foi recorrer ao trabalho forçado em todas as frentes, como na construção da infraestrutura, no incremento das atividades extrativas e comerciais e na realização das campanhas militares. A exigência de efetivos crescentemente numerosos levou ao uso indiscriminado da força e ao colapso de toda a estrutura política e social anteriormente existente no Congo, tornando-se a principal característica do período no qual a colônia foi regida por Leopoldo II.

As pressões geradas pela indignação com tratamento brutal dispensado à população congoleza levou o parlamento belga a votar a favor da anexação da colônia tornando-a o Congo Belga, em 1908. O soberano belga ainda detinha poderes para determinar as autoridades e tomar outras medidas administrativas em relação ao Congo, porém, sua autonomia passou a ser constitucional e não pessoal, prevenindo a recorrência de uma autocracia real sobre a colônia.

Nas décadas seguintes, mesmo com a ocorrência da 1ª Guerra Mundial, a evolução da atitude política da metrópole belga em relação à sua colônia africana não proporcionou melhorias para o surgimento de estruturas e instituições congolezas que pudessem funcionar de forma independente. Até o final da 2ª Guerra Mundial, a atitude belga de dominação e controle do cotidiano da população congoleza fez predominar os princípios coloniais sobre a educação política e os benefícios sociais sobre o aprendizado da responsabilidade social, o que coibiu o surgimento de lideranças e instituições que pudessem facilitar o futuro nascimento de um Estado autônomo.

O efeito desse período sobre os povos nativos da colônia congoleza¹² foi a criação de uma cultura de ressentimentos contra o poder da metrópole associada ao medo e à desesperança quanto as possibilidades do ativismo nacionalista. Siglitz (2007) confirma essa tendência ao

¹² STIGLITZ, Joseph. Op. Cit. p. 40.

comentar que o legado inglês na África parece brilhante se comparado com o que os Belgas fizeram no Congo.

Na década de 1950, com a diversificação do debate político na Bélgica, ocorreu a exportação para a colônia do questionamento da legitimidade dos três elementos que estruturavam o status quo no Congo: o Estado colonial, a igreja e os grande negócios. Contudo, somente em 1957 reformas proporcionaram a oportunidade para maior autonomia das comunidades em aspectos variados, principalmente na eleição de seus conselhos, contudo o aproveitamento foi limitado pela ausência de consciência e capacidade da população, devido ao legado da passividade política forçada.

Outro aspecto negativo foi que o processo político elaborado apoiou-se enfaticamente nas delimitações étnicas que a administração belga estimava serem de grande relevância, o que incentivou a exacerbação de ressentimentos ancestrais e a segregação interna na sociedade congoleza a partir dos anos 1950.

O primeiro e maior movimento de oposição à Bélgica foi o Abako, de origem kongo. Seu foco no passado glorioso do Reino Kongo e nos valores culturais relacionados à língua kikongo era coerente com seus objetivos de reconstrução política e de fazê-lo pela forma mais rápida, pela separação da Bélgica. Ao mesmo tempo em que inspirou outros grupos congolezes a imitá-lo, no pleito pela independência imediata, também estruturou a competição política em parâmetros étnicos. Disputas posteriores entre facções de diferentes orientações políticas caracterizaram a polarização entre as forças do etno-regionalismo e do nacionalismo territorial.

O Movimento Nacional Congolês (MNC) foi o partido que sustentou a visão nacionalista para o país, pregando a independência e a consciência da unidade nacional e suas responsabilidades. Sua figura maior foi Patrice Lumumba, líder carismático que imprimiu nova dinâmica ao ativismo do partido, galvanizando as forças políticas congolezas, contra o colonialismo belga. Seu estilo centralizador levou ao fracionamento do partido e à perda de uma parte relevante dos escassos quadros moderados e capazes, em 1959. No mesmo ano, as agitações políticas na capital da colônia levaram o governo belga a admitir a independência do Congo como objetivo de suas políticas e a implementar um plano de descolonização. Por não contemplar a transferência do poder político de forma legítima, esse esforço ficou aquém das expectativas e foi sobrepujado pela dinâmica e intensidade das atividades nacionalistas.

Em janeiro de 1960 o governo belga, em conjunto com diversas organizações nacionalistas congolezas, concordou em efetivar a independência da colônia em 30 de junho daquele ano, antecedendo-a por eleições no mês anterior, e definindo que a Constituição do novo Estado (a Lei Fundamental) seria similar à da Bélgica.

Com a independência, iniciou-se o período da Primeira República, com um sistema parlamentar congolês que previa a divisão do poder político entre: o governo central e as províncias; o senado e a câmara de representantes; e o chefe de Estado e o primeiro-ministro. Tal fato foi determinante, desde os primeiros dias de independência, da instabilidade política pela disputa de poder que se instalou entre o presidente Kasavubu (líder do Abako) e o primeiro-ministro Patrice Lumumba (do MNC). Essa situação teve reflexos sobre o parlamento e as províncias, contribuindo para o agravamento das disputas políticas e étnicas vinculadas à visões diferentes sobre os graus de autonomia e centralização dentro do país.

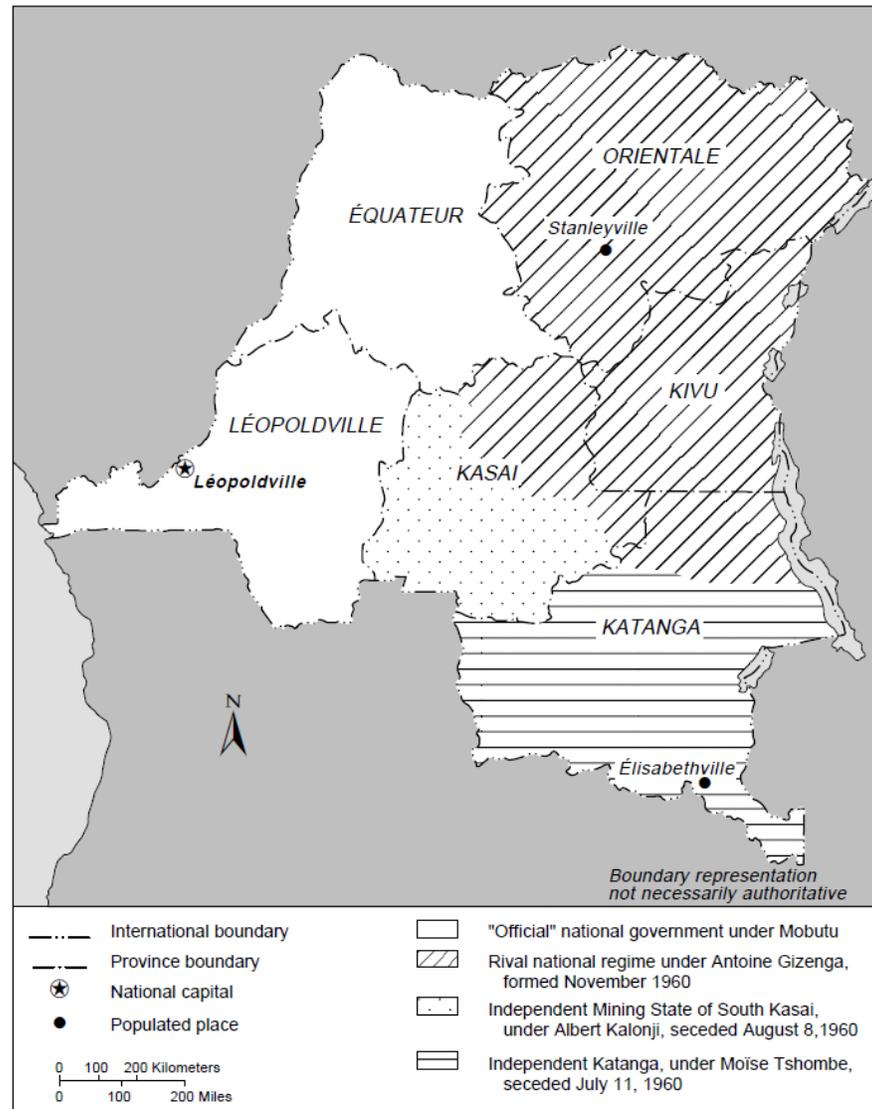
As situações mais desafiantes para o novo governo estavam relacionadas com o crescimento do etno-nacionalismo e o separatismo da província de Katanga, onde as duas tendências se combinavam e tinham o apoio dos colonos belgas, centralizadas na Confederação das Associações de Katanga (Conakat), liderada por Moise Tshombe. Atuavam na região, com menor força, a Associação do Povo Luba de Katanga (Balubakat), aliada do MNC de Patrice Lumumba, e a Federação de Kasai (Fedeka), ligada ao povo luba dessa província e opositora ao primeiro-ministro (Figura 10).

Quatro dias após a independência teve início um movimento rebelde dentro da Força Pública, que também se voltou contra os oficiais europeus, e passou a atacar a população belga e congoleza de forma indiscriminada. Mesmo após Lumumba africanizar, no dia 7 de julho, todos os oficiais, promover ao posto superior todos os integrantes da corporação e dois dias mais tarde transformá-la em Exército Nacional Congolês (ANC)¹³, a situação permaneceu crítica.

Em decorrência de uma crise política local e aproveitando a instabilidade reinante no momento, o líder do Conakat, Moise Tshombe, declarou a independência da província de Katanga o dia 11 de julho, apoiado pelos colonos belgas e por forças de mercenários. Esse fato, associado à intervenção belga com um efetivo de pára-quedistas para resgatar europeus que estavam sob risco de sofrerem ataques, levou Lumumba a solicitar, no dia seguinte, urgente apoio militar da ONU contra o que temia ser o apoio às forças secessionistas em Katanga.

¹³ Joseph-Désiré Mobutu (mais tarde Mobutu Sese Seko) foi nomeado Chefe do Estado-Maior do ANC.

Figura 10 – Mapa da fragmentação política congolosa, pós-independência



Fonte: Library of Congress Country Studies. Disponível em: [http://memory.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstdy:@field\(DOCID+zr0032\)](http://memory.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstdy:@field(DOCID+zr0032)) . Acesso em 10 Abr 2010.

O CSNU atendeu ao apelo congolês com a Resolução 143, de 14 de julho de 1960, e após uma semana milhares de soldados da Operação das Nações Unidas no Congo (ONUC) encontravam-se no país para assegurar a retirada das tropas belgas, auxiliar na manutenção da lei e da ordem, prover assistência técnica às forças de segurança congolêsas¹⁴.

¹⁴ O Mandato da ONU se estendeu até junho de 1964 e passou a abranger a manutenção da integridade territorial e a independência política do Congo, a prevenção da ocorrência de guerra civil, a remoção de todos os militares estrangeiros, paramilitares, assessores e mercenários.

Na continuação da crise, a província de Kasai declarou sua independência em 8 de agosto, sem sucesso, e as disputas entre o presidente e o primeiro-ministro levaram ao assassinato de Patrice Lumumba em janeiro do ano seguinte, em circunstâncias não definidas. Sete meses mais tarde, em setembro de 1961, o próprio Secretário-Geral da ONU, Dag Hammarskjöld, também morreria, na tentativa de solucionar a crise congoleza, vítima de um acidente aéreo até hoje não explicado claramente, na fronteira com a Rodésia (atual Zâmbia).

O episódio da secessão de Katanga seria encerrado somente no início de 1964, com a desarticulação das forças mercenárias e, caracterizando a derrota dos separatistas, contudo o clima de instabilidade política continuou presente sob a pressão das disputas da Guerra Fria.

Em novembro de 1965, aproveitando mais uma disputa entre o presidente e o primeiro ministro, o Coronel Joseph Mobutu¹⁵ chefou um golpe de Estado e se declarou presidente, encerrando a Primeira República e iniciando a Segunda¹⁶. Permaneceu no poder por 32 anos e caracterizou sua gestão por fraudes eleitorais, autoritarismo, incompetência administrativa, corrupção e violação sistemática dos direitos humanos em relação a seus oponentes e à população congoleza em geral¹⁷. A brutalidade do regime, associada à sua incompetência administrativa¹⁸ e militar, gradualmente criou as condições para a própria derrocada, com o surgimento de incursões estrangeiras e o fortalecimento de diversos grupos armados congolezes de oposição, que desencadearam focos de luta dentro do território congolês. Complementando o quadro, Stiglitz (2007) comenta que os elevados níveis de desvios de recursos, emprestados por instituições internacionais, deveu-se ao intento de “comprar” a amizade do Zaire durante a Guerra Fria.

As disputas étnicas, a guerra civil e o grande fluxo de refugiados das lutas em Ruanda e no Burundi catalisaram o processo que levou, no final de 1996, à organização da Aliança das Forças Democráticas para a Libertação do Zaire (AFDL), no oeste do país, congregando as forças contra Mobutu e dando início à fase que ficou conhecida como “Primeira Guerra do Congo”. Apoiadas por Angola, Ruanda e Uganda, a intensificação das ações de guerrilha, lideradas por Laurent Kabila, levou à derrubada do regime de Mobutu em maio de 1997.

¹⁵ Posteriormente trocou seu nome para Mobutu Sese Seko.

¹⁶ Dentre as várias políticas de Mobutu (o mobutismo) para a Segunda República destacou-se a de “nacionalismo, revolução e autenticidade”, referindo-se à busca da autonomia econômica, a independência ideológica, e o apego às raízes nacionais, repudiando o tribalismo e o regionalismo. Essa última tendência levou à troca dos nomes dos indivíduos, das localidades e do próprio país (que passou a ser denominado República do Zaire, em 1971).

¹⁷ Com o argumento de que a Primeira República representou caos, desordem, negligência e incompetência, o regime de Mobutu foi moldando um Estado de partido único crescentemente autoritário e violento, inclusive com o ressurgimento do sistema brutal de repressão “bula matari” (o que quebra pedras).

¹⁸ STIGLITZ, Joseph. Op. Cit. p. 229.

Com a redução do nível das hostilidades, Kabila assumiu o cargo de chefe de Estado e o país foi renomeado República Democrática do Congo. Em agosto do ano seguinte uma sucessão de crises relacionadas às tentativas de Kabila para que as forças de Ruanda e Uganda retornassem a seus países de origem provocou uma nova revolta, sustentada por esses dois países, para derrubar o governo no poder. Face ao novo cenário, Angola, Chade, Namíbia, Sudão e Zimbábue aliaram-se a Kabila, intensificando a crise de tal forma que houve a real possibilidade de conflito entre os Estados¹⁹.

3.1.3 O conflito contemporâneo

As pressões internacionais diante da perspectiva de uma guerra generalizada no coração do continente africano levaram à assinatura, em Lusaka, na Zâmbia, de um acordo de cessar-fogo que também solicitava o emprego de uma OMP, a retirada das tropas estrangeiras e o estabelecimento do “diálogo intercongolês” para a formação de um governo de transição até a ocorrência de futuras eleições. Mesmo com a assinatura do Acordo de Lusaka pela RDC, Angola, Namíbia, Zimbábue, Ruanda, Uganda e alguns grupos armados congolezes, em julho de 1999, a tensão permaneceu alta e lutas esporádicas prosseguiram, culminando com o assassinato de Kabila em janeiro de 2001, que foi rapidamente substituído por seu filho Joseph Kabila, como chefe de Estado.

Em julho de 2002, em Pretoria, na África do Sul, com o apoio de organizações internacionais como a ONU, a União Européia (UE) e a União Africana (UA) somada à pressão política de diversos países sobre os Estados da região, o presidente congolês conseguiu negociar a retirada das tropas ruandenses operando no leste da RDC, com a assinatura do Acordo de Pretória. Esse fato levou ao gradual consenso, pelas facções beligerantes mais significativas, pelo fim da luta armada e o estabelecimento de um governo congolês de união nacional. Obedecendo ao Acordo, um governo de transição foi estabelecido em julho de 2003, sendo Joseph Kabila o presidente, com quatro vice-presidentes representando o antigo governo, grupos rebeldes, a oposição e a sociedade civil.

Em dezembro de 2005 foi realizado um referendo constitucional seguido, em julho de 2006, por eleições para presidente, Assembléia Nacional e as legislaturas das províncias. Dois

¹⁹ Esse período passou a ser chamado pela mídia mundial com a “Segunda Guerra do Congo” e se estendeu até 2003, quando o estabelecimento de acordos sucessivos entre a RDC, os Estados vizinhos e alguns dos principais grupos armados irregulares, viabilizou um governo de união nacional, de caráter transitório até a realização de eleições, dois anos mais tarde.

meses mais tarde o parlamento nacional tomou posse, seguindo-se a de Kabila em dezembro, por ter vencido a eleição presidencial, e, nos meses seguintes, as funções nos poderes Executivo e Legislativo das províncias foram ocupadas. Depois dessa etapa a situação política se estabilizou, porém, restam pendências com países vizinhos que apóiam movimentos armados dentro da RDC e o governo congolês ainda não consegue afirmar sua autoridade em todo o território nacional. Como resultado, um quadro de crises permanentes se instalou na RDC, com abuso aos direitos humanos de forma generalizada em todo o país, perpetrado por bandidos comuns, grupos armados locais ou estrangeiros e até pelas próprias forças do governo congolês. Agravando esse quadro, há a sistemática exploração ilegal dos recursos naturais, as condições de pobreza absoluta nas quais vive a maior parte da população, a corrupção disseminada em todas as instâncias da sociedade e a fraca capacidade administrativa do Estado.

3.2 POLÍTICA, ECONOMIA E SOCIEDADE

3.2.1 O Estado²⁰

A República Democrática do Congo tem sua capital na cidade de Kinshasa, no oeste do país, o que facilita a comunicação com o exterior, porém, causa sérias restrições de acesso a regiões importantes, principalmente no leste, devido à fraca infraestrutura de transportes, provocando dificuldades significativas para a administração do Estado. O território está dividido em dez províncias²¹ (Bandundu, Bas-Congo, Equateur, Kasai-Occidental, Kasai-Oriental, Katanga, Maniema, Nord-Kivu, Orientale, Sud-Kivu) e a capital.

Após diversas constituições, desde sua independência da Bélgica, em junho de 1960, o país adotou o atual texto constitucional, por referendo popular com 84% de aprovação, em 15 de dezembro de 2005, promulgado em 18 de fevereiro do ano seguinte, prevendo além da forte centralização do poder no chefe de Estado, o presidente da república, as indicações do primeiro-ministro pelo parlamento e do gabinete de governo pelo partido majoritário, o sufrágio universal e obrigatório aos cidadãos, a partir dos 18 anos de idade, e o reconhecimento, com reservas, da jurisdição da Corte Internacional de Justiça.

O atual presidente, Joseph Kabila, é o chefe de Estado mais jovem da África, ocupando o cargo desde janeiro de 2001, como resultado de um entendimento político, após o

²⁰ UNITED STATES, Department of State. **Background Note: Democratic Republic of the Congo**. Disponível em: <<http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/2823.htm>>.

²¹ A Constituição de 2005 determinou a reorganização para 26 províncias, a partir de 2009

assassinato de seu pai, o então Presidente Laurent-Desire Kabila. Um posterior acordo de paz celebrado com os principais movimentos rebeldes do país, em 2003, viabilizou sua permanência no cargo durante os três anos, previstos para efetivar a transição até as eleições de 2006, quando conseguiu ser eleito presidente pelo período de cinco anos. O chefe do governo é o Primeiro-Ministro Adolphe Muzito, desde outubro de 2008, tendo sido indicado com o apoio do Presidente, como todos os demais ministros, o que ilustra com clareza o grau de centralização do poder nas mãos do chefe de Estado. Mesmo com essa centralização, o maior desafio para o presidente repousa no comando das forças armadas, que contam com muitos problemas em sua estruturação, agravados pela falta de recursos, inclusive para o pagamento das tropas, e pela assimilação de efetivos consideráveis oriundos da desmobilização de grupos armados irregulares.

O poder legislativo é bicameral, sendo que a Assembléia Nacional, eleita em 30 de julho de 2006, tem 500 assentos (61 eleitos por votação majoritária, com candidatura individual, e 439 eleitos por listas abertas de representação proporcional, com candidaturas múltiplas) e o Senado, eleito por assembleias regionais, em outubro do mesmo ano, tem 108 assentos. Os governadores das províncias foram eleitos no início de 2007 (Anexo C).

O sistema judiciário possui um Tribunal Constitucional, um Tribunal de Apelações, um Conselho de Estado, um Alto Tribunal Militar, além de diversos tribunais, civis e militares, nas instâncias inferiores. A forte influência do poder executivo sobre o judiciário, associada ao fato do sistema admitir a aplicação da jurisdição militar em muitas das regiões sob conflito, permite a ocorrência regular de prisões abusivas, sem possibilidade de acompanhamento judicial, inclusive como forma de ameaça política e restrição à liberdade de opinião. No entanto, há perspectiva de aprimoramento desse quadro, tendo sido mais frequente o indiciamento de indivíduos e autoridades suspeitas de graves violações dos direitos humanos.

No campo das relações exteriores, desde a queda de Mobutu em 1997 e com a instabilidade nos países da região, a RDC participou de diversas iniciativas para o estabelecimento de uma rede de acordos e alianças com seus vizinhos, a fim equilibrar a situação de segurança. Em 2004 assinou com Ruanda e Uganda um acordo de segurança para a região dos Grandes Lagos, estabelecendo a Comissão Tripartite, mais tarde reforçada pela adesão de Burundi (Comissão Tripartite Plus). Três anos mais tarde, assinou com Uganda, o Acordo Ngurdoto, e com Ruanda, o Comunicado de Nairobi, para a eliminação de grupos armados ilegais

operando na fronteira entre os países. Finalmente, em 2009, as relações diplomáticas regulares foram restabelecidas com Ruanda, Burundi e Uganda.

3.2.2 A produção²²

Com a maior população e o segundo maior território da África sub-sahariana, a RDC é rica em recursos naturais, terras férteis, pluviosidade e recursos minerais, como petróleo, cobre, cobalto, diamantes, ouro e zinco, que representam hoje aproximadamente 75% das exportações e 25% do PIB.

O colapso da economia, devido ao extenso período de guerra e à baixa qualidade da administração, levou o país a ter um dos mais baixos PIB per capita do mundo, chegando a US\$ 136, em 2006, associado também à degradação acentuada de toda a infraestrutura de produção, pela falta de manutenção, destruição de instalações e desmantelamento das instituições. No presente, a atividade econômica tem predominância da agricultura de subsistência²³ e das atividades informais, sem valor agregado significativo, com a ressalva da exploração de reservas minerais, por parte de empresas estrangeiras de grande porte que proporcionam a base do PIB congolês.

O setor industrial foi bastante afetado pelos mais de dez anos de caos político, econômico e administrativo, estando resumido ao processamento básico de minérios, artigos têxteis, alimentícios e calçados. O restabelecimento da ordem e o pequeno aumento do poder de compra da população, nos últimos anos, criaram condições mais favoráveis para a mudança desse quadro. O comércio, na sua maior parte estabelecido na informalidade, expandiu-se e incrementou sua participação na produção nacional de forma significativa, constituindo o meio mais viável, no curto prazo, para a melhoria das condições sociais da população.

A exploração ilegal dos recursos minerais da RDC permaneceu durante toda a duração dos conflitos recentes, de 1998 até o presente, uma fonte importante de recursos para a sustentação dos diversos grupos armados atuando na região leste do país, além de beneficiar agentes corruptos locais e alguns dos Estados vizinhos.

²² WORLD BANK. **Countries: Democratic Republic of Congo.** Disponível em: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/AFRICAEXT/CONGODEMOCRATICEXTN/0,,m_enuPK:349472~pagePK:141159~piPK:141110~theSitePK:349466,00.html>.

²³ A área do país dedicada à agricultura é de aproximadamente 3%, produzindo para fins comerciais, principalmente, café, algodão, açúcar, chá e cacau.

As medidas saneadoras tomadas pelo governo, com novas legislações trabalhistas, de investimentos, e de exploração dos recursos naturais, aumentaram a transparência da administração, levaram a uma redução drástica da inflação, de mais de 500% (em 2000) para 27,6% (em 2008), e incentivaram investimentos estrangeiros e domésticos.

Mesmo com a situação política ainda frágil, o atual governo, cooperando com o Banco Mundial²⁴ e o Fundo Monetário Internacional, demonstra estar comprometido com objetivos econômicos de reforçar a estabilidade, combater a corrupção, e implementar políticas estimuladoras da governança, delineando uma trajetória de recuperação, favorável ao desenvolvimento de negócios, o que levou o crescimento da economia a permanecer acima de 5%, depois de 2005, tendo sido abalado apenas pela crise financeira mundial de 2009.

3.2.3 O povo²⁵

A população estimada do país, em 2009, foi de 68 milhões de habitantes, abrangendo mais de 250 grupos étnicos que se estabeleceram no território ao longo da história, com destaque para os kongo e os luba. Essa diversidade é parcialmente integrada pelo uso predominante dos idiomas francês, kikongo, tshiluba, swahili e lingala, a despeito das centenas de dialetos falados localmente.

O Cristianismo é a religião predominante, sendo 50% da população católica, 20% protestante, 10% muçulmana e os 20% restantes distribuídos entre credos tradicionais, de diversas origens²⁶. O sistema educacional iniciado no período colonial era estruturado sobre a pregação religiosa e visava apenas a educação básica e a preparação de funcionários administrativos para a execução dos serviços públicos. O ensino superior não sofreu melhoria desde então, constituindo o maior passivo da sociedade congoleza²⁷.

A precária situação econômica do país deixou a população congoleza com um dos índices de desenvolvimento humano mais baixos do mundo (posição 167, entre 177 os medidos), estando a maior parte da população na faixa da pobreza, com crescimento vegetativo de 3,24% ao

²⁴ O atual programa de desenvolvimento do Presidente Kabila para a RDC, aprovado pela Assembléia Nacional em 2007, tem suas cinco áreas prioritárias (infraestrutura, emprego, educação, saúde e água/eletricidade) alinhadas com a Estratégia de Redução da Pobreza do Banco Mundial.

²⁵ UNITED STATES, Department of State. *Op Cit*.

²⁶ O secto Kimbanguista é o principal, por ter raízes na associação do cristianismo com a resistência contra o colonialismo belga e com as crenças ancestrais.

²⁷ Estimativas de 2007 indicam que 21% da população não tem acesso à escola, 46% têm ensino primário, 30% têm o ensino secundário e 3% o ensino universitário, com a predominância dos homens sobre as mulheres.

ano, expectativa de vida em 51.3 anos e mortalidade infantil acima de 92 óbitos por 1000 nascimentos, até os 5 anos de vida.

Todo esse quadro ainda é agravado pela precária situação do sistema judiciário e dos serviços relacionados à segurança pública, com a ocorrência sistemática de episódios de graves violações dos direitos humanos por forças legais e ilegais, incluindo assassinatos, mutilações, estupro e deslocamentos forçados de grandes contingentes humanos.

A contenção e reversão desse cenário de desintegração do tecido social, incompatível com a estabilização política, de longo prazo, depende da atuação do Estado, auxiliado por países amigos, organizações internacionais e por outros parceiros não-estatais.

3.3 SEGURANÇA E DEFESA

3.3.1 Forças legais

A fase mais recente da estruturação da defesa do Estado congolês teve início com a criação das Forças Armadas da República Democrática do Congo (FARDC), no caos reinante após a derrubada do regime de Mobuto, como resultado da mescla entre as Forças de Defesa do Zaire (FAZ) e os principais movimentos insurgentes, passando a ter uma cadeia de comando não definida e sem comprometimento institucional. A crise política seguinte que levou aos conflitos da chamada “Segunda Guerra do Congo” resultou em várias derrotas militares para as forças do governo, comprometeu ainda mais a pouca coesão existente e provavelmente foi um fator determinante no assassinato do Presidente Kabila em janeiro de 2001.

Com os acordos que possibilitaram um fim negociado para as disputas com os países vizinhos e com os principais grupos armados irregulares, as FARDC passaram buscar a eliminação dos focos guerrilheiros remanescentes e a assimilação dos membros das milícias que optaram por serem integrados às forças legais. Mantendo um efetivo estimado em 130.000 homens, entre o Exército, a Marinha e a Força Aérea, distribuídos em dez regiões militares coincidentes com as províncias congolêses, há também uma unidade especial para a segurança do presidente.

