

THIAGO BORTONE GODOI

ASPECTOS MULTIDIMENSIONAIS DAS MISSÕES DE PAZ DA ONU E
A MINUSTAH

Brasília
2010

THIAGO BORTONE GODOI

ASPECTOS MULTIDIMENSIONAIS DAS MISSÕES DE PAZ DA ONU E
A MINUSTAH

Trabalho de Conclusão de Curso de
Relações Internacionais para o Instituto de
Relações Internacionais da Universidade de
Brasília, apresentado como requisito parcial
à obtenção do título de Especialista em
Relações Internacionais.

Orientadora:
Profa. Dra. Norma Breda dos Santos

Brasília
2010

FICHA CATALOGRÁFICA

Godoi, Thiago Bortone

Aspectos Multidimensionais das Missões de Paz da ONU e a MINUSTAH / Thiago Bortone

Godoi; Orientadora: Norma Breda dos Santos. – Brasília, 2010

062p.

Trabalho de Conclusão de Curso. Instituto de Relações Internacionais / Universidade de Brasília. Curso de Especialização em Relações Internacionais.

1. Operações de Paz da ONU. 2. Aspectos Multidimensionais. 3. MINUSTAH.

Instituto de Relações Internacionais

*Bem sei que estamos rodeados de nações pacíficas, que não é
menos pacífico o ânimo da nossa, e que a paz é a cláusula
essencial do nosso progresso. Mas, neste seio de Abraão, não
esqueçamos que a primeira condição da paz é a
respeitabilidade, e a da respeitabilidade a força.*

RUI BARBOSA (1896)

RESUMO

O propósito deste trabalho é identificar e expor os aspectos que caracterizam as missões de paz da ONU enquanto operações multidimensionais. Serão tratados especificamente os aspectos multidimensionais da Missão de Estabilização da ONU no Haiti (MINUSTAH) enquanto elementos que diferenciariam a MINUSTAH de missões anteriores. Primeiramente será feita uma breve contextualização histórica sobre as missões de paz da ONU. Em seguida, serão expostos os princípios que regem o funcionamento das operações de paz, as premissas que norteiam seu planejamento e a condução das missões de primeira e segunda geração. Enfim, serão analisados documentos relativos à MINUSTAH, tais como resoluções da ONU, manuais e trabalhos acadêmicos sobre o assunto, far-se-á uma comparação com as missões anteriores e serão expostas algumas ações realizadas no Haiti que exemplificam o caráter multidimensional no cumprimento de seu mandato.

Palavras-chave: MINUSTAH, operação de paz, multidimensional.

ABSTRACT

This paper aims to identify the aspects that characterize the UN Peace Support Operations (PSO) as multidimensional operations. The multidimensional aspects of the United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH) are studied as elements that differ MINUSTAH from previous operations. First a brief historical contextualization on the UN Peace Support Operations is made. Then the principles for the PSO along with its guidelines for planning, deployment and conduct for operations of first and second generations are listed. And last some documents related to MINUSTAH are analyzed, such as UN resolutions, manuals and academic analyses; a comparison to previous operations is made and some actions performed in Haiti are listed, aiming to exemplify the multidimensional character in the accomplishment of MINUSTAH's mandate.

Keywords: MINUSTAH, peacekeeping, multidimensional.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	1
1. OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU: BREVE HISTÓRICO E NOVOS PARADIGMAS.....	4
2. PRINCÍPIOS PARA A CONDUÇÃO DE UMA OPERAÇÃO DE PAZ DA ONU.....	7
2.1. PRINCÍPIOS PARA A PROMOÇÃO E MANUTENÇÃO DO CONSENSO.....	9
2.2. PRINCÍPIOS GERAIS DAS MISSÕES DE PAZ.....	13
3. CLASSIFICAÇÕES DAS MISSÕES DE PAZ.....	18
4. A MINUSTAH E SEUS ASPECTOS MULTIDIMENSIONAIS.....	31
CONCLUSÃO.....	38
BILIOGRAFIA.....	46
ANEXOS.....	49

INTRODUÇÃO

O planejamento e a condução das missões de paz da Organização das Nações Unidas (ONU) têm sido reformulados conforme se acumulam as experiências pretéritas à medida que se desenvolve uma doutrina própria para a matéria.

Verifica-se sob um aspecto uma evolução significativa na formulação do escopo de intervenção abrangido pelas missões de paz da ONU. Tal evolução resulta no que hoje se reconhece por “multidimensionalidade”.

Com a alteração nas características dos conflitos armados verificados principalmente após o fim da Guerra Fria, surge a preocupação em se atender a novas necessidades que o modelo tradicional de *peacekeeping* já não era capaz de responder.

Os conflitos entre Estados cedem espaço a uma efervescência de conflitos intraestatais com características de guerra civil e extermínio étnico perpetrado por grupos que não obedecem a uma cadeia de comando bem delineada e que por vezes ocupam o mesmo espaço geográfico, o que torna ineficaz qualquer tentativa de aplicação dos velhos métodos neste cenário de novos paradigmas.

As missões de paz recebem a incumbência de prover a cessação das hostilidades, e também a obrigação de executar outras atividades que extrapolam a dimensão militar de estabilização e pacificação.

Assim, além de um contingente militar incumbido das atividades pertinentes, é também mobilizado um contingente civil especializado nas ações que deverão ser executadas para aumento da qualidade de vida e de melhoria da condição de dignidade da pessoa humana (na MINUSTAH, por exemplo, há ações de saneamento básico, remoção de lixo de áreas de favelas, criação de aterros sanitários, pavimentação de estradas, educação profissionalizante, etc.), que objetivam a consolidação da pacificação e a prevenção de novos conflitos.

Neste contexto a ser mais bem delineado no decorrer do trabalho, é conduzida uma pesquisa com o propósito de identificar e expor os aspectos que caracterizam as missões de paz da ONU enquanto operações multidimensionais.

É fato que as missões de paz da ONU têm sido alvo do julgamento de pesquisadores, que a respeito delas tecem as mais variadas críticas. Desde sua legitimidade até a eficácia de seus resultados são objeto de estudos que procuram identificar interesses subjacentes aos explicitados nos mandatos das missões, procuram questionar os métodos de pacificação, erigem argumentos favoráveis e contrários à participação de dado país enquanto contribuinte com tropas, etc. Assim também ocorre a respeito da MINUSTAH.

Este estudo se manterá à distância de tais argumentos e discussões acadêmicas por serem irrelevantes ao objeto proposto.

A análise da multidimensionalidade das missões de paz da ONU e dos aspectos multidimensionais da MINUSTAH a serem tratados neste trabalho não objetivam criar a massa crítica acerca da problematização desta situação de fato; vale dizer, o estudo a ser desenvolvido não tem o propósito de criticar ou avaliar a multidimensionalidade das missões de paz da ONU, mas simplesmente de expor o que significa este termo, de tentar mensurar o alcance de tal multidimensionalidade, compreender sua origem e vislumbrar prováveis desdobramentos.

Os aspectos multidimensionais da Missão de Estabilização da ONU no Haiti (MINUSTAH) serão tratados especificamente enquanto elementos que diferenciariam a MINUSTAH de missões anteriores e a fazem exemplo de missão multidimensional, até o presente, bem sucedida.

A metodologia aplicada no desenvolvimento do trabalho é exclusivamente de pesquisa bibliográfica, tanto de doutrinadores que já trabalharam com questões afetas ao tema, como de documentos relativos às missões de paz da ONU e à MINUSTAH (cursos ministrados aos militares brasileiros, manuais do Ministério da Defesa e da ONU, resoluções).

Este trabalho constitui-se em pesquisa sem grandes pretensões, que pode contribuir de forma a apontar a forma como poderá vir a ser tratado o tema das missões de paz no futuro, expondo como a multidimensionalidade deve ser entendida e como ela pode vir a ser contribuição para conferir maior eficácia às missões de paz.

Primeiramente será feita uma breve contextualização histórica sobre as missões de paz da ONU, com a evolução do tema e dos novos paradigmas a serem enfrentados desde o final da Guerra Fria.

No segundo capítulo serão expostos os princípios que regem o funcionamento das operações de paz, as premissas que norteiam seu planejamento e condução. Os princípios estão classificados entre Princípios para a Promoção do Consenso e Princípios Gerais das Missões de Paz.

O terceiro capítulo expõe classificações doutrinárias das missões de paz, trazendo os argumentos dos doutrinadores para fundamentar sua classificação, expondo também como a multidimensionalidade está presente na doutrina institucional do Ministério da Defesa.

Tendo já exposto as premissas necessárias ao entendimento do assunto, o quarto capítulo é dedicado a expor os aspectos que caracterizam a MINUSTAH enquanto missão de paz multidimensional, dialogando com os conceitos expostos e expondo algumas das várias ações desenvolvidas no cumprimento de seu mandato.

Depois de compreender o contexto em que se inserem as missões de paz da ONU e de se conhecer o que se entende por multidimensionalidade aplicado em missões de paz, quais os aspectos que fazem com que uma missão de paz seja multidimensional, pretende-se entender se essa classificação foi dada no plano acadêmico ao se observar os mandatos das missões e as ações nele efetivadas.

1. AS OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU: BREVE HISTÓRICO E NOVOS PARADIGMAS

Estatísticas apontam que, em 5.000 anos de história, 14.000 guerras vitimaram 5 bilhões de seres humanos. Diz-se que nos últimos 3.400 anos, não houve no mundo mais do que 250 anos de paz geral¹. Durante a Guerra Fria, 30 milhões de pessoas foram mortas em mais de 80 guerras e conflitos², embora os interesses competitivos das superpotências predominantes também tenham servido para conter e suprimir a violência de fundo nacionalista e inter-étnica. Com o fim da Guerra Fria, o contexto internacional, ainda violento, havia mudado: enquanto os interesses regionais das superpotências e pressões ideológicas feneciam, novos conflitos emergiam. Os novos conflitos são recorrentemente baseados em diferenças nacionais, religiosas ou étnicas (como na antiga Iugoslávia), diferenças que são geralmente fundamentadas em disputas de origem histórica antiga. Tais conflitos têm sido alimentados pela disponibilidade de grandes quantidades de armamento moderno. Apesar dos esforços da ONU, em várias áreas do globo, a violência – mesmo o genocídio – segue ainda por ser erradicada.

O fim da competição das superpotências deu abertura a um maior grau de consenso ao Conselho de Segurança da ONU (CSNU). No momento histórico em que se verifica a dissolução da União Soviética e a disseminação de conflitos na Europa Oriental e em outras áreas do globo, houve o concerto entre os cinco membros permanentes do CSNU de que eles seriam o grupo a resolver quaisquer distúrbios na paz e segurança internacionais.

Tal foi exposto no relatório do Secretário Geral da ONU Boutros Boutros-Ghali em 1992, intitulado “*An Agenda for Peace*”, que lançou recomendações a respeito de como a capacidade da ONU para a diplomacia preventiva, “*peacemaking*” e “*peacekeeping*”, deveriam ser reforçados. Desde então, na mesma esteira, a ONU tem desenvolvido instrumentos de controle e solução de conflitos *intra et inter* Estados. Tais instrumentos são discurridos em “*Supplement to an Agenda for Peace*” (1995), e incluem diplomacia preventiva e

¹ PICTET *apud* MEZZANOTTI, 2007, p. 67.

² PEACE OPERATIONS TRAINING INSTITUTE, 2008a, p. 12.

“*peacemaking*”, “*peacekeeping*”, “*peacebuilding*” pós-conflito, desarmamento, sanções, ações com uso da força.

O apoio internacional para as iniciativas tomadas pelo CSNU se reflete no aumento no número de intervenções e operações da ONU. Em 1987 menos de 10.000 militares estavam engajados em operações da ONU, em Agosto de 1993, o número subiu para 76.000. Entre 1987 e 1993 a ONU lançou tantas missões quanto nos 43 anos anteriores de sua existência³.

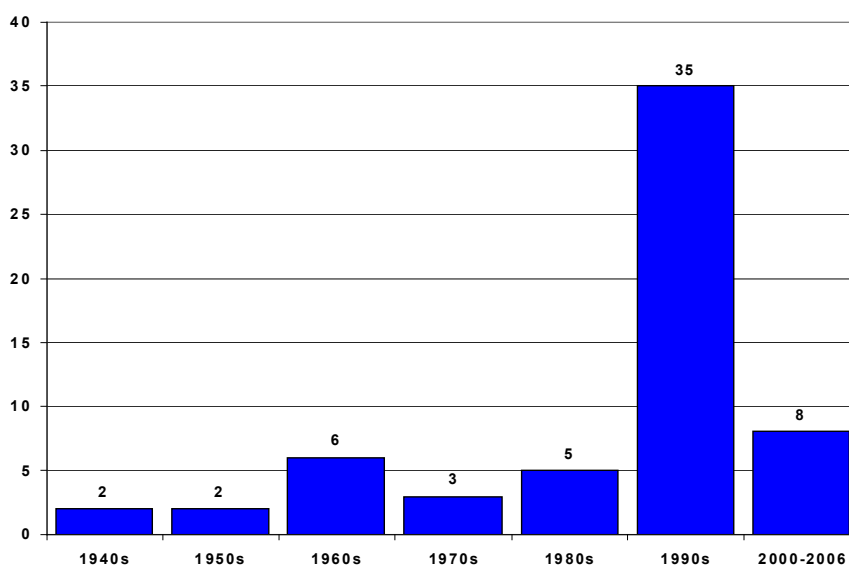


Figura 1 - Gráfico de quantidade de Operações de Manutenção da Paz da ONU por Décadas⁴

As operações de paz atualmente tendem a ocorrer em ambientes nos quais se encontram numerosas partes em conflito – não somente duas –, grupos indisciplinados que não obedecem às suas próprias autoridades, acordos de cessar-fogo ineficazes, ambientes nos quais se verifica a ausência de lei e ordem, alto risco de oposição armada às tropas da ONU, presença e envolvimento de grande número de civis, incluindo refugiados e desterrados, colapso da estrutura civil, e apresenta um teatro de operações indefinido. É uma realidade resultante de diversas variáveis que influenciam as características dos conflitos armados do presente.

³ PEACE OPERATIONS TRAINING INSTITUTE, 2008a, p. 14.

⁴ SANTOS, N.B.; RUSSO, C. **Diplomacia e Força: a Participação Brasileira em Operações de Paz das Nações Unidas**. Universidade de Brasília.

Atualmente, vê-se que as operações de paz são expedientes aplicados a situações que se assemelham a uma guerra civil ou a movimentos de insurgência. Nessas situações as partes em conflito se embatem movidas por ressentimentos tão antigos ou de origem tão mal delineada, que seus motivos acabam, por vezes, sendo incompreensíveis para um observador externo. Nesse ambiente de conflito as táticas de confronto variam, podendo ser marcadas pela improvisação, irregularidade e irracionalidade (incêndios e a contaminação de fontes de água, p. ex.). Cometem-se atrocidades sem alvos definidos e causa-se sofrimento humano em larga escala. A intensidade dos conflitos varia de acordo com o tempo e espaço, e em um mesmo conflito podem se intensificar ou arrefecer rápida e inesperadamente. Os governos locais podem se mostrar pouco cooperativos ou ineficazes, e as forças de paz assumem a responsabilidade de prover a mínima infra-estrutura para a população.

A variedade de atividades militares em uma missão de paz poderá ser ampla, e frequentemente serão aplicadas em um ambiente perigoso e instável. Missões de “*peace enforcement*” incluirão muitas atividades diretamente relacionadas com o combate. Possivelmente as atividades militares em uma missão de paz (*peacekeeping*) incluirão observação e monitoramento, supervisão de tréguas e cessar-fogo, operações de desmobilização, prevenção de conflitos, assistência militar, assistência humanitária e proteção, estabelecimento de áreas protegidas e sua supervisão, operação de aviso de presença de minas terrestres e desminagem, garantia e proibição de movimento, aplicação de sanções.

Estas não são todas as formas possíveis de atividades militares aplicáveis em operações de paz, nem podem ser consideradas separadamente.

2. PRINCÍPIOS PARA A CONDUÇÃO DE UMA OPERAÇÃO DE PAZ DA ONU

Todas as operações militares são orientadas pelos princípios da guerra, que são gerais. Em operações de paz as circunstâncias e as considerações políticas que envolvem a questão fazem com que sejam adaptados alguns princípios da guerra. Por exemplo, em *peacekeeping*, o princípio da economia de meios é aplicado como “princípio da força mínima”. Assim, embora as operações de paz da ONU pareçam ter princípios únicos e diferentes, ainda assim é possível relacionar suas origens aos princípios da guerra.

Consta no Manual de Operações de Paz (MD33-M-01) do Ministério da Defesa que nas operações de paz as tropas participantes não estão direcionadas para o combate, mas estão empenhadas para um tipo de tarefa diferente, que exige uma postura imparcial, não reconhecendo as partes envolvidas como inimigas, sem descartar a hipótese de o conflito sofrer um recrudescimento, devendo o planejador levar em consideração os “princípios orientadores das operações militares em uma situação de guerra”⁵.

Em operações de paz, os princípios podem ser categorizados em dois grupos: os princípios para a promoção do consenso e os princípios gerais⁶. Os princípios para a promoção do consenso são tidos como os mais relevantes em operações de *peacekeeping*, porém também são úteis em operações de *peace enforcement*.

A promoção de consenso é fundamental para o resfriamento do conflito e para o sucesso de uma operação de paz. O consenso deve ser visto por duas

⁵ CAPÍTULO IV, OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DE PAZ, Seção 1, Generalidades: Deve-se ter sempre em mente que nas OMP [Operações de Manutenção da Paz] as Forças participantes, ao invés de estarem direcionadas para ações de combate, estarão empenhadas em outro tipo de tarefa, para a qual exige-se uma postura imparcial para o sucesso da missão, não reconhecendo as partes envolvidas como inimigas mas sim como entidades interessadas na busca da paz. Entretanto, não pode ser descartada a hipótese de o conflito vir a sofrer escalada, obrigando essa força a entrar em combate. **Assim, o planejador da participação em uma operação de paz deve levar sempre em consideração os princípios orientadores das operações militares em uma situação de guerra** (grifo nosso). BRASIL, 2001.

⁶ Classificação dada pela instituição “PEACE OPERATIONS TRAINING INSTITUTE”, no curso utilizado pelo Exército Brasileiro para treinamento de tropas de paz. PEACE OPERATIONS TRAINING INSTITUTE. **Principles for the Conduct of Peace Support Operations (PSO)**. Williamsburg, VA USA, 2008a.

perspectivas: condições ambientais, baseada na percepção das partes em conflito – nível tático –, e uma determinante doutrinária ou comportamental – nível operacional. Pelo menos em nível operacional, *peacekeeping* é conduzida com o consenso genérico das partes em conflito. Em nível tático ou local, o consenso é algo mais frágil e fragmentado, de difícil manutenção. Assim as ações das tropas de paz são dirigidas no sentido de promover consenso para a presença da ONU e apoio à missão de paz.

O sucesso de uma operação de *peacekeeping* depende da construção e manutenção do consenso entre as partes. Assim, o mandato para manter o consenso local em nível operacional se constitui em grande restrição às ações das tropas de paz. Em missões de *peace enforcement*, a promoção do consenso é vital para o sucesso da missão, considerada em longo prazo, porém não o é para a sua existência. Em operações de *peace enforcement*, conseguir a obediência, ou o acatamento dos termos impostos, é mais importante que o consentimento.

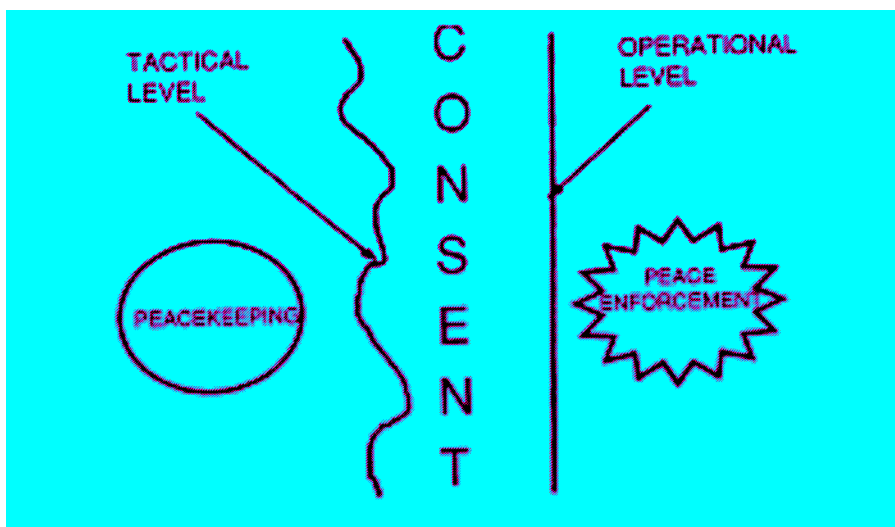


Figura 2 - Gráfico representativo da delimitação da existência do consenso em níveis operacional e tático.⁷

⁷ PEACE OPERATIONS TRAINING INSTITUTE, 2008a, p. 41.

2.1. PRINCÍPIOS PARA A PROMOÇÃO E MANUTENÇÃO DO CONSENSO

Para a promoção e manutenção do consenso, seguindo a linha de treinamento de *peacekeepers*, são aqui elencados os seguintes princípios: o Princípio do Uso mínimo da Força, o Princípio da Imparcialidade, o Princípio da Legitimidade e Credibilidade, o Princípio da Transparência, e o Princípio do Respeito Mútuo.

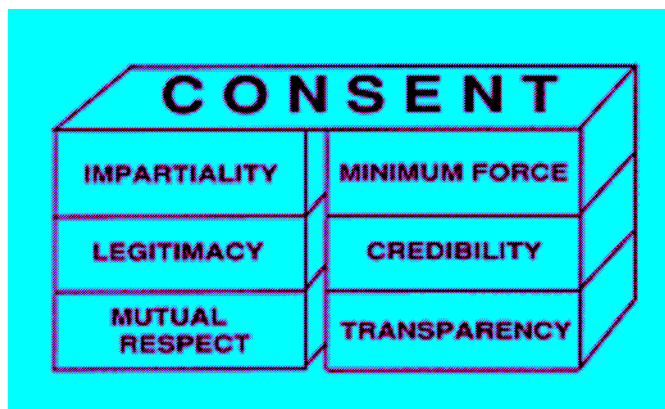


Figura 3 - Gráfico representativo dos princípios aplicados para a promoção do consenso⁸

Princípio do Uso Mínimo da Força

Também chamado de “uso da força mínima”, é o princípio segundo o qual o Comandante da Força (*Force Commander*) se obriga a antever os resultados do uso da força, devendo ser mensurados e equilibrados levando-se em conta seus efeitos sobre o consenso em oposição à necessidade de se conter e diminuir o conflito, não extrapolando a necessidade de defesa própria ou de pessoas ou bens sob a proteção da ONU⁹.

Em operações de *peacekeeping* o uso da força pode ter um impacto negativo na condução geral da operação. Porém, devem haver situações em uma operação de *peacekeeping* em que o uso da força deverá ser aplicado em autodefesa, mesmo em grande escala. Em operações de *peace enforcement* a força precisa ser aplicada de maneira mais agressiva para forçar ou compelir acatamento ao mandato.

⁸ PEACE OPERATIONS TRAINING INSTITUTE, 2008a, p. 46.

⁹ ONU, 2003, p. 66.

Este princípio também orienta que a força deve ser aplicada de forma prudente e todas as medidas positivas devem ser tomadas para se minimizar danos colaterais. Não obstante, em *peace enforcement*, o uso de força extremada pode ser necessária e justificada quando as forças de paz são desafiadas ou quando for necessário dar mostra de credibilidade ou poder.

Acima de tudo, o uso da força, a despeito da situação fática que se vislumbre, deve ser visto como uma ferramenta que dará condições de se desenvolver a paz em longo prazo.¹⁰

A compreensão da interação entre o uso da força, a manutenção do *status* de imparcialidade, e a necessidade de se construir e manter o consenso é vital para que a condução da missão seja bem sucedida. As instruções sobre o uso da força são detalhadas nas “Regras de Engajamento” (*Rules of Engagement* – ROE) de cada missão.

O uso da força em missões de paz é orientada pelas seguintes diretrizes¹¹:

- Força Mínima Necessária: define-se a força mínima necessária como a aplicação medida de força ou coerção, suficiente apenas para atingir um fim específico, demonstravelmente razoável, proporcional e apropriado, e restrito ao resultado final, ao alvo específico e legitimamente pretendido.
- Observação dos Limites Legais: o mandato da ONU, bem como o “SOFA” (*Status Of Force Agreement*), o “ROE” (*Rules Of Engagement*), o direito internacional, doméstico e da nação anfitriã, todos eles contribuem para estabelecer limites nas maneiras e meios pelos quais a força deve ser empregada.
- Aviso: Quando apropriado, o uso da força deve sempre ser precedido de avisos claros.