Dos muitos problemas gerados com o plano de assimilação das forças irregulares na estrutura das FARDC, o maior está relacionado com a existência de indivíduos e grupos envolvidos em atrocidades contra a população civil e outros graves abusos contra os direitos humanos. Outras dificuldades, para a efetivação de uma integração bem sucedida, são oriundas

da carência de recursos e de capacidade administrativa, pois o processo de integração consiste em agrupar os ex-combatentes, desarmá-los e direcioná-los para centros de integração onde passam por um treinamento de adaptação e preparação, com a duração de 45 dias. Por outro lado, as grandes operações desencadeadas pelas FARDC para eliminação dos grupos armados que resistem ao processo de desmobilização têm agravado as crises humanitárias e demonstrado os baixos níveis de disciplina existentes na maioria de suas unidades.

Apesar desses aspectos desfavoráveis, as FARDC têm sido um elemento essencial no surgimento de novas opções para a estabilização do país, pela contribuição que a desarticulação das alternativas violentas proporciona ao processo político nacional. Nesse contexto, o apoio da MONUC à reestruturação das FARDC e ao processo de Desarmamento, Desmobilização, Repatriação, Reassentamento e Reintegração de ex-combatentes (DDRRR) pode ser contabilizado como de sucesso parcial, sendo passível de continuidade e aprimoramento.

Quanto à estrutura de segurança pública, o papel da Polícia Nacional Congoleza (PNC), cujo efetivo atual é superior a 75.000 homens e mulheres, foi gradualmente se tornando essencial para a volta à normalidade, principalmente nas maiores cidades do país. As dificuldades associadas ao trabalho de manutenção da ordem pública durante o período mais intenso de conflito, entre 1998 e 2003, foram superadas com a pacificação dos centros urbanos e o apoio de diversas organizações, com destaque para o componente policial da MONUC. A situação recente é de aumento dos efetivos, da profissionalização e da integração com o sistema judiciário, processando com rigor os casos de desvio de conduta. A melhoria dos padrões pode ser atestada pela participação inédita, a partir de 2007, de policiais congolezes (homens e mulheres) nas operações de manutenção da paz da ONU, no Haiti e na Costa do Marfim.

3.3.2 Oponentes

O cenário sobre o qual evoluiu o conflito na RDC abrangeu muitos dos países vizinhos, com movimentação intensa de efetivos militares e pára-militares nas regiões de fronteira, com a finalidade de realizar ou apoiar operações cujos objetivos estavam relacionados à afirmação política dos Estados envolvidos. Paradoxalmente, buscavam evitar a exposição de suas fraquezas no ambiente de segurança caótico, tomando iniciativas militares que agravavam ainda mais a fragilidade da situação.

O quadro resumido das características dos principais grupos armados que atuaram na RDC, no período entre 2001 e 2009 (Tabela 8, no Anexo C), ilustra a complexidade dos conflitos políticos que envolveram a região central do continente africano e se projetaram sobre a crise interna na RDC.

3.3.3 Avaliação

A característica mais marcante do conflito na RDC tem sido o abuso sistemático e em larga escala contra os direitos humanos, envolvendo centenas de milhares de seres humanos. As divisões étnicas internas foram agravadas pelas dinâmicas das instabilidades políticas dos países vizinhos, provocando a inserção de dezenas de milhares de combatentes estrangeiros, no território da RDC, ao longo de um período superior a dez anos.

O quadro diversificado e numeroso dos grupos armados atuando de forma irregular contra ou a favor do Estado congolês, a quantidade de vítimas civis e a escala da destruição do patrimônio nacional geraram tantas situações de conflitos que o período passou a ser vulgarmente denominado “Guerra Mundial da África”. Com as tensões étnicas contribuindo para agravar a situação interna do país, as péssimas condições de vida, a ocorrência constante de episódios de barbarismo e o elevado número de refugiados e deslocados, a população congoleza manteve uma atitude de medo e desconfiança com relação aos grupos armados, inclusive perante as próprias FARDC, que também perpetraram graves abusos contra os direitos humanos.

As grandes dimensões geográficas facilitaram o livre trânsito das facções irregulares pelas fronteiras, dificultando a reação das mal estruturadas e combatidas forças do governo, que não tinham condições de enfrentar esse desafio sem apoio externo. Nesse sentido, as pressões políticas da comunidade internacional sobre os países vizinhos, para que colaborassem com os esforços pela paz, e a crescente capacidade diplomática demonstrada pelo governo da RDC e a atuação da ONU, principalmente por meio da capacidade operacional da MONUC, conjugaram-se criando, gradativamente, um cenário mais favorável, a partir de 2009. Essa tendência se confirmou com a criação pelo CSNU de uma nova OMP, em substituição à MONUC, a partir de julho de 2010, com foco no suporte ao governo da RDC, prioritariamente para as atividades de construção da paz.

3.4 A EFICÁCIA DO EMPREGO DOS CONTINGENTES DE TROPAS

3.4.1 Legado

Um dos principais aspectos que diferencia a MONUC, das demais OMP contemporâneas, é o conjunto das características geográficas encontradas no país onde a operação é conduzida, com uma área muito extensa agravada pelo clima tropical rigoroso e cobertura vegetal densa na maior parte do território, o que dificulta o emprego dos contingentes de tropas e sua movimentação para atender as diversas tarefas relacionadas ao cumprimento do mandato. As riquezas minerais mais concentradas no leste do país constituem outro ponto que, paradoxalmente, prejudica o estabelecimento um ambiente propício à paz sustentável, por motivarem a ação ilegal de diversos grupos armados de origem local ou oriundos dos países vizinhos.

O histórico da formação da RDC e de sua evolução política e social se conjugaram para criar um cenário caótico de organização institucional que tornou extremamente difícil a ação ordenada e sistemática do Estado congolês para solucionar os problemas nacionais e não contribuiu para agregar o tecido social do país. Os reflexos dessa realidade traduziram-se, para a MONUC, no vasto rol de atribuições relacionadas no mandato do CSNU, caracterizando a elevada complexidade da operação, mesmo no que diz respeito aos objetivos vislumbrados para os contingentes de tropas.

A diversidade de etnias, com suas respectivas peculiaridades culturais, distribuídas nas diferentes regiões do país, sem vínculo com fronteiras políticas cuja origem remonta ao período colonial, estimulou o ressurgimento de rivalidades ancestrais nas ocasiões em que houve o acirramento da disputa pelo poder político após os regimes de força do período colonial e do governo Mobuto, encerrado em 1997. Eventualmente, a escalada de violência atingiu proporções de tal ordem que foi necessária a intervenção da ONU, ao final de 1999, para conter o derramamento de sangue e procurar restabelecer condições mínimas de estabilidade e segurança para a população. Nesse contexto, a criação da MONUC foi a resposta da comunidade internacional às ameaças representadas pelo conflito congolês, à situação humanitária, ao relacionamento político entre os países da região, e ao acesso aos recursos minerais existentes no seu território.

Os anos posteriores ao fim do governo Mobutu foram caracterizados pela escalada de conflitos internos e com os países vizinhos, especialmente Uganda, Ruanda e Burundi, ocorrendo a completa desorganização do Estado e o surgimento de lideranças políticas apoiadas por movimentos armados. Em uma sociedade totalmente desagregada e desarticulada, vivendo em condições de necessidade absoluta de todos os recursos básicos à sobrevivência, Laurent Kabila se destacou como a personalidade capaz de congregar maior número de tendências e materializar o retorno de um poder político central para reestruturar o Estado congolês. Seu assassinato em janeiro de 2001, interrompeu esse processo tentativo de volta à normalidade institucional e devolveu o país a um ambiente de conflito generalizado, sob o qual a MONUC ainda se encontrava no estágio inicial de sua atuação.

Paradoxalmente, o fator econômico cujo potencial poderia fornecer os recursos financeiros para a solução de muitos problemas da RDC contribuiu para agravar a situação, uma vez que a exploração ilegal dos recursos minerais serviu de plataforma motivadora e de sustentação para diversos grupos armados operando no país. A pequena infraestrutura de transportes, comunicações e energia, herdada do período colonial foi timidamente incrementada durante a era Mobutu e sofreu desgaste ao longo de décadas, devido ao crescimento populacional e à manutenção precária. Tal quadro gerou um passivo que dificulta a condução de qualquer empreendimento, especialmente o cumprimento das tarefas designadas aos contingentes de tropas da MONUC. Os incipientes segmentos produtivos da economia congoleza foram extremamente prejudicados com o período de hostilidades deflagrado após a saída de Mobutu do poder, tendo as atividades agropecuárias e dos setores industrial, comercial e de serviços, sofrido estagnação quase completa, o que se refletiu também na organização dos setores empresariais e dos trabalhadores nos quais não houve progresso. À exceção dos resultados positivos de contratos ligados à exploração mineral por companhias estrangeiras, aspectos negativos como a alta taxa de empregos informais, das atividades de subsistência, a pouca capacidade de gestão de projetos e os financiamentos quase exclusivamente voltados para empreendimentos militares, passaram a predominar no cenário econômico do país, contribuindo para mantê-lo em permanente crise²⁸.

A nova intensificação dos conflitos armados por todas as regiões do país, depois de 2001, afetou de forma marcante a dinâmica social, com centenas de milhares de refugiados, deslocados, vítimas de massacres e de graves abusos contra os direitos humanos. Essas disputas,

²⁸ INTERNATIONAL CRISIS GROUP. **DR Congo**. Disponível em: < <http://www.crisisgroup.org/en/regions/africa/central-africa/dr-congo.aspx> >.

alimentadas por rancores étnicos tribais ou pelas disputas ao acesso às jazidas minerais, se somaram ao processo de degradação das condições de vida da população levando a RDC a sustentar um dos piores perfis de desenvolvimento humano do planeta quando analisada no seu todo, com 66,5 milhões de pessoas. A concentração populacional na capital Kinshasa e algumas províncias como Katanga, Bas-Congo e Kivu Norte proporcionou uma situação um pouco melhor, porém, ainda precária com índices alarmantes de mortalidade infantil, alfabetização e de nutrição. Esse quadro demonstra a quase inexistência de qualquer capacidade sistemática de articulação, por parte de uma sociedade extremamente empobrecida, para contribuir com o Estado, especialmente, nos assuntos relacionados à paz e à estabilidade política.

A estrutura de segurança e defesa do Estado congolês é composta pelas FARDC, com o Exército, a Marinha Nacional e a Força Aérea Congoleza, e ainda se encontram em fase de consolidação, pois são oriundas da assimilação de diversas facções combatentes que enfrentaram o regime de Mobutu. Possuem sérios problemas de comando, organização e administração. Entre os principais, a assimilação pelo Exército congolês de guerrilheiros envolvidos em abusos contra os direitos humanos, prevista nos recentes acordos de paz, destaca-se pelas repercussões negativas que traz ao desempenho desejado para as estruturas responsáveis pela defesa do Estado. Situação semelhante acontece com a Polícia Nacional Congoleza que se encontra em fase de estruturação, com apoio da MONUC, e ainda não pode ser considerada uma força que influencie significativamente a percepção de segurança pública no país.

Em contraposição à estrutura de segurança e defesa do Estado congolês existem diversos grupos armados atuando principalmente na região leste do país, sem quaisquer agendas políticas que lhes confirmem mínima legitimidade junto às populações locais. Na sua maior parte procuram a auto-sustentação por meio de atividades criminosas e violência indiscriminada contra a população civil, cometendo abusos de toda ordem. Em face das repercussões negativas e das pressões da comunidade internacional, passaram a contar com apoio externo cada vez mais escasso. Mesmo com o efetivo total inferior a 5.000 combatentes esses grupos ainda provocam substancial prejuízo aos esforços de estabilização do país e constituem um dos obstáculos principais ao êxito dos esforços das Nações Unidas.

Para delimitar especificamente sob quais parâmetros os fatores descritos anteriormente serão considerados no estudo da eficácia dos contingentes de tropas da MONUC, será analisado o período de março de 2001, quando os primeiros efetivos significativos foram

desdobrados no terreno, até dezembro de 2009, data limite para o encerramento da coleta de dados para esta pesquisa. A partir desse intervalo de tempo a atuação da MONUC será dividida em três fases para se proceder à avaliação dos resultados alcançados pelos contingentes de tropas: a implementação da OMP, durante os anos de 2001 e 2002; a estabilização das atividades, no período de 2003 a 2007; e finalmente a transição para o processo de construção da paz, ainda não concluída, depois da consolidação do resultado das eleições de 2006 até o final de 2009. A análise da eficácia também considerará, além dessas fases, duas áreas geográficas: a que engloba as províncias no oeste e centro do país; e as províncias no leste.

3.4.2 Crise

A herança política e administrativa dos tempos coloniais e do regime de Mobutu não proporcionou condições mínimas para o surgimento de instituições eficazes e estáveis no Congo. Desde a saída de Mobutu em 1997, o país viveu o crescente agravamento das crises surgidas nas disputas internas pelo poder entre diversos grupos congolezes, somado aos interesses externos de Uganda, Ruanda, Burundi e Sudão, sobre as regiões congolezas com as quais têm fronteira. O acirramento dessas disputas levou o CSNU a criar uma OMP para a RDC em 1999, com a idéia de facilitar o diálogo entre as facções e proporcionar condições para que o acordo de cessar-fogo, então vigente, tivesse sucesso. As consequências do assassinato do presidente Kabila em 2000, com o recrudescimento das lutas e dos abusos contra as populações civis, tornaram imperativa a mudança no perfil da OMP, levando à participação de contingentes de tropas em número crescente.

Incrementando a complexidade desse quadro, as reservas minerais distribuídas por todo o território congolês, principalmente na região leste, provocaram disputas pelos recursos associados, seja entre grupos armados congolezes, seja com os governos dos países vizinhos. Também ganharam dinâmica as disputas étnicas e regionais entre grupos dentro da RDC e oriundos de regiões fronteiriças, importando crises surgidas em áreas externas à RDC, como no caso do conflito envolvendo as etnias tutsi e hutu, em Ruanda.

O relativamente pequeno efetivo e a baixa qualidade da estrutura de comando e das lideranças das FARDC ainda contribuem para agravar todos os demais problemas, pois não há sustentáculo poderoso o suficiente para garantir o funcionamento das instituições, mesmo que estas sejam consequência do esforço de reconstrução nacional atualmente em curso.

3.4.3 Mandato, tempo e espaço

O cenário criado pela evolução da crise na RDC, que levou ao desencadeamento da MONUC, gerou um acervo de recomendações do CSNU, desde 1999 até o presente, fundamental para a compreensão da dinâmica dos eventos e como referência na análise da eficácia do emprego dos contingentes de tropas da ONU. É importante ressaltar que a implementação da MONUC durou até 2003 e sua fase de estabilização se estendeu até 2008, quando os elementos para a transição começaram a ser explicitados na redação dos mandatos do CSNU.

Na fase de implementação o esforço político do CSNU concentrou-se em sensibilizar as partes envolvidas, principalmente os países vizinhos, a aderirem aos princípios do Acordo de Lusaka, respeitarem o patrimônio físico da RDC e colaborarem para a redução dos níveis de violência, a mesmo tempo em que a MONUC montava uma estrutura capaz de influenciar gradativamente a situação no terreno. Durante a estabilização, a contenção dos níveis de violência e o apoio ao fortalecimento do Estado congolês foram os pontos focais da atuação política do CSNU. Na fase de transição, alterando-se paradigmas políticos de imparcialidade do CSNU, houve a decisão de prestar apoio específico para as forças de segurança e defesa congoleesas, concentrando as atividades militares na região leste do país, com destaque para as ações de DDR e de eliminação dos focos de forças irregulares.

A Resolução 1279, de 30 de novembro de 1999, criou a MONUC e definiu seu primeiro mandato com cinco tarefas: estabelecer contato com os signatários do acordo de cessar-fogo, nos seu quartéis-generais e nas capitais dos Estados vizinhos envolvidos; ligar-se com a JMC e prover assistência técnica para implementação das suas funções, inclusive nas investigações de violações do cessar-fogo; prover informações sobre as condições de segurança no terreno; planejar a observação do cessar-fogo e do desengajamento das forças; manter ligações com todas as partes envolvidas no cessar-fogo, a fim de facilitar a entrega de ajuda humanitária e auxiliar na proteção dos direitos humanos, em especial os das crianças.

Contudo, somente depois de quase três meses, a Resolução seguinte (1291), de 24 de fevereiro de 2000, caracterizou o início da OMP, determinando a montagem de uma estrutura conjunta com a JMC e autorizando a expansão do efetivo para 5.537 militares, incluindo aproximadamente 500 observadores militares. É o texto de referência para analisar a eficácia dos contingentes de tropas na fase de implementação da MONUC.

Além das atribuições do mandato anterior foram acrescentadas as tarefas de: desenvolver um plano para implementação do acordo de cessar-fogo (incluindo coleta e verificação de informações militares, manutenção do fim das hostilidades, desengajamento e reposicionamento das forças em litígio, retirada de todas as forças estrangeiras, amplos desarmamento, desmobilização, reassentamento e reintegração de ex-combatentes); trabalhar as facções para liberar todos os prisioneiros de guerra, militares capturados e restos mortais em cooperação com as agências humanitárias; supervisionar o desengajamento e reposicionamento das forças; monitorar o cumprimento das disposições sobre o suprimento de munição, armamento e outros materiais relacionados à guerra; facilitar a assistência humanitária e o monitoramento dos direitos humanos (particularmente quanto a grupos vulneráveis incluindo mulheres e crianças-soldados desmobilizados); cooperar com o Facilitador do Diálogo Nacional provendo apoio e assistência técnica; empregar especialistas em desminagem para avaliar o problema das minas e de artefatos explosivos não detonados; desenvolver um plano de desminagem; coordenar o início das ações de desminagem; e conduzir ações de emergência para desminagem em apoio ao seu mandato.

Esse Mandato também autorizou, sob o Capítulo VII da Carta, o uso das medidas julgadas necessárias para: garantir a segurança e a liberdade de movimento do pessoal da MONUC; proteger pessoal, material e instalações da ONU e aqueles da JMC que estiverem colocados; e proteger civis sob ameaça iminente de violência física.

Na Resolução 1493, de 28 de julho de 2003, o Mandato da MONUC foi estendido por mais um ano e foi autorizado o aumento do efetivo militar total da Missão para 10.800 pessoas. Retratando a preocupação em ajudar na transição, de uma situação de beligerância generalizada, para estruturar instituições que permitam o funcionamento normal do estado congolês, encorajou a MONUC a auxiliar na reforma das forças de segurança (em especial as policiais), no reestabelecimento do estado de direito, na preparação de eleições e na condução das atividades de desarmamento e desmobilização de ex-combatentes. Foi enfatizada a autorização para que a MONUC empregasse todos os meios necessários no cumprimento do Mandato, nas regiões de Kivu norte e sul e Ituri.

Em 12 de março de 2004 foi aprovada a Resolução 1533 que acrescentou às tarefas anteriormente estipuladas a inspeção às cargas, sem necessidade de aviso prévio, de qualquer meio de transporte e o confisco de armas e material correlato, em especial nas regiões de Kivu norte e sul e Ituri. No mesmo ano, em 1º de outubro, a Resolução 1565 estendeu o Mandato da

MONUC por seis meses, até o fim de março do ano seguinte, e autorizou aumentar o efetivo total da Missão em 5.900 pessoas, incluindo 341 policiais civis. Nessa Resolução o Mandato foi totalmente reformulado ampliando significativamente o número e o escopo das tarefas designadas para a MONUC, ainda sob o Capítulo VII da Carta e com a recomendação de usar todos os meios necessários para seu cumprimento:

- manter presença em áreas potencialmente voláteis, especialmente na parte leste da RDC;
- assegurar a proteção de civis, incluindo o pessoal de assistência humanitária, sob ameaça iminente de violência física;
- assegurar a proteção do pessoal, instalações e equipamentos da ONU;
- assegurar a segurança e a liberdade de movimento do seu pessoal;
- estabelecer ligações operacionais com a Operação das Nações Unidas no Burundi (ONUB) e com os governos da RDC e Burundi a fim de coordenar esforços para monitorar e desencorajar o movimento de combatentes entre os dois países;
- monitorar as medidas de contenção do fluxo de armamentos e material correlato para a os grupos armados operando na região de Kivu norte e sul e Ituri, inclusive inspecionando e confiscando as cargas, sem necessidade de aviso prévio, em qualquer meio de transporte;
- observar e relatar com oportunidade a posição de grupos armados e a presença de forças militares estrangeiras, especialmente monitorando pistas de pouso e fronteiras.
- apoiar o Governo de União Nacional e Transição, contribuindo para a proteção de instalações e autoridades em Kinshasa, até unidades de polícia tiverem condições de assumir tal responsabilidade, contribuindo para a melhoria das condições de segurança envolvendo a assistência humanitária, assistindo o retorno voluntário de refugiados e deslocados, apoiando as operações de desarmamento conduzidas pelas Forças Armadas da RDC, facilitando a desmobilização e a repatriação voluntária dos combatentes estrangeiros desarmados juntamente com seus dependentes, monitorando e provendo segurança em locais sensíveis para a fase de desarmamento do programa nacional de DDR de combatentes congolese e seus dependentes, contribuindo para o sucesso do processo eleitoral, assistindo na promoção e proteção dos direitos humanos, particularmente quanto a mulheres crianças e pessoas vulneráveis.

É relevante ressaltar que nesse Mandato o Conselho de Segurança ainda recomendou ao Secretário-Geral que tomasse providências a respeito das alegações de exploração sexual e má

conduta por parte do pessoal civil e militar da MONUC. Esse mandato será adotado como base para determinação dos objetivos alcançados pelos contingentes de tropas na etapa de estabilização da operação.

O Mandato da MONUC foi novamente retificado pela Resolução 1635, de 28 de outubro de 2005, estendendo a Missão por mais um ano e prevendo um acréscimo temporário de 330 militares ao efetivo anterior para apoiar as atividades do processo eleitoral. Também foi aprovada, pela Resolução 1669, de 10 de abril de 2006, a transferência temporária de um batalhão de infantaria, uma unidade hospitalar e 50 observadores militares, da ONUB para a MONUC, a fim de reforçar a operação com vistas a atender as necessidades do período eleitoral.

O mandato da MONUC foi estendido pela Resolução 1756, de 15 de maio de 2007, até o final do ano, autorizando a manutenção do efetivo de 17.030 militares, 760 observadores militares, 391 instrutores de polícia e 750 policiais, e estabelecendo as seguintes tarefas visando o criar um ambiente seguro e estável em cooperação com o governo da RDC: a proteção a civis e ao pessoal de ajuda humanitária; a segurança territorial da RDC; o desarmamento e a desmobilização de grupos armados congolese e estrangeiros; a reforma do setor de segurança; e o apoio ao fortalecimento das instituições democráticas e ao estado de direito no país.

Em 21 de dezembro de 2007, a Resolução 1794 prorrogou o mandato da MONUC até o final de 2008 e autorizou a permanência dos efetivos já existentes, atribuindo prioridade para: a crise na região de Kivu; a proteção de civis; o apoio às brigadas da FARDC para desarmamento de grupos irregulares congolese e estrangeiros; o auxílio na proteção dos direitos humanos e investigação das violações dos mesmos; auxílio no desenvolvimento e implementação de uma estratégia para a justiça de transição, a fim de impedir a impunidade; a revisão dos procedimentos para prevenção, proteção e resposta à violência sexual, pelo treinamento das forças de segurança da RDC; ampliar a interação com a população civil, particularmente os deslocados, a fim de divulgar seu mandato e atividades, focando os esforços na tentativa de ajudar as autoridades congolese a atingir os parâmetros estipulados. Este mandato será tomado como referência para avaliação da eficácia do emprego dos contingentes de tropas na fase de transição da operação, pelo enfoque e vulto das tarefas que determinou.

A Resolução 1856, de 22 de dezembro de 2008, estendeu o mandato da MONUC até o final de 2009 e autorizou a permanência dos efetivos já existentes de 19.815 militares, 760 observadores militares, 391 policiais e 1050 policiais em unidades formadas. Foi dada alta

prioridade para a crise na região de Kivu e enfatizadas as seguintes tarefas, na ordem de prioridade:

- proteção de civis e pessoal de ajuda humanitária e da ONU e das instalações da ONU;
- monitoramento, desarmamento e desmobilização dos grupos armados congolese e estrangeiros;
- treinamento e orientação das FARDC;
- segurança territorial da RDC;
- apoiar o fortalecimento das instituições democráticas e o estado de direito no país.

O CSNU também recomendou: a atualização do conceito da operação e das regras de engajamento; o planejamento em conjunto com as FARDC, das ações contra os grupos armados ilegais congolese ou estrangeiros; aumentar a interação com a população civil; auxiliar o governo congolês no desenvolvimento e implementação de uma estratégia para a reforma ampla do setor nacional de segurança.

Em um contexto de preparação para mudar as características da atuação da ONU na RDC, a Resolução 1906, de 23 de dezembro de 2009, estendeu o mandato da MONUC até 31 de maio de 2010, mantendo um efetivo autorizado de 19.815 militares, 760 observadores, 391 policiais e 1.050 policiais em unidades formadas, solicitando ao SGNU que inicie com as autoridades congolese e os TCC da MONUC discussões sobre a reconfiguração do mandato da operação, particularmente quanto às tarefas críticas necessárias a uma futura saída das forças das Nações Unidas do país. Em cooperação cerrada com o governo da RDC, enfatizando que todos os meios necessários deverão ser utilizados, o mandato passará a ter a seguinte ordem de prioridades: a eficácia na proteção à população civil, aos funcionários das agências humanitárias, ao pessoal e às instalações das Nações Unidas; o aprimoramento das atividades de DDR dos grupos armados congolese e de DDRRR dos grupos armados estrangeiros; e o apoio às reformas do setor de segurança conduzidas pelo governo da RDC.

Face ao progresso obtido, o CSNU decidiu caracterizar mais claramente a fase de transição para um processo de construção da paz (“peacebuilding”) aprovando a Resolução 1925, de 28 de maio de 2010, que estendeu o mandato da MONUC apenas por mais um mês (até 30 de junho) para substituí-la, a partir de 1º de julho, pela Missão de Estabilização da Organização das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUSCO), com atribuições direcionadas a apoiar o governo da RDC na proteção de civis na estabilização e na consolidação da paz.

3.4.4 Efetivos presentes

Após dez anos de emprego das forças da ONU na RDC, três fases destacam-se quanto às características dos Mandatos e suas respectivas associações com os efetivos de tropas disponíveis para a operação, sendo que o primeiro desses períodos está relacionado com a implementação da MONUC, nos três anos a partir da sua criação. Mesmo com a autorização do CSNU, em fevereiro de 2000, para um efetivo de mais de 5 mil homens, só houve a chegada de números significativos depois de um ano, ao final de março de 2001. A fase de estabilização foi difícil e complexa e correspondeu aos cinco anos seguintes, até meados de 2008, o que possibilitou a criação de condições para fossem discutidos os termos da fase de transição para uma operação com o perfil de apoio à reconstrução nacional. Os sucessivos relatórios do SGNU, ao CSNU, nos nove anos seguintes, retratam a evolução do quadro organizacional da MONUC, de acordo com essas fases, e corroboram a tendência gradual para concentração dos recursos humanos e materiais na parte oriental do país.

As tabelas (Tabelas 9 e 10) e o mapa (Figura 11) a seguir explicitam a evolução e a distribuição dos efetivos de tropas, sua relação com a população congoleza, com a área da RDC, e com os recursos financeiros da ONU para a condução de toda a MONUC, no período de 2001 a 2009. Esses dados permitirão estabelecer, posteriormente, relações com os resultados obtidos pela OMP, ajudando a definir as condições sob as quais houve eficácia, ou não.