Quando o uso da força não for apropriado, ou seu uso deve ser limitado, há alternativas que podem empregadas para se ganhar e manter a iniciativa, tais como o uso de ameaças, negociação e mediação, medidas de controle, recompensas e

¹⁰ PEACE OPERATIONS TRAINING INSTITUTE, 2008a, p. 74.

¹¹ *Idem*, p. 75-76.

penalidades, proteção, avisos, uso de força não letal, expedientes que trabalham com a opinião pública, etc¹².

Princípio da Imparcialidade

A imparcialidade deriva do consenso, e em retorno, o mantém. Imparcialidade tem a maior e mais significativa aplicação em missões de paz. É o princípio segundo o qual os *peacekeepers* orientam suas ações de forma a construir e manter o nível de consenso pelo fato de agirem de forma desinteressada com relação às diferenças entre as partes em conflito, sem beneficiar esta ou aquela em detrimento da outra. Assim como uma visão estreita do princípio do consenso é incompleto, uma visão do conceito de imparcialidade pode, na prática, ser inexato e fragmentado¹³.

Imparcialidade é um grande determinante de como a missão é conduzida; é um objetivo a ser atingido, tanto em operações de *peacekeeping* quanto em operações de *peace enforcement* (com menor relevância nestes tipos de operações).

Se, quando aplicada, a imparcialidade se traduzir simplesmente num agir com equidade, isso não limita a quantidade de força que pode ser empregada, mas certamente limita como esta força pode ser empregada. O princípio básico é que a força pode ser usada contra um indivíduo ou grupo de indivíduos em virtude do que eles estiverem fazendo, jamais em virtude de quem eles são.

Há o emprego do termo “imparcialidade ativa”¹⁴ para enfatizar a distinção entre imparcialidade e neutralidade. Assim, pode-se ser imparcial em relação às partes confrontantes, mas não se pode restar neutro em relação ao conflito. A imparcialidade não se confunde com a inação ou a tolerância a violações a direitos humanos, ao direito do país anfitrião ou ao direito internacional.

¹² ONU, 2003.

¹³ PEACE OPERATIONS TRAINING INSTITUTE, 2008a, p. 77. Encontramos no “Handbook on UN Multidimensional Peacekeeping Operations” (ONU, 2003) a seguinte definição para a imparcialidade aplicada em operações de paz da ONU: *Impartiality is understood as an objective and consistent execution of the mandate, regardless of provocation or challenge. Impartiality does not mean inaction or overlooking violations.*

¹⁴ *Idem*, p. 78.

Princípio da Legitimidade e Credibilidade

O status legal da operação é formalizado no mandato da ONU, no “SOFA” (*Status Of Force Arrangement*) e no “ROE” (*Rules Of Engagement*). Devem haver acordos para se definir os status de combatente e não combatente da força da ONU, porque isso terá influência direta na aplicabilidade das leis dos conflitos armados. Esta é a legitimidade formal ou jurídica da existência da missão e da presença de forças de paz em terra alheia.

O princípio da legitimidade que constrói o consenso não se refere à legitimidade jurídica conferida pelo mandato da ONU, mas refere-se à percepção de que a missão, bem como sua execução, têm o reconhecimento geral da comunidade local e internacional, são “justas”¹⁵. Quanto maior for o grau de legitimidade reconhecida à missão pela comunidade internacional e pelas partes em conflito, maior será a sua probabilidade de sucesso. O reconhecimento de legitimidade da missão e da presença das forças de paz num país tem a força de incentivar maior participação da comunidade internacional e de organizações não-governamentais.

Como decorrência deste princípio, as tropas são orientadas a observar o mais alto padrão de comportamento e integridade a todo momento, para manter o grau de legitimidade conferido a uma operação de paz.

Princípio da Transparência

É o princípio que manda que os beligerantes devem ser instruídos acerca do mandato, da missão, das intenções e técnicas que provavelmente serão empregadas pelas tropas da ONU. Esse requisito torna necessário que as forças da ONU criem um programa de assuntos comunitários ativo. O baixo nível de comunicação entre as tropas da ONU e as partes em conflito pode criar suspeitas e impedir o desenvolvimento de confiança, sobre o qual o sucesso de longo prazo da operação pode depender.

¹⁵ PEACE OPERATIONS TRAINING INSTITUTE, 2008a, p. 78.

Ressalve-se que, em uma operação de *peace enforcement* o princípio da transparência não é apropriado, especialmente se as forças de paz devem ativamente objetivar algum ou alguns dos beligerantes¹⁶.

Respeito Mútuo

Respeito mútuo deve existir entre os contingentes multinacionais militar e civil da ONU, e deve também ser observado com relação às partes em conflito. Preconceito e falta de sensibilidade são atitudes que minam o respeito mútuo e podem criar empecilhos à perspectiva de sucesso. Assim, as ações das tropas da ONU devem ser marcadas pelo respeito às leis, religiões, costumes e cultura, não apenas dos contingentes multinacionais militar e civil que compõem a missão, mas especialmente pela nação anfitriã¹⁷. Este princípio também reforça a credibilidade da missão e das tropas da ONU no terreno.

There are critical principles which help prevent crossing the strategic consent divide. These are depicted below:

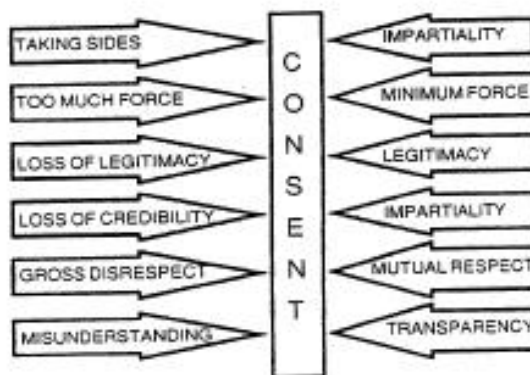


Figura 4 - Gráfico representativo dos princípios que promovem o consenso em confronto com ações contrárias à construção e manutenção do consenso¹⁸.

2.2. PRINCÍPIOS GERAIS DAS MISSÕES DE PAZ

Enquanto princípios gerais das missões de paz da ONU, são aqui elencados oito princípios, quais sejam: o Princípio da Objetividade, o Princípio da

¹⁶ *Idem.*

¹⁷ *Idem.*

¹⁸ *Idem*, p. 45.

Unidade de Esforços, o Princípio da Perseverança, o Princípio da Credibilidade, o Princípio da Liberdade de Movimento, Flexibilidade, Iniciativa e Segurança.

Princípio da Objetividade

É o princípio segundo o qual uma missão só será empregada com um objetivo claramente definido. Os objetivos são descritos no mandato da operação, incluindo uma descrição das condições que definem fracasso e sucesso da missão. Porque ações militares em uma missão de paz de caráter multidimensional têm por fim criar ou apoiar condições que levem a um fim da situação turbulenta e gerar condições para a reestruturação do Estado. As ações militares são elaboradas como ações complementares aos esforços humanitários, informativos, econômicos e diplomáticos. Para obedecer a este princípio, o mandato da missão deve direcionar todos esses componentes para a operação e devem estabelecer mecanismos para coordenar estes componentes de forma a se atingir a máxima unidade de esforços¹⁹.

Princípio da Unidade de Esforços

Unidade de comando pode ser obtida entre os componentes militares de uma missão da ONU, mas não pode incluir agências não-militares. Para se integrar as várias agências não-militares e componentes de uma missão de *peacekeeping*, aplica-se a chamada “unidade de esforços”.

Segundo definição do *Peace Operations Training Institute*²⁰:

Unity of “effort” (as opposed to unity of “command”) is the recognition of the need for a coherent approach to a common objective between military and civilian components. Unity of effort acknowledges that coordination with civilian agencies is achieved by dialogue and consensus — not by command.

Para se obedecer a este princípio, os militares e civis devem estar envolvidos na formulação do plano de campanha, e devem concordar com os mecanismos para a coordenação.

¹⁹ *Idem*, pág. 79.

²⁰ *Idem*.

Princípio da Perseverança

Enquanto algumas operações de *peace enforcement* são de curta duração, as operações multidimensionais de *peacekeeping* requerem comprometimentos que envolvem mais que esforço militar. As causas do conflito raramente têm um começo bem definido ou uma resolução decisiva, o que deixa os limites temporais de uma missão de paz muito incertos. Sendo definido ou não um prazo, devem ser estabelecidos os critérios e condições que definem um resultado bem sucedido, e então direcionar esforços para alcançá-lo.

Como em operações multidimensionais as atividades militares são apenas uma parte da missão, os comandantes militares devem planejar as operações compreendendo outras agências civis ou outras agências da ONU, pois estes podem estar no teatro de operações antes do contingente militar e por muito tempo depois deles partirem. As ações militares são avaliadas em relação aos objetivos políticos e estratégicos de longo prazo²¹.

Princípio da Credibilidade

É o princípio que manda que todo o contingente da missão deve reforçar a credibilidade de sua força demonstrando uma performance consistente, disciplinada, minuciosa e efetiva de seus deveres. Para que se obedeça a este princípio, as violações ao mandato da ONU por qualquer das partes deve ser manejada rápida e apropriadamente²².

Princípio da Liberdade de Movimento

Uma tropa que não puder se mover em sua área de operações perderá credibilidade e falhará em cumprir sua missão²³.

O direito fundamental de livre movimentação tática deve ser protegido em todas as oportunidades. Sob este princípio os comandantes devem manter rotas

²¹ *Idem.*

²² *Idem*, p. 80.

²³ *Idem.*

abertas mesmo quando não estejam em uso. Os privilégios e direitos das forças da ONU relacionadas ao movimento serão desenhados na discussão do mandato da missão e do “SOFA”.

Flexibilidade

Pelo fato de uma missão de paz abranger uma ampla variedade de tarefas, uma força de paz da OU deve ter a capacidade de adaptação e a flexibilidade necessária para mudar de uma ação a outra em curto espaço de tempo e com o mínimo de assistência externa.

Para cumprir com este princípio geral as regras de engajamento e os mecanismos para emenda-las devem ser flexíveis, responsivos, e criados de forma a prever mudanças prováveis no ambiente operacional e na postura das forças de paz²⁴.

Iniciativa

Este princípio orienta que uma força de paz da ONU esteja ciente de todas as técnicas ao seu dispor para se ganhar e manter a iniciativa em momentos em que o emprego de ações de combate ofensivas não for apropriado. É o princípio que manda que as forças de paz planejem controlar eventos em vez de apenas reagir. Fala-se em iniciativa nos níveis tático e operacional para que se garanta a situação política desejada, e para que não se chegue ao extremo de uma situação de um impasse político²⁵.

Segurança

Este princípio constitui-se um direito inerente a todas missões de paz, especialmente para aqueles que têm um status de não combatente ou de imparcialidade. Segundo este princípio às tropas de paz é reconhecido o direito de auto-proteção.

²⁴ *Idem*, p. 81.

²⁵ *Idem*.

Em áreas onde o consenso é fragmentário e a situação é volátil, as tropas da ONU podem ser responsáveis pela proteção dos civis envolvidos na operação, inclusive com emprego de civis locais como guardas e escoltas, sendo necessário estabelecer o status de segurança de tal pessoal. Sempre será necessário empregar alguns recursos militares para auto-defesa, somente na quantidade mínima apropriada à ameaça²⁶.

²⁶ *Idem.*

3. CLASSIFICAÇÕES DAS MISSÕES DE PAZ

As operações de primeira geração eram basicamente operações de manutenção da paz (durante a Guerra Fria). Consubstanciavam-se em supervisionar tréguas e cessar-fogo, e se interpunham entre os contendores para promover a separação das forças.

A expressão militar tinha a maior ênfase em tais missões, e os conflitos eram primordialmente entre Estados. Em tais missões, forçava-se o adiantamento do fim das hostilidades e criava condições para a celebração de um acordo de paz que pusesse fim ao conflito. Seus mandatos conseguiam respeito das partes oponentes e atingiam seus objetivos, modificando-se pouco de uma missão a outra.

No período da Guerra Fria foram criadas 13 operações de paz, que em 1988 receberam o Prêmio Nobel da Paz²⁷.

Durante a Guerra Fria havia um tipo de operação que se diferencia das citadas operações de primeira e segunda gerações. Como a operação que foi autorizada durante a Guerra da Coreia, em 1950, havia o que se conhece por “coalizões *ad hoc*”, que constituem-se em operações de “*peace enforcement*”. A ONU dava seu endosso a essas operações, mas isso não significava que o controle da operação era de sua responsabilidade; diferente disso, eram organizadas por um Estado membro da ONU ou por um grupo deles, e os ocorridos nessas operações eram simplesmente reportadas ao Secretário Geral da ONU. Essas operações ostentavam maiores poderes quanto à utilização da força; a paz a ser alcançada não era entre Estados, mas no interior de um Estado, cujo consentimento não era necessário.

A respeito da evolução das operações de paz, o *Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations* do DPKO da ONU, publicado em 2003, relata que as operações de paz da ONU são baseadas no princípio de que uma presença imparcial no cenário de conflito é capaz de arrefecer as tensões e criar a possibilidade de se travar negociações políticas, possibilita o cessar fogo e o alcance da paz.

²⁷ SANTOS, N.B.; RUSSO, C. **Diplomacia e Força: a Participação Brasileira em Operações de Paz das Nações Unidas**. Universidade de Brasília.

Lembra que as operações de paz foram inicialmente idealizadas como meio de lidar com conflitos interestatais, e que tem crescido sua aplicação em conflitos intraestatais e guerras civis, que são caracterizadas pela presença de múltiplas facções armadas com objetivos políticos diferentes e linhas de comando descontínuas, e que essa realidade tem oportunizado uma evolução na estrutura das operações de paz desde os anos 80. Uma grande quantidade de operações de paz são baseadas no modo “tradicional” de operações militares, envolvendo tarefas eminentemente militares, tais como monitoramento de cessar-fogo e patrulhamento. Apesar de as operações passadas também incluírem atividades não-militares, um número cada vez maior de operações de paz tem se tornado “multidimensional”, composta de componente militar, de polícia civil, políticos, agentes humanitários, etc²⁸.

Com o crescente interesse brasileiro em participação e comando de operações de paz, foi editado em 2001, pelo Ministério da Defesa, o já citado Manual de Operações de Paz (MD33-M-01), que prevê o seguinte o Capítulo IV, Seção 3:

Tipos de Operações de Manutenção de Paz.

3.1 O manual *General Guidelines for Peacekeeping Operations*, editado pelo DPKO, define OMP como: “presença das Nações Unidas no terreno (envolvendo normalmente pessoal civil e militar) com o consentimento das partes em conflito, para implementar ou monitorar a implementação de acordos relativos ao controle de conflitos (cessar-fogo, separação de forças, etc) e resoluções, ou para assegurar a distribuição de ajuda humanitária”.

²⁸ No original: *The Evolution of Peacekeeping: UN peacekeeping is based on the principle that an impartial presence on the ground can ease tensions between hostile parties and create space for political negotiations. Peacekeeping can help bridge the gap between the cessation of hostilities and a durable peace, but only if the parties to a conflict have the political will needed to reach the goal. Initially developed as a means of dealing with inter-State conflict, peacekeeping has increasingly been used in intra-State conflicts and civil wars, which are often characterized by multiple armed factions with differing political objectives and fractured lines of command. These realities have, particularly since the late 1980s, led to an evolution in the structure of peacekeeping missions. A large number of peacekeeping operations are still based on the “traditional” model of a military operation deployed in support of a political activity. These operations involve military tasks such as monitoring ceasefires and patrolling buffer zones between hostile parties and are carried out by UN peacekeepers who may or may not be armed and who are widely known as “blue helmets” or “blue berets” because of their distinctive headgear. Although past military observer missions have also included non-military tasks, a growing number of UN peacekeeping operations have become multidimensional, composed of a range of components including military, civilian police, political, civil affairs, rule of law, human rights, humanitarian, reconstruction, public information and gender. Some of these operations do not have a military component but carry out their mandates alongside a regional or multinational peacekeeping force.*

Com um trabalho simples, de pouca reflexão, é possível visualizar no conceito exposto pelo MD33-M-01, citando o *General Guidelines for Peacekeeping Operations*²⁹, a visão multidimensional que se atribui a uma missão de paz da ONU.

Assim se conclui ao observar a referência que se faz à “presença das Nações Unidas no terreno (envolvendo normalmente pessoal civil e militar)”. Ao se admitir a presença de pessoal civil e militar, inicialmente já se estabelece a necessidade de coordenação de ações especificamente militares (segurança, imposição da força, etc.), com o expertise e o trabalho em qualquer outra área do conhecimento humano, inclusive com a atuação de outras agências e departamentos da ONU, de acordo com as necessidades do Estado e da população atingida pelos efeitos do conflito.

Também é citado que a presença de pessoal da ONU no terreno se dá com o “consentimento das partes em conflito, para implementar ou monitorar a implementação de acordos relativos ao controle de conflitos (cessar-fogo, separação de forças, etc) e resoluções, ou para assegurar a distribuição de ajuda humanitária”. Ao se referir a resoluções que necessitam de ajuda para serem implementadas, e ao se citar a distribuição de ajuda humanitária, o texto dá abertura para a inclusão de qualquer forma de ação que beneficie a população civil. A ajuda humanitária em uma missão de paz não encontra restrições em área de atuação, pois pode-se deparar com situações em que a implementação de ações de ajuda humanitária possível é mínima (apenas socorro médico a não combatentes, p. ex.); mas situações há, como na MINUSTAH, em que a instalação de saneamento básico, remoção de lixo de áreas de favelas, criação de aterros sanitários, pavimentação de estradas, etc., são ações de aumento da qualidade de vida e de melhoria da condição de dignidade da pessoa humana.

O conceito de ajuda humanitária, por força de necessidade de coerência, deve acompanhar a evolução do entendimento acerca do conceito de segurança enquanto “segurança humana”³⁰.

²⁹ Aqui o MD33-M-01 se refere ao *General Guidelines for Peacekeeping Operations*, edição antiga do manual do DPKO da ONU, já que o MD33-M-01 foi elaborado em 2001. Neste trabalho foi utilizado como referência de estudo o *United Nations Peacekeeping Operations Principles and Guidelines*, do DPKO da ONU, publicado em 2008, e o *Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations*, do DPKO da ONU, publicado em 2003.

O *Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations* (ONU, 2003), em trecho já citado anteriormente, expõe a evolução da estrutura das operações de paz desde os anos 80 do século XX, fazendo incluir contingentes militares, de polícia civil, agentes humanitários, construção civil, etc., e mantendo áreas de atuação, tais como apoio à missão e segurança de pessoal como essenciais para as operações de paz, a despeito de qualquer que seja seu mandato³¹.

Sem conceituar o que vem a ser uma missão de paz da ONU, tampouco o que vem a ser uma missão multidimensional, o DPKO, no prefácio do documento citado acima, caracteriza a multidimensionalidade de uma missão de paz, citando como aspectos multidimensionais a presença de componentes militares e civis, a atuação na dimensão política, judicial, humanitária, reconstrução, dentre outros. Mais que isso, não desvincula essas ações das atividades militares, ao ponto de classificar estas como essenciais ao *peacekeeping*, a despeito de qualquer que seja o mandato da missão.

Seguindo, o MD33-M-01 expõe no item 3.2³² atividades eminentemente militares desempenhadas em missões de paz, nas quais são empregados efetivos militares para cumprirem com sua missão finalística, sem abertura para a inclusão de

³⁰ A respeito do tema, vide ESCOTO, Roberto. **O Impacto das Intervenções da ONU na Construção do Estado e na Democratização do Haiti (1993-1996 e 2004-2008): Uma Análise sob o Enfoque da Segurança Humana**. 2009. 143 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília/DF, 2009.

³¹ No original: *As peacekeeping has evolved, particularly since the late 1980s, a growing number of United Nations peacekeeping operations have become multidimensional in nature, composed of a range of components, including military, civilian police, political affairs, rule of law, human rights, humanitarian, reconstruction, public information and gender. There are also a number of areas, such as mission support and security and safety of personnel, that remain essential to peacekeeping regardless of a particular mission's mandate.*

³² MD33-M-01, texto original: 3.2 Manutenção de Cessar-fogo e Separação de Forças. 3.2.1 Esse tipo de manutenção de paz desenvolvido durante a Guerra Fria tem sido chamado por alguns autores de “tradicional” e pode ser dividido em duas grandes categorias: missões de observadores militares e forças de manutenção de paz. 3.2.1.1 As missões de observadores militares são desempenhadas por oficiais desarmados e seu efetivo é variável. 3.2.1.2 As forças de manutenção de paz são compostas, principalmente, de unidades militares armadas. Seus efetivos podem chegar a milhares de soldados e como exemplos temos as operações da ONU em Suez, em Chipre, nas Colinas de Golã e em Caxemira. 3.2.2 As operações desse tipo funcionam com base em um acordo limitado ou em um entendimento entre as partes. Elas monitoram o cessar-fogo e, através de sua presença, possibilitam que as forças combatentes retraiam a uma distância segura uma da outra, onde os ânimos possam se acalmar e uma atmosfera favorável à negociação possa ser criada. Monitorando e reportando a adesão das partes aos compromissos assumidos (cessar-fogo, zona desmilitarizada ou áreas de limitação) e investigando as denúncias de violações, a operação de manutenção de paz se constitui em uma medida importante de promoção da paz, fazendo com que cada parte se certifique de que o “inimigo” não terá condições de explorar o cessar-fogo para obter vantagem militar. A supervisão, a interposição e a observação (usando postos estáticos, patrulhas, sobrevôos ou outros meios técnicos com concordância das partes) são atividades comuns às OMP.

ações mais variadas (manutenção de cessar-fogo e separação de forças), chamando esse tipo de atividade de missão “tradicional” de manutenção da paz. Ou seja, são missões que não apresentam caracteres multidimensionais. Apenas a dimensão militar é enfatizada, citando as operações da ONU em SUEZ, Chipre, nas Colinas de Gola e Caxemira.

O MD33-M-01 esclarece que as operações desse tipo funcionam com base em um acordo limitado entre as partes. Essas operações têm por objetivo monitorar o cessar-fogo e possibilitar que as forças combatentes sejam mantidas a uma distância segura uma da outra, de forma a possibilitar que os ânimos se acalmem e que se crie uma atmosfera favorável à negociação. O monitoramento da situação e a adesão das partes aos compromissos assumidos (cessar-fogo, zona desmilitarizada ou áreas de limitação), a investigação das denúncias de violações, são medidas importantes efetivadas pela operação de manutenção de paz para se oportunizar a promoção da paz, pois assegura que cada parte se certifique de que o opositor não explorará o cessar-fogo para obter vantagem militar. A supervisão, a interposição de forças e a observação são atividades comuns às operações e manutenção da paz.

Tratado como inovação, no item 3.3 do MD33-M-01³³ se encontra exposta a possibilidade de participação da ONU em situações que podem evoluir a um futuro conflito. São ações de caráter preventivo que têm como objetivo promover as condições para uma solução negociada do conflito, empregando a operação de forma a evitar que os combates voltem a acontecer. Para a implementação dessas ações preventivas, são empregadas atividades como o “estabelecimento de zonas desmilitarizadas, interposição, observação e relatórios às próprias partes envolvidas, bem como ao Conselho de Segurança”, tudo para se promover a “confiança, propiciando uma presença tranquilizadora e um certo grau de transparência para

³³ MD33-M-01, texto original: 3.3 Emprego Preventivo. 3.3.1 Como inovação, relativamente recente, surgiu um novo tipo de operação de caráter preventivo, tendo como objetivo promover as condições para uma solução negociada do conflito. Nesse caso, ao invés de evitar que combates voltem a acontecer, a operação é empregada para evitar que haja qualquer tipo de confrontação. Por meio de muitas das mesmas atividades realizadas para a manutenção de cessar-fogo, como por exemplo, estabelecimento de zonas desmilitarizadas, interposição, observação e relatórios às próprias partes envolvidas, bem como ao Conselho de Segurança, o emprego de uma operação preventiva serve como uma medida de promoção da confiança, propiciando uma presença tranquilizadora e um certo grau de transparência para evitar que um erro de avaliação venha a provocar a guerra. Além disso, proporciona “aviso antecipado” ao Conselho de Segurança e aumenta o preço político de qualquer agressão em sua área de operação. Esse novo tipo de operação foi empregado na ex-república iugoslava da Macedônia.

evitar que um erro de avaliação venha a provocar a guerra”. A prática dos “bons ofícios” também poderia ter sido citada.