Tabela 9 - Evolução dos efetivos da MONUC									
Período	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Tropas	1.665	3.534	6.503	10.679	14.605	15.787	16.610	16.627	17.375
Observ. Militares	312	453	528	559	605	732	732	723	707
Policiais Civis	6	26	80	143	458	1.084	1.052	1.054	1.037
Área/ Tropa (1)	1.360	640	340	210	160	140	140	140	130
Hab/Tropas (2)	39.940	18.820	10.230	6.230	4.550	4.210	4.000	4.000	3.830
Densidade populacional de 29,3 habitantes / Km ²									

Legenda: (1) Proporção de área (Km²) para cada soldado do contingente de tropas da MONUC, considerando o território com aproximadamente 2.267.000 Km²

(2) Proporção média da população, de 2001 até 2009, estimada em 66,5 milhões de habitantes, para cada soldado do contingente de tropas da MONUC.

Fonte: ONU. <http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/>

OMP	Período	Custo total (US\$)	Custo mensal (US\$)	Efetivo médio dos contingentes de tropas	Relação: custo da operação por soldado (US\$)
MONUC	1 Jul 01-30 Jun 02	450.000.000	37.500.000	1.665	22.522
	1 Jul 02-30 Jun 03	581.900.000	48.491.667	3.534	13.721
	1 Jul 03-30 Jun 04	582.000.000	48.500.000	6.503	7.458
	1 Jul 04-30 Jun 05	709.123.200	59.093.600	10.679	5.534
	1 Jul 05-30 Jun 06	1.100.000.000	91.666.667	14.605	6.276
	1 Jul 06-30 Jun 07	1.091.242.800	90.936.900	15.787	5.760
	1 Jul 07-30 Jun 08	1.112.739.500	92.728.292	16.610	5.583
	1 Jul 08-30 Jun 09	1.187.676.400	98.973.033	16.627	5.952
	1 Jul 09- 30 Jun 10	1.346.584.600	112.215.383	17.375	6.458

Fonte: ONU. Relatórios do SGNU ao CSNU sobre a MONUC, nos respectivos períodos.

Figura 11 – Mapa da estrutura do componente militar da MONUC



Map No. 4121 Rev. 39 UNITED NATIONS November 2008 (Colour)

Department of Field Support Cartographic Section

O exame dos dados, referentes aos contingentes de tropas da MONUC, destaca que até 2003 as condições para cumprir o mandato do CSNU eram mais desfavoráveis pela relação

limitada que o efetivos apresentavam diante da área do país e de sua população. A aparente situação orçamentária confortável, até junho de 2003, é explicada pelo maior custo administrativo para o estabelecimento da OMP. Nas fases de estabilização e transição estabeleceu-se um padrão com a média aproximada de um soldado da MONUC para 140 Km² e 4000 habitantes, ao custo médio de US\$ 6.000 mensais.

No caso da OMP conduzida na RDC é relevante apreciar o peso relativo das forças legais e das oponentes sobre a atuação dos contingentes de tropas da MONUC. Nesse sentido, independente da precisão dos números, os efetivos das várias facções armadas irregulares e de seus integrantes foi contrabalançado pelos quadros das FARDC (mesmo admitindo seus limitados preparo e organização), pelos programas de DDR e pelos acordos de cooperação militar com os países vizinhos que possibilitaram a desarticulação de diversos grupos.

3.4.5 Resultados obtidos

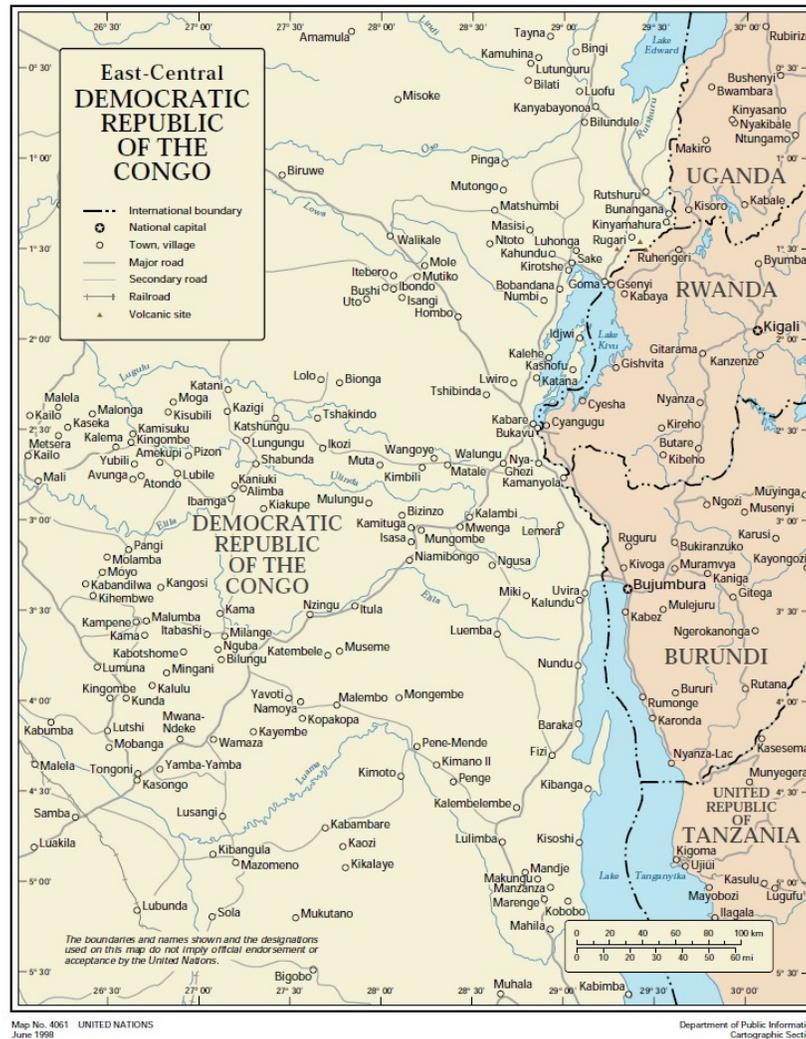
Na fase de implementação da MONUC, durante os anos 2001 e 2002, a avaliação do SGNU quanto ao emprego dos contingentes de tropas²⁹, retratou um quadro com poucos progressos, exceto quanto ao início do processo de retirada de parte dos combatentes integrantes dos diversos movimentos armados originários dos países limítrofes (Anexo C e Figura 12).

Cabe destacar que o fato de a MONUC ter posicionado mais de 80% do seu pessoal militar no leste do país, e ainda deslocar algumas unidades da parte oeste a fim de reforçar seus efetivos em áreas consideradas críticas nas províncias Kivu e Orientale, contribuiu decisivamente para os êxitos militares das FARDC e a consequente afirmação da auto-confiança do Estado congolês. Essa realidade política foi atestada pelo surgimento das primeiras solicitações congolêsas no sentido de iniciar o processo de desativação da OMP, alterando o foco do apoio da ONU no país para as iniciativas de construção da paz.

Em resumo, o histórico dos acontecimentos nas três fases da MONUC permite levantar pontos importantes para as conclusões sobre a eficácia do emprego dos contingentes de tropas, que demonstraram estar associados às dificuldades para cumprir o mandato do CSNU.

²⁹ ONU, Conselho de Segurança. **Documento S/2002/1180, de 18 out. 2002: Twelfth report of the Secretary-General on the United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo.** p. 3-7.

Figura 12 – Mapa da região leste da RDC



A ausência de uma estrutura estatal e de instituições confiáveis desde os primórdios da evolução política, com o fim da colônia do Congo Belga e o surgimento do Estado congolês independente, deixou o legado caótico que tem sido determinante na criação de dificuldades para a existência de um ambiente de normalidade, ainda hoje³⁰.

Consequência da desordem institucional, e ao mesmo tempo contribuindo para o agravamento da situação, há uma estrutura de segurança e defesa ineficiente e corrompida, com

³⁰ FREEDOM HOUSE. *Countries at the crossroads 2010: Country Report – Democratic Republic of Congo*. Disponível em: <<http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=140&edition=9&ccrpage=43&ccrcountry=181>>.

as forças armadas e a polícia carentes de lideranças, organização e frequentemente associadas à repressão política e aos abusos contra os direitos humanos³¹.

Nesse ambiente de insegurança e instabilidade, as tensões étnicas entre diferentes comunidades congoleesas, ou dessas com grupos originários dos países limítrofes, evoluíram para conflitos abertos e violentos³², com a participação de facções armadas sem qualquer agenda definida, exceto a de realizar ações brutais com a finalidade de submeter ou aniquilar as populações que vivem nas áreas onde atuam³³.

Esse quadro crônico de crises humanitárias provocou a necessidade de atuação mais efetiva por parte da ONU, no emprego de suas OMP, retratada nos mandatos consecutivos que gradualmente expandiram seu escopo englobando diversas tarefas, principalmente relacionadas à criação e ao fortalecimento das instituições do país.

No campo da segurança e defesa, a reorganização e o aprimoramento das estruturas têm que ser complementados por um programa abrangente de desarmamento, desmobilização e reintegração de ex-combatentes, com prioridade para os oficiais que encabeçam a cadeia de comando dos grupos armados, processando adequadamente, conforme as recomendações do sistema judicial, aqueles indivíduos suspeitos de envolvimento em graves abusos contra os direitos humanos.

Para o atendimento a tais demandas os contingentes de tropas na RDC deveriam estar organizados dispondo de mais capacidades operacionais adequadas, tais como engenharia para construção de obras, operações especiais para degradação militar dos beligerantes, apoio logístico para sustentação das operações em áreas afastadas, comando e controle para planejamento e condução das operações com máxima eficácia. Outra característica relevante e necessária é a capacidade de realizar avaliações político-estratégicas pró-ativas que proporcionem antecipação e rapidez na solução dos problemas, principalmente no que diz respeito aos graves abusos contra os direitos humanos, regularmente cometidos em localidades com pouca presença de tropas da MONUC.

Inovações importantes foram incorporadas ao processo de condução da MONUC, como a adoção de “benchmarks”, ou realizações que caracterizam a consecução de etapas com

³¹ HUMAN RIGHTS WATCH. *World Report 2010*. Disponível em: <<http://www.hrw.org/world-report-2010>>.

³² *Idem*. “**We will crush you**” Report. Disponível em: <<http://www.hrw.org/en/reports/2008/11/25/we-will-crush-you-0>>.

³³ *Idem*. *Reports: Democratic Republic of Congo*. Disponível em: <http://www.hrw.org/en/publications/reports?filter0=**ALL**&filter1=96>.

significados marcantes para o cumprimento do mandato, e do estabelecimento de uma estratégia de saída (“exit strategy”), que possibilitasse manter o foco das operações no efetivo aprimoramento do Estado congolês e na eliminação da beligerância entre as diversas facções armadas que operam na RDC³⁴, de forma que a MONUC viesse a perder sua importância relativa e pudesse ser desmobilizada ou modificada.

Na evolução do complexo quadro político, econômico, social e militar existente na RDC, é difícil definir uma escala de relevância para a atuação dos diversos atores envolvidos, contudo, os contingentes de tropas da MONUC certamente possibilitaram, e continuarão a fazê-lo sob a MONUSCO, a implementação de muitas medidas de alta relevância, cujo impacto positivo é inegável. Mesmo admitindo que o emprego desses contingentes teve níveis muito baixos de eficácia, na fase inicial da operação, a investigação conduzida por esta pesquisa constatou que, somente depois de cinco anos, coincidindo com o aumento substancial dos efetivos, a operação passou a apresentar resultados mais significativos. É importante destacar que, associado ao incremento do número de pessoas, ocorreu também a implantação de iniciativas com a finalidade de aumentar a capacidade operacional do conjunto dos contingentes militares.

Encerrando esta análise, é possível afirmar que na MONUC, a limitada eficácia do emprego dos contingentes de tropas foi resultado da combinação de relações desfavoráveis face às características geográficas, aos baixos níveis de desenvolvimento sócio-econômico, às restrições das estruturas

de segurança e defesa dos Estado congolês e ao vulto significativo dos grupos armados irregulares

Após investigar as características de uma operação conduzida no centro do continente africano, em área com as dimensões continentais da RDC e distante do eventual apoio de Estados membros com destacada capacidade econômica e militar, cabe analisar o caso do Haiti, um país de dimensões relativamente reduzidas que sofreu repetidas crises políticas recentes, em uma região próxima aos EUA e sob sua influência direta, levando a uma intervenção militar americana em fevereiro de 2004, seguida pelo desencadeamento de uma OMP três meses mais tarde.

³⁴ ONU, Conselho de Segurança. *United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo – Statements by the President of the Security Council*. Disponível em: <<http://www.un.org/Depts/dpko/missions/monuc/monucDst.htm>>.

CAPÍTULO 4 - HAITI

Combinando um Estado sob pressões desestabilizantes internas e externas, desde a independência política, com suas características fisiográficas e humanas, que em muitos aspectos podem ser consideradas intermediárias entre os casos do Timor Leste e da República Democrática do Congo, o Haiti apresenta um conjunto de fatores políticos, econômicos e sociais que representam a síntese dos desafios das OMP contemporâneas. A forma pela qual são empregados os contingentes de tropas da ONU no país, sob a liderança brasileira, para auxiliar no cumprimento dos mandatos do CSNU, possui peculiaridades que acrescentarão temas ainda não desenvolvidos e reforçarão outros já discutidos, para as conclusões deste trabalho.

4.1 GEOGRAFIA E HISTÓRIA

4.1.1 O espaço¹

Localizado no Mar do Caribe (Figura 13), compartilhando com a República Dominicana² a Ilha Hispaniola (ocupando a parte oeste), a sudeste dos Estados Unidos (cerca de 1000 km do estado da Florida) e de Cuba (cerca de 100 km), o Haiti possui uma área aproximada de 28.000 km² (semelhante a do estado brasileiro de Alagoas), posicionada entre os paralelos 18° N e 20°N (170 km), e os meridianos 72°W e 74°W (280 km). O terreno é dominado por uma faixa litorânea de aproximadamente 1700 km de extensão e por serras montanhosas que podem exceder os 2600 m de altitude.

Essa posição geográfica coloca o país em uma região afetada por furacões no período de junho a outubro, sendo que o clima tropical proporciona uma estação de chuvas, de fevereiro a maio, e outra de seca, de novembro a janeiro, com temperaturas variando entre 15°C e 35°C, sem um padrão regular de pluviosidade que possibilite a existência de rios navegáveis. A derrubada intensiva das florestas associada ao problema das erosões agravou ainda mais ocorrência sazonal de enchentes e secas, complicando o quadro da escassez de água.

¹ CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY. **The world fact book**. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/docs/profileguide.html>>.

² O Haiti tem sua única fronteira terrestre, de aproximadamente 360 km, com a República Dominicana.

A geologia proporciona a ocorrência de jazidas minerais³ e de relativo potencial hidrelétrico, contudo, a sobreposição do seu território a regiões de atrito entre placas tectônicas faz que se observem terremotos regularmente.

Figura 13 - Mapa do Haiti



A proximidade de rotas comerciais e de países importantes, a área relativamente pequena e a situação insular, tendo apenas um país vizinho, facilitam a condução das atividades de uma OMP. Por outro lado, aspectos como o terreno montanhoso, a escassez de água e a ocorrência de catástrofes naturais podem prejudicar os esforços para estabilização da situação de segurança e recuperação sócio-econômica da população.

³ Destacam-se reservas de bauxita, cobre, carbonato de cálcio, ouro e mármore.

4.1.2 Passado⁴

Três décadas após a chegada de Cristovão Colombo, em 1492, a população nativa Taíno da ilha Hispaniola estava reduzida a números insignificantes e substituída por colonizadores espanhóis, que pela ausência de descobertas de metais preciosos, foram relegados a uma prioridade secundária em relação às novas colônias na América Central.

No início do século XVII, os franceses também passaram a ocupar Hispaniola, chegando a fundar oficialmente a colônia de Santo Domingo, quando os espanhóis cederam em 1697, pelo Tratado de Riswick, o terço oeste da ilha. A colonização da França baseou-se na combinação do extrativismo predatório de madeira e da cana-de-açúcar com o uso de grandes massas de escravos africanos, chegando a representar, às vésperas da Revolução Francesa, 60% da produção mundial de café e 40% do açúcar importado pela metrópole e pela Inglaterra.

A relevância econômica obtida⁵ foi acompanhada pelo incremento das tensões sociais geradas pelo sistema escravocrata que institucionalmente limitava de forma brutal, por um código rígido de leis, castigos e costumes, as perspectivas da população negra e mestiça⁶. Nesse contexto, a mistura de raças, pelo concubinato forçado dos brancos sobre as escravas negras, deu origem a três grupos sociais: os colonizadores europeus brancos (“blancs”); os negros livres ou “affranchis” (mulatos ou “gens de couleur”); e os escravos africanos. Essa estrutura fundamentou a evolução da sociedade haitiana, e seus conflitos internos, dos tempos coloniais até o presente, separando uma elite mestiça minoritária da massa da população negra e escrava.

Nas vésperas do Século XIX, a disputa com os brancos encontrava-se no ápice, inclusive pelo fato de muitos mestiços terem se tornado proprietários de terras (situação não proibida pelos códigos de leis) ou credores de brancos. A Revolução Francesa deu nova dinâmica às insatisfações de escravos fugitivos (“marrons”) e dos “gens de couleur”, gerando uma escalada de conflitos localizados que culminou com a grande revolta de 1791, cujas características de guerra civil ceifaram de forma brutal, nos anos seguintes, milhares de vidas de todas as facções.

A posição geográfica privilegiada de Santo Domingo levou Espanha e Inglaterra a apoiarem a rebelião contra o colonialismo francês, prometendo liberdade e autonomia aos aliados

⁴ LIBRARY OF CONGRESS, The. *Country Studies: Haiti*. Disponível em: <<http://memory.loc.gov/frd/cs/htoc.html>>.

⁵ A colônia de Santo Domingo tornou-se fundamental para economia da França, detendo dois terços de seus interesses comerciais no exterior.

⁶ A partir de meados do Século XVIII, um sistema de castas legalmente se estabeleceu quando os brancos passaram a discriminar os mestiços, proibindo-os de exercerem certas profissões, vestirem roupas européias, portarem armas e casarem com brancos ou comparecerem a saeus eventos sociais.

revoltosos, contudo, depois de várias oscilações nos combates e nas negociações políticas, a maioria negra, sob a liderança de Toussaint Louverture⁷, associou-se aos republicanos franceses em 1794. Mesmo depois de vencidos os inimigos e de receber uma posição privilegiada na administração da colônia, Toussaint manteve divergências com os franceses, sobre a autonomia da colônia, que se acirraram e levaram ao conflito armado, vencido pelos negros ao final de 1800, com apoio dos Estados Unidos da América. Durante o breve período em que deteve o poder, Toussaint definiu a produção agrícola como base da economia e o poder ditatorial como fundamental para dirigir a população, naquelas circunstâncias. Em janeiro de 1802 forças francesas enviadas por Napoleão desembarcaram na colônia e quatro meses mais tarde derrotaram Toussaint⁸, restaurando o regime colonial anterior. O retorno à situação de opressão levou os negros a retomarem o combate aos franceses, que perderam o interesse em Santo Domingo, devido ao agravamento das tensões na Europa e à venda da Louisiana aos Estados Unidos.

Com a independência declarada em 1º de janeiro de 1804, a ex-colônia de Santo Domingo passou a ser denominada República do Haiti⁹, o segundo país independente no continente americano e a primeira vez na história que uma república foi fundada por negros. A sucessão de governantes que se seguiu optou por regimes de força como forma de implementar suas políticas face a um quadro econômico e social caótico: a população permaneceu majoritariamente sem educação formal; os grupos sociais foram polarizados entre mestiços e negros, com a perseguição aos brancos, isolando o Estado internacionalmente; a produção econômica não obtinha resultados significativos no ambiente autoritário e de insegurança; os pagamentos efetuados à França, para garantir a independência, comprometeram gravemente as finanças nacionais; e a estrutura militar voltou-se para campanhas internas de repressão política.

A instabilidade política caracterizou o Estado haitiano, que teve 22 chefes de estado entre 1843 e 1915, quando graves distúrbios internos resultaram no assassinato do presidente e provocaram uma intervenção militar dos Estados Unidos, que durou os próximos 19 anos e se estendeu sobre toda a administração do país. Nesse período, o Haiti recebeu muitas melhorias em infraestrutura e na sua situação econômico-financeira, contudo, permaneceram as raízes da instabilidade: pobreza, ignorância e desconsideração pela necessidade de instituições nacionais

⁷ Um dos poucos escravos negros, tratado com afeto por seus senhores, que conseguiu uma educação escolar.

⁸ Toussaint se entregou aos franceses acreditando que seria deixado em paz. Na realidade, foi preso e deportado para a França onde morreu devido às péssimas condições sob as quais foi mantido preso.

⁹ Haiti tem o significado de terra das montanhas, no idioma dos povos ancestrais indígenas que habitavam a ilha.

democráticas e organizadas. O desgaste gerado pelos anos de tutela americana levou a um acordo de desengajamento, em agosto de 1933, e à retirada da estrutura estrangeira com a passagem da autoridade militar para a Guarda do Haiti¹⁰ no ano seguinte.

A nova etapa na vida política do país, levou a mais uma sucessão de presidentes, entre 1934 e 1957, alternando alguns períodos com a intervenção temporária do Exército¹¹, a fim de manter a estabilidade e a ordem. Permaneceu o mesmo padrão de autoritarismo e corrupção na direção política e administrativa haitiana, incorporado desde a independência, porém, apesar da repressão aos opositores, houve progressos graduais nas áreas econômica e social.

Em setembro de 1957, **mais uma vez o Haiti mergulhou na estagnação econômica e no retrocesso social** quando François Duvalier (conhecido popularmente como “Papa Doc”) venceu a eleições presidenciais e iniciou uma fase ditatorial que durou até 1986, ocasião em que seu filho e herdeiro político, Jean-Claude Duvalier (“Baby Doc”) deixou o poder pela força. Durante esse período o Exército apartidário foi desarticulado, pela neutralização das lideranças tradicionais, e transformado em instrumento de apoio incondicional ao presidente. Paralelamente, em 1959, foi criada uma estrutura paramilitar denominada Voluntários da Segurança Nacional, popularmente conhecida como **“tonton makouts” (uma malévola figura mitológica, no idioma creoulo), que adquiriu mais poder que o Exército e passou a atuar em todos os setores da vida nacional como uma polícia secreta de apoio ao presidente.**

Após o fim do regime Duvalier seguiram-se quatro anos de instabilidade, novamente com trocas consecutivas na cúpula política do Estado, variando o grau de participação militar em cada caso, forçadas por crises relacionadas às dificuldades de implantação de agendas de governo, sem a legitimidade necessária. Um acordo nacional entre as principais lideranças políticas levou à realização de eleições em 1990, apoiadas pela comunidade internacional e vencidas pelo padre Jean-Bertrand Aristide. O novo presidente assumiu o cargo em fevereiro do ano seguinte e após sete meses foi deposto e deportado, por um golpe militar do Exército Haitiano, em função das mudanças propostas em seus programas de reformas.

Três anos de caos se passaram com o desencadeamento de uma campanha violenta de repressão aos aliados e simpatizantes de Aristide, até que a situação dramática da massa de refugiados deixando o país levou o CSNU a autorizar a intervenção de uma força multinacional

¹⁰ A Guarda do Haiti foi uma nova instituição militar criada sob o auspício da ocupação americana, para manter a ordem e garantir o governo eleito, mantendo uma posição apartidária.

¹¹ O Presidente Dumarsais Estimé transformou, em março de 1947, a Guarda do Haiti no Exército Haitiano.

(MNF)¹² para estabilizar a situação e restabelecer a paz no Haiti. De setembro de 1994 a abril do ano seguinte, a MNF permaneceu no terreno até ser substituída pela Missão das Nações Unidas no Haiti (UNMIH)¹³, cujos efetivos foram ampliados para a tarefa.

A ação da comunidade internacional permitiu que Aristide retornasse ao país em outubro para terminar seu mandato de presidente e que o próximo processo eleitoral fosse iniciado, segundo os dispositivos constitucionais, sem a possibilidade de reeleição do chefe de Estado. Nesse breve interregno o Exército Haitiano foi desativado e a Polícia Nacional Haitiana (PNH) foi criada para substituí-lo, na tentativa de manter as forças de segurança do Estado sob controle civil, evitando futuros golpes. Foi também o período em que se consolidaram os “chimère”¹⁴, guarda pretoriana de Aristide, à semelhança dos “makoutes”, que depois assumiram as lideranças de muitas gangues, passando a ser elementos ativos no processo de desestabilização da sociedade haitiana.

A força política de Aristide permitiu que o candidato apoiado por ele, René Préval, vencesse as eleições de junho de 1995, tomando posse oito meses mais tarde¹⁵, porém, desentendimentos posteriores, com as demais lideranças, culminaram ao final de 1996 com a ruptura política, levando a uma gradual desarticulação do poder legislativo, em favor da supremacia do governo. A desorganização e a intensificação das disputas impediram a realização das eleições prevista para 1998, levando o Presidente Préval, a partir do ano seguinte, a dispensar todo o Parlamento pelo fim do mandato, exceto nove senadores, e imprimir ao poder executivo a um perfil autoritário, passando a governar por decretos. As eleições gerais do ano 2000 deram uma vitória fácil a Aristide e seus aliados, mas foram de tal forma marcadas pela fraude que a comunidade internacional não as reconheceu e vários programas de ajuda econômica ao Haiti foram suspensos.

4.1.3 Presente

¹² A “Multinational Force” (MNF), teve a liderança dos EUA e chegou a ter um efetivo aproximado de 21.000 militares de mais 25 países (inclusive Canadá e França).

¹³ A UNMIH foi criada em setembro de 1993 com efetivos policiais e uma unidade militar de construção.

¹⁴ ESCOTO, Roberto. *Construção do Estado e Democratização do Haiti: uma análise das intervenções da ONU, sob o enfoque da segurança humana (1993-1996 e 2004-2008)*, 2009. p. 35.

¹⁵ A passagem do governo Aristide para o governo Préval foi a primeira transição de poder entre dois presidentes democraticamente eleitos da história do Haiti.

Aristide assumiu a presidência novamente em fevereiro de 2001 e desde o início do mandato manteve uma política de estímulo ao sectarismo em favor de seu governo e contra as forças de oposição, inclusive pelo uso disseminado da violência física como forma de intimidação, por gangues e milícias. Tal atitude associada à incapacidade da PNH, durante mais de dois anos, gerou um ambiente de instabilidade e insegurança crescentes, com o surgimento de diversos grupos armados de oposição política ou voltados exclusivamente para atividades criminosas.

As pressões da comunidade internacional contra aquele quadro, combinadas com a crise decorrente da situação caótica do país, fortaleceram as ações armadas dos grupos contrários ao governo, levando à iminência de um conflito generalizado e provocando a renúncia do presidente em fevereiro de 2004. Com a saída de Aristide, as autoridades constituídas formalizaram um pedido de ajuda à ONU, levando o CSNU novamente a autorizar o emprego de uma força multinacional para o Haiti, a Força Multinacional Interina (MIF)¹⁶, três meses mais tarde substituída por uma OMP, a MINUSTAH.

As décadas de negligência político-administrativa, de corrupção e abusos sistemáticos contra os direitos humanos dos cidadãos deixaram o Haiti em situação de catástrofe, com a economia paralisada, os serviços sociais inexistentes e a sociedade sem perspectivas para o futuro¹⁷. O desafio a ser enfrentado foi o de, inicialmente, restabelecer condições mínimas de lei e ordem, para posteriormente ajudar o governo haitiano a organizar as instituições, reativar a economia e prover serviços sociais básicos, para todo o país.

4.2 POLÍTICA, ECONOMIA E SOCIEDADE

4.2.1 O Estado¹⁸

Com mais de 200 anos de história, a República do Haiti tem uma retrospectiva não animadora quanto à sua evolução política. Mesmo com o poder concentrado no presidente, e chefe de Estado (eleito por cinco anos), a tendência em adotar modelos autoritários na condução

¹⁶ A “Multinational Interim Force” (MIF) foi estabelecida pela Resolução 1529 do CSNU, de 29 de fevereiro de 2004, com a finalidade principal de prover um ambiente seguro e estável, facilitando os trabalhos de ajuda humanitária.