Nos itens 3.4, 3.4.1 e 3.4.2 do MD33-M-01³⁴, com muito mais clareza, se pode observar o caráter multidimensional que as missões de paz têm assumido em contraposição às missões chamadas “tradicionais”, neste assunto o MD33-M-01 caminha em paralelo com o já citado *Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations*. Os itens citados afirmam que o novo tipo de operações de missões de paz têm por objetivo ajudar as partes em conflito a implementarem um amplo acordo a que tenham chegado, envolvendo além do cessar-fogo e outros acertos militares, uma grande variedade de assuntos civis. Em consequência dessa nova visão, a ONU passou a desempenhar uma larga variedade de atividades: supervisão de cessar-fogo, reagrupamento e desmobilização de forças, sua reintegração à vida civil e destruição de suas armas; elaboração e implementação de programas de limpeza de áreas minadas; retorno de refugiados e de pessoas deslocadas; fornecimento de assistência humanitária; supervisão das estruturas administrativas existentes; estabelecimento de novas forças policiais; verificação do respeito aos direitos humanos; elaboração e supervisão de reformas constitucional, judiciária e eleitoral; observação, supervisão e mesmo a organização e condução de eleições e coordenação do apoio para a reabilitação e reconstrução econômica

Esta evolução é decorrente da observação que a resolução e prevenção de conflitos depende de várias condicionantes para de tornar uma ação eficaz.

Os fatores relacionados à eficiência das instituições, à estruturação da segurança pública, à operacionalização das dimensões judicial e política do Estado, à

³⁴ MD33-M-01, texto original: 3.4 Implementação de Acordos Amplos. 3.4.1 Em contraste com as operações de manutenção de paz tradicionais, no final da década dos oitenta foi desencadeado um novo tipo de OMP, com o objetivo de ajudar as partes em conflito a implementarem um amplo acordo a que tenham chegado. Esses acordos têm envolvido não somente o cessar-fogo e outros acertos militares, mas, também, uma grande variedade de assuntos civis. Em consequência, as Nações Unidas foram chamadas a desempenhar uma grande variedade de funções: supervisão de cessar-fogo, reagrupamento e desmobilização de forças, sua reintegração à vida civil e destruição de suas armas; elaboração e implementação de programas de limpeza de áreas minadas; retorno de refugiados e de pessoas deslocadas; fornecimento de assistência humanitária; supervisão das estruturas administrativas existentes; estabelecimento de novas forças policiais; verificação do respeito aos direitos humanos; elaboração e supervisão de reformas constitucional, judiciária e eleitoral; observação, supervisão e mesmo a organização e condução de eleições e coordenação do apoio para a reabilitação e reconstrução econômica (grifo nosso). 3.4.2 Esse tipo de operação foi empregado na Namíbia, Angola, El Salvador, Camboja e Moçambique. Elas foram completadas em um período de tempo limitado e, em muitos casos, foram muito bem sucedidas.

implementação de processos democráticos de participação no governo, e ao fortalecimento econômico são tão relevantes quanto o uso da força armada para a dissuasão das partes em conflito, e com muito mais vantagens, pois têm a finalidade de ser medidas perenes, ao passo que o emprego de *enforcement* tem por finalidade implementar uma paz forçada, o que acaba por ser circunstancial – uma vez retiradas as forças de paz, nada foi implantado para que se tenha a esperança de que o conflito não ressurgja.

O MD-33-M-01 cita no item 3.5³⁵ algumas ações e situações sob a rubrica “Proteção das Operações Humanitárias Durante Conflitos Prolongados”, e o faz de forma autônoma. Porém, saliente-se que a necessidade de proteção armada para a ajuda humanitária dificilmente será uma ação isolada, integralmente como objetivo único de um mandato de uma missão. O mandato de uma missão de paz normalmente abrange muitas atividades, dentre elas, em obediência ao princípio da segurança, há a obrigação da proteção aos contingentes civis e militares que operam no terreno.

Ainda assim, nestes itens se evidenciam ainda mais os aspectos multidimensionais de que se revestem as missões de paz, pois o trabalho de proteção armada a outras ações – como ajuda humanitária, entendida de forma ampla – demonstra a necessidade de conciliação do emprego da dimensão militar com quaisquer outras atividades de quaisquer outras dimensões que forem implementadas – dimensão social, de infraestrutura, política, econômica, eleitoral, etc.

³⁵ MD33-M-01, texto original: 3.5 Proteção das Operações Humanitárias Durante Conflitos Prolongados. 3.5.1 Um novo tipo de operação que tem sido utilizado pela Nações Unidas é o emprego de forças para proteger operações humanitárias. Essas forças servem de escudo para que as agências humanitárias prestem socorro a vítimas civis da guerra. Frequentemente, as partes beligerantes tornam essa missão difícil ou mesmo impossível. Isso ocorre, às vezes, devido às exigências da guerra mas, frequentemente, devido ao fato de que a necessidade de se atender a uma determinada parcela da população se contrapõe aos objetivos de uma das partes. 3.5.2 Existe, ainda, uma tendência crescente dos combatentes desviarem suprimentos de ajuda humanitária para uso próprio. Sempre que o conflito se desenrola dentro de um único país, as agências humanitárias têm que desempenhar suas funções em condições caóticas e completamente desabrigadas da lei. Em alguns casos os horrores resultantes são divulgados internacionalmente, provocando pressão política para que os governos interessados adotem medidas para assegurar que a ajuda humanitária chegue às vítimas do conflito. 3.5.3 A comunidade internacional tem respondido com esse novo tipo de operação que visa escoltar ou transportar ajuda humanitária e estar em condições de protegê-la, se atacada. Nessas situações de hostilidade continuada, as forças da ONU se vêem envolvidas em confrontação armada, demonstrando as limitações das OMP, em face da determinação de uma das partes em continuar a guerra. As dificuldades sem precedentes surgidas na operação na ex-Iugoslávia e, em menor grau, na Somália, ilustraram esse problema.

A respeito das atividades já imaginadas que podem ser aplicadas nas operações multidimensionais de paz, o *Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations* (ONU, 2003), traz as seguintes³⁶:

Depending on their mandate, multidimensional peacekeeping operations (also referred to as peace operations) may be required to:

- Assist in implementing a comprehensive peace agreement;
- Monitor a ceasefire or cessation of hostilities to allow space for political negotiations and a peaceful settlement of disputes;
- Provide a secure environment encouraging a return to normal civilian life;
- Prevent the outbreak or spillover of conflict across borders;
- Lead states or territories through a transition to stable government based on democratic principles, good governance and economic development; and
- Administer a territory for a transitional period, thereby carrying out all the functions that are normally the responsibility of a government.

While military personnel remain vital to most operations, civilians have taken on a growing number of responsibilities, which can include:

- Helping former opponents implement complex peace agreements by liaising with a range of political and civil society actors;
- Supporting the delivery of humanitarian assistance;
- Assisting with the disarmament, demobilization and reintegration (DDR) of former combatants;
- Supervising and conducting elections;
- Strengthening the rule of law, including assistance with judicial reform and training of civilian police;
- Promoting respect for human rights and investigating alleged violations;
- Assisting with post-conflict recovery and rehabilitation; and
- Setting up a transitional administration of a territory as it moves towards independence.

Fontoura, citado por Correa (2009: 69-70), elaborou o seguinte quadro comparativo entre o que denominou “Operações Clássicas” e “Operações Multidisciplinares”:

Tabela 1 – Quadro comparativo entre Operações Clássicas e Multidisciplinares³⁷

Operações Clássicas	Operações Multidisciplinares
Atuam em conflitos interestatais. São iniciadas após a cessação de hostilidades, mas antes da celebração de um acordo de paz final. Um dos seus objetivos é, justamente, criar condições para a celebração de um acordo de paz final.	Atuam em conflitos intra-estatais. São iniciadas depois de as partes terem alcançado um acordo de paz e um dos objetivos principais é justamente monitorar a implementação do acordo celebrado.

³⁶ ONU, 2003, p. 11.

³⁷ FONTOURA, 1999, p. 66.

Suas atividades envolvem, sobretudo, tarefas militares como supervisionar cessar-fogos, tréguas e armistícios, observar separação de forças tampão, bem como controlar fronteiras para inibir infiltrações em áreas geograficamente circunscritas	Suas atividades, que procuram repercutir nas causas do conflito, incorporam tarefas militares além de outras de cunho civil e humanitário com irradiação de todo o território de um país. Além das funções tradicionais, seus representantes tem sido chamado a desempenhar tarefas novas e mais complexas como a desmobilização de forças, recolhimento e destruição de armamentos, reintegração de ex- combatentes à vida civil, concepção e execução de programas de remoção de minas, auxílio para o retorno de refugiados e deslocados internos, fornecimento de ajuda humanitária, treinamento de novas forças policiais, supervisão do respeito aos direitos humanos, apoio a implementação de reformas constitucionais, judiciais e eleitorais e auxílio a retomada das atividades econômicas e a reconstrução nacional, incluindo a reparação física do país anfitrião.
Sua composição é predominantemente militar	A composição é variada: civis, policiais e militares. Os efetivos militares viabilizam o desdobramento dos componentes não-militares, proporcionando um ambiente seguro, enquanto civis e militares atuam no processo de pacificação política e de reconciliação nacional.
O mandato é raramente modificado e objetiva preservar a paz, enquanto outros instrumentos são empregados para resolver as disputas subjacentes.	O mandato sofre ajustes ao longo de sua implementação e visa ajudar as partes a executar um acordo político destinado a superar o conflito. Não se trata de evitar meramente o agravamento da disputa, mas de implementar metas de mais longo prazo.
Atores claramente identificáveis: ONU, partes em conflitos (em geral dois países) e países que contribuem com pessoal	Atores atomizados: entre outros, ONU, agências especializadas, fundos de programas das Nações Unidas, partes em conflitos, países contribuintes, ONGs, demais organismos internacionais ou regionais e mídias. Nessa situação, as partes em conflito nem sempre são identificáveis, podendo envolver, por vezes, milícias, guerrilhas, tribos e clãs, sem mencionar os problemas de banditismo que afetam o pessoal das Nações Unidas.

Nem mesmo o quadro acima consegue expor características que se apliquem a todas as situações no que o autor chamou de “Operações Multidisciplinares”.

Foi citado que as “Operações Multidisciplinares” têm seu início “depois de as partes terem alcançado um acordo de paz e um dos objetivos principais é justamente monitorar a implementação do acordo celebrado”. Se interpretarmos que as ações “multidisciplinares”, ou como preferimos chamar, que a multidimensionalidade só começa a se verificar depois que se alcança um acordo de paz, estaremos reduzindo de forma injustificada o momento de aplicação de ações

não militares. Mais adequado seria dizer que *as ações multidisciplinares ou multidimensionais têm início quando entre as partes houver a construção do consenso mínimo necessário para criar ambiente seguro e produtivo para a implementação das atividades multidimensionais.*

A respeito da divisão de momentos e ações dentro de uma missão de paz numa sucessão de eventos, o DPKO reconhece que não há linhas divisórias bem definidas, afirmando o seguinte³⁸:

The boundaries between conflict prevention, peacemaking, peacekeeping, peacebuilding and peace enforcement have become increasingly blurred, as seen in Figure 1. Peace operations are rarely limited to one type of activity, whether United Nations-led or conducted by non-United Nations actors.

Segue abaixo a figura citada, que representa a inexistência de momentos dentro de uma missão de paz, e como as ações nela implementadas se interpenetram:

Figure 1 Linkages and Grey Areas

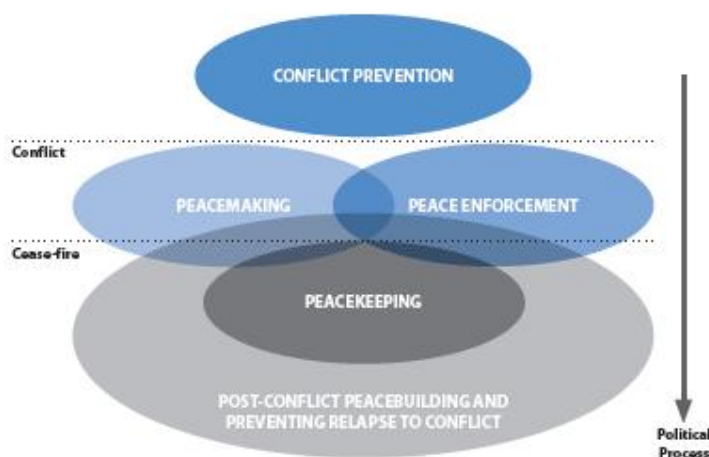


Figura 5 – Sequência de momentos dentro de uma missão de paz³⁹.

Como os fatos são muito mais pródigos que a teoria, cite-se por exemplo o caso da MINUSTAH, em que não há a busca por um acordo de paz, mas a busca da

³⁸ ONU, 2008a, p. 18-19.

³⁹ *Idem*, p. 19.

estabilização do país e do desenvolvimento de infraestrutura e da operacionalização das ações de Estado, dos serviços públicos.