¹⁷ INTERNATIONAL CRISIS GROUP. *Haiti*. Disponível em: < <http://www.crisisgroup.org/en/regions/latin-america-caribbean/haiti.aspx> >.

¹⁸ UNITED STATES, Department of State. *Background Note: Haiti*. Disponível em: < <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/1982.htm> >. Acesso em: 10 abr. 2010.

dos negócios do poder executivo tem se mantido constante mesmo nos períodos em que a alternância de governo foi mais frequente. O sentimento de que são necessárias medidas de força para solucionar os graves problemas nacionais é recorrente na retórica política do Haiti, normalmente associada ao aparelhamento da máquina administrativa com aliados políticos e à convocação de grupos paramilitares para coibir eventuais movimentos de oposição. O monitoramento e a cooperação de atores internacionais têm ajudado a reorganização das estruturas estatais, a transparência das decisões e a confiabilidade das ações.

Administrativamente, o país está dividido em dez Departamentos (Artibonite, Centro, Grand 'Anse, Nippes, Norte, Nordeste, Noroeste, Oeste, Sul, Sudeste), sendo que o principal centro político, econômico e populacional é a capital Port-au-Prince (Tabelas 11 e 12).

Tabela 11 - População dos Departamentos do Haiti

Nome	Capital	A (km ²)	1971	1982	2003	2009
Artibonite	Gonaïves	4.887	628.674	732.932	1,299.398	1.571.020
Centre	Hinche	3.487	264.910	361.470	581.505	678.626
Grand'Anse {GrandAnse}	Jérémie	1.912	443.015	489.957	363.377	425.878
Nippes	Miragoâne	1.268	-	-	263.551	311.497
Nord	Cap-Haïtien	2.115	514.584	564.002	823.043	970.495
Nord-Est	Fort Liberté	1.623	169.248	189.573	308.385	358.277
Nord-Ouest	Port-de-Paix	2.103	217.489	293.530	531.198	662.777
Ouest	Port-au-Prince	4.983	1.205.921	1.551.792	3.096.967	3.664.620
Sud	Les Cayes	2.654	533.394	502.624	621.651	704.760
Sud-Est	Jacmel	2.034	351.521	367.911	484.675	575.293
Haiti	Port-au-Prince	27.065	4.328.756	5.053.791	8.373.750	9.923.243

Fonte: Institut Haïtien de Statistique et d'Informatique.

Tabela 12 - População das principais cidades do Haiti

Cidade	2009
Port-au-Prince (*)	875.978
Carrefour	430.250
Delmas	359.451
Pétionville	271.175
Cité Soleil	241.055
Gonaïves	228.725

(*) Observação: a grande área urbana de Port-au-Prince tinha uma população de 2.296.386, em 2009.

Fonte: Institut Haïtien de Statistique et d'Informatique.

A Constituição prevê um alto grau de centralização no poder executivo, na figura do Presidente (atualmente René Préval), contudo, a capacidade de administração, chefiada pelo

Primeiro-Ministro (atualmente Jean-Max Bellerive), é prejudicada pela falta de quadros qualificados.

O poder legislativo é bicameral, tendo variedade de opções políticas, com 30 assentos no Senado (mandato de seis anos) e 99 lugares na Câmara dos Deputados (mandato de quatro anos). No Senado distribuição é a seguinte: Frente pela Esperança (L'ESPWA)¹⁹, 11; Fusão dos Partidos Sociais-Democratas Haitianos (FUSION), 5; Organização Popular de Luta (OPL), 4; Fanmi Lavalas (FL), 3; Artibonite em Ação (LAAA), 2; União Nacional Cristã para a Reconstrução do Haiti (UNCRH), 2; Por Todos Nós (PONT), 2; Aliança Democrática (ALYANS), 1. A Câmara dos Deputados tem a seguinte distribuição: L'ESPWA, 23; FUSION, 17; Frente Nacional para a Reconstrução do Haiti (FRN), 12; OPL, 10; ALYANS, 10; LAAA, 5; Mobilização para o Desenvolvimento do Haiti (MPH), 3; Movimento Crítico por um Novo Haiti (MOCHRENA), 3; outros, 10.

O poder judiciário tem sua instância mais elevada na Corte de Cassações e constitucionalmente é independente do executivo, contudo, os juízes são nominados, e podem ser substituídos, pelo Presidente.

4.2.2 A produção²⁰

As décadas de desorganização institucional tiveram reflexos marcantes sobre a economia haitiana, deixando o país entre os mais pobres do mundo. Todos os setores produtivos têm caráter incipiente e frágil, sofrendo as consequências da falta de capacidade administrativa do Estado, do baixo número de trabalhadores qualificados, da corrupção disseminada, e da condição de extrema pobreza da população.

Apenas recentemente, após 2004, a situação fiscal foi estabilizada e a inflação anual trazida para níveis aceitáveis (abaixo de 10%), fazendo com que a economia voltasse a crescer (chegando a crescer 2,3 % em 2008), contudo, o papel da ajuda financeira internacional e das remessas de haitianos no exterior é extremamente relevante²¹.

Mesmo com o apoio do Banco Mundial e do FMI²², o estado precário dos setores produtivos dificulta a recuperação econômica, mantendo a maior parte da sociedade nas

¹⁹ Partido do Presidente René Preval.

²⁰ WORLD BANK. *Countries: Haiti*. Disponível em: <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/LACEXT/HAITIEXTN/0,,menuPK:338184~pagePK:141159~piPK:141110~theSitePK:338165,00.html>>.

²¹ UNITED STATES, Department of State. *Background note: Haiti*. Disponível em: <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/1982.htm>. Acesso em: 10 abr 2010.

atividades informais. No campo a produtividade é baixa e as condições de comercialização restritas. Nas cidades a força de trabalho possui pouca ou nenhuma escolaridade²³ e baixos níveis de qualificação profissional, limitando a implantação de projetos econômicos mais ambiciosos. Apesar de o Haiti estar situado em uma região paradisíaca do Mar do Caribe, as más condições sociais reduzem a potencialidade do setor de turismo. Esse quadro é agravado pela quase inexistência de infraestrutura para fornecimento de energia, água, esgoto e transportes terrestres. Como consequência, as perspectivas para o recebimento de investimentos externos não dependem dos atrativos do país, mas da iniciativa e da determinação política de outros países em ajudar o Haiti. Sem a intensificação da ajuda externa, o horizonte temporal para alterar essa realidade é estimado em algumas décadas.

4.2.3 O povo²⁴

Com aproximadamente nove milhões de pessoas, 60% vivendo nas áreas rurais e os demais habitantes concentrados nos centros urbanos, o Estado desestruturado e a economia em más condições, a maior parte da população vive em situação de carência absoluta, seja de recursos para sua sobrevivência ou de serviços de apoio social. Esse conjunto de fatores associado à instabilidade política continuada levou centenas de milhares de haitianos a optarem pela emigração, principalmente para a República Dominicana e para os Estados Unidos, constituindo o fenômeno social haitiano da “Diáspora”²⁵.

Tendo quase a metade dos habitantes abaixo dos 15 anos de idade e um índice de crescimento populacional próximo a 1,7 %, apesar do alto índice de mortalidade infantil e da baixa longevidade, o Estado haitiano tem que oferecer perspectivas de vida e trabalho para um contingente humano desproporcionalmente maior que suas possibilidades. O resultado dessa disparidade é a existência de um permanente estado de tensão social difícil de ser solucionado sem a implantação de projetos econômicos de vulto. Para os jovens, uma das “válvulas de escape” dessa pressão, e que explica parcialmente a recorrência dos altos índices de criminalidade, é a alternativa da associação à atividades criminosas ou às gangues ligadas a movimentos políticos.

²² Em 2009 o país recebeu o perdão de uma dívida de US\$ 1,2 Bilhão, depois de atingir os parâmetros necessários para um programa de ajuda do FMI e do Banco Mundial (“Enhanced Heavily Indebted Poor Countries Initiative”).

²³ Quase metade da população pode ser considerada analfabeta.

²⁴ UNITED STATES, Department of State. *Op Cit.*

²⁵ Estima-se que mais de 10% da população haitiana viva fora do país, constituindo uma parte vital da economia, pelas remessa monetárias que realizam.

Importantes fatores de atenuação dos reflexos da instabilidade social são a aderência aos dois idiomas oficiais, “creole” (falado por toda a população) e francês (utilizado por uma minoria escolarizada), e à religião, cuja predominância é do cristianismo católico, trazido pela colonização francesa, havendo na atualidade a convivência pacífica com a religião local do “vodu” e outros cultos de origem africana. O incremento recente da presença no país de programas estrangeiros de ajuda humanitária tem proporcionado o crescimento do protestantismo na sociedade haitiana.

4.3 SEGURANÇA E DEFESA

4.3.1 Forças legais

O Estado haitiano não dispunha de forças armadas desde 1995, ficando sua estrutura de defesa sob a responsabilidade da PNH, da qual o governo esperava apoio incondicional para suas políticas e atitudes, principalmente na repressão dos movimentos de oposição política.

Como não houve questionamento das razões que levaram à desativação das forças armadas, o mesmo processo de degradação institucional que levou ao seu fim, se instalou e passou a dominar a PNH. Lideranças comprometidas apenas com benefícios políticos e pecuniários, estrutura voltada para a repressão dos opositores do governo, corrupção e vínculo com atividades criminosas, especialmente o tráfico de drogas, levaram a PNH a se tornar mais um passivo político e de segurança dentro do Estado. O resultado incontestável foi o agravamento do caos e a ausência de mecanismos capazes de manter a lei e a ordem.

A situação somente começou a ser revertida com o início das atividades da MINUSTAH, pela repressão armada às ações das milícias e gangues, combinada com um programa de recuperação institucional da PNH, que começou a apresentar resultados animadores depois de quatro anos.

4.3.2 Oponentes

A permanência de um quadro político caótico desde o fim do regime Duvalier, em 1986, abriu espaço para a formação e o crescimento de tendências políticas respaldadas pela força, por meio de milícias cujas agendas eram restritas à sua própria sobrevivência e ao acesso a facilidades pessoais. A falta de capacidade para estabelecer instituições apolíticas que

garantissem um desempenho mínimo ao Estado levou o governo a ser um dos principais interessados em dispor de grupos que pudessem coibir a oposição. O tráfico de drogas foi a outra força dominante que incentivou a proliferação de milícias, especialmente as homiziadas junto às populações mais pobres.

Ao assumir seu mandato a MINUSTAH encontrou muitas áreas urbanas, principalmente em Port-au-Prince, dominadas por gangues armadas dispostas a resistir pela força a qualquer tentativa de alterar o *status quo*, algumas delas vinculadas às principais forças políticas locais.

4.3.3 Avaliação

Nos anos anteriores ao emprego da MINUSTAH, o resultado da disparidade entre a situação da estrutura de defesa do Estado haitiano e as atividades cotidianas das milícias e gangues foi a instalação de um ambiente de insegurança generalizada que muito contribuiu para manter as péssimas condições de vida da população, inclusive com a ocorrência sistemática de abusos contra os direitos humanos.

Ao longo da história recente do país, a sociedade não estabeleceu um elo de identificação com a PNH, por associá-la à corrupção e repressão política, alimentando o sentimento de que a lei e a ordem deveriam ser mantidas pelos mais fortes, o que criou um cenário propício ao desenvolvimento de grupos armados e violentos de diversas naturezas.

Com o cenário existente, anterior a 2004, não havia perspectiva de solucionar o problema de segurança da população haitiana sem uma intervenção externa para desarticular os grupos armados e recuperar uma estrutura mínima capaz de garantir a ordem pública. Nesse escopo, as ações repressivas e preventivas conduzidas inicialmente pela MIF e posteriormente, em caráter mais duradouro, pelos contingentes de tropas da MINUSTAH, foram instrumentais na coerção das forças ilegais e na preparação dos novos quadros da PNH.

4.4 A EFICÁCIA DO EMPREGO DOS CONTINGENTES DE TROPAS

4.4.1 Legado

O fato de o Haiti ser um Estado independente desde o início do século XIX, encontrar-se localizado em uma região insular e pacífica do globo, muito próxima da maior potência econômica e militar da atualidade, e ter sofrido um processo endógeno de corrosão das

instituições, ao ponto de chegarem próximas do colapso total, torna o seu caso de alta significação para os propósitos desta pesquisa.

A realidade haitiana de miséria e estagnação, ao longo dos últimos cinquenta anos, permaneceu inalterada e dominante sobre a evolução política, econômica e social do país, criando um ambiente de violência e insegurança que foi gradualmente se deteriorando, particularmente nas últimas duas décadas.

O fim da permanência dos Duvalier na cúpula do poder do Estado haitiano tornou transparentes as deficiências acumuladas desde a independência, principalmente a ausência de uma cultura política voltada para o desenvolvimento nacional e para o aprimoramento das instituições. Ausente o poder repressor superior, as lideranças remanescentes voltaram-se para a sua própria sobrevivência, desencadeando um processo que priorizava o uso da força, por intermédio de pequenos grupos de apoiadores, para a solução das divergências. Essa lógica levou ao quadro caótico do início do século XXI, no Haiti, que ficou estratificado em duas regiões principais, a capital, Port-au-Prince, e o interior.

4.4.2 Crise

A permanência da crise política haitiana, iniciada com as dificuldades que caracterizaram o processo eleitoral do ano 2000, levou à degradação da situação de segurança, com a atuação livre de milícias e gangues de diversas orientações. Os episódios esporádicos de violência foram se generalizando, face à incapacidade operacional e comprometimento político da PNH, agravados pela baixa qualidade da administração do governo e pela fragilidade das instituições do Estado haitiano.

Com a situação do país se deteriorando continuamente, em fevereiro de 2004 as ações das milícias ganharam novo impulso e o resultado dessa dinâmica, durante um período de quatro semanas, levou o Presidente Aristide a assinar sua renúncia e deixar o Haiti, exilando-se²⁶ na República Centro Africana. Cumprindo a Constituição, o Presidente da Suprema Corte assumiu o cargo de presidente interinamente e um pedido oficial de assistência foi feito à ONU para ajudar o país a estabilizar sua situação interna. Para atender essa solicitação, o CSNU (pela Resolução 1529, de 29 de fevereiro de 2004) autorizou o emprego da MIF²⁷, sob o Capítulo VII da Carta, a

²⁶ Aristides apresentou, mais tarde, uma versão de que teria sido forçado pelos EUA a fazê-lo.

²⁷ A MIF foi composta por efetivos dos EUA, Canadá, França e Chile, totalizando aproximadamente 3.000 militares.

fim de apoiar a PNH no restabelecimento da lei, da ordem e da proteção aos direitos humanos. Três meses mais tarde a MIF foi substituída por uma OMP, a MINUSTAH (Figura 14).

Figura 14 – Mapa da estrutura do componente militar da MINUSTAH



4.4.3 Mandato, tempo e espaço

A evolução do cenário no Haiti será analisada tomando por base o período compreendido entre a criação da MINUSTAH, em abril de 2004, até o final do ano de 2009, quando o CSNU discutia alternativas para mudar o perfil da operação, adotando uma configuração que priorizasse o desenvolvimento social e econômico. Dentro dessa dimensão temporal, o presente estudo considerará que a fase de implementação da MINUSTAH durou apenas até o final de 2004, a estabilização foi realizada nos três anos seguintes, até o final de

2007, e a transição se estendeu pelos anos posteriores, até a ocorrência do terremoto de 10 de fevereiro de 2010, quando toda a operação teve que ser transformada para atender as demandas humanitárias decorrentes da tragédia que se abateu sobre o país.

Na fase de implementação, a atenção política do CSNU voltou-se para prover as condições mínimas de funcionamento do Estado e da sociedade haitianas face à atuação impune de diferentes grupos armados, cujos propósitos visavam suas próprias sobrevivências. Depois da superação desse obstáculo inicial, a reestruturação da vida política haitiana passou a ser a prioridade, juntamente com a coordenação de esforços para o desenvolvimento sócio-econômico. A magnitude dessas duas tarefas, e a ocorrência de catástrofes naturais, conduziu naturalmente a discussões, no próprio CSNU, sobre a necessidade de se alterar o perfil da OMP a fim de atender aos imperativos de melhoria das condições de vida da população.

A MINUSTAH foi estabelecida por um prazo inicial de seis meses, sob o Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, pela Resolução 1542, de 30 de abril de 2004, devendo ter a autoridade transmitida pela MIF após um mês, no dia 1º de junho. Autorizou um efetivo máximo de 1.622 policiais no componente civil e 6.700 militares no componente militar para, em cumprimento ao mandato, assegurar um ambiente estável, o andamento do processo político e a proteção aos direitos humanos.

O ambiente seguro e estável foi caracterizado como sendo o apoio ao governo de transição para: estabelecer condições adequadas à condução do processo constitucional e político; monitorar, reestruturar e reformar a Polícia Nacional Haitiana (PNH); assistir na condução de um programa abrangente e sustentável de DDR para todos os grupos armados; restaurar e manter a imposição da lei, a segurança e a ordem públicas pelo apoio operacional à PNH e à Guarda Costeira Haitiana; proteger o pessoal, as instalações e os equipamentos das Nações Unidas, garantindo a liberdade de movimento; e proteger os civis sob ameaça iminente de violência física. Com a dinâmica dos acontecimentos no terreno, a necessidade de desenvolver um processo de DDR, coibir a ação de grupos armados e apoiar o processo eleitoral foi novamente enfatizada, sete meses mais tarde, na Resolução 1576, de 29 de novembro de 2004.

Os imperativos de que eleições livres e justas fossem conduzidas em 2005, que as autoridades eleitas tomassem posse em 7 de fevereiro de 2006, que reformas fossem feitas na Polícia Nacional Haitiana e nos sistemas judiciário e correcional, foram aspectos definidos na Resolução 1608, de 22 de junho de 2005, que também autorizou o incremento dos efetivos para

até 7.500 militares e 1.897 policiais. Esses aumentos estavam relacionados a uma força de reação rápida militar, a mais policiais para atender eventuais crises durante o período eleitoral e a subsequente transição política, e a 50 militares para um quartel-general em Port-au-Prince a fim de aprimorar a coordenação com o componente policial. A resolução também determinou a imediata implantação de um programa de DDR e o reforço da capacidade de desencadear projetos de impacto rápido (QIP).

A validade e a importância das eleições, ocorridas em 7 de fevereiro de 2006, foram reconhecidas na Resolução 1702, de 15 de agosto daquele ano, assim como foi ressaltada: a dificuldade de conduzir um programa de DDR nas circunstâncias econômicas e sociais existentes; a relevância de reformar e reestruturar a polícia e os sistemas judiciais e correcionais; e a necessidade de se criar projetos capazes de absorver numerosos efetivos de mão-de-obra. O mandato foi estendido mais uma vez e foi autorizado o incremento dos contingentes da MINUSTAH para o máximo de 7.200 militares e 1.951 policiais.

No início de 2007, o CSNU passou a ressaltar, por meio de Resolução 1743, de 15 de fevereiro, a natureza interrelacionada dos desafios no país quanto aos progressos sustentáveis em segurança, império da lei, reformas institucionais, reconciliação nacional e desenvolvimento, destacando o papel dos programas de DDR relacionados às gangues criminosas em atuação, e reiterou a necessidade de projetos do tipo QIP, assim como de outras iniciativas para redução dos níveis de pobreza. Ao final do ano, com a Resolução 1780, de 15 de outubro, foi identificada a necessidade de se reconfigurar a operação para atender as necessidades mais urgentes relacionadas ao desenvolvimento econômico e social, autorizados efetivos de até 7.060 militares e 2.091 policiais, e reconhecida a necessidade da MINUSTAH realizar patrulhamento marítimo e terrestre das fronteiras do país, em apoio às ações da PNH. Com os progressos obtidos no campo da segurança e a caracterização da prioridade do aprimoramento das condições sociais e econômicas da população, os mandatos passaram a se estender por um ano.

Os impactos negativos sobre a estabilidade do Haiti causados pelos furacões que assolaram o país em meados de 2008, comprometendo significativamente a agricultura e a infraestrutura a curto, médio e longo prazos, foram atestados pela Resolução 1840, de 14 de outubro, que identificou o vulto do desafio ao governo local na coordenação da entrega de ajuda humanitária e no início dos esforços de recuperação dos danos. Também reconheceu que o aumento global dos preços dos alimentos e do combustível constituiu ameaça significativa ao

processo de estabilidade do país, afetando os campos político, de segurança, humanitário, social, econômico e do desenvolvimento. Nesse contexto, enfatizou o efeito danoso que o tráfico ilícito de pessoas, drogas e armas continua a ter e a preocupação com a superpopulação carcerária. O mandato foi estendido por mais um ano, podendo ser revisto de acordo com os parâmetros e indicadores estabelecidos pelo SGNU, a partir de então²⁸, para medir o progresso da operação.

Ao final de 2009, a Resolução 1892, de 13 de outubro, reduziu os efetivos de militares para até 6.940 e incrementou os de policiais para até 2.291, admitindo que a evolução futura desses números dependeria diretamente do aumento da capacidade da PNH. Também incentivou o uso de todos os recursos da MINUSTAH para atender às necessidades urgentes do povo haitiano, inclusive o uso de seus engenheiros, e incrementar a estabilidade no país. Nesse sentido, ressaltou a importância de atualizar regularmente os planejamentos dos componentes militar e policial, relacionados ao conceito da operação e às regras de engajamento. No campo político, expressou o pleno apoio ao enviado especial do SGNU, o ex-presidente dos EUA William J. Clinton, para assistir o governo e o povo do Haiti na criação de empregos, entrega de serviços básicos e infraestrutura, reforçar o preparo e a recuperação de desastres, atrair investimentos privados e incrementar o apoio internacional.

4.4.4 Efetivos presentes

O fato da OMP no Haiti ter sido empregada em substituição a uma força multinacional, já operando por um tempo considerável no terreno, foi determinante para facilitar o desdobramento dos contingentes de tropas e permitir o trabalho dos outros agentes internacionais em curto prazo.

No período em que a MINUSTAH desenvolveu suas atividades, até o final do ano de 2009, o significado relativo dos contingentes de tropas pode ser avaliado pelas comparações com o território, a população e os gastos da ONU para toda a operação, conforme as tabelas (Tabelas 13 e 14) a seguir. A associação desses dados com os resultados obtidos pela OMP permitirá elaborar conclusões a respeito das condições vinculadas à eficácia do emprego dos efetivos militares.

Para a finalidade de estabelecer alguns parâmetros comparativos com outras OMP, no período de estabilização da operação no Haiti, do início de 2005 ao final de 2007, foram

²⁸ Conforme o Anexo I do Relatório do SGNU ao CSNU sobre a MINUSTAH, de 27 de agosto de 2008.

mantidos (em média), efetivos militares correspondentes a um soldado para 4 Km² e 1300 habitantes, a um custo individual de pouco mais de US\$ 6.500 mensais.

Período	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Tropas	4.045	6.503	6.838	6.965	7.057	7.033
Pol Civ	733	1.528	1.718	1.784	1.962	2.032
Área/ Tropa (1)	6,81	4,24	4,03	3,96	3,91	3,92
Hab/Tropas (2)	2.205	1.372	1.304	1.281	1.264	1.268
Densidade populacional de 323,7 habitantes / Km ²						

Legenda: (1) Proporção de área para cada soldado do contingente de tropas da OMP, considerando o território com aproximadamente 27.560 Km²

(2) Proporção da população, estimada em 8,92 milhões de habitantes (valor mínimo entre as diversas avaliações existentes), para cada soldado do contingente de tropas da OMP.

Fonte: ONU. <http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/>

OMP	Período	Custo total (US\$)	Custo mensal (US\$)	Efetivo médio dos contingentes de tropas	Relação: custo da operação por soldado (US\$)
MINUSTAH	1 Jul 04 – 30 Jun 05	379.046.800	31.587.233	4.045	7.809
	1 Jul 05 – 30 Jun 06	516.488.500	43.040.708	6.503	6.619
	1 Jul 06 – 30 Jun 07	489.207.100	40.767.258	6.838	5.962
	1 Jul 07 – 30 Jun 08	535.372.800	44.614.400	6.965	6.406
	1 Jul 08 – 30 Jun 09	574.916.500	47.909.700	7.057	6.789
	1 Jul 09 – 30 Jun 10	611.751.200	50.979.267	7.033	7.249

Fonte: ONU. Relatórios do SGNU ao CSNU sobre a MINUSTAH, nos respectivos períodos.

Em razão das diversas crises provocadas ou protagonizadas pelos militares haitianos, desde a independência, as forças armadas foram desativadas em 1995 sendo todas as atribuições relativas à segurança e defesa do país atribuídas à PNH, cujo efetivo atual é de aproximadamente 9.700 homens e mulheres, na sua maioria concentrados na região de Port-au-Prince.

Quando a MINUSTAH foi criada pelo CSNU, a situação de instabilidade que o Haiti vivia era significativamente agravada pela atuação impune de milícias organizadas por ex-militares das forças armadas haitianas, com alguma agenda política reivindicatória, e de grupos armados criminosos, pouco organizados e mal estruturados²⁹. O único elemento à disposição do

²⁹ ONU, Conselho de Segurança. *United Nations Stabilization Mission in Haiti – Statements by the President of the Security Council*. Disponível em: <<http://www.un.org/Depts/dpko/missions/minustah/statements.html>>.

Estado para se contrapor a essa realidade, a PNH, não dispunha de recursos materiais, humanos, financeiros e morais para a tarefa, principalmente devido ao seu passado de corrupção, de comprometimento político e da atitude repressora violenta contra a população.

4.4.5 Resultados obtidos

Depois de mais de cinco anos de operações no Haiti, a MINUSTAH pôde deixar, como resultado direto do desempenho dos seus contingentes de tropas, uma contribuição relevante³⁰ para o processo de estabilização do país ao desarticular a ação de grupos armados, criminosos ou não, que se opunham à dinâmica da ajuda internacional ao povo haitiano³¹. Esse fato é atestado pelas discussões no âmbito da ONU, e fora dela, sobre a oportunidade de se alterar o perfil da OMP, a fim de possibilitar um incremento quantitativo e qualitativo dos componentes ligados ao desenvolvimento econômico e social. Os próprios textos dos mandatos do CSNU ilustram a dificuldade em se atingir os objetivos de alcance mais amplo visualizados pela Organização, para a melhoria das condições de vida do povo haitiano e a consequente estabilização do país.

O momento vivido pela MINUSTAH, mesmo depois da tragédia do terremoto de janeiro de 2010, é o de equacionar a solução para o problema do intervalo de tempo, politicamente traumático, entre o planejamento e a execução dos projetos de desenvolvimento com forte impacto positivo para o país. Nesse contexto, é necessário mais reflexão sobre o papel dos contingentes de tropas, a terem seu papel substituído pela ação da PNH, equilibrando a necessidade de manutenção da segurança e ordem públicas com as perspectivas adicionais que surgirão caso seu perfil seja alterado, com a finalidade de incrementar a celeridade dos projetos sociais e econômicos de reconstrução do país.

As peculiaridades encontradas na situação haitiana possibilitaram que a eficácia do emprego dos contingentes de tropas da MINUSTAH fosse resultado das relações favoráveis face às características geográficas predominantes (descartada a ocorrência de catástrofes naturais) e às possibilidades dos grupos criminosos. Em contrapartida, os baixos níveis de desenvolvimento sócio-econômico, sem alteração significativa do início da operação até o presente, constituem o principal argumento a contestar o êxito da MINUSTAH.

³⁰ HUMAN RIGHTS WATCH. *World Report 2010*. Disponível em: < <http://www.hrw.org/world-report-2010>>.

³¹ FREEDOM HOUSE. *Countries at the crossroads 2010: Country Report – Haiti*. Disponível em: < <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=140&edition=9&ccrpage=43&ccrcountry=186>>.

O sucesso parcial no Haiti encerra a análise dos casos abordados por este trabalho, enfatizando a relevância dos progressos no setor de segurança e dos aspectos relacionados ao desenvolvimento sócio-econômico, dessa forma tornando possível a passagem à próxima fase do estudo, na qual serão interpretadas as informações colhidas e ordenadas as regularidades observadas quanto ao emprego dos contingentes de tropas nas OMP.

CAPÍTULO 5 - INTERPRETAÇÃO

Esta fase final do trabalho dissertativo tem a finalidade de consolidar as conclusões das análises realizadas anteriormente em quatro etapas sequenciais: primeiro, com uma crítica das três operações, sintetizando o conjunto de aspectos relevantes que as tornam únicas, individualmente; em seguida, levantado os pontos fortes e as oportunidades detectadas nas três OMP, sob uma ótica estratégica; na terceira etapa, pretende-se abordar os pontos fracos e as ameaças correspondentes; por último, concluindo com a proposta de um elenco de alternativas que possam ser consideradas úteis para fundamentar um ganho qualitativo na condução política e estratégica das OMP com contingentes de tropas.

5.1 CRÍTICA

Analisados os três casos propostos neste trabalho, é possível identificar que as operações apresentam importantes diferenças e similaridades entre si, caracterizando aspectos relevantes dos desafios enfrentados pela ONU na condução das OMP multidimensionais³². Nesse contexto, é oportuno consolidar os principais conhecimentos levantados pela investigação, por intermédio de um resumo que explore as avaliações críticas dos resultados alcançados em cada operação.

5.1.1 Timor Leste

Passados mais de dez anos do período de crise que caracterizou o processo de independência política do Timor Leste é possível estimar que ainda não chegou a termo a trajetória do novo Estado na busca pela estabilidade³³ que permitirá atingir um patamar de igualdade nas condições de bem-estar do seu povo³⁴, perante os demais países do sudeste asiático.

Mesmo admitindo que os padrões existentes naquela região muitas vezes estão abaixo do ideal proposto pelas organizações internacionais, a realidade confere condições razoáveis para o desenvolvimento político, econômico e social da maior parte dos Estados.

³² WOODROW WILSON INTERNATIONAL CENTER FOR SCHOLARS. *What Really Works in Preventing and Rebuilding Failed States*. Disponível em: <http://www.wilsoncenter.org/topics/pubs/PLBSC_issue3.pdf>.

³³ DEVELOPMENT OUTREACH. *Fragility and Conflict*. Washington: World Bank Institute. p 17-19.

³⁴ WORLD BANK. *Countries: Timor Leste*. Disponível em: <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/EASTASIAPACIFICEXT/TIMORLESTEEXTN/0,,menuPK:294027~pagePK:141159~piPK:141110~theSitePK:294022,00.html>>.

O caso do Timor Leste tem características peculiares principalmente por não se tratar de um Estado que já existia na oportunidade do desencadeamento da OMP, mas de um território ocupado pela Indonésia que almejava autonomia e cuja população sofreu retaliações violentas após o sucesso de uma consulta eleitoral patrocinada pela ONU. No desenvolvimento das hostilidades aconteceram inúmeros massacres, a destruição de toda a infraestrutura econômica e de serviços existente e o desaparecimento das instituições político-administrativas, com êxodo de todo o corpo de funcionários públicos indonésios.

A tragédia humanitária que se seguiu, levou à pressão internacional para que a Indonésia declarasse sua incapacidade de controlar a situação e aceitasse a intervenção de uma força multinacional, sob liderança australiana, amparada em uma resolução do CSNU. Depois de estabilizada a situação aquela força sofreu adaptações, reforços e a transição para uma OMP com características até então inéditas na Organização, centradas na construção de um novo Estado membro.

No período considerado para este estudo, a operação passou pela fase de administração transitória, até a declaração de independência do país, em fevereiro de 2002, e depois foi transformada para apoiar os primeiros passos do novo Estado, atuando nos principais setores da vida nacional, destacadamente na segurança e defesa com a participação continuada de um expressivo contingente militar que foi reduzido gradualmente até meados de 2004.

Ao considerar toda a trajetória percorrida, é coerente avaliar a operação como tendo sido bem sucedida³⁵, contudo, distúrbios civis violentos ocorridos em 2006, em decorrência de disputas políticas internas, agravados pela situação social e econômica precária levou muitos estudiosos e analistas a considerarem prematuro ou mal conduzido o encerramento da operação no país.

Independente da postura de um observador aleatório, a respeito do grau de sucesso da atuação das Nações Unidas, a OMP desencadeada no Timor Leste apresenta algumas características relevantes a serem consideradas para o desenvolvimento deste trabalho, quanto aos reflexos da atuação dos contingentes de tropas. Primeiramente, houve uma proporção muito favorável de tropas empregadas em relação à população existente.

As características geográficas da área constituem um segundo fator determinante do resultado da operação, por tratar-se de território insular de pequenas dimensões e pouca extensão

³⁵ ONU, Conselho de Segurança. *Documento S/2005/310, de 12 maio 2005: End of mandate report of the Secretary-General on the United Nations Mission of Support in East Timor.* p. 11.

de fronteiras com um único país vizinho, a Indonésia, facilitando o isolamento do fluxo de elementos externos negativos de qualquer natureza. Em terceiro lugar, o apoio da Austrália, país desenvolvido, com bom aparato militar, apoiado pelos EUA e decidido a participar ativamente da solução da questão timorense, constituindo uma base segura para a atuação da ONU na área, foi fundamental para o sucesso obtido. O consentimento da Indonésia, mesmo tendo sofrido limitações de setores politicamente contrários à separação do Timor Leste, foi um quarto elemento decisivo para que houvesse menor resistência local e no âmbito da ONU para o desencadeamento da operação. O papel de ativismo político incessante desempenhado pelo governo português, a favor da independência timorense, contribuiu para que a mobilização nas Nações Unidas ocorresse com oportunidade em todos os momentos críticos. É importante lembrar que a existência de figuras timorenses carismáticas e de repercussão internacional, como Xanana Gusmão e Ramos Horta, veio somar-se a esse quadro favorável.

No decorrer de toda a operação, paralelamente aos esforços dos contingentes de tropas para assegurar um ambiente seguro e estável, a situação econômica e social precária da população, manteve-se como fonte de alimentação dos vários problemas enfrentados no cotidiano pelas Nações Unidas e pelo recém formado governo timorense, pois o número expressivo de pessoas, principalmente jovens, absolutamente sem perspectivas de melhoria nas suas condições de vida foi determinante para insuflar o descontentamento e o radicalismo político³⁶.

Três últimos aspectos podem ser mencionados como influências determinantes para os sucessos obtidos pela OMP e seus contingentes de tropas: o amplo apoio da população, somado à plena liberdade de ação encontrada, até mesmo pela inexistência de qualquer estrutura de Estado nos primeiros momentos, e uma única estrutura militar local de apoio à operação, representada pelos remanescentes do movimento guerrilheiro pela independência do Timor, não sendo contestada pela fraca capacidade operacional das forças irregulares de resistência pró-Indonésia.

5.1.2 República Democrática do Congo

³⁶ ONU, Conselho de Segurança. *Documento S/2006/628, de 8 ago. 2006: Report of the Secretary-General on Timor-Leste pursuant to Security Council Resolution 1690 (2006)*. p. 1-9.

Mais de uma década se passou desde que os primeiros contingentes militares da ONU começaram a chegar na RDC e até hoje a situação no país ainda é considerada uma das piores no mundo³⁷, com: baixíssimos índices associados à governança; infraestrutura extremamente deficiente; corrupção disseminada no Estado; violência generalizada contra a população e as instituições, sejam locais ou internacionais; usurpação dos vultosos recursos naturais; abusos contra os direitos humanos perpetrados em todo o território, até mesmo por agentes do Estado; e níveis de criminalidade fora de controle.

A redução na escalada de violência nos conflitos políticos internos, nos últimos dois anos, com apoio da MONUC e seus contingentes de tropas, é um sinal alentador de que há condições para o país tomar a direção da normalidade institucional, porém, ainda há muitas demandas a serem atendidas³⁸, que necessitarão ser apoiadas por uma economia e sociedade estáveis. Daniel Etounga-Manguelle (HARRISON e HUNTINGTON, 2002) defende o desencadeamento de revoluções em quatro setores da vida africana: educação, política, economia e vida social. O que também reforça a idéia de que existem boas perspectivas para o futuro é o inventário de recursos naturais disponíveis na vastidão de seu território, sua vigorosa população e o melhor relacionamento com os vizinhos.

Em sua história recente, desde a independência da Bélgica em 1960, a RDC passou por um processo de evolução política que não possibilitou que o Estado consolidasse a formação de estruturas legítimas e consistentes. Esse fato é consequência de um período ditatorial de quase quarenta anos seguido de um conflito interno com proporções de guerra civil, tendo a participação de inúmeras facções apoiadas inclusive por Estados vizinhos. Nesse cenário, a brutalidade e a escala nas quais atrocidades foram cometidas contra a população civil chocou a comunidade internacional e estimulou sua determinação em pressionar os países da região a colaborarem para que houvesse avanço em direção a um processo de paz.

A participação da ONU, por intermédio do estabelecimento de uma OMP no país, foi solicitada depois de assinado um acordo de paz incluindo os países africanos diretamente interessados no fim das hostilidades, que traziam impactos negativos à sua própria estabilidade. Inicialmente houve dificuldade da ONU em motivar os Estados membros, em quantidade suficiente, a contribuir com recursos humanos e materiais para o desencadeamento da OMP,

³⁷ LANDES, David S. *A riqueza e a pobreza das nações*. 10ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 1998. p. 563.

³⁸ HARRISON, Lawrence E., HUNTINGTON, Samuel P. *A cultura importa*. Rio de Janeiro: Editora Record, 2002. p. 127-130.

denominada MONUC, por não estarem dispostos a participar de uma operação que apresentava um cenário tão negativo e pouco promissor. Mais tarde as contribuições se firmaram e a operação passou a ter efetivos militares crescentes, vindo a tornar-se a OMP de maior envergadura conduzida pelas Nações Unidas na atualidade.

Apesar do esforço despendido pela ONU com a MONUC, não tem sido incomum o surgimento na mídia internacional de notícias lamentáveis sobre episódios de abusos violentos contra a população, perpetrados até mesmo por agentes do governo, principalmente em razão da pouca capacidade do Estado em prover segurança ao povo.

As condições encontradas na RDC a tornam um caso importante para o exame das realidades em que os contingentes de tropas são empregados nas OMP, principalmente porque, na MONUC, a extensão do território e o número de habitantes determinam uma relação proporcionalmente desfavorável para qualquer esforço que necessite quantidade de efetivos de pessoal. Agravando a situação das dimensões territoriais, ainda existem a grande extensão e a dificuldade de controle das fronteiras, os diversos países vizinhos, cujas situações políticas e econômicas também são complexas, e a diversidade de fatores geográficos (como o clima, a vegetação, o relevo e a geologia) que interferem na condução das operações. Esses elementos, em conjunto, passaram a representar um novo patamar de desafios a serem vencidos pela Organização no campo dos transportes, das comunicações e da logística, em escala inédita para as OMP.

Um segundo grupo de fatores que diferencia a operação na RDC das demais está relacionado com a pouca capacidade do Estado de prover serviços à sociedade, principalmente a segurança dentro de suas fronteiras³⁹. Isso ocorre devido à baixa qualidade das forças armadas e policiais congolenses, ao elevado número de grupos armados irregulares operando no país⁴⁰, e à cultura de violência e brutalidade desenvolvida e empregada indiscriminadamente durante décadas, inclusive por agentes do Estado⁴¹. Os contingentes das Nações Unidas podem contribuir limitadamente, pois as forças militares e policiais da MONUC detêm, desde o início da operação,

³⁹ FREEDOM HOUSE. Countries at the Crossroads 2010: Country Report – Congo, Democratic Republic of (Kinshasa). Disponível em: <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=140&edition=9&ccrpage=43&ccrcountry=181>. Acesso em: 10 mar. 2010.

⁴⁰ UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Securing Development: UNDP's support for addressing small arms issues.** Disponível em: http://www.undp.org/cpr/documents/sa_control/securing_development.pdf. p. 29.

⁴¹ HUMAN RIGHTS WATCH. “You will be punished”: attacks on civilians in Eastern Congo. 2009. P. 44-47. Disponível em: <http://www.hrw.org/en/reports/2009/12/14/you-will-be-punished-0>. Acesso em: 10 dez. 2009.

uma proporção marcadamente desfavorável em relação às forças beligerantes locais, seja no cômputo geral dos números ou na presença nos locais e momentos mais críticos.

Não haver Estados membros da ONU localizados próximos da RDC, com força política, militar e econômica suficiente, para influir positivamente no desenrolar da operação constitui um terceiro fator que dificulta as iniciativas com a finalidade de proporcionar condições de maior controle sobre a complexa realidade do país, ainda agravada pelo relacionamento de hostilidade mútua com seus vizinhos do leste, Uganda, Ruanda e Burundi, que apóiam movimentos armados irregulares atuando no território congolês.⁴²

A existência de jazidas minerais de alto valor, concentradas principalmente nas províncias a leste, é outro fator que motiva o surgimento de atividades ilegais de vulto com a participação protagonista de facções armadas apoiadas por países vizinhos, organizações criminosas independentes ou até mesmo grupos corruptos associados ao Estado congolês.

Com relação à segurança e defesa, cabe lembrar que o estado de carência absoluta e falta de perspectivas sociais e econômicas no qual vive a maior parte da população faz com que adote uma atitude voltada para sua própria sobrevivência e indiferente à MONUC, porém, confiante que esta representa a possibilidade de algum socorro quando ocorrerem crises de qualquer natureza. Para amenizar esse quadro, alternativas positivas têm se configurado, como projetos econômicos e sociais patrocinados por parceiros internacionais e o apoio às forças de defesa da RDC (no treinamento e nas operações) por parte dos contingentes de tropas da MONUC, contudo, em contraposição existem: a fraca estrutura do Exército congolês; as dimensões do processo de DDR em andamento; a incorporação de elementos criminosos no aparelho do Estado; e o vulto dos grupos armados irregulares distribuídos dentro e fora do território nacional.

5.1.3 Haiti

Enquanto este texto encontrava-se na fase final de redação ocorreu o terremoto devastador de 12 de janeiro de 2010, no Haiti, piorando dramaticamente a situação difícil em que o país se encontrava, porém, não alterando, mas agravando os fatores negativos que afetam a atuação da comunidade internacional no território haitiano, especialmente a OMP autorizada pelo CSNU desde 2004, a MINUSTAH, que perdeu parte expressiva de sua liderança na tragédia.

⁴² A posição geográfica central da RDC no continente africano possibilita a influência de países não fronteiriços sobre a dinâmica do relacionamento com seus vizinhos.

As décadas de descaso do governo local com sua população geraram um passivo econômico e social que demandará muito tempo para ser corrigido, mas a atuação da comunidade internacional, por intermédio da ONU, em 2004 assumiu o compromisso de auxiliar esse processo de recuperação concentrando recursos principalmente na MINUSTAH. Depois de cinco anos há críticas favoráveis, que enfatizam os progressos na economia e na segurança, e desfavoráveis, fundamentalmente relacionadas à área social, contudo, pode-se considerar que a operação obteve muitos êxitos, mesmo sem ter chegado ao seu encerramento. Por outro lado, à semelhança do quadro com o Timor Leste e a RDC, é inegável que existe uma massa de jovens e adultos sem perspectiva de emprego ou de melhoria nas suas condições de vida, a curto prazo. Em mais essa oportunidade ficou retratada a dificuldade de uma OMP e seus contingentes de tropas exercerem, nos moldes atuais, um papel transformador da realidade, criando condições para que a lógica da inércia estagnante seja quebrada. A OMP claramente ainda não havia atingido seus principais objetivos quando a catástrofe de janeiro infligiu um retrocesso significativo a muitas conquistas arduamente obtidas.

Similarmente ao caso congolês a história do Haiti atesta que desde a independência não houve um período de progresso econômico e social sustentável, e o país manteve índices baixíssimos de desenvolvimento, sem contar com uma infra-estrutura adequada, permanecendo continuamente sob lideranças políticas autocráticas, corruptas e insensíveis às demandas da população⁴³. Huntington (1996) descreve os elementos que contribuem para o isolamento do país, chegando à expressão “o vizinho que ninguém deseja”. Inegavelmente esse é um ponto que exerce influência marcante no sucesso, ou não, de qualquer esforço internacional para apoiar o Haiti, em especial o das Nações Unidas.

Mesmo com a OMP ainda em andamento, e passando por um momento crítico, é possível observar características relevantes que afetam o emprego dos seus contingentes de tropas, que se repetem com relação a outras operações ou que são únicas, no caso da MINUSTAH.

Inicialmente, alguns pontos são similares ao cenário encontrado no Timor Leste, como a proporção favorável de tropas empregadas, face à população existente, associada às características geográficas da área, um território insular, de pequenas dimensões, e pouca

⁴³ HUNTINGTON, Samuel P. Op.Cit. p. 136-137.

extensão de fronteiras com apenas um país vizinho, também pequeno e de pouca expressão econômica, cuja principal pendência grave relaciona-se ao fluxo migratório ilegal haitiano.

A participação política dos EUA no período posterior ao fim da era Duvalier, incluindo seu forte apoio ao estabelecimento da MINUSTAH, foi delimitadora da sequência de eventos posteriores, principalmente como elemento garantidor de um suporte militar e logístico próximo e disponível, caso houvesse crises graves que pudessem ameaçar a continuidade da operação das Nações Unidas. Completando esse aspecto favorável do quadro, houve determinação e consenso da comunidade internacional quanto ao imperativo de se adotar ações concretas para ajudar o Haiti, por intermédio da ONU, com a criação de uma OMP, com efetivos de tropas relativamente significativos, que estabilizasse a situação de segurança a fim de criar um ambiente propício ao desenvolvimento político, social e econômico.

Para se contrapor ao apoio recebido pela OMP, da população e do governo locais, o estado precário da estrutura de segurança pública haitiana e o comportamento agressivo e arredo, nos dois primeiros anos da operação, de grupos armados isolados contrários à presença internacional, limitaram a liberdade de ação das agências responsáveis por melhorar as condições sócio-econômicas do país. Os componentes militar e policial da MINUSTAH foram, então, compelidos a adotar uma estratégia agressiva para submissão desses focos de hostilidades, que foi bem sucedida em aprimorar sensivelmente o ambiente de segurança.

5.2 PONTOS FORTES E OPORTUNIDADES

Da análise crítica sobre as três operações examinadas é possível observar a ocorrência de regularidades⁴⁴ que indicam a existência de um padrão associando o emprego dos contingentes de tropas nas OMP aos sucessos no cumprimento dos mandatos autorizados pelo CSNU. Como em Duroselle (2000), essas regularidades devem ser compreendidas no âmbito dos fenômenos que sofrem a intervenção humana e, conseqüentemente, possuem caráter singular. As idéias que congregam os pontos fortes referentes à estrutura da ONU e as oportunidades relativas a fatores externos podem ser concentradas em dois grupos: as proporções que os efetivos de tropas representam com relação a outros parâmetros do ambiente operacional; e a atuação administrativa da OMP para contribuir com o processo de desenvolvimento sócio-econômico, reforçada pelo fluxo de apoio externo recebido.

⁴⁴ DUROSELLE, Jean-Baptiste. *Op. Cit.*, p. 358.

5.2.1 Proporções relativas aos contingentes de tropas

Nas OMP desencadeadas no Timor Leste e no Haiti houve vantagens produzidas por uma elevada concentração de tropas seja considerando todo o território e sua população ou apenas os locais e momentos críticos. Na RDC a extensão territorial e o vulto da população tornaram inviável o estabelecimento de uma proporção favorável de tropas da ONU, seja considerando-se a totalidade do território ou mesmo os episódios críticos que tomaram lugar em regiões distantes dos principais centros de apoio.

Desde o início da UNTAET e durante os períodos mais críticos da operação, até meados de 2003, o efetivo médio dos contingentes de tropas presentes no Timor Leste foi aproximadamente de um soldado para cada 3 Km² do território ou 220 habitantes locais, caracterizando uma situação muito favorável ao cumprimento do mandato.

Apesar das condições precárias da infraestrutura de transportes existente, a mobilidade desses contingentes era facilitada pela pouca distância entre os principais pontos do país e pela disponibilidade de meios de aéreos e rodoviários, proporcionando condições para o deslocamento rápido de forças.

A capacidade de comando e controle somada à qualidade dos efetivos militares empregados também foram fatores que incrementaram favoravelmente as proporções relativas aos contingentes de tropas no Timor Leste. A disponibilidade de meios de comunicações, instalações de comando distribuídas e operadas adequadamente, combinaram-se com um contingente majoritariamente australiano, reforçado principalmente por tropas bem equipadas e adestradas de outros países da região.

No Haiti, a evolução da MINUSTAH guarda algumas semelhanças com o que ocorreu no Timor Leste, por ter havido a transferência de responsabilidade de uma força multinacional sob mandato do CSNU para uma OMP, contudo, os integrantes daquela força não permaneceram para fazer parte da nova operação. Desde o final de 2004 até o presente, os números dos contingentes de tropas da MINUSTAH têm variado pouco⁴⁵, proporcionando uma relação média de aproximadamente um soldado para cada 4 Km² do território ou 1.300 habitantes locais, relação favorável ao cumprimento do mandato, porém, em menor grau do que a enfrentada pela UNTAET. Também de forma similar à situação do Timor Leste, a precariedade da infraestrutura

⁴⁵ Essa afirmação é correta até antes da ocorrência do terremoto de janeiro de 2010, quando houve um fluxo extraordinário de contingentes de tropas, para atender àquela emergência.

de transportes pôde ser compensada pelas pequenas dimensões do país associada à existência de meios aéreos, marítimos e rodoviários capazes de prover a mobilidade tática necessária aos contingentes de tropas para o cumprimento de suas tarefas com oportunidade.

O comando e controle no âmbito da operação foi facilitado pela predominância de contingentes de tropas sulamericanas na constituição da MINUSTAH, o que elevou o nível de compromisso dos países da região com a obtenção de resultados concretos e facilitou a coordenação de ações para solucionar problemas críticos envolvendo a segurança do seu pessoal e da população no terreno.

Na RDC, as condições iniciais para o estabelecimento de uma OMP foram desfavoráveis em vários aspectos, mas sobretudo na proporcionalidade representada pelos efetivos dos contingentes de tropas da MONUC, que variaram de uma relação média de aproximadamente um soldado para cada 220 Km² do território ou 6.500 habitantes locais, no final de 2003, quando foi implementado um aumento significativo tropas, até aproximadamente um soldado para cada 120 Km² do território ou 3.500 habitantes locais, ao final de 2009. Essas relações demonstraram ser inadequadas para o cumprimento dos mandatos, quando analisadas com outras considerações como a ação de forças adversas, a capacidade de comando e controle e a qualidade das tropas empregadas.

O vulto dos diversos grupos armados irregulares que ainda operam, principalmente na região leste do país, adicionou um elemento complicador para a atuação da MONUC porque empenhou sua capacidade operacional limitada, dispersa nas diversas tarefas estipuladas pelos Mandatos do CSNU, no complexo esforço de tentar conter ações criminosas esporádicas, disseminadas por uma área de grandes dimensões e sem contar com a mobilidade necessária.

As grandes distâncias na distribuição territorial das tropas também dificultam as comunicações e o apoio logístico, tornando a capacidade de comando e controle restrita ao caráter reativo emergencial, nas ocasiões em que ocorram eventos críticos. Completando esse quadro há as limitações operacionais apresentadas por boa parte dos diversos contingentes oferecidos pelos Estados membros, sem que esteja caracterizado o apoio determinante e engajado de qualquer deles.

Consideradas essas evidências, é possível concluir que o estabelecimento planejado de uma proporção de efetivos de tropas da ONU favorável ao cumprimento do mandato, pelos números absolutos que tenha ou pela capacidade de se apresentar com oportunidade e

adequabilidade nos momentos críticos da operação, é um potencial ponto forte que deve ser explorado em qualquer OMP.

5.2.2 Administração e apoio externo

A capacidade administrativa das Nações Unidas pôde atuar com maior desenvoltura nos casos do Timor Leste, onde ficou encarregada de criar a estrutura de um novo Estado, e no Haiti onde ocorreu um bom nível de cooperação com as autoridades locais. Na RDC as condições foram mais difíceis e a participação da ONU nas iniciativas de reorganização político-administrativa e econômica do Estado congolês foram seriamente limitadas pelas características do conflito e pelas dimensões da tarefa.

A experiência comprovou que a participação coadjuvante ou principal do corpo administrativo de uma OMP no esforço de reestruturação sócio-econômica dos países afetados por conflitos foi fundamental para que muitos objetivos previstos nos mandatos fossem atingidos. Contudo, foi possível constatar níveis de descontentamento, na comunidade internacional e na população e governo locais, com a lenta implementação de medidas voltadas ao melhoramento das condições de vida, por parte da OMP.

Dos casos estudados é possível inferir que as oportunidades que permitiram o sucesso das OMP estão relacionadas com o fluxo de apoio externo significativo de Estados membros, militar e economicamente fortes, e o conseqüente incremento dos investimentos para o desenvolvimento sócio-econômico⁴⁶. O Professor Collier (2010) enuncia um conjunto de medidas adequadas, separando-as em três situações: prevenção dos conflitos, acabando com os conflitos e atuando após os conflitos. Cabe ressaltar que esses investimentos só aconteceram depois que a situação de segurança foi estabilizada, com o apoio predominante dos contingentes de tropas, e que, antes desse estágio, a ocorrência de projetos direcionados ao desenvolvimento foi ínfima.

5.3 PONTOS FRACOS E AMEAÇAS

As regularidades observadas também indicam a ocorrência de padrões associando o emprego dos contingentes de tropas nas OMP a dificuldades para o cumprimento dos mandatos autorizados pelo CSNU. Esses padrões podem ser identificados nos pontos fracos existentes na própria estrutura da ONU ou nas ameaças externas e reunidos em dois grupos: a escassez de

⁴⁶ COLLIER, Paul. *Development and conflict*. Department of Economics: Univesity of Oxford, 2004. Disponível em: <<http://users.ox.ac.uk/~econpco/research/conflict.htm#>>>.

recursos, agravada pelas limitações quanto ao seu emprego, e o atrito típico desse ambiente operacional.

5.3.1 Escassez e limitações

Um dos principais aspectos que limitam a eficácia dos contingentes de tropas é a proporção desfavorável de seus efetivos face a aspectos relevantes característicos da área onde estão operando. Essa condição pode ser resultado dos números reduzidos dos efetivos de tropas, da pouca liberdade de ação e do baixo nível de consentimento usufruídos pela OMP.

A análise das três OMP estudadas indica que no caso de uma população ter número de habitantes muito superior à quantidade de tropas empregadas pela ONU ocorre o estabelecimento de uma relação desfavorável para o cumprimento dos objetivos dos mandatos. Não há necessariamente a associação com a idéia de que os efetivos de tropas devam ser quantitativamente incrementados para resolver essa situação, mas é imperativo que sua capacidade de cumprir tarefas, ou sua eficácia operacional, sofra um aprimoramento a fim de contrabalançar a desvantagem numérica.

A limitação da liberdade de ação é frequente nos ambientes em que trabalham as OMP devido à volatilidade política inerente à evolução do processo de estabelecimento de uma paz sustentável, podendo ocorrer por meio de restrições ao movimento físico em determinadas áreas, ou em toda uma região, ameaças à segurança do pessoal e criação de empecilhos ao desenvolvimento dos diálogos.

Quando o nível de consentimento atinge patamares baixos ocorre o comprometimento da legitimidade que respalda a atuação das OMP, resultando em maiores dificuldades para os contingentes de tropas interagirem com os atores locais e mais oportunidades para o surgimento de atrito na execução das diversas atividades necessárias ao cumprimento dos mandatos.

Essas limitações podem ser agravadas por outros fatores comuns aos ambientes em que são autorizadas OMP multidimensionais e que também estavam presentes nas três operações analisadas neste trabalho, reduzindo significativamente a eficácia dos contingentes de tropas. Talvez o principal desses fatores seja a ausência de um Estado com estruturas e instituições capazes de prover condições mínimas para o desenvolvimento social e econômico desde os primórdios do desenvolvimento político do país. Outro evento comprometedor é a permanência no poder, durante longos períodos, de lideranças políticas corrompidas e preocupadas unicamente

com seu próprio bem-estar, com *status quo* garantido por estruturas de segurança e defesa ineficientes, dissociadas dos valores e objetivos legítimos da sociedade.