Ao mesmo tempo em que ainda são necessárias ações de *peacemaking* e *peacekeeping*, e que se admitem a organização de patrulhas pelos contingentes militares, em típicas ações de *peace enforcement*, a MINUSTAH implementa ações que abrangem a escolarização e alfabetização dos haitianos, construção de prédios públicos, atendimento de saúde, infraestrutura de transportes com pavimentação de ruas, policiamento e treinamento de policiais locais, oportuniza a entrada de Organizações Não Governamentais (ONG) e Organizações Não Governamentais Internacionais (ONGI) no país, para desenvolverem as atividades que se propõem, etc. Oportuniza a ação de outras agências e programas da ONU, conforme se prevê no *Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations* (ONU, 2003)⁴⁰:

Peacekeeping missions are not the UN's only presence in conflict zones. Field staff of UN entities, among them the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), the World Food Programme (WFP), the United Nations Children's Fund (UNICEF), the Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), the United Nations Development Programme (UNDP), and the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), often work closely with peacekeepers. In addition, peacekeepers have been called upon to support the activities of non-governmental and other organizations engaged in providing humanitarian assistance to victims of conflicts. In many mission areas, a Special Representative of the Secretary-General (SRSG) provides, in addition to his or her other responsibilities, overall coordination for the UN funds and programmes working in the mission area.

O DPKO da ONU elenca no manual *United Nations Peacekeeping Operations Principles and Guidelines*, como atividades centrais em operações de paz multidimensionais, e como indicadores para se aferir o sucesso da missão: a infraestrutura, índice de emprego, aspectos econômicos, governabilidade, processo eleitoral, segurança, desmobilização, desarmamento e reintegração dos ex-combatentes da vida civil, obediência aos Direitos Humanos e ao Estado de Direito – o que inclui estruturação das instituições de polícia e judiciária –, sempre com a previsão da incursão de outras agências, fundos ou programas da ONU, ONG's e

⁴⁰ ONU, 2003, p. 11.

ONGI's, conforme a possibilidade tática na progressão da missão, considerando três momentos distintos apenas para efeitos didáticos: um inicial em que se prioriza a necessidade de estabilização; um posterior em que se busca a consolidação da situação de paz, e ao final a sequência das atividades de recuperação e desenvolvimento do Estado e suas instituições.

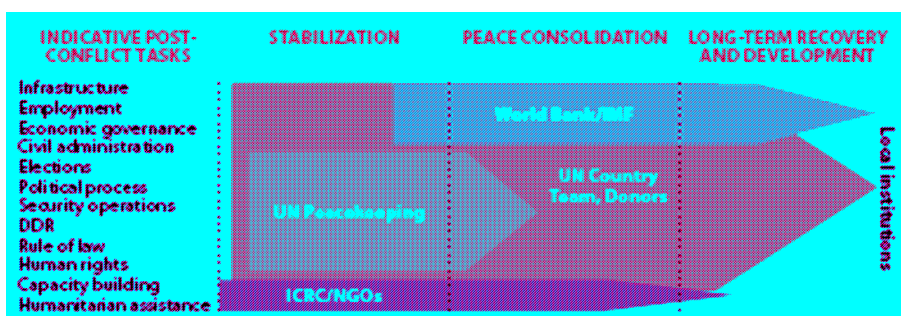


Figura 6 – Sequência de atividades dentro de uma missão de paz⁴¹.

O *Handbook on UN Multidimensional Peacekeeping Operations* (ONU, 2003), apresenta o seguinte sumário:

- Introduction
- I: The Special Representative of the Secretary-General
- II: Political Affairs
- III: Civil Affairs
- IV: Public Information
- V: Military
- VI: Mine Action Assistance
- VII: Police, Judiciary and Corrections Aspects of Rule of Law
- VIII: Human Rights
- IX: Gender Mainstreaming
- X: Administration and Support
- XI: Security and Safety of Staff
- XII: Electoral Assistance
- XIII: Humanitarian Assistance
- XIV: Refugees and Internally Displaced Persons
- XV: The World Bank in Post-Conflict Reconstruction
- XVI: Recovery, Development and Sustainable Peace

⁴¹ ONU, 2008, p. 23.

O sumário acima pode ser tomado como um eloquente temário de ações a serem implementadas em uma missão de paz que tem por escopo a multidimensionalidade de objetivos e ações.

O DPKO⁴² conclui afirmando que o escopo de uma missão de paz cresceu dramaticamente, podendo mobilizar meios para promover a resolução do conflito, ajudando a aliviar o sofrimento das pessoas afetadas pela guerra, dando assistência na reconstrução de sua sociedade no período pós-conflito. Reconhece que as operações multidimensionais não podem ser empregadas indiscriminadamente para todo tipo de conflito, pois não são formas de ação aplicáveis em qualquer situação, devendo ser estudadas as variantes e elaborados os mandatos e selecionar os meios adequados a fazer frente às realidades políticas, regionais e quaisquer outras que envolvam o contexto, como as aspirações da população. Somente desta maneira as operações multidimensionais de paz poderão servir como ferramenta eficiente para atender à finalidade a que se destina.

⁴² Texto original: *More than half a century after the establishment of the first UN field operation in 1948, the size and scope of UN peacekeeping operations has expanded dramatically. The UN can bring unique skills and resources to bear on conflicts that are ready for resolution, thus helping to alleviate the suffering of people affected by war and assisting them in the reconstruction of their post-conflict societies. Multidimensional peacekeeping cannot be rolled out at will, however, and there is no "one-size-fits-all" model. To succeed, peacekeeping operations must have clear mandates and adequate resources and must be tailored to fit the political, regional and other realities of the country or territory in question. Most important, they must respond to the desires and aspirations of the local population. Only then do multidimensional peacekeeping operations serve as a truly effective tool as the UN strives for a world at peace, the goal envisioned at its creation 58 years ago.* ONU, 2003, p. 7.

4. A MINUSTAH E SEUS ASPECTOS MULTIDIMENSIONAIS

Tendo já exposto os pressupostos para análise de uma missão de paz enquanto uma missão multidimensional, neste capítulo será tratada especificamente a MINUSTAH, evidenciando seus aspectos multidimensionais.

A MINUSTAH está estruturada da seguinte forma⁴³:

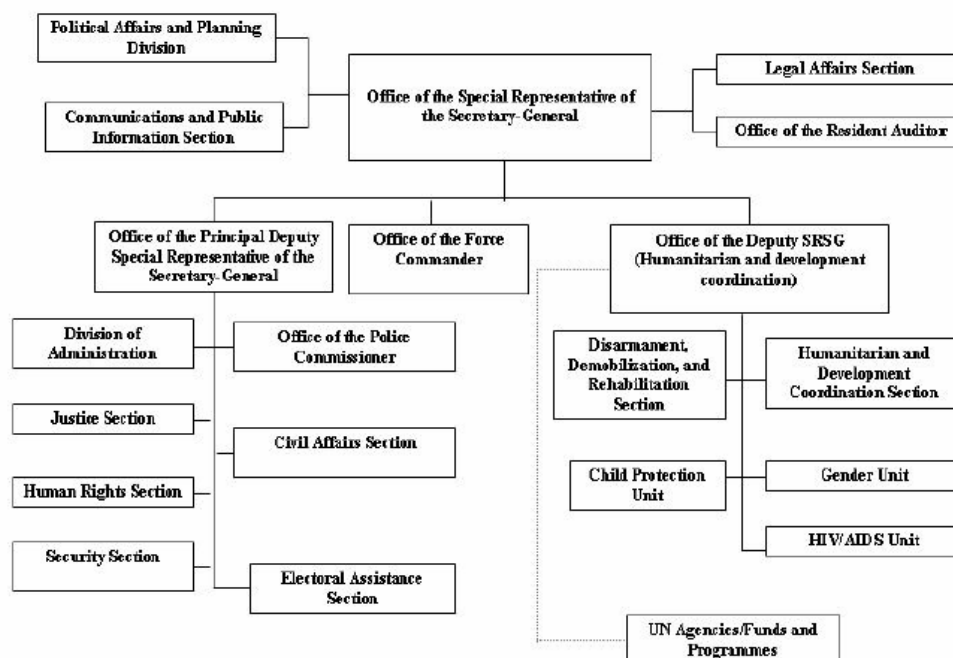


Figura 7 – Organograma da MINUSTAH.

Inicialmente pode-se visualizar no organograma acima que a estrutura com atribuições eminentemente afetas à dimensão militar é o “*Office of the Force Commander*”. Em menor grau, e não necessariamente sob a coordenação e execução de militares, a “*Security Section*”. A “*Disarmament, Demobilization and Rehabilitation Section*” pode contar com a ajuda militar.

⁴³ ONU, 2004, p. 56.

A Resolução do Conselho de Segurança da ONU número 1542 de 2004 (Res. CSNU 1542/2004), reproduzida nas “Normas Para os Países Contribuintes com Tropas Empregarem suas Unidades Militares na Missão da ONU para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH)” do DPKO da ONU (2004), expõe nas premissas do estabelecimento do mandato (itens 1 a 6), o caráter multidimensional da MINUSTAH, ao se prever a permanência das atividades do Fundo Monetário Internacional, a necessidade do apoio da MINUSTAH para as atividades do FMI, a previsão de contingentes civis e militares, a coordenação com as atividades das agências, fundos e programas da ONU no Haiti, etc.

Ao estabelecer o mandato da MINUSTAH, a Res. CSNU 1542/2004 reza no item 7, subitem I, letras “a” a “f”, na primeira seção das atribuições do mandato da MINUSTAH, sob a rubrica de “*Secure and Stable Environment*”, ao lado de ações eminentemente militares, de provisão de segurança, ações de cooperação visando à reestruturação do Estado, o fortalecimento institucional da polícia nacional e da guarda costeira, bem como o restabelecimento do sistema correcional, programas de desmobilização, desarmamento e reintegração com atenção especial a crianças e mulheres.

Apesar de ser desnecessário fundamentar o mandato de uma missão em um capítulo específico da Carta da ONU, o Conselho de Segurança fez constar que o mandato da MINUSTAH fundamenta-se no Capítulo VII. Aliás, basear-se explicitamente no Capítulo VI ou VII pode gerar efeitos indesejados no cumprimento do mandato, conforme orientação do próprio DPKO⁴⁴:

⁴⁴ No texto original: *United Nations peacekeeping operations have traditionally been associated with Chapter VI of the Charter. However, the Security Council need not refer to a specific Chapter of the Charter when passing a resolution authorizing the deployment of a United Nations peacekeeping operation and has never invoked Chapter VI. In recent years, the Security Council has adopted the practice of invoking Chapter VII of the Charter when authorizing the deployment of United Nations peacekeeping operations into volatile postconflict settings where the State is unable to maintain security and public order. The Security Council's invocation of Chapter VII in these situations, in addition to denoting the legal basis for its action, can also be seen as a statement of firm political resolve and a means of reminding the parties to a conflict and the wider United Nations membership of their obligation to give effect to Security Council decisions. Linking United Nations peacekeeping with a particular Chapter of the Charter can be misleading for the purposes of operational planning, training and mandate implementation. In assessing the nature of each peacekeeping operation and the capabilities needed to support it, TCCs [Troops Contributing Countries] and PCCs [Police Contributing Countries] should be guided by the tasks assigned by the Security Council mandate, the concept of operations and accompanying mission Rules of Engagement*

Em continuidade ao estudo do mandato da MINUSTAH previsto na Res. CSNU 1542/2004, no subitem II do item 7, tem-se o caráter multidimensional da MINUSTAH com a previsão de ações de assistência à estabilização na dimensão política, com ênfase no apoio aos processos eleitorais, democratização e reconciliação das partes.

Estão previstas no item 7 subitem III, e itens 8 e 9 da mesma Resolução as atividades de promoção dos Direitos Humanos, bem como atividades preventivas, investigativas e repressivas de suas violações. Há ainda a preocupação com a reintegração dos desterrados e refugiados, assistência e assessoria ao governo, associação e coordenação com outros parceiros para a consecução de seus objetivos, desenvolvimento e reforma institucional – com ênfase no judiciário.

As “Normas Para os Países Contribuintes com Tropas Empregarem suas Unidades Militares na Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH)” do DPKO da ONU, publicado em 2004, estabelecem o seguinte:

OS OBJETIVOS DA MINUSTAH

37. Os objetivos de MINUSTAH deduzidos de seu mandato são:

- Apoiar o processo constitucional e político do Haiti e manter um ambiente seguro e estável;
- Ajudar o Governo Transitório a monitorar e reformar a Polícia Nacional Haitiana, com policiamento nos padrões democráticos;
- Ajudar a Polícia Nacional Haitiana com um compreensível e sustentável programa de DDR para todos os grupos armados;
- Prover apoio às eleições de municipais, parlamentares e presidencial;
- Promover e proteger direitos humanos.