Finalmente, para onerar a eficácia das OMP e dos contingentes de tropas por elas empregados, há o grau de violência com que são deflagrados os conflitos armados de origem política, étnica ou religiosa, dentro dos limites físicos de um determinado Estado, ou envolvendo a participação ativa de vizinhos, acarretando diversas formas de pressões sobre o planejamento e a condução das operações.

Da leitura do compêndio doutrinário das Nações Unidas a respeito das OMP, é possível identificar as alternativas para amenizar os impactos desses pontos fracos envolvem: uma capacidade de avaliação político-estratégica pró-ativa; ações mais eficazes na reestruturação dos países afetados por conflitos; ações preventivas para coibir os abusos aos direitos humanos; estruturas logísticas mais adequadas; a adoção de “benchmarks” e “exit strategies”⁴⁷ para manter o foco nas prioridades; programas de aprimoramento das forças de defesa e execução das ações de DDR, que priorizem a qualidade da estrutura de comando e do corpo de oficiais, sem absorver pessoas envolvidas em abusos aos direitos humanos.

5.3.2 Atrito

Nos casos estudados, as principais ameaças externas sofridas pelas OMP deveram-se ao pouco apoio recebido de Estados membros, destacadamente aqueles com força militar e econômica, combinado com um alto nível relativo de atrito, inclusive de atores interessados na desestabilização das áreas em conflito. A discussão a respeito dos motivos do pouco entusiasmo dos Estados pelo emprego de contingentes de tropas em operações de paz, e dos atritos mais relevantes gerados, contribui para o entendimento das limitações sofridas pelas OMP.

Eventualmente, há relutância de alguns Estados membros em participar, ou até mesmo apoiar, determinadas OMP porque os reflexos negativos de uma decisão político-estratégica elaborada inadequadamente a esse respeito, podem ser disseminados dentro do próprio Estado pelo choque de percepções divergentes sobre o tema, oriundas das diferentes estruturas que direta ou indiretamente participam dos empreendimentos de alcance externo à Nação. Por tratarem de eventos internacionais relevantes, esses embates podem catalisar a polarização de pontos de vista

⁴⁷ A discussão sobre estratégias de saída (“exit strategies”) surgiu com maior intensidade nos debates posteriores ao Relatório Brahimi, como alternativa para motivar a busca por parâmetros políticos, econômicos e sociais que permitam o desengajamento gradual das OMP.

antagônicos entre si, levando à adoção de posições inconsistentes e desgastantes, repercutindo sobre a coesão das ações do Estado e gerando disputas internas dentro do governo e entre diferentes segmentos da sociedade.

As tentativas de cercear gastos, moldando as atividades operacionais, ou realizar planejamentos padronizados, esperando-se que a cada módulo de forças empregadas corresponda necessariamente um resultado já dimensionado, devem ser analisadas com cautela por não considerarem aspectos específicos de cada operação, que envolvem fatores de risco como desgaste (do pessoal e material), periculosidade, insalubridade, dificuldades para realizar o apoio logístico.

O tratamento predominantemente estatístico e racional das questões relacionadas ao emprego dos contingentes de tropas nas OMP, desconsiderando fatores relevantes, porém imensuráveis, como determinação, moral e capacidade operacional são outras considerações que possuem potencial para gerar situações desgastantes e riscos desnecessários aos Estados, pois a quantificação estrita dos gastos com as OMP pode levar a conclusões precipitadas sobre uma eventual relação custo-benefício desfavorável a esses tipo de operação.

Com o incremento da participação dos contingentes de tropas em OMP também é provável que haja um aumento nas baixas sofridas pelo pessoal envolvido no cumprimento dessas missões. Essas baixas poderão ocorrer por acidentes, pelo atrito com o meio ambiente (doenças, condições climáticas, etc) ou pelo confronto com indivíduos ou forças hostis. A análise dos riscos de ocorrerem perdas humanas durante as OMP deve ser dimensionada de acordo com padrões apresentados em operações similares, para que o Estado esteja preparado para enfrentar os fatos, se necessário.

Perdas humanas ocorridas entre a população civil de áreas onde estejam sendo empregados contingentes de tropas também devem ser matéria de atenção política e de planejamento, pelo risco que representam ao perfil internacional dos Estados comprometidos com a solução pacífica de conflitos, cautelosos e responsáveis quanto ao emprego da força.

Atividades conduzidas em território estrangeiro também estão sujeitas à ocorrência de incidentes de grave repercussão negativa quando relacionados a abusos contra os direitos humanos ou a outras atividades criminosas. No caso do emprego dos contingentes de tropas nas OMP, essas situações são regularmente acompanhadas de controvérsias sobre as condições em que ocorreram, tendo em vista que as denúncias podem ser legítimas ou podem ter sido orquestradas com a finalidade de angariar benefícios de ordem política ou financeira.

É importante que os planejadores estejam preparados para responder a esse tipo de risco com adequação e oportunidade a fim de evitar a exploração nociva desses episódios e, se for o caso, demonstrar a seriedade do processo de apuração e responsabilização.

O envolvimento dos Estados nos esforços para aplicar soluções coletivas a realidades internacionais complexas e desafiantes, como no caso do emprego de contingentes de tropas em OMP, pode significar que suas imagens venham a ser associadas à ineficiência e à ineficácia operacionais, quando as dificuldades para se obter resultados positivos concretos são acentuadas e muitas críticas recaem sobre a forma como as operações são conduzidas.

A possibilidade de que haja comprometimento da imagem política e militar dos Estados, devido ao engajamento ineficaz dos seus contingentes de tropas, com o consequente desgaste sobre a percepção externa das capacidades do país, contribui para a materialização de questionamentos sobre outros aspectos da atuação em OMP, principalmente por entes não estatais que eventualmente estejam atuando nas áreas sob conflito.

O emprego dos contingentes de tropas nas OMP também produz uma tendência a ocorrerem desgastes no relacionamento com os Estados membros, devido à dinâmica dos processos de negociação que envolvem os diversos atores⁴⁸. Gonçalves (2005) ilustra essa temática enfatizando que os Estados tendem a implementar políticas que defendem interesses de classes em detrimento dos interesses nacionais. Mesmo contando com uma agenda comum, quando atuam em esforços coletivos, os Estados participam de maneiras diferentes nessas iniciativas⁴⁹ e possuem interesses específicos não coincidentes com outros entes (Estados ou organizações). Bull (2002) destaca que uma das principais funções da diplomacia é reduzir ao mínimo esse tipo de atrito natural.

5.4 ALTERNATIVAS

Finalizando a interpretação dos principais pontos levantados por este trabalho, a análise comparativa entre os pontos fortes e oportunidades, com os pontos fracos e as ameaças, possibilita a elaboração de alternativas viáveis para reforçar o debate recorrente sobre as formas como pode ser aprimorado política e estrategicamente o emprego dos contingentes de tropas nas OMP, pela ONU e seus Estados membros. Nessa comparação destacam-se três vertentes que

⁴⁸ GONÇALVES, Reinaldo. *Economia política internacional: fundamentos teóricos e as relações internacionais do Brasil*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 75.

⁴⁹ BULL, Hedley. *Op. Cit.*, p. 197.

aglutinam aspectos relevantes levantados na pesquisa: a melhora da qualidade dos contingentes de tropas, o incremento dos esforços para o desenvolvimento econômico e social, e o investimento nas capacidades de apoio às operações, principalmente quanto à inteligência, logística e degradação de oponentes.

5.4.1 Qualidade

A solução para o problema da necessidade de amenizar as proporções desfavoráveis enfrentadas pelos contingentes de tropas não se reduz ao simples incremento dos números, mas pode ser obtida com o aprimoramento qualitativo da capacidade operacional⁵⁰, sem adotar qualquer pressuposto estereotipado com relação a nacionalidade, cultura ou religião. O General Smith (2008) defende uma mudança de abordagem para enfrentar os conflitos internos aos Estados, que priorize uma análise conjunta das situações, envolvendo os vários segmentos que participarão das soluções, além do segmento militar.

Os parâmetros que caracterizam as tropas com qualidade diferenciada podem ser identificados nos indivíduos, nas frações organizadas para atuar coletivamente, e nos arranjos organizacionais dos contingentes de cada Estado membro. O pagamento regular de um soldo digno, minimamente relacionado com os valores repassados pela ONU aos TCC, e o fornecimento de equipamento individual condizente com a missão a ser cumprida, com destaque para o fardamento e os acessórios de campanha, constituem elementos fundamentais para o bom desempenho operacional de cada soldado. Coletivamente, os meios de transporte e comunicações, as capacidades de prover os diversos tipos de suprimentos e o apoio médico imediato, a eficiência dos serviços de manutenção, a disponibilidade de instalações confortáveis para repouso e recreação, a sofisticação e o estado do maquinário, da eletrônica, das armas e das munições somam-se para consolidar a capacidade dos contingentes de tropas de atuar com eficiência⁵¹. Contudo, para que haja eficácia no emprego de tropas eficientes é imperativo o papel de uma estrutura de comando e controle competente, capaz de articular suas ações da forma adequada, no local e no momento necessários⁵². Toffler (1995) destaca que o discernimento

⁵⁰ SMITH, Rupert. *The utility of force: the art of war in the modern world*. New York. Vintage Books, 2008. p. 377-385.

⁵¹ Eficiência caracterizada pela capacidade de cumprir adequadamente as tarefas recebidas. Para atuarem com eficácia necessitarão de uma estrutura de comando competente e alinhada com os objetivos nacionais.

⁵² TOFFLER, Alvin e Heidi. *Guerra e antiguerra: sobrevivência na aurora do terceiro milênio*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1995. p. 274.

necessário não deve focar apenas a tática, mas as facções políticas, as pressões estruturais, as vantagens e as coerções que influenciam o processo decisório de cada Estado.

Outros aspectos relevantes a ressaltar, relacionados à capacidade dos contingentes de tropas de neutralizar ou degradar as forças oponentes no nível tático, incluem o aprimoramento das forças de segurança e defesa locais, combinada com ações de DDR, e a utilização de unidades especializadas, como aviação, construção, forças especiais, comunicações, inteligência, guerra eletrônica, apoio logístico, comando e controle.

5.4.2 Desenvolvimento econômico e social

Nas OMP multidimensionais, conduzidas em países onde a estrutura do Estado não apresenta condições satisfatórias de organizar a retomada das condições normais de funcionamento da sociedade⁵³ sem ajuda externa, o componente civil é encarregado de promover iniciativas de estímulo ao desenvolvimento econômico⁵⁴ e social, tendo a principal responsabilidade, dentro da estrutura da ONU, de fomentar e facilitar parcerias com agências e organizações especializadas. Nesse sentido, Pio (2002) ressalta o papel relevante do Estado no provimento de infraestrutura física e institucional, justiça, segurança e educação, enquanto Gilpin (2002) destaca a relação entre Estado e mercado, nos âmbitos interno e externo. A reconhecida capacidade desses parceiros possibilita o estabelecimento de bases sólidas para uma paz sustentável, a partir de empreendimentos para criação de empregos e fornecimento de serviços⁵⁵, que visam restabelecer ou iniciar a atividade econômica e o convívio social⁵⁶. Collier (2010) explicita que parte significativa desse esforço deve ocorrer por intermédio do fluxo de pessoal especializado de agências estrangeiras, devido à inexistência de quadros adequadamente preparados nas áreas sob conflito. Contudo, a situação de segurança no terreno e as condições mínimas de governança para fiscalização dos recursos empregados, normalmente impõem um ritmo lento para a obtenção de resultados, gerando tensão e frustração na população local pela

⁵³ PIO, Carlos. *Relações Internacionais: Economia política e globalização*. Brasília: IBRI, 2002. p. 139-142.

⁵⁴ GILPIN, Robert. *A economia política das relações internacionais*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002. p. 39-42.

⁵⁵ COLLIER, Paul. *Post-conflict economic recovery*. Department of Economics: Univesity of Oxford, 2006. Disponível em: < <http://users.ox.ac.uk/~econpco/research/conflict.htm#>>.

⁵⁶ *Idem*. *Post-conflict recovery: how should policies be distinctive?* Department of Economics: Univesity of Oxford, 2007. Disponível em: < <http://users.ox.ac.uk/~econpco/research/conflict.htm#>>.

constatação de que suas condições de vida não melhoram e que o grande vulto dos recursos disponíveis na ONU não se traduz em benefícios⁵⁷.

Na busca de identificar oportunidades de parcerias que possam mitigar os efeitos dessa realidade, contornando parte desses problemas com menor vulnerabilidade à segurança e boa capacidade de realizar projetos de impacto a curto prazo, a utilização eventual dos contingentes de tropas é uma alternativa interessante, mesmo considerando que sua finalidade primordial é prover um ambiente estável para que outros agentes possam trabalhar.

Para que o emprego dos contingentes de tropas nesse tipo de iniciativa possa ocorrer de forma harmoniosa com as atividades das agências e organizações especializadas, sem interferir na estratégia da ONU para a recuperação sócio-econômica do país ou comprometer a missão principal relacionada à estabilidade, é necessário: delimitar os períodos e locais em que essa atuação episódica acontecerá; definir os tipos de contingentes de tropas que serão empregados; definir os objetivos a serem alcançados; organizar os convênios necessários para obtenção de recursos financeiros; e planejar a transição para outras organizações e agências, quando os projetos tiverem sido concluídos.

5.4.3 Inteligência, logística e degradação de oponentes

O aprimoramento da qualidade dos contingentes de tropas e de sua capacidade de apoiar o desenvolvimento social e econômico pode não ser suficiente para garantir o cumprimento do mandato, pois também são necessárias capacidades estratégicas relacionadas à atuação em conjunto dos agentes integrantes da OMP, em toda a área de operações. Essas capacidades visam à neutralização ou degradação das forças oponentes por intermédio de técnicas (inclusive de DDR⁵⁸), equipamentos e pessoal especializados capazes de identificar, acompanhar e agir sobre elementos esporádicos que apresentem ameaça ao cumprimento das missões estabelecidas no mandato. O fator que diferencia essas ações é que seu emprego deve ocorrer de forma centralizada pelo comando da OMP de forma a combinar o uso racional de recursos dispendiosos e de difícil obtenção com a eficácia na obtenção de resultados.

Uma estrutura de comando e controle capaz de agir com adequação e oportunidade⁵⁹ ao coletar, processar e difundir as informações relevantes, ao desencadear o processo decisório

⁵⁷ DEVELOPMENT OUTREACH. Op. Cit. p. 6-12.

⁵⁸ UNDP. *Practice Note: Disarmament, Demobilizations and Reintegration of Ex-combatants*. Disponível em: <http://www.undp.org/cpr/we_do/ddr.shtml>.

⁵⁹ SMITH, Rupert. Op. Cit. p. 377.

correspondente, e ao implementar, acompanhar e avaliar as ações tomadas é o primeiro elemento essencial a esse conjunto de capacidades estratégicas. O General Smith (2008) prioriza essa ação como fundamental. Estão incluídas nesse pressuposto redes de inteligência e de comunicação social que permeiem a área de operações desde os níveis de comando até os de execução. Modais de logística aérea, terrestre, marítima e fluvial organizados e eficientes na resposta a momentos críticos das operações, assim como às situações de normalidade, apoiados por uma administração ágil e competente, complementam o quadro.

Contudo, capacidades estratégicas não se restringem a um conjunto de meios operando com eficiência, precisam ser direcionadas por uma liderança que mantenha o foco do processo decisório nos objetivos determinados no mandato, reavaliando constantemente a situação e permanecendo preparada para agir de forma preclusiva, preventiva ou reativa. Nesse contexto, as ações preclusivas envolvem a sensibilização política de atores relevantes da cena internacional, em favor da OMP e que dificulte a imposição de obstáculos ao cumprimento do mandato por partes com interesses diversos. As ações preventivas constituem o conjunto de atividades facilitadoras dos trabalhos de campo, primordialmente relacionadas ao desenvolvimento econômico e social das populações locais, que visam afirmar os benefícios decorrentes da presença das Nações Unidas e demonstrar as perspectivas positivas para o futuro. As ações reativas têm caráter emergencial e episódico para enfrentamento de crises que extrapolem o horizonte local, dependendo principalmente da aplicação oportuna de meios militares ou policiais, de alto desempenho.

À luz dos marcos teóricos das Nações Unidas, a interpretação das informações levantadas pelas análises dos três casos estudados, considerando as possibilidades, as limitações e as alternativas para superar os desafios referentes ao emprego de contingentes de tropas nas OMP, permitiu a esta investigação estabelecer um conjunto de referências, apresentadas na parte conclusiva a seguir, que poderão ser consideradas no desenvolvimento dos processos decisórios do Estado brasileiro, relacionados às operações de paz.

CONCLUSÃO

Tomando os Estados e a ONU como elementos focais para a efetivação de políticas que contribuam para consolidar a paz e segurança internacionais e considerada a evolução doutrinária relacionada às OMP, a análise de três casos significativos quanto ao emprego de contingentes militares e a interpretação dos padrões relevantes evidenciados, torna-se factível elaborar uma síntese em resposta ao questionamento que motivou esta pesquisa: por que o emprego dos contingentes de tropas é um instrumento limitado para assegurar o sucesso das OMP?

Uma primeira resposta pode ser relacionada aos fundamentos doutrinários que orientam as operações desse tipo, focando-as principalmente em assegurar um ambiente de estabilidade para as instituições e para a população, estabelecendo a segurança para que outros atores possam desempenhar o papel crucial de alterar positivamente as realidades políticas sociais e econômicas das áreas sob conflito.

Os três casos analisados nesta pesquisa demonstraram que os contingentes de tropas com efetivos relativamente reduzidos, ou mal distribuídos, encontram dificuldades para cumprir seu papel de estabilização face às forças em litígio. Essa inferioridade relativa de efetivos pode ser consequência da extensão da área sob conflito, do tamanho da população afetada, ou das forças oponentes. Agravando a situação, ao longo de todo período em que uma OMP está em andamento, é comum o sistema da ONU não conseguir preencher as necessidades de efetivos de tropas, nas quantidades necessárias, nos locais determinados e de acordo com os cronogramas estabelecidos, devido à reticência dos Estados membros em participar das operações, às dificuldades logísticas e ao custo financeiro envolvido.

A pesquisa realizada indica que esses casos corroboram a hipótese de que relações desfavoráveis entre as estruturas das OMP e as características geográficas (territoriais e populacionais) das áreas sob conflito limitam a eficácia do emprego dos contingentes de tropas. Essa tendência ficou clara ao perceber-se a diferença entre as fases de implementação das OMP estudadas, com as dificuldades vividas pela MONUC e os sucessos iniciais obtidos pela UNTAET e pela MINUSTAH.

Outra possível resposta à indagação da pesquisa refere-se à capacidade da OMP de gerar rapidamente impactos positivos relevantes no cotidiano das populações, além daqueles ligados ao ambiente de segurança. Os casos examinados também demonstraram que o ritmo lento

na implementação de melhorias sócio-econômicas, em territórios cujas estruturas correlatas são incipientes ou não funcionam, é decisivo no estabelecimento de um clima de descontentamento e desconfiança da população local para com as OMP, reduzindo sua eficácia.

A análise dos casos corroborou uma segunda hipótese desta pesquisa, indicando que os baixos níveis de desenvolvimento sócio-econômico nas áreas em conflito, mantidos sem alteração significativa, limitam a eficácia do emprego dos contingentes de tropas.

Uma última possibilidade de resposta, levantada por este trabalho para a pergunta da pesquisa aborda as limitações das estruturas locais de segurança e defesa e sua dimensão física, comparativamente com os contingentes de tropas da ONU. Não se considerou as atitudes, favoráveis, neutras ou desfavoráveis, dessas estruturas face às OMP, pela volatilidade que as caracterizaram no decorrer das OMP estudadas e pela dependência de fatores políticos de difícil dimensionamento a que estão sujeitas. Porém, ficou evidenciado, nos casos das três OMP, que efetivos da ONU de baixa significação numérica face às forças de segurança e defesa locais ou face às demais forças beligerantes estavam relacionados com a pouca ocorrência de sucessos, inclusive por haver maior dificuldade de implementar projetos do tipo DDR e de treinamento militar e policial. Quando os efetivos foram relativamente incrementados, a situação apresentou tendência a melhorar.

Essa última constatação comprovou a hipótese de que as relações desfavoráveis entre as estruturas das OMP e as restrições das estruturas de segurança e defesa locais também limitam a eficácia do emprego dos contingentes de tropas.

Aparentemente, os pontos levantados pela pesquisa nos orientam a associar a eficácia no emprego dos contingentes de tropas à necessidade de se dispor de efetivos significativos, face às áreas, populações, atrasos sócio-econômicos e forças beligerantes presentes nos territórios em conflito. O dilema que se apresenta para a ONU e para os TCC é: como incrementar a eficácia do emprego dos contingentes de tropas nas OMP, face às limitações políticas e financeiras, sem necessariamente aumentar numericamente o empenho de efetivos?

Há duas vertentes que podem ser exploradas para responder a esse desafio. Uma primeira alternativa é a otimização operacional dos contingentes de tropas nas OMP, a fim de que possam prover um ambiente estável e seguro, com menor quantidade de pessoal. A outra possibilidade é incrementar a capacidade dos contingentes de tropas para que possam colaborar

com maior intensidade no desencadeamento de iniciativas de rápido impacto positivo na realidade sócio-econômica local, a fim de quebrar a lógica da inércia e da desesperança que fomentam o descontentamento e a revolta contra as OMP.

O aprimoramento da capacidade operacional dos contingentes pode ser implementado a partir da adoção de conceitos que valorizem principalmente a aplicação intensiva de tecnologia da informação, comando e controle em rede, logística e tropas especiais. Isso teria reflexo direto sobre a necessidade quantitativa de efetivos de tropas, tornando cada contingente no terreno mais capaz de cumprir maior número de tarefas, mais complexas, com melhores resultados.

Para que uma OMP possa gerar impactos positivos relevantes com mais rapidez, nas realidades social e econômica das populações locais das áreas sob conflito, os contingentes de tropas devem estar preparados para desencadear programas de atividades que possam assimilar números significativos de habitantes e que sejam importantes para transformar positivamente o cotidiano dessas pessoas, respeitando as diferenças culturais. Nesse sentido, é imprescindível que haja determinação política no mais alto nível para selecionar e apoiar as iniciativas, que recursos financeiros possam ser disponibilizados por meio de figuras jurídicas similares a convênios, e que haja pessoal e equipamentos especializados em condições de serem mobilizados para implementar os empreendimentos de forma ágil.

Soma-se a essas considerações o fato de que o aprimoramento da eficácia de emprego dos contingentes de tropas nas OMP não é um objetivo fácil de ser atingido, principalmente porque a ONU exerce apenas o controle operacional das tropas envolvidas. Na preparação das mesmas detém relativa autonomia na determinação dos parâmetros a serem cumpridos e, posteriormente, nos padrões a serem mantidos durante a operação, porém, o comando das mesmas permanece com os países contribuintes, inclusive para decidir sobre administração do pessoal e permanência do contingente na área de operações.

Outro aspecto relevante é a necessidade de se implementar uma sistemática de análise político-estratégica para se apoiar os processos decisórios relacionados a operações de paz, em condições adequadas aos desafios que se apresentam.

Na ONU, como esse papel é exercido pelo próprio CSNU, assessorado pelo Secretariado, por intermédio do DPKO e DFS, as condições de flexibilidade para o emprego dos contingentes de tropas nas OMP são impostas pelas deliberações políticas dos Estados membros, principalmente na elaboração das regras de engajamento. Contudo, as informações oriundas dos

comandos operacionais no campo devem ser consideradas relevantes, a fim de se evitar o risco de avaliações desconectadas dos eventos no terreno que, em princípio, evoluem com maior rapidez do que o processo político na ONU. O desafio é aumentar a capacidade operacional dos comandos das OMP em prover informações relevantes quanto à realidade dos fatos que se passam no terreno.

Complementarmente, na fase político-estratégica do processo decisório⁶⁰, para criar condições mais favoráveis à contribuição dos Estados membros, quanto a contingentes de tropas para as OMP, é imperativo visualizar os objetivos a serem alcançados e a cronologia para tal de forma que os governos possam decidir, sobre bases mais objetivas, se empenharão seus recursos. Nesse raciocínio, a estratégia de saída⁶¹ é aspecto importante a ser considerado, devendo estar harmonizada com os objetivos que se espera alcançar com o Mandato do CSNU e orientada para contribuir com a coordenação dos esforços.

Há que se incluir na discussão sobre as dificuldades para aprimorar a qualidade dos contingentes de tropas, o fato de que o emprego desses efetivos, quando constituídos de acordo com um perfil próximo do ideal, se tornará mais custoso financeiramente, seja para a ONU ou para os Estados membros dispostos a contribuir para as operações⁶².

Devido aos diferentes níveis de capacitação e adestramento dos contingentes de tropas que participam das OMP, o emprego desses efetivos não garante, por si mesmo, alta probabilidade de sucesso das operações. É necessário que haja um conjunto de meios especializados que sejam multiplicadores do potencial dos contingentes presentes no terreno, pela otimização do desempenho das estruturas de comando e controle, degradação dos beligerantes e apoio logístico.

Essa situação indica que, no campo das operações de paz, o Brasil poderá efetivamente contribuir com a comunidade internacional, pela apresentação de inovações que aprimorem a eficácia do emprego dos contingentes de tropas. Na medida em que houver maior envolvimento do País com essas operações, naturalmente ocorrerá o incentivo ao surgimento de

⁶⁰ Coerente com os fatores levantados no parágrafo 1.3.2 Planejamento das OMP.

⁶¹ Estratégia de saída compreendida como o conjunto de aspectos que devem ser atendidos para viabilizar o encerramento bem sucedido de uma OMP, sem haver a retomada dos conflitos (conforme retratado no Relatório Brahimi e na “Capstone Doctrine”).

⁶² ONU, Assembleia Geral. *Documento A/55/305 – Report of the Panel on United Nations Peace Operations*. p. 17-20.

Disponível em: <http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/>.

iniciativas nacionais que poderão ser emuladas por outros TCC, reafirmando a confiabilidade da parceria brasileira.

No caso do desencadeamento, com mais agilidade, do processo de recuperação ou reconstrução econômica e social das áreas afetadas por conflitos, é plausível considerar propostas de melhoria que contemplem o financiamento dessas ações, por exemplo, vinculando investimentos extraordinários para subsidiar projetos a mecanismos de desconto sobre as contribuições para os orçamentos das OMP.

Outra oportunidade de contribuir qualitativamente sem empenhar grandes efetivos é pelo incremento significativo da capacidade nacional de prover apoio logístico e administrativo, de caráter estratégico, às operações de paz, com módulos isolados, que possam ser integrados a operações com predomínio de outros contingentes.

Nos níveis técnico e tático, pode haver contribuições para o desenvolvimento de capacidades que reduzam a quantidade de pessoal, nas operações de paz dentro ou fora da égide da ONU⁶³. Nas estruturas de comando e controle, degradação dos beligerantes e apoio logístico, o exame das três OMP consideradas indica que a carência por aprimoramentos relaciona-se a: determinação da situação no terreno, em tempo real, por intermédio de emprego de sensores variados; isolamento das áreas com maior incidência de problemas, para que recebam atenção concentrada; aprimoramento da capacidade de resposta a incidentes, por intermédio de uma estrutura de comando e controle eficiente; degradação da capacidade dos beligerantes, pela ação de tropas especiais; recuperação do ambiente sustentável, pelo emprego concentrado de logística, em especial voltada à construção; apoio logístico com eficiência ao conjunto dos contingentes. É preciso prover a Organização de instrumentos para que tenha capacidade pró-ativa, e não reativa, já que, em muitos conflitos, a diferença entre essas duas posturas tem sido cobrada em vidas humanas e o consequente questionamento da relevância da própria ONU.

Observando-se a evolução dos cenários nos quais as OMP atuam, também é possível estimar que os riscos vinculados ao emprego dos contingentes de tropas se manterão em patamares elevados devido a diversos fatores, destacando-se os níveis de contestação enfrentados pelos Mandatos do CSNU e em razão das próprias características das ações violentas de elementos radicais operando dentro das áreas sob conflito.

⁶³ O Brasil tem um histórico de participação em iniciativas regionais em prol da paz e segurança internacionais, como nos casos de operações sob a égide da OEA ou do Grupo do Rio.

Quanto às implicações para o Brasil, o estudo das três OMP analisadas neste trabalho evidenciou que a cautela deve ser um parâmetro regularmente observado pelo País a fim de evitar que o forte apelo humanitário associado a esse tipo de operação, se atendido de forma intempestiva, venha a colocar o País em situação de vulnerabilidade a fatores fora do controle do Estado e exposto a sofrer o desgaste de sua imagem seja no âmbito interno ou perante a comunidade internacional.

Independentemente da evolução dos conceitos, o emprego de efetivos de tropa permanecerá, até as próximas décadas, um instrumento relevante para o sucesso dos esforços coletivos da ONU pela paz e segurança internacionais⁶⁴, pois ainda não é possível substituir os efeitos da presença física de pessoas, particularmente soldados, em quantidade expressiva, como fator decisivo de influência na solução de conflitos.

Nesse cenário, outro aspecto importante a ser considerado é que, entre os Estados membros da ONU, os mais desenvolvidos, continuarão reticentes em empregar suas tropas nas OMP, enquanto os menos desenvolvidos estarão propensos a participar das OMP com seus contingentes de tropas, se isso for vantajoso.

Os riscos políticos e militares de empregar contingentes de tropas não são compensadores para os países mais ricos, por envolverem a possibilidade de desgaste perante a comunidade internacional e a opinião pública interna, com fiascos e baixas, além do possível comprometimento de efetivos significativos que poderiam ser utilizados para responder a situações mais relevantes.

No caso dos países mais pobres, os riscos mencionados anteriormente são suplantados pela possibilidade de receberem auxílio financeiro e logístico, para a manutenção de seus efetivos militares, associada ao prestígio de vincular sua imagem aos esforços de ajuda a outros povos e em prol da paz e segurança internacionais.

Para o Brasil, não é interessante adotar prescrições rígidas no sentido de participar, ou não, das OMP com contingentes de tropas, mas manter sua posição tradicional de ter uma postura cautelosa e pragmática, que leve em conta o balanço entre os reais benefícios ao País de uma eventual contribuição a essas operações e os potenciais riscos envolvidos.

Trata-se de assumir participações que sejam resultado de um processo decisório política e estrategicamente bem elaborado, reforçado por uma capacidade operacional destacada,

⁶⁴ NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL. **Global trends 2025: A transformed world**. Disponível em: <http://www.dni.gov/nic/PDF_2025/2025_Global_Trends_Final_Report.pdf>. p. 61.

determinando uma sinergia que seja reconhecida pela comunidade internacional pela qualidade de sua contribuição, associando a imagem do Brasil à de um Estado que detém alto grau de confiabilidade e que efetivamente faz a diferença nos empreendimentos de caráter coletivo mais desafiantes.

Espera-se que o desenvolvimento dessa pesquisa tenha contribuído para a percepção de que as OMP continuarão sendo um tema instigante para debates, nos seus diversos aspectos, desde a concepção das idéias sobre um possível emprego até as últimas atividades de encerramento de uma operação, bem ou mal sucedida.

Finalmente, é relevante enfatizar que o sucesso das OMP, como instrumento de ação coletiva para garantir a paz e a segurança internacionais, ainda permanecerá um objetivo desafiante a ser explorado, principalmente por sofrer influência dos processos de elaboração multilateral dos mandatos do CSNU e por ser dependente, nas missões mais complexas, da eficácia do emprego dos contingentes de tropas.

BIBLIOGRAFIA

ARON, Raymond. **Paz e guerra entre as nações**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002. 936 p.(Clássicos IPRI,4).

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 4ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998. 1318 p.

BULL, Hedley. **A sociedade anárquica**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002. 361 p.(Clássicos IPRI,5).

CARDOSO, Afonso José Sena. **O Brasil nas Operações de Paz das Nações Unidas**. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão - FUNAG,1998. 169p.

CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY. **The world fact book**. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/docs/profileguide.html>>. Acesso em: 10 abr. 2010.

CERVO, Amado Luiz. **Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Saraiva, 2008. 297 p.

COLLIER, Paul. **Development and conflict**. Department of Economics: Univesity of Oxford, 2004. Disponível em: < <http://users.ox.ac.uk/~econpco/research/conflict.htm#>>. Acesso em: 10 abr. 2010.

_____. **Economic causes of civil conflict and their implications for policy**. Department of Economics: Univesity of Oxford, 2006. Disponível em: < <http://users.ox.ac.uk/~econpco/research/conflict.htm#>>. Acesso em: 10 abr. 2010.

_____. **Post-conflict economic recovery**. Department of Economics: Univesity of Oxford, 2006. Disponível em: < <http://users.ox.ac.uk/~econpco/research/conflict.htm#>>. Acesso em: 10 abr. 2010.

_____. **Post-conflict recovery: how should policies be distinctive?** Department of Economics: Univesity of Oxford, 2007. Disponível em: < <http://users.ox.ac.uk/~econpco/research/conflict.htm#>>. Acesso em: 10 abr. 2010.

COLLIER, Paul; HOEFFLER, Anke. **Civil war**. Department of Economics: Univesity of Oxford, 2006. Disponível em: < <http://users.ox.ac.uk/~econpco/research/conflict.htm#>>. Acesso em: 10 abr. 2010.

_____. **The challenge of reducing the global incidence of civil war**. Department of Economics: Univesity of Oxford, 2004. Disponível em: < <http://users.ox.ac.uk/~econpco/research/conflict.htm#>>. Acesso em: 10 abr. 2010.

COLLIER, Paul; HOEFFLER, Anke; SODERBOM, Mans. **Post-conflict risks**. Department of Economics: Univesity of Oxford, 2006. Disponível em: < <http://users.ox.ac.uk/~econpco/research/conflict.htm#>>. Acesso em: 10 abr. 2010.

COLLIER, Paul; ROHNER, Dominic. **Democracy, Development and conflict**. University of Oxford, 2007. Disponível em: < <http://users.ox.ac.uk/~econpco/research/conflict.htm#>>. Acesso em: 10 abr. 2010.

COPENHAGEN CONCENSUS CENTER. **Conflicts**. Disponível em: < <http://www.copenhagenconsensus.com/Default.aspx?ID=1323>>. Acesso em: 10 abr. 2010.

DEVELOPMENT OUTREACH. *Fragility and Conflict*. Washington: World Bank Institute, 1999-. Três números ao ano. ISSN 1020-797X.

DUROSELLE, Jean-Baptiste. **Todo império perecerá**. 1ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000. 484 p.

ESCOTO, Roberto. **Construção do Estado e Democratização do Haiti: uma análise das intervenções da ONU, sob o enfoque da segurança humana (1993-1996 e 2004-2008)**. 2009. 134 p. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília.

FREEDOM HOUSE. **Countries at the crossroads 2010: Country Report – Democratic Republic of Congo**. Disponível em: < <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=140&edition=9&ccrpage=43&ccrcountry=181>>. Acesso em: 10 abr. 2010.

_____. **Countries at the crossroads 2010: Country Report – Haiti**. Disponível em: < <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=140&edition=9&ccrpage=43&ccrcountry=186>>. Acesso em: 10 abr. 2010.

_____. **Countries at the crossroads 2010: Country Report – East Timor**. Disponível em: < <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=140&edition=9&ccrpage=43&ccrcountry=182>>. Acesso em: 10 abr. 2010.

FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse da. **O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas**. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão - FUNAG, 1999. 409p.

GADDIS, John Lewis. **The Cold War**. London: Penguin Group, 2005. 333 p.

GILPIN, Robert. **A economia política das relações internacionais**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002. 492 p.

GLOBALSECURITY.ORG. **Military: African para-military groups**. Disponível em: < <http://www.globalsecurity.org/military/world/para/para-africa.htm>>. Acesso em: 10 abr. 2010.

_____. **Military: Haiti military guide**. Disponível em: < <http://www.globalsecurity.org/military/world/haiti/index.html>>. Acesso em: 10 abr. 2010

GONÇALVES, Reinaldo. **Economia política internacional: fundamentos teóricos e as relações internacionais do Brasil**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. 319 p.

HARRISON, Lawrence E., HUNTINGTON, Samuel P. **A cultura importa**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2002. 460 p.

HUMAN RIGHTS WATCH. **Reports: Democratic Republic of Congo**. Disponível em: < http://www.hrw.org/en/publications/reports?filter0=**ALL**&filter1=96>. Acesso em: 10 abr. 2010.

_____. **Reports: East Timor**. Disponível em: < http://www.hrw.org/en/publications/reports?filter0=**ALL**&filter1=139>. Acesso em: 10 abr. 2010.

_____. **Tortured beginnings**. Disponível em: < <http://www.hrw.org/en/reports/2006/04/19/tortured-beginnings>>. Acesso em: 10 abr. 2010.

_____. **“We will crush you” Report**. Disponível em: < <http://www.hrw.org/en/reports/2008/11/25/we-will-crush-you-0>>. Acesso em: 10 abr. 2010.

_____. **World Report 2010**. Disponível em: < <http://www.hrw.org/world-report-2010>>. Acesso em: 10 abr. 2010.

HUNTINGTON, Samuel P. **The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order**. New York: Simon & Schuster Paperbacks, 1996. 368 p.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP. **Annual Report 2010**. Disponível em: < <http://www.crisisgroup.org/en/about/annual-report.aspx> >. Acesso em: 10 abr. 2010.

_____. **DR Congo**. Disponível em: < <http://www.crisisgroup.org/en/regions/africa/central-africa/dr-congo.aspx> >. Acesso em: 10 abr. 2010.

_____. **Haiti**. Disponível em: < <http://www.crisisgroup.org/en/regions/latin-america-caribbean/haiti.aspx> >. Acesso em: 10 abr. 2010.

_____. **Timor-Leste**. Disponível em: < <http://www.crisisgroup.org/en/regions/asia/south-east-asia/timor-leste.aspx> >. Acesso em: 10 abr. 2010.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES, THE. **The Military Balance 2010**. Disponível em: < <http://dx.doi.org/10.1080/04597220903545858> >. Acesso em: 10 abr. 2010.

KEOHANE Robert e Joseph S. Nye Jr. **Power and Interdependence**. 3. ed. New York: Longman, 2001.

KISSINGER, Henry A. **Diplomacy**. New York: Touchstone, 1994. 912 p.

LANDES, David S. **A riqueza e a pobreza das nações**. 10ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 1998. 760 p.

LIBRARY OF CONGRESS, The. **Country Studies: Haiti**. Disponível em: < <http://memory.loc.gov/frd/cs/httoc.html>>. Acesso em: 10 abr. 2010.

_____. **Country Studies: Zaire (former)**. Disponível em: <<http://memory.loc.gov/frd/cs/zrtoc.html>>. Acesso em: 10 abr. 2010.

LINDGREN ALVES, José Augusto. **Relações internacionais e temas sociais: a década das conferências**. Brasília: FUNAG/IBRI, 2001.

NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL. **Global trends 2025: A transformed world**. Disponível em: <http://www.dni.gov/nic/PDF_2025/2025_Global_Trends_Final_Report.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2010.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Charter of the United Nations and Statute of the International Court of Justice**. São Francisco, 1945.

_____. **A new partnership agenda: charting a new horizon for peacekeeping**. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/newhorizon.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2010.

_____. **United Nations Peacekeeping Operations – Principles and Guidelines**. Disponível em: <http://pbpu.unlb.org/pbps/Library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2009.

_____. **World Economic and Social Survey**. Disponível em: <<http://www.un.org/esa/policy/wess/wess2008files/wess08/wess2008.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2008.

_____, Assembléia Geral. Documento A/47/277 – **Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992 - An Agenda for Peace**.

Disponível em: <<http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html>>. Acesso em: 10 abr. 2010a.

_____, Assembléia Geral. Documento A/50/60 – **Report of the Secretary-General on the work of the Organization - Supplement to An Agenda for Peace**.

Disponível em: <<http://www.un.org/Docs/SG/agsupp.html>>. Acesso em: 10 abr. 2010b.

_____, Assembléia Geral. Documento A/54/549 – **Report of the Secretary-General pursuant to General Assembly resolution 53/35: The fall of Srebrenica**.

Disponível em: <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/348/76/IMG/N9934876.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2010c.

_____, Assembléia Geral. Documento A/55/305 – **Report of the Panel on United Nations Peace Operations**.

Disponível em: <http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/>. Acesso em: 10 abr. 2010d.

_____, Assembléia Geral. Documento A/56/863 – **Comprehensive review of the whole question of peacekeeping operations in all their aspects.**

Disponível em: <<http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/ctte/a-56-863.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2010e.

_____, Assembléia Geral. Resolução A/RES/55/2 – **United Nations Millennium Declaration.**

Disponível em: <<http://www.un.org/millennium/sg/report/>>. Acesso em: 10 abr. 2010f.

_____, Conselho de Segurança. Documento S/1999/1257 – **Letter dated 15 december 1999 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council (Report of the independent inquiry into the actions of the United Nations during the 1994 genocide in Rwanda).**

Disponível em: <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/395/47/IMG/N9939547.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2010g.

_____, Conselho de Segurança. **United Nations Mission of Support in East Timor – Letters from/to the Secretary General to/from the President of the Security Council.**

Disponível em: <<http://www.un.org/Depts/dpko/missions/unmiset/letters.html>>. Acesso em: 10 abr. 2010h.

_____, Conselho de Segurança. **United Nations Mission of Support in East Timor – Reports of the Secretary-General.**

Disponível em: <<http://www.un.org/Depts/dpko/missions/unmiset/reports.html>>. Acesso em: 10 abr. 2010i.

_____, Conselho de Segurança. **United Nations Mission of Support in East Timor – Resolutions of the Security Council.**

Disponível em: <<http://www.un.org/Depts/dpko/missions/unmiset/res.html>>. Acesso em: 10 abr. 2010j.

_____, Conselho de Segurança. **United Nations Mission of Support in East Timor – Statements by the President of the Security Council.**

Disponível em: <<http://www.un.org/Depts/dpko/missions/unmiset/stmt.html>>. Acesso em: 10 abr. 2010k.

_____, Conselho de Segurança. **United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo– Reports of the Secretary-General.**

Disponível em: <<http://www.un.org/Depts/dpko/missions/monuc/monucDrp.htm>>. Acesso em: 10 abr. 2010l.

_____, Conselho de Segurança. **United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo – Resolutions of the Security Council.**

Disponível em: <<http://www.un.org/Depts/dpko/missions/monuc/monucDrs.htm>>. Acesso em: 10 abr. 2010m.

_____, Conselho de Segurança. **United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo – Statements by the President of the Security Council.**

Disponível em: <<http://www.un.org/Depts/dpko/missions/monuc/monucDst.htm>>. Acesso em: 10 abr. 2010n.

_____, Conselho de Segurança. **United Nations Stabilization Mission in Haiti – Reports of the Secretary-General.** Disponível em: <<http://www.un.org/Depts/dpko/missions/minustah/reports.html>>. Acesso em: 10 abr. 2010o.

_____, Conselho de Segurança. **United Nations Stabilization Mission in Haiti – Resolutions of the Security Council.** Disponível em: <<http://www.un.org/Depts/dpko/missions/minustah/res.html>>. Acesso em: 10 abr. 2010p.

_____, Conselho de Segurança. **United Nations Stabilization Mission in Haiti – Statements by the President of the Security Council.** Disponível em: <<http://www.un.org/Depts/dpko/missions/minustah/statements.html>>. Acesso em: 10 abr. 2010q.

_____, Conselho de Segurança. **United Nations Transitional Administration in East Timor – Letters from/to the Secretary General to/from the President of the Security Council.** Disponível em: <<http://www.un.org/peace/etimor/docs/UntaetDI.htm>>. Acesso em: 10 abr. 2010r.

_____, Conselho de Segurança. **United Nations Transitional Administration in East Timor– Reports of the Secretary-General.** Disponível em: <<http://www.un.org/peace/etimor/docs/UntaetDr.htm>>. Acesso em: 10 abr. 2010s.

_____, Conselho de Segurança. **United Nations Transitional Administration in East Timor – Resolutions of the Security Council.** Disponível em: <<http://www.un.org/peace/etimor/docs/UntaetDrs.htm>>. Acesso em: 10 abr. 2010t.

_____. **World Economic and Social Survey.** Disponível em: <<http://www.un.org/esa/policy/wess/wess2008files/wess08/wess2008.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2008.

PIO, Carlos. **Relações Internacionais: Economia política e globalização.** Brasília: IBRI, 2002. 164 p.

SARAIVA, José Flávio Sombra. Política Exterior do Governo Lula: O desafio africano. **Revista Brasileira de Política Internacional.** ano 45, n. 2, p. 5-25. 2002.

SMITH, Rupert. **The utility of force: the art of war in the modern world.** New York. Vintage Books, 2008. 430 p.

STIGLITZ, Joseph. **Making globalization work.** New York. Penguin Books, 2007. 358 p.

TIMOR-LESTE, Direcção Nacional de Estatística. **Timor-Leste in figures: 2008.** Disponível em: <http://dne.mof.gov.tl/upload/Publication%20Stored%20Room%202008/Timor_Leste_in_Figures_2008.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2010

TOFFLER, Alvin e Heidi. Guerra e antiguerra: sobrevivência na aurora do terceiro milênio. 1ª ed. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1995. 349 p.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Securing Development: UNDP's support for addressing small arms issues.** Disponível em:

<http://www.undp.org/cpr/documents/sa_control/securing_development.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2010.

_____. **Practice Note: Disarmament, Demobilizations and Reintegration of Ex-combatants.** Disponível em: <http://www.undp.org/cpr/we_do/ddr.shtml>. Acesso em: 10 abr. 2010a.

UNITED STATES, Department of State. **Background Note: Democratic Republic of the Congo.** Disponível em: <<http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/2823.htm>>. Acesso em: 10 abr. 2010.

_____. **Background Note: Haiti.** Disponível em: <<http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/1982.htm>>. Acesso em: 10 abr. 2010.

_____. **Background Note: Timor Leste.** Disponível em: <<http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/35878.htm>>. Acesso em: 10 abr. 2010.

WALTZ, Kenneth N. **O homem, o Estado e a guerra: uma análise teórica.** 1ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2004. 331 p.

WANTCHEKON, Leonard. **The paradox of “warlord” democracy: a theoretical investigation.** Disponível em: <<http://politics.as.nyu.edu/docs/IO/2807/warlord-wantchekon.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2010.

WANTCHEKON, Leonard; JENSEN. Nathan. **Resource wealth and political regimes in Africa.** Disponível em: <http://politics.as.nyu.edu/docs/IO/2807/session_7-jensen-wantchekon.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2010a.

WANTCHEKON, Leonard; NEEMAN. Zvika. **A theory of post-civil war democratization.** Disponível em: <http://www.nyu.edu/gsas/dept/politics/faculty/wantchekon/research/JTP_2002.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2010b.

WIGHT, Martin. **A política do poder.** 2ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002. 329 p.(Clássicos IPRI,7).

WOODROW WILSON INTERNATIONAL CENTER FOR SCHOLARS. **What Really Works in Preventing and Rebuilding Failed States.** Disponível em: <http://www.wilsoncenter.org/topics/pubs/PLBSC_issue3.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2010.

WORLD BANK. **Countries: Democratic Republic of Congo.** Disponível em: <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/AFRICAEXT/CONGODEMOCRATICEXTN/0,,menuPK:349472~pagePK:141159~piPK:141110~theSitePK:349466,00.html>>. Acesso em: 10 abr. 2010.

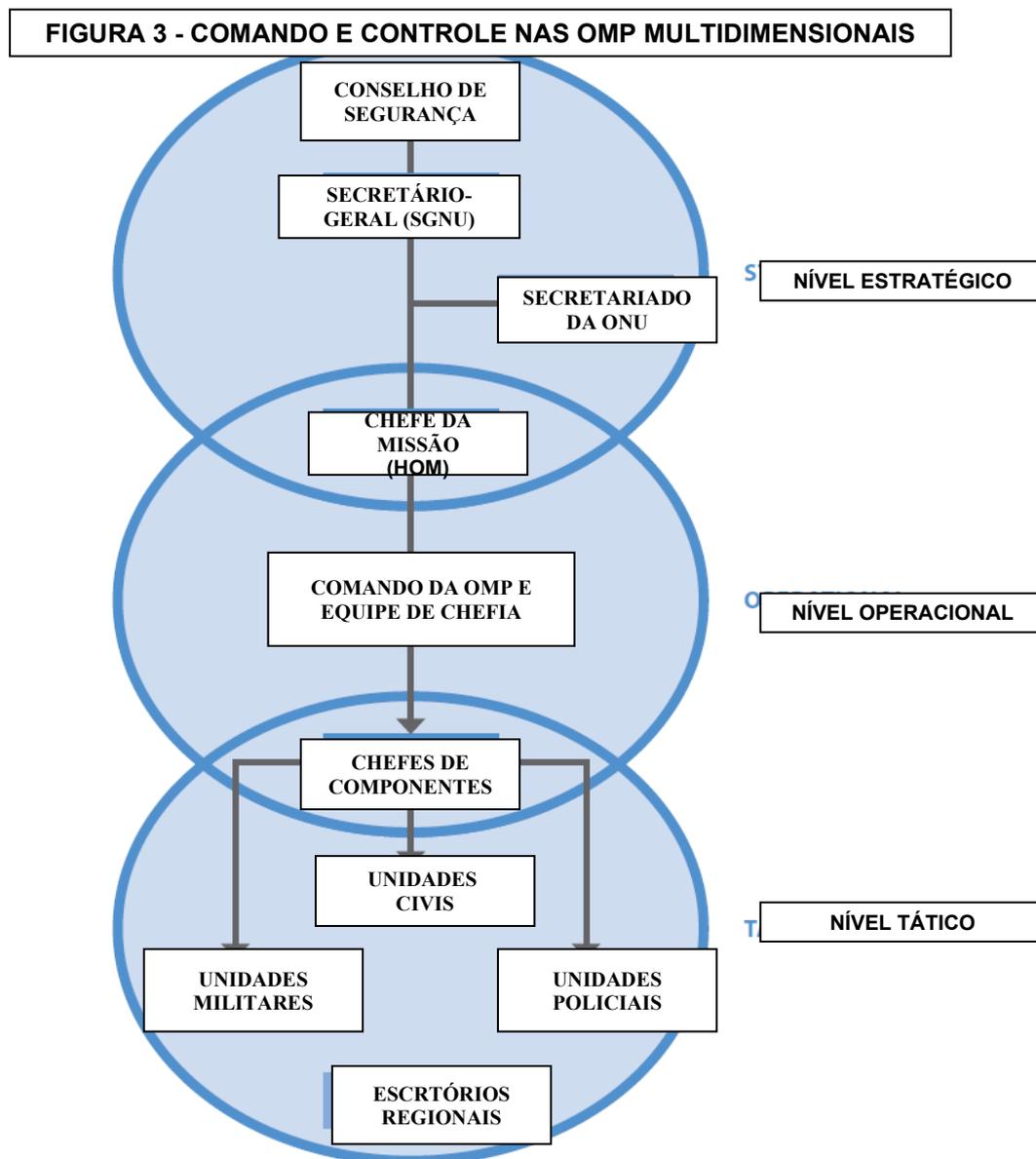
_____. **Countries: Haiti.** Disponível em: <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/LACEXT/HAITIEXTN/0,,m>>

[enuPK:338184~pagePK:141159~piPK:141110~theSitePK:338165,00.html](#)>. Acesso em: 10 abr. 2010.

_____. **Countries: Timor Leste.** Disponível em: <
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/EASTASIAPACIFICEXT/TIMORLESTEEEXTN/0,,menuPK:294027~pagePK:141159~piPK:141110~theSitePK:294022,0>
[0.html](#)>. Acesso em: 10 abr. 2010.

ANEXO A – Comentários sobre a “CAPSTONE DOCTRINE”

Como as OMP multidimensionais congregam pessoas de uma ampla variedade de nacionalidades, disciplinas e culturas profissionais em múltiplos segmentos de atividades, seus níveis de autoridade não são claramente definidos como nas operações militares (Figura 3).



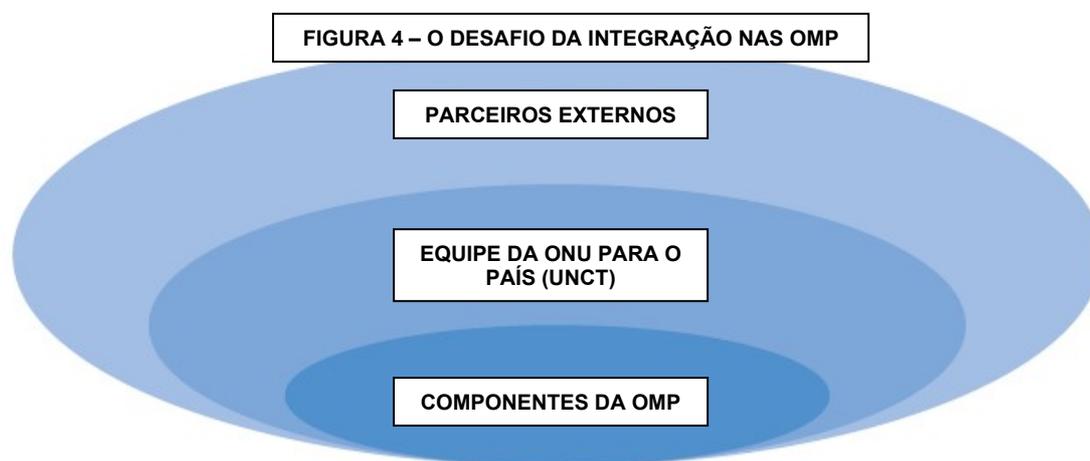
Fonte: United Nations Peacekeeping Operations: principles and guidelines. United Nations: 2008.

No Secretariado, o DPKO é responsável por prover as operações com direção política e estratégica, e o DFS se encarrega dos apoios logístico e administrativo. As equipes operacionais integradas (IOT) do DPKO, gerenciadas pelo Escritório de Operações do Departamento, formalizam uma estrutura com pessoal político, militar, policial e de apoio,

assistidos por outros especialistas, a fim de dar suporte decisório à direção dos Departamentos, por intermédio de delegação de competências, incremento na responsabilização e oferecimento de um ponto focal para integrar o pessoal das OMP, dos TCC e de outros parceiros, no planejamento e condução das operações.

No campo, o Chefe da Missão (“Head of Mission” - HOM) exerce autoridade operacional sobre todas as atividades, contudo, as Nações Unidas exercem apenas controle operacional sobre o pessoal militar, por intermédio do Comandante da Força (“Force Commander” - FC), permanecendo o comando dos contingentes com os TCC, que devem coordenar com a ONU eventuais divergências de pontos de vista, de forma a evitar interferência com o andamento das ações conduzidas nas OMP.

Integração e coordenação bem sucedidas requerem alto grau de sensibilidade aos interesses e culturas operacionais entre os componentes da OMP (Figura N), os membros do UNCT e os parceiros externos. Envolve mais do que as ligações burocráticas, normalmente abrangendo as seguintes estruturas auxiliares no âmbito da OMP: um Centro de Operações Conjuntas (“Joint Operations Centre” – JOC), um Centro Conjunto de Análise da Missão (“Joint Mission Analysis Centre” – JMAC), um Serviço de Apoio Integrado (“Integrated Support Service” – ISS) e um Centro Conjunto de Operações Logísticas (“Joint Logistic Operations Centre” - JLOC).



Fonte: United Nations Peacekeeping Operations: principles and guidelines. United Nations: 2008.