38. A Missão será multidimensional e ajudará o Haiti a dirigir uma gama complexa de assuntos de uma maneira sustentável, para alcançar a paz e estabilidade, construir e fortalecer o funcionamento das instituições democráticas, apoiar o estabelecimento da lei e promover os desenvolvimentos social e econômico. A Missão administrará estas atividades em cooperação íntima e em coordenação com autoridades locais, regionais e nacionais haitianas, como também da sociedade civil.

Como se não bastasse expor todos os objetivos da missão, que perpassam várias dimensões de atuação, prevê-se de forma explícita a multidimensionalidade conferida à MINUSTAH.

Dentre as atividades multidimensionais desempenhadas no âmbito da MINUSTAH (sem citar as ações tipicamente militares constantes e a pacificação de *Cité-Soleil*) destacamos os seguintes projetos brasileiros concluídos no Haiti⁴⁵, e projetos estadunidenses efetivados durante a MINUSTAH⁴⁶ (maiores detalhes, vide Anexos I, II e III):

01. Transferência de tecnologia em sistemas de produção e processamento de caju para o Haiti;
02. Coleta de dejetos sólidos com vistas à consolidação do processo de redução da violência armada em Carrefour Feuilles – Fase II;
03. Erradicação e prevenção das piores formas de trabalho infantil no Haiti;
04. Aprimoramento do Programa Haitiano de Imunizações;
05. Manejo e Reconstituição da Cobertura Vegetal da Bacia do Mapou, Haiti;
06. Combate a violência contra as mulheres no Haiti;
07. Promoção da sustentabilidade da produção de hortaliças na região de Kenscoff, Haiti;
08. Apoio à Organização das Eleições Locais e Legislativas no Haiti;
09. Desenvolvimento da Cultura da Mandioca no Haiti (Fase I);
10. Haiti Building Institutional Capacity and Strengthening Provision of School Feeding Program (Merenda Escolar) - FASE I e II;
11. Construção de Cisternas Familiares e Validação Social de Cultivares de Hortaliças no Haiti;
12. Estratégia de Gestão de Resíduos Sólidos no Haiti;
13. Capacitação Técnica em Defesa Civil;

⁴⁵ CORREA, 2009, p. 100.

⁴⁶ *Idem*, p. 108.

14. Missão de prospecção e capacitação de técnicos haitianos à Reunião da Comunidade Sul-Americana de Nações sobre Biocombustíveis na Perspectiva Sócio-Ambiental;
15. Capacitação de Técnicos haitianos em construção de cisternas na Embrapa Semi-Árido;
16. Capacitação em Software Livre e Instalação de Tele-centro Comunitário;
17. Reciclagem Operacional para Bombeiros em Contra-Incêndio e Salvamento em Aeródromos;
18. Missão de prospecção ao Haiti na Área de Infra-estrutura Aeroportuária; Apoio ao Instituto Nacional de Formação Profissional do Haiti;
19. More Employment and Sustainable Livelihoods;
20. Increased Access to Quality Social Services;
21. Improved Rule of Law and Responsive Governance.

Correa⁴⁷ lembra que a partir da crise de 2004, a reconstrução do Haiti começou com a confecção de um “inventário”, o chamado “Quadro de Cooperação Interina” (ICF), que foi financiado pelas Nações Unidas, Banco Mundial, Comissão Européia e Banco Interamericano de Desenvolvimento. O objetivo deste trabalho foi expor os eixos estratégicos para reconstrução a haitiana de forma a orientar a ação internacional.

O autor escreve que o ICF foi elaborado em julho de 2004 após uma reunião em Porto Príncipe, que contou com a presença de duzentos e cinquenta especialistas haitianos e internacionais. Nesta reunião foram destacados quatro grandes eixos estratégicos e os custos estimados da ação para o biênio 2004-2006, que foram por ele assim dispostos:

Fortalecimento da Governança Política e Promoção do Diálogo Nacional

⁴⁷ CORREA, 2009, p. 57-58.

- Segurança, polícia e desmobilização, desarmamento e reintegração
- Justiça, instituições penitenciárias e direitos humanos
- Processo eleitoral
- Diálogo nacional

Fortalecimento da Governança Econômica e Desenvolvimento Institucional

- Governança econômica
- Fortalecimento institucional
- Desenvolvimento regional, urbano e local e descentralização

Promoção da Recuperação Econômica

- Estabilidade macroeconômica
- Eletricidade
- Desenvolvimento do setor privado e de pequenas e médias empresas
- Rápida criação de empregos e micro-finanças
- Agricultura
- Estradas e transportes
- Proteção ambiental

Melhoramento do Acesso aos Serviços Básicos

- Ajuda humanitária de emergência e reabilitação pós-desastre
- Água e saneamento
- Saúde e nutrição
- Educação, juventude e esportes
- Cultura, imprensa e comunicações

- Segurança alimentar
- Urbanização de favelas
- Manejo de resíduos sólidos
- Redes de segurança e proteção social

CONCLUSÃO

Conforme exposto na introdução, as missões de paz da ONU têm sido alvo do julgamento de pesquisadores, que a respeito delas tecem as mais variadas críticas. Desde sua legitimidade até a eficácia de seus resultados são objeto de estudos que procuram identificar interesses subjacentes aos explicitados nos mandatos das missões, procuram questionar os métodos de pacificação, erigem argumentos favoráveis e contrários à participação de dado país enquanto contribuinte com tropas, etc. Assim também ocorre a respeito da MINUSTAH.

Este estudo se manteve à distância de tais argumentos e discussões acadêmicas por serem irrelevantes ao objeto proposto.

A análise da multidimensionalidade das missões de paz da ONU e dos aspectos multidimensionais da MINUSTAH alinhavadas neste trabalho não objetivam criar a massa crítica acerca da problematização desta situação de fato; vale dizer, o estudo até aqui desenvolvido não tem o propósito de criticar ou avaliar a multidimensionalidade das missões de paz da ONU, mas simplesmente de expor o que significa este termo, de tentar mensurar o alcance de tal multidimensionalidade, compreender sua origem e vislumbrar prováveis desdobramentos.

Pelo breve estudo do histórico das missões de paz da ONU e dos novos paradigmas que foram enfrentados a partir do final da Guerra Fria pode-se concluir que o conflito armado, enquanto opção política para se obter uma pretensão ou uma aspiração qualquer, desde há muito deixou de ser atividade estatal que poderia, em tese, sofrer as regulações do Direito de Genebra.

Durante o último decênio do século XX a postura da ONU frente aos novos desafios – materializada nos artigos “*An Agenda for Peace*” (1992) e “*Supplement to an Agenda for Peace*” (1995) – e o desenvolvimento de instrumentos de controle e solução de conflitos *intra et inter* Estados – que incluem diplomacia preventiva, reforço das ações de “*peacemaking*” e “*peacekeeping*”, “*peacebuilding*” pós-conflito, desarmamento, sanções, ações com uso da força – trouxeram para a ONU o apoio internacional necessário para as iniciativas tomadas pelo CSNU.

Tal apoio, que se reflete no aumento no número de intervenções e operações da ONU (no lapso de 6 anos – 1987 a 1993 – houve aumento de aproximadamente 760% das tropas mobilizadas, e aumento de 100% do número total de missões lançadas nos 43 anos anteriores) pode ser expresso pelo vocábulo “legitimidade”.

Aqui não se trata de uma legitimidade formal, ou legitimidade jurídica, que é instituto do âmbito do Direito Internacional e que se perfaz no caso de lançamento de uma missão de paz pelo CSNU pelo simples fato de haver a previsão na Carta das Nações Unidas, adesões em quantidade suficiente, e personalidade jurídica de direito público internacional. A legitimidade que aqui é reconhecida e aumentada é a que se poderia chamar legitimidade material ou legitimidade de fato, o apoio efetivo e tácito dos países participantes às decisões e ações do CSNU.

O estudo dos princípios para a condução de uma missão de paz da ONU contribui para se fazer o corte epistemológico necessário, reconhecendo à matéria a sua singularidade e estabelecendo as premissas para qualquer análise acerca de quaisquer dos aspectos das missões de paz da ONU que forem submetidos a estudo.

Como qualquer ramo da ciência, as Ciências Militares têm seus princípios próprios, e o estudo do capítulo dedicado aos princípios faz concluir que os “princípios orientadores das operações militares em uma situação de guerra”⁴⁸ são aplicáveis no âmbito das missões de paz na medida de sua expressão armada, de sua dimensão militar propriamente dita, conforme se apresente a situação fática no teatro de operações.

Da visualização da existência de princípios para a promoção do consenso e princípios gerais das missões de paz pode-se concluir que a multidimensionalidade

⁴⁸ CAPÍTULO IV, OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DE PAZ, Seção 1, Generalidades: Deve-se ter sempre em mente que nas OMP [Operações de Manutenção da Paz] as Forças participantes, ao invés de estarem direcionadas para ações de combate, estarão empenhadas em outro tipo de tarefa, para a qual exige-se uma postura imparcial para o sucesso da missão, não reconhecendo as partes envolvidas como inimigas mas sim como entidades interessadas na busca da paz. Entretanto, não pode ser descartada a hipótese de o conflito vir a sofrer escalada, obrigando essa força a entrar em combate. **Assim, o planejador da participação em uma operação de paz deve levar sempre em consideração os princípios orientadores das operações militares em uma situação de guerra** (grifo nosso). BRASIL, 2001.

em missões de paz encontra-se delineada, se não expressamente prevista, em âmbito principiológico.

O **Princípio do Uso Mínimo da Força** não tem a mesma conotação humanitária do que é aplicado em situação de guerra. Nos conflitos armados há a proibição do uso de armas e métodos de guerra de natureza tal que venham a causar perdas desnecessárias ou sofrimento excessivo⁴⁹. Nas missões de paz a preocupação é em se minimizar a perda do consenso, de se evitar o acirramento dos ânimos em virtude de alguma atitude da força de paz. No âmbito de uma missão de paz há a preocupação com outros aspectos, outras dimensões, que não somente a dimensão militar, que faz com que o planejamento militar e a condução da missão no aspecto do emprego da força leve em consideração a repercussão negativa de uma ação que, sob a ótica estritamente da estratégia militar, poderia ser considerada uma vitória.

O **Princípio da Imparcialidade** aplicado, em consonância com o **Princípio da Transparência**, é o que reforçará o **Princípio da Legitimidade e Credibilidade**, não só da presença estrangeira no teatro de operações, mas em todas as ações que se deseja que sejam desenvolvidas em apoio à construção da paz. O sucesso da implementação das ações humanitárias, de fomento à economia, de integração social, de reconstrução institucional dependem da manutenção de altos níveis de legitimidade e credibilidade.

O **Princípio da Objetividade** é o que fundamenta a oportunidade de se declarar, no mandato de uma missão de paz, que ela terá o caráter multidimensional, pois para se definir o objetivo da missão com a precisão e clareza necessárias, a expressa menção de que a missão a ser desencadeada terá caráter multidimensional aparece com importância, obedece ao Princípio da Transparência, embasa a Legitimidade.

O **Princípio da Unidade de Esforços** deixa de forma mais clara que qualquer outro princípio elencado neste trabalho que a multidimensionalidade está prevista, ou ao menos delineada, em âmbito principiológico. Este princípio trata especificamente da interação entre componentes militares e agências não-militares,

⁴⁹ COMITÉ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA, 1983, p. 7.

demonstrando que as dimensões militar e quaisquer outras que forem envolvidas – e serão envolvidas – devem dialogar de forma a somar esforços.

Ao se tratar do **Princípio da Perseverança** foi mencionado que em operações multidimensionais as atividades militares são apenas uma parte da missão, e em consequência disso os comandantes militares devem planejar as operações considerando as necessidades de outras agências civis ou outras agências da ONU, pois pode ocorrer que estes estejam no teatro de operações antes do contingente militar e que permaneçam por muito tempo depois deles partirem, devendo as ações militares ser avaliadas em relação aos objetivos políticos e estratégicos de longo prazo .

O **Princípio da Segurança**, que se refere a atividade eminentemente da dimensão militar, estabelece que a missão deve ser planejada e conduzida de forma a prover segurança aos civis envolvidos na operação. Os civis envolvidos desempenharão atividades em dimensões que não correspondem à dimensão militar da missão. É mais um princípio geral de condução de missões de paz que existe em atenção à multidimensionalidade da missão.

O estudo das classificações das missões de paz contribui neste trabalho possibilitando a conclusão de que a divisão clara e intransponível entre Operações de Paz ditas Clássicas e Operações de Paz Multidimensionais pode ser interpretado mais como um recurso didático-pedagógico que como leitura da realidade.