A integração dos esforços das Nações Unidas tem como pressupostos a flexibilidade e a adaptação ao ambiente pós-conflito existente, tornando viável, eficiente e eficaz a atuação dos diversos agentes presentes, sem pretender aplicar uma solução única para todos os casos. Já a coordenação com parceiros externos envolve a participação de atores nacionais e internacionais nos diversos processos de planejamento, tais como doadores (Banco Mundial,

FMI, ONG), efetivos militares de organizações regionais ou arranjos *ad hoc*, corpos diplomáticos, Comitê Internacional da Cruz Vermelha e outras agências humanitárias.

O apoio a todas as atividades desempenhadas nas OMP acontece em ambientes voláteis e imprevisíveis, por intermédio do DFS que é responsável pelo provimento do apoio em administração do pessoal, finanças, contratos, logística, comunicações e tecnologia da informação. A necessidade de complementação entre as tarefas civis e militares requer que esses componentes ajam de forma integrada e flexível para que o planejamento logístico, as comunicações e o levantamento de recursos tenham níveis adequados. O JLOC assume papel relevante por ser o ponto focal no qual a integração logística e de administração acontece, inclusive no que diz respeito à interação com as agências e organizações externas ao sistema das Nações Unidas. Mesmo funcionando de acordo com os parâmetros normais, essa estrutura normalmente é criticada por não conseguir atender às demandas mais urgentes, ou de crise, durante o andamento da operação. Tal fato deve-se principalmente às imposições administrativas no gerenciamento de riscos e na gestão e acompanhamento das despesas realizadas no âmbito das OMP, que se traduzem em rigidez administrativa e impossibilidade de apoiar ações de ritmo acelerado ou em curto prazo, restringindo as capacidades operacionais da flexibilidade e da pronta resposta.

O recrutamento, o treinamento e a retenção de pessoas bem preparadas e motivadas para integrar as OMP é outro aspecto crucial ao sucesso das operações, não somente como forma de evitar a ocorrência de desvios de conduta mas, principalmente, ao tratar com aqueles indivíduos que ocuparão cargos de liderança e que deverão estar aptos a garantir os padrões adequados para o trabalho em equipe, incentivando a cooperação e o respeito mútuo e descartando temas dissociativos.

Anexo B – Comentários sobre as recomendações do “New Horizon”

1. Principais recomendações para o curto prazo:

- apresentar as possibilidades de todas as ações de apoio que os Estados membros e os parceiros regionais podem prover, de forma a acelerar o emprego, quando o CSNU estiver considerando o emprego de uma nova missão em situação complexa;
- preparar o mandato da operação seis meses antes da data prevista para transferência de autoridade e prever o envio de equipes de planejamento para facilitar o emprego, quando uma OMP substituir uma operação conduzida por parceiros;
- sugerir aos Estados integrantes do CSNU que elaborem mandatos refletindo objetivos claramente possíveis, com especificação das atividades sob responsabilidade da OMP;
- consultar sistematicamente os Estados membros antes de empregar uma missão de avaliação técnica, sobre seus objetivos e parâmetros, e posteriormente divulgando seus resultados a fim de fortalecer a confiança dos Estados membros nas avaliações e planejamentos de missões complexas;
- adotar, sempre que viável, uma abordagem faseada antes do emprego das OMP para facilitar as consultas com os potenciais contribuintes e parceiros, e possibilitar que os membros do CSNU considerem modos de ajudar as novas missões a receber os recursos que necessitam;
- sugerir aos Estados integrantes do CSNU que estabeleçam coalizões informais dos interessados, específicas para cada OMP, para auxiliar o SGNU a angariar apoio político e operacional;
- fortalecer as consultas com o CSNU e os TCC, sobre as tarefas propostas para o pessoal integrante da OMP, antes de divulgar os documentos de planejamento, e incluir informações sobre essas consultas nos relatórios do SGNU;
- desenvolver estruturas mais robustas de controle das responsabilidades entre Nova York e os líderes das OMP, a fim de fortalecer a rede de comando e controle;
- engajar os membros do CSNU e os TCC no fortalecimento dos mecanismos para consulta e interação, nos processos de planejamento das missões, dentro da estrutura de comando e controle da ONU;
- revisar as práticas atuais para relatórios e engajar o CSNU e os TCC no diálogo sobre os requisitos para as informações prioritárias e as opções para aprimorar o compartilhamento mútuo dessas informações.

2. Principais recomendações para o médio prazo:

- encorajar os membros do CSNU a revisar com o Secretariado as tarefas recorrentes nos mandatos para aprimorar a clareza e o entendimento dos seus objetivos implicações operacionais e os desafios persistentes no seu cumprimento;

- propor o uso de conclusões de estudos independentes e lições aprendidas por países contribuintes, para desenvolver conceitos e diretrizes claras e abrangentes, e identificar capacidades, equipamentos e treinamento necessários à implementação mais eficaz dos mandatos de proteção a civis;

- desenvolver orientação para os planejadores de operações onde uma atitude robusta pode ser necessária, definindo com os Estados membros os requisitos logísticos, de treinamento e de equipamentos, e como gerenciar e minimizar as falhas;

- solicitar a inclusão de informações e avaliações sobre o progresso das atividades de construção da paz, por parte das agências da ONU e de outros parceiros, nos seus relatórios regulares para nesse contexto, dentro de um esforço mais abrangente, desenvolver uma estratégia coerente para organizar, levantar os meios e implementar as primeiras tarefas de segurança para a estabilização;

- no planejamento e preparo para situações de contingência, procurar opções, consultando os Estados membros, para aprimorar a capacidade de coleta de informações, análise e avaliação dos riscos à segurança, inclusive com dados providos pelos países contribuintes, fornecendo ao CSNU avaliações, estimativas de custos e opções para uma capacidade de reserva, quando planejar novas operações e revisar os planos.

3. Principais recomendações para o longo prazo:

- desenvolver padrões operacionais claros para os contingentes de tropas, engajando os Estados membros no desenho e estabelecimento de parâmetros de desempenho para as tarefas essenciais, a partir dos requisitos das atuais OMP;

- estender, quando possível, o ciclo de rotação dos militares e policiais, a fim de prover as OMP com maior estabilidade de pessoal;

- retomar o diálogo de alto nível dos Estados membros com o Secretariado sobre os requisitos para equipamentos e serviços de auto-sustento nas OMP;

- reforçar as parcerias operacionais com o intuito de intensificar o diálogo com organizações regionais relevantes, para estabelecer uma estrutura facilitadora do reembolso de despesas e do apoio logístico, e examinar a viabilidade de reunir capacidades estratégicas;

- continuar a consulta aos Estados membros identificando inovações para provimento de serviços e opções para aprimorar a eficácia do apoio de campo, nos níveis global, regional e nas OMP, também aprimorando mecanismos financeiros que possibilitem flexibilidade operacional e emprego rápido.

Anexo C – Dados complementares sobre a RDC

1. História

De pequenos grupos isolados de caçadores e criadores de animais, nas florestas de Ituri a nordeste do país, a pequenos reinos centralizados e sistemas estatais mais elaborados, nas savanas, das comunidades localizadas permanentemente no interior às comunidades comerciantes predominantemente árabes e muçulmanas na região leste, o passado pré-colonial é marcado por relativa complexidade política e social, devido às dimensões e características geográficas das áreas envolvidas, aos objetivos que se propunham, às formas de distribuição de poder entre governantes e governados, e às consequências de sua interação com os europeus.

Enquanto as comunidades localizadas nas florestas, ao norte e nordeste do rio Congo, tinham sua estrutura de poder fundamentada em anciãos ou alguma figura de chefe do clã local, nas savanas, ao sul, a organização política era hierarquizada e apoiada no simbolismo da monarquia, na força militar e na intermediação de líderes locais designados pelo poder central. Assegurar a lealdade dessas lideranças subordinadas permaneceu o principal problema de todo o sistema.

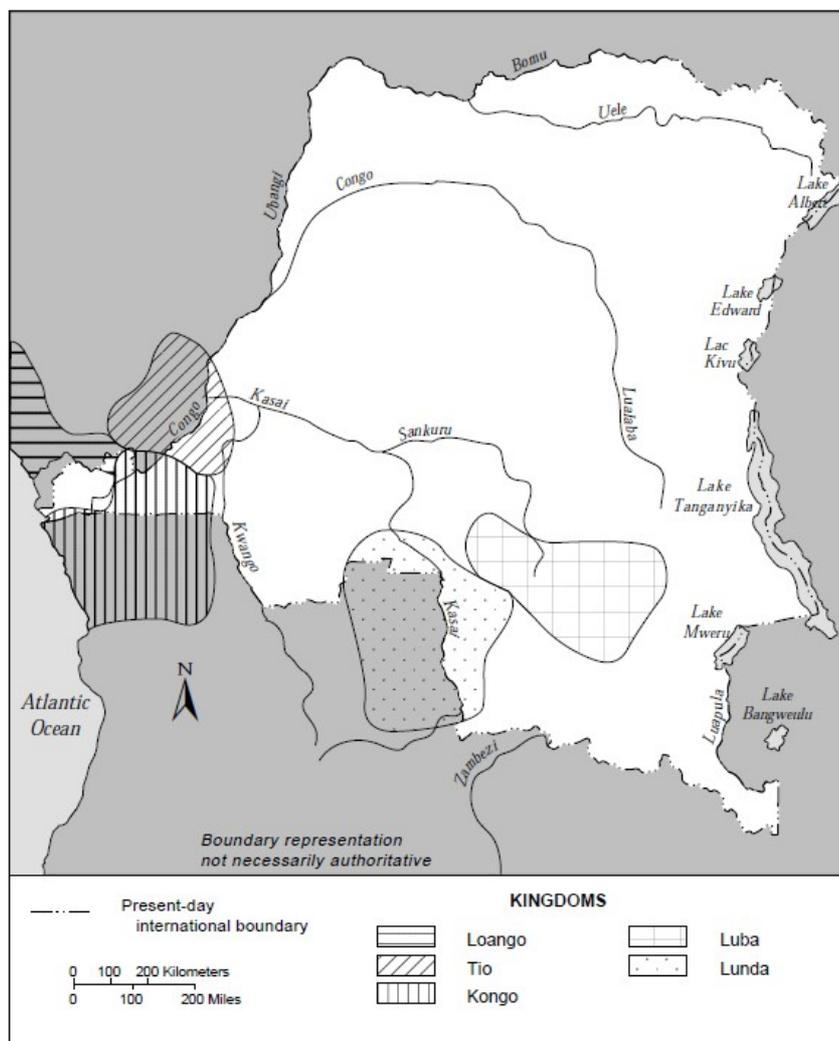
Na região de savana, o Império Lunda nasceu separando-se dos reinos Luba¹ e no final do século XVI iniciou sua expansão que o manteve até o final do século XVIII. O mecanismo sucessório permitia que cada novo detentor do poder assumisse o nome, o título e a identidade do seu antecessor, inclusive adquirindo os laços de família cabíveis. Assim, ocorria a dissociação entre a estrutura política e a de descendentes, caracterizando a perpetuação da hierarquia de poder pela facilidade de se repor autoridades, que podiam ser assimiladas de toda a sociedade, inclusive de povos recém dominados (Figura 9).

Durante o século XVII ocorreu uma considerável expansão territorial Lunda para todas as regiões da atual RDC e para o norte da atual Angola, ocorrendo a assimilação do povo Chokwe, falante de Banto, semi-nômade, localizado principalmente nas áreas junto ao rio Kasai, caçadores e também comerciantes. Na segunda metade do século XIX esse povo se expandiu significativamente, ao longo das principais rotas de comércio, invadindo áreas do Império Lunda com a utilização de armas de fogo, destruindo vilas, absorvendo a população ou vendendo-a como escravos. Os Chokwe foram derrotados e isolados ao sul, pelos Lunda,

¹ Por não ter um sistema político elaborado como o de Lunda, disputas internas entre três dinastias durante o século XVII levaram a uma sucessão de guerras civis que determinaram o domínio do reino Luba pelo povo Chokwe, no final do século XIX.

somente no final do século, quando já era intensa a atividade de árabes e europeus vinculados ao tráfico de escravos.

Figura 9 – Reinos ancestrais no território da RDC



Fonte: Library of Congress Country Studies. Disponível em: [http://memory.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstdy:@field\(DOCID+zr0017\)](http://memory.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstdy:@field(DOCID+zr0017)). Acesso em 10 Dez 2010.

Os portugueses foram os primeiros europeus a ter contato com povos da costa oeste da África central, em 1483, quando descobriram a foz do rio Congo e passaram a estabelecer uma relação com o Reino Kongo, localizado na faixa litorânea ao sul daquele rio. Nas muitas viagens que se sucederam, missionários cristãos se instalaram na região e até mesmo nobres de Kongo foram levados a visitar Portugal em 1485, inaugurando laços comerciais que durariam séculos, principalmente quanto ao fornecimento de escravos. Desde então o reino africano passou a estar no foco das disputas coloniais que se estenderam até o fim do século XIX, envolvendo a região central do continente. O comércio de escravos deu

origem a diversos conflitos, pela disputa de interesses entre africanos, portugueses, holandeses, franceses, britânicos e árabes, gerando uma dinâmica de permanente instabilidade e fragmentação política em toda a África central e contribuindo decisivamente para o declínio dos reinos africanos, em especial o de Kongo.

2. Situação político-partidária na RDC

O partido do Presidente Joseph Kabila, o Parti du Peuple pour la Reconstruction et le Développement (PPRD), lidera a coalisão Alliance pour la Majorité Présidentielle (AMP), porém, sofre a oposição da outra aliança, a Union pour la Nation (UN), chefiada pelo ex-vice-presidente do período de transição, Jean-Pierre Bemba, do Mouvement pour la Libération du Congo (MLC)². Apesar de ter boicotado as eleições já realizadas, a Union pour la Démocratie et le Progrès Social (UDPS) é outro importante partido de oposição, liderado pelo velho opositor de Mobutu, Etienne Tshisekedi.

Dentre os partidos com maior força política destacam-se o Partido Democrata Cristão (PDC); Convenção dos Democratas Cristãos (CDC); Forças de Renovação (FR); Movimento Social para a Renovação (MSR); Partido Lumumbista Unificado (PALU); União dos Democratas Mobutuistas (UDEMO).

Forces du Futur (FDF), Forces Novatrices pour l'Union et la Solidarite (FONUS), Parti Democrate Social Chrétien (PDSC), Mouvement Social Démocratie et Développement (MSDD), Mouvement Populaire de la Révolution-Fait Prive (MPR-FP), Union des Nationalistes et des Fédéralistes Congolais (UNAFEC), and Mouvement National Congolais/Lumumba (MNC/L), completam o quadro partidário tradicional.

Além do MLC, há outros os movimentos armados que se transformaram em partidos, como o Congrès National pour la Défense du Peuple (CNDP). Rassemblement Congolais pour la Démocratie (RCD) e as suas dissidências (RCD/ML, RCD/N, RCD/G).

A análise do número de cadeiras por partido, na Assembléia, demonstra ser favorável ao governo (111/PPRD, 64/MLC, 34/PALU, 27/MSR, 26/FR, 15/RCD, 63/independentes, 160/outros, incluindo 63 partidos que conquistaram 10 assentos ou menos), contudo, no Senado há um equilíbrio de forças (22/PPRD, 14/MLC, 7/FR, 7/RCD, 6/PDC, 3/CDC, 3/MSR, 2/PALU, 26/independentes, 18/outros partidos que obtiveram um assento apenas).

3. Tabela 8 - Principais grupos armados na RDC (após 1998): vide páginas 184 e 185.

² Bemba foi o principal oponente de Kabila nas eleições presidenciais de 2006. Mesmo tendo sido preso por autoridades belgas em maio de 2008 e transferido para a International Criminal Court, na Haia, ainda permanece presidente do MLC, o maior partido de oposição.

4. Detalhamento dos resultados obtidos pela MONUC

Houve a retirada de tropas das Forças de Defesa do Povo de Uganda (2.287 homens), exceto do batalhão localizado em Bunia e das tropas patrulhando as montanhas Ruwenzori, das Forças de Defesa do Zimbábue (3,477 homens), das Forças Armadas Angolanas, das Forças Armadas Burundinenses (700 homens) e do Exército Patriótico Ruandense (20.941 homens).

Quanto ao ambiente de estabilidade e à segurança da população, as graves violações dos direitos humanos e os abusos contra a população civil sofreram um acentuado incremento nesse período, incluindo a ocorrência de massacres e aumento de recrutamento de crianças e jovens combatentes com idade inferior a dezoito anos. Em Bunia e Ituri a situação continuou a se deteriorar a níveis críticos, com violência étnica, deslocamento de habitantes e permanecendo a região sob controle da RCD-K/ML e da milícia Hema, União dos Patriotas Congolezes (UPC). Também houve aumento da violência na região de Isiro (Província Oriental) pela atuação da RCD-N, que tomou território anteriormente controlado pela RCD-K/ML; na área dos Hauts Plateaux, a nordeste do Lago Tanganyika, onde a RPA e a RCD-Goma continuaram suas operações contra o grupo Banyamulenge; e na região de Kindu com engajamentos entre a RCD-Goma e os Mayi-Mayi.

A identificação e o progressivo estabelecimento de mais locais de observação na região leste da RDC, com a finalidade de monitorar a retirada de forças estrangeiras do país e criar condições para futuras operações de desarmamento, desmobilização, repatriação, reassentamento e reintegração de ex-combatentes, foi um aspecto positivo, no período, inclusive pela expectativa da aderência de diversos grupos de pequeno e médio porte da ex-FAR/Interahamwe. Outro avanço foi relativo ao estabelecimento de operações ribeirinhas que pela sua continuidade permitiram, em 2002, a escolta de barcas de ressuprimento e ajuda humanitária, pela primeira vez em quatro anos, de Kinshasa para Lisala e Bumba. Contudo, as atividades de desminagem chegaram apenas até a fase de negociação, preparatórias para seu início, tendo ficado resumidas à elaboração de um banco de dados e à atuação de uma organização belga especializada.

Passados os dois anos após ter sido criada, tendo consolidado seus procedimentos operacionais para cumprir as tarefas estabelecidas no mandato do CSNU e incrementado significativamente seu efetivo militar, para mais de 15.000 pessoas, entre o início de 2003 e o

final de 2005, este estudo irá considerar que a MONUC entrou na sua fase de estabilização, quanto ao emprego dos contingentes de tropas.

Os encontros da “Comissão Conjunta das três partes mais uma”, levaram a um acordo entre Burundi, RDC, Uganda e Ruanda, sobre a solicitação às Nações Unidas para que a MONUC tivesse acrescida ao seu mandato a autorização para desarmar grupos irregulares estrangeiros pela força.

As relações entre a RDC e Uganda estiveram tensas devido à atuação do LRA em território congolês, porém a intermediação da MONUC levou ao entendimento sobre a cooperação entre as partes quanto a esse problema, inclusive com o deslocamento de tropas da RDC para a região de fronteira entre os dois países.

O apoio ao registro de eleitores e à condução do referendo nacional sobre a Constituição tiveram sucesso e correram sem incidentes graves, com a MONUC apoiando a segurança geral e a distribuição do material para as votações em 166 centros de distribuição em todo o país.

A situação de segurança em Ituri e no Haut-Uele melhorou substancialmente com a atuação coordenada entre a MONUC e as FARDC, na desarticulação de pequenos grupos armados, na ocupação de territórios sob controle de milícias irregulares, no desarmamento e na desmobilização de centenas de combatentes. Na região da fronteira com Uganda e com o Sudão, as infiltrações de elementos criminosos sudaneses, do LRA e das próprias UPDF continuaram fragilizando a estabilidade local, tendo sido coibidas parcialmente pelo emprego de dois batalhões das FARDC e uma Companhia da MONUC, porém, a estagnação do programa de reintegração de ex-combatentes provocou o retorno às milícias de indivíduos insatisfeitos com a falta de perspectivas na vida civil.

Nos Kivus a MONUC atuou com maior ênfase na identificação de posições dos grupos armados ilegais, especialmente as FDLR e a ADF/NALU, seu desarmamento, e no apoio logístico às FARDC, obtendo resultados positivos como a desarticulação de cinco campos de grupos Mayi-Mayi que operavam no Parque Nacional de Virunga. Essas ações também tiveram consequências negativas com o aumento significativo no número de deslocados e com retaliações violentas contra a população civil.

Em Katanga o cenário permaneceu igualmente caótico, tendo grupos Mayi-Mayi, as próprias FARDC e as forças policiais locais perpetrado ações irregulares como roubos, cobrança de taxas, afronta à autoridades e abusos contra civis. A falta de capacidade de conduzir as ações de reintegração do crescente efetivo de ex-combatentes que se apresentaram

para participar do programa de DDR, e permaneceram sem serem atendidos, contribuiu para que a instabilidade permanecesse alta.

A partir do ano de 2006, com a conclusão bem sucedida do processo eleitoral e da reorganização da estrutura política do país, a MONUC iniciou sua fase de transição para o processo de construção da paz, ao qual está submetida até o presente.

Os principais obstáculos ao cumprimento do mandato mantiveram-se relacionados ao elevado nível de violência e ao grau de instabilidade vivido em decorrência do mesmo, principalmente na parte leste do país, retratada pela retaliação contra a população civil, por parte de grupos armados irregulares, descontentes pela ação repressiva das FARDC, apoiadas pela MONUC. Contudo, devido às deficiências do programa de reintegração de ex-combatentes, algumas unidades das próprias FARDC, com integrantes incorporados de facções irregulares desmobilizadas, também protagonizaram graves abusos contra civis, corroborando o fato de que a débil situação da estrutura de segurança e defesa do Estado congolês é determinante para a dificuldade de evolução positiva do quadro político, econômico e social do país.

As operações ofensivas desencadadas pelas FARDC, com apoio da MONUC, para desarticular os grupos armados ilegais atuando no leste do país obtiveram um grau de sucesso inédito até então, reduzindo os efetivos dessas forças para níveis que não representam ameaça significativa para a existência do Estado, mas ainda podem provocar instabilidade pela ameaça física contra a população de muitas localidades, especialmente nas províncias Kivu e Orientale.

Contudo, o sucesso militar dessas operações foi acompanhado de crises humanitárias de grandes proporções, com deslocamentos forçados de populações, estupros em massa, assassinatos e outros abusos contra os direitos humanos. Diante da realidade de que muitas atrocidades também foram cometidas pelas forças legais congoleesas, o próprio apoio da MONUC às operações das FARDC foi duramente criticado, principalmente pelas agências humanitárias.

Tabela 8 - Principais grupos armados na RDC (após 1998)

Sigla e efetivo estimado	Nome	Região de atuação	Características
ADF/NALU (1)	Forças Democráticas Aliadas/Exército Nacional para a Libertação de Uganda	Fronteira RDC-Uganda	Combate ao governo de Uganda, apoiado pelo Sudão. Parte dos quadros são fundamentalistas islâmicos. Aliados das ex-FAR/Interahamwe. Cometeu muitos abusos contra os direitos humanos.
CNDP (1)	Congresso Nacional para a Defesa do Povo	Kivus, Orientale	Grupo congolês de origem Tutsi (Gen Laurent Nkunda). Focado na proteção da minoria Tutsi.
FAA (2)	Forças Armadas Angolanas	Fronteira RDC-Angola	Forças do governo de Uganda, atuaram em favor do governo da RDC.
FAB (2)	Forças Armadas Burundinenses	Fronteira RDC-Burundi	Apoiam grupos contrários ao governo da RDC durante o período 1998-2002.
Ex-FAR (1)	Ex-Forças Armadas de Ruanda	Fronteira RDC-Ruanda	Grupo formado por ex-integrantes das Forças Armadas de Ruanda, vinculado às milícias interahamwe.
FDD 15.000	Forças para a Defesa da Democracia do Burundi	Fronteira RDC-Burundi	Maior grupo de oposição em Burundi. Utilizou território da RDC para lançar operações.
FDLR 3.000	Forças Democráticas para a Libertação de Ruanda	Kivus, Orientale	Grupo ruandense de origem Hutu contrário ao governo de Ruanda. Aliado do PARECO e ligado à milícia interahamwe e às ex-FAR, reponsáveis pelo genocídio em Ruanda
FUNA (1)	Ex-Exército Nacional de Uganda	Fronteira RDC-Uganda	Grupo formado por remanescentes do regime de Idi Amin.
Interahamwe 20.000	Interahamwe	Fronteira RDC-Ruanda	Remanescentes das milícias Hutu e das ex-FAR, responsáveis pelo genocídio de 1994. Aliados dos Mayi-Mayi, das forças de Kabila e de Hutu congolezes, contra forças de Ruanda.
LRA 1.000 a 3.000	Exército de Resistência do Senhor	Norte de Uganda, sul do Sudão e área fronteira desses países com a RDC	Criado em 1988, atua na RDC desde 2005, origem ugandense, não tem agenda política clara, além da derrubada do governo ugandense. Atua com extrema violência perpetrando os mais variados abusos contra os direitos humanos, massacres de civis e recrutamento de crianças.
Mayi-Mayi 20.000 a 30.000	-	Região fronteira leste da RDC, principalmente nas províncias Kivu Norte e Sul	Milícias congolezas para a defesa contra a invasão de grupos de Ruanda. Possuem apenas lideranças locais e não caracterizam ações coordenadas. Responsáveis por inúmeras atrocidades.

MLC 18.000	Movimento para a Libertação do Congo	Província Equateur	Criado em 1999, Mobutistas e ex-integrantes das Forças Armadas do Zaire (FAZ), apoiados por Uganda.
PARECO (1)	Coalisão da Resistência Patriótica Congoleza	Kivu Norte	Facção Mayi-Mayi, aliada do FDLR. Alinhada com os Hutus, ajuda o governo da RDC a combater o CNDP.
RCD 20.000	Reunião Congoleza pela Democracia	Kivus, Goma, Bukavu, Uvira	Grupo criado em 1998 para defender a etnia Bayamulenge, apoiado por Ruanda e Uganda.
RCD-Goma (1)	Reunião Congoleza pela Democracia-Goma	Kivu Norte e Sul, Maniema, Kasai oriental, norte de Katanga e Kisangani.	Grupo congolês mais forte, tutsi, aliado a Ruanda e Burundi. Apoiado por Ruanda e Uganda, contra o governo Kabila. Surgiu de dissidência interna, apoiado por Ruanda e assumindo disputa com facções vinculada ao governo de Uganda.
RCD-K/ML (1)	Reunião Congoleza pela Democracia-Kisangani/ Movimento de Libertação	Bunia e Ituri	Grupo congolês, criado em 1999, dissidente do RCD-Goma. Apoiado por Uganda.
RCD-N (1)	Reunião Congoleza pela Democracia-Nacional	Ituri	Dissidência do RCD-K/ML. Apoiado pelo MLC e por Uganda. Conta com poucos efetivos. Explora diamantes ilegalmente.
RDF (1)	Forças de Defesa de Ruanda	Fronteira RDC-Ruanda	Apoio a grupos contrários ao governo da RDC.
RPA (2)	Exército Patriótico de Ruanda	Fronteira c/ RDC	Forças do governo de Ruanda, atuaram contra o governo da RDC durante o período 1998-2002. Apoia o RCD-Goma.
UNITA (1)	União Nacional para Independência Total de Angola	Fronteira RDC-Angola	Grupo angolano que atuou contra o governo da RDC durante o período 1998-2002.
UNRF II (1)	Frete de Salvação Nacional de Uganda II	Fronteira RDC-Uganda	Milícia que manteve a luta contra o governo de Uganda, até o final de 2002, apoiado pelo governo do Sudão.
UPC (1)	União dos Patriotas Congolezes	Bunia e Ituri	Milícia hema apoiada por Uganda e Ruanda. Atua com violência contra a população civil.
UPDF (2)	Forças de Defesa do Povo de Uganda	Fronteira c/ RDC	Forças do governo de Uganda, atuaram contra o governo da RDC durante o período 1998-2002.
ZDF (2)	Forças de Defesa do Zimbábue	-	Forças do governo do Zimbábue, atuaram em favor do governo da RDC durante o período 1998-2002.

Legenda: (1) Estimativas não disponíveis.

(2) A presença de efetivos variou, conforme a evolução das relações com o Governo da RDC.