Como exemplificação, a Tabela 1⁵⁰ traz as seguintes informações acerca das Operações Clássicas:

Atuam em conflitos interestatais. São iniciadas após a cessação de hostilidades, mas antes da celebração de um acordo de paz final. Um dos seus objetivos é, justamente, criar condições para a celebração de um acordo de paz final.

Atuam em conflitos interestatais por motivos circunstanciais, não por escolha da ONU. Caso à época houvesse a casuística que se verificou ao final da Guerra Fria talvez tivéssemos a introdução da multidimensionalidade muito antes.

⁵⁰ FONTOURA, 1999, p. 66.

Não se pode dizer que são iniciados após a cessação de hostilidades, pois por vezes as operações de interposição são mesmo a causa da cessação das hostilidades.

Suas atividades envolvem, sobretudo, tarefas militares como supervisionar cessar-fogos, tréguas e armistícios, observar separação de forças tampão, bem como controlar fronteiras para inibir infiltrações em áreas geograficamente circunscritas

A própria inclusão do termo “sobretudo” mitiga a “unidimensionalidade” da operação, apesar de reforçar o grande peso da dimensão militar. Vale lembrar aqui, inclusive, a afirmação de Dag Hammarskjöld (Secretário-Geral da ONU, 1953 – 1961), citada por Escoto (2009, p.120), de que *“peacekeeping is not a job for soldiers, but they are the only ones who can do it”*. Mesmo se empregando contingentes militares, as ações podem ser militares ou não.

Sua composição é predominantemente militar

O mandato é raramente modificado e objetiva preservar a paz, enquanto outros instrumentos são empregados para resolver as disputas subjacentes.

Atores claramente identificáveis: ONU, partes em conflitos (em geral dois países) e países que contribuem com pessoal

A mesma mitigação se verifica nos termos “predominantemente” e “raramente”. Quanto à clareza de identificação dos atores envolvidos, o autor opõe esta característica das Operações Clássicas à seguinte afirmação que ele aplica às Operações Multidisciplinares:

Atores atomizados: entre outros, ONU, agências especializadas, fundos de programas das Nações Unidas, partes em conflitos, países contribuintes, ONGs, demais organismos internacionais ou regionais e mídias. Nessa situação, as partes em conflito nem sempre são identificáveis, podendo envolver, por vezes, milícias, guerrilhas, tribos e clãs, sem mencionar os problemas de banditismo que afetam o pessoal das Nações Unidas.

As milícias, guerrilhas, tribos, clãs e o banditismo citados estão presentes em todos os locais onde há desordem e caos social, como no caso da guerra clássica entre Estados. A presença de “agências especializadas, fundos de programas das Nações Unidas, partes em conflitos, países contribuintes, ONGs, demais organismos internacionais ou regionais e mídias” realmente dão o caráter multidimensional à operação de paz. Porém, a identificação de atores, em qualquer dos casos, só é clara se tomarmos por base os que estão efetivamente engajados no combate e os que contribuem de forma ostensiva na operação de paz.

A categorização entre Operações de Paz Clássicas e Operações de Paz Multidimensionais tem valor quando inserido numa análise temporal, para se fazer uma comparação entre as missões de paz do passado e as atuais, não para se estudar se missões presentes são multidimensionais ou “unidimensionais”, pois as noções de segurança e de paz evoluíram de tal forma que tornaram necessária a multidimensionalidade em missões de paz, quaisquer que sejam estas. A demonstração dos momentos, da sucessão de ações em uma missão de paz conforme se verificar a redução das hostilidades⁵¹ faz concluir que qualquer operação de paz deverá ter uma fase “pós-conflito” na qual as dimensões não-militares aparecerão com maior ênfase.

O pós-conflito é uma fase inserida no contexto da operação de paz, não e trabalho realizado depois desta concluída. É fase final de *peacebuilding*, e significa a maior parcela do *nationbuilding*, e presta-se à função de diplomacia preventiva de conflitos futuros.

Por fim foram trazidos dados para o estudo específico dos aspectos multidimensionais da MINUSTAH.

As análises às quais a MINUSTAH é submetida perpassam muito mais fatores que apenas o fator “segurança”. A viabilidade, a sustentabilidade, os resultados da missão, mesmo a justificativa para sua existência não considera apenas os índices de segurança no Haiti.

A Missão das Nações Unidas para Estabilização no Haiti é submetida ao crivo de tantos analistas quantos se propõem a estudá-la sob os mais diversos

⁵¹ Vide figuras 5 e 6.

aspectos, quais sejam o das liberdades civis, da estabilidade política, da participação popular nos processos políticos, do crescimento econômico, da evolução do PIB, das transformações sociais, da condução dos processos eleitorais, etc.

Só é possível e aceitável que se estudem os efeitos de uma ação sobre certos aspectos se for possível que se assuma que tal ação tenha influência sobre as condicionantes que fazem variar os resultados, qualquer que seja o aspecto sob análise. Isso significa dizer que só é possível e aceitável que se estudem os efeitos econômicos da MINUSTAH assumindo-se que esta missão de paz influencia os resultados do Haiti em seu aspecto econômico. O mesmo se aplica a qualquer outro escopo de estudo.

Nesse jaez, a multidimensionalidade de uma missão de paz não chega a ser exatamente uma opção da ONU. O que se conclui é que assumir o caráter multidimensional de uma missão de paz é assumir a grande interpenetração dos efeitos das missões de paz. Ainda sob este foco restrito, poder-se-ia dizer que as missões de primeira geração, ou como já chamado neste trabalho, as missões de paz conduzidas pelo modo tradicional, ainda que não sejam assumidamente multidimensionais, compreendem ações multidimensionais – ainda que em menor escala se comparado às atividades eminentemente militares – e geram efeitos multidimensionais.

O que importa em conferir o caráter multidimensional às missões de paz da ONU é reconhecer que a estabilização e a pacificação entre povos, ou até mesmo entre Estados, extrapola os limites da segurança, vai além do longo período de convivência pacífica – esta entendida como ausência de estado de beligerância.

A situação enfrentada pelo Haiti é singular, mas a aplicação de ações multidimensionais não tem caráter de singularidade, mas de generalidade.

Em maior ou menor grau houve, e continuará a haver a intervenção multidimensional no escopo de uma missão de paz da ONU.

Tais missões são também reconhecidas pela alcunha de “missões humanitárias”, pois ao lado de atividades militares sempre se encontrará um ambiente de destruição material que necessitará reconstrução; sempre haverá populações afetadas pelos conflitos armados que necessitará assistência humanitária

de toda ordem, envolvendo acolhimento, proteção, retirada da zona de conflito, atendimento médico, alimentação, etc; sempre haverá a situação pós-conflito a ser gerenciada, com o objetivo de trazer a situação ao *status quo ante*; etc.

As missões de paz que não tiverem por finalidade cuidar de todas as fases de cessação das hostilidades, negociação da paz, reconstrução pós-conflito e prevenção de ressurgimento do conflito, não serão missões planejadas segundo os princípios hoje estabelecidos.

Sob a ótica da “segurança humana”, considerando-se todas as variantes envolvidas em *peacekeeping*, *peacebuilding* e *nationbuiding* pós-conflito, não se pode mais considerar uma missão de paz que não contemple em seu planejamento e condução as várias dimensões que tornam os conflitos armados eventos sociais tão recorrentes, tão complexos, de tão difícil solução.

BIBLIOGRAFIA

ARRAES, Virgílio. **Relações Internacionais: o desgaste da nova ordem mundial**. Brasília: Universa, 2008.

BARBOSA, Rui. **Obras Completas de Rui Barbosa**. Cartas de Inglaterra. Lição do Extremo-Oriente. Rio de Janeiro: v. 23, t. 1, 1896, p. 161. Disponível em: <www.casaruibarbosa.gov.br>. Acesso em: 25 ago. 2008

BILAC, Olavo. **A Defesa Nacional**. Rio de Janeiro: Liga da Defesa Nacional, 1917.

BRAGA, Carlos Chagas Vianna. **MINUSTAH's success in improving the security environment in Haiti and the "Brazilian way of peacekeeping"**: a view from the field. Apresentado em: ISA-ABRI Joint International Meeting, 22-24 de Julho de 2009, Rio de Janeiro, Brasil.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Manual de Operações de Paz - MD33-M-01**, 2001.

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. **Normas Fundamentais das Convenções de Genebra e de seus Protocolos Adicionais**. Genebra: CICV, 1983.

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. **Convenções de Genebra de 12 de agosto de 1949**. Genebra: CICV, 1992.

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. **Protocolos adicionais às Convenções de Genebra de 12 de agosto de 1949**. Genebra: CICV, 1998.

CORREA, Paulo Gustavo Pellegrino. **MINUSTAH e Diplomacia Solidária: criação de um novo paradigma nas operações de paz?** 2009. 109 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos/SP, 2009.

ESCOTO, Roberto. **O Impacto das Intervenções da ONU na Construção do Estado e na Democratização do Haiti (1993-1996 e 2004-2008): Uma Análise sob o Enfoque da Segurança Humana**. 2009. 143 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília/DF, 2009.

FONTOURA, P. R. C. **O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz**. Brasília, FUNAG, 1999.

GENTILI, Alberico. **O Direito de Guerra**. Ijuí: Unijuí, 2005.

MARQUES, Helvécio. **Direito Internacional Humanitário: Limitas da guerra**. Rio de Janeiro: ADCOAS, 2004.

MATIJASCIC, Vanessa Braga. **A Primeira Operação de Manutenção de Paz das Nações Unidas no Haiti (1995-1996): dos antecedentes ao cumprimento do mandato**. 2008. 112 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP), São Paulo/SP, 2008.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Direitos Humanos e Conflitos Armados**. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

MEZZANOTTI, Gabriela. **Direito, Guerra e Terror**. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

ONU. Department of Peacekeeping Operations. **Handbook on UN Multidimensional Peacekeeping Operations**. New York: 2003.

ONU. Departamento de Operações de Força de Paz, Serviço de Geração de Força. **Normas Para os Países Contribuintes com Tropas Empregarem suas Unidades Militares na Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH)**. Nova York: 2004.

ONU. Department of Peacekeeping Operations, Department of Field Support. **United Nations Peacekeeping Operations Principles and Guidelines**. New York: 2008.

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. **O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo, a Articulação de um novo Paradigma de Segurança Coletiva**. Brasília: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre de Gusmão; Centro de Estudos Estratégicos, 1998.

PEACE OPERATIONS TRAINING INSTITUTE. **Comandando Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas**. Williamsburg, VA USA, 2008.

PEACE OPERATIONS TRAINING INSTITUTE. **Principles for the Conduct of Peace Support Operations (PSO)**. Williamsburg, VA USA, 2008.

SANTOS, Norma Breda dos. Dez Anos no Deserto: A Participação Brasileira na Primeira Missão de Paz das Nações Unidas. In: DUPAS, G.; VIGEVANI, T. (Org.). **Israel/Palestina: a construção da paz vista de uma perspectiva global**. 1 ed. São Paulo: UNESP, 2002, v. 1, p. 265-285.

SANTOS, N.B.; RUSSO, C. **Diplomacia e Força: a Participação Brasileira em Operações de Paz das Nações Unidas**. Universidade de Brasília.

SEITENFUS, Ricardo. **De Suez ao Haiti: a participação brasileira nas Operações de Paz**. (s.l. s.d.).

SWINARSKI, Christophe. **Introdução ao Direito Internacional Humanitário**. Brasília: CICV, 1993.

SWINARSKI, Christophe. **Competências e funções do comitê internacional da cruz vermelha (CICV) como órgão da ação internacional humanitária**. Brasília: CICV, 1996.

ANEXO 1

PROJETOS BRASILEIROS CONCLUÍDOS NO HAITI

Identificação do Projeto	01. Transferência de tecnologia em sistemas de produção e processamento de caju para o Haiti	
Instituições Executoras	Brasil	Empresa Brasileira de Agropecuária (EMBRAPA)
	Outras	Ministério da Agricultura, dos Recursos Naturais e do Desenvolvimento Rural (MARANDR)
Valor da contrapartida	ABC: US\$147.340,00; EMBRAPA: US\$ 38.600,00 Total: US\$ 185.940,00	
Objetivos	Desenvolver ações de transferência de tecnologias, com vistas a viabilizar o desenvolvimento sustentável da cultura do caju no Haiti, como meio de melhorar a renda dos pequenos produtores, com ênfase na produção, processamento e usos alternativos do caju.	
Observações	Em fase de conclusão. A mini-fábrica de processamento de caju já se encontra na Cooperativa de Grande Rivière du Nord. Aguarda-se a conclusão da reforma do galpão para o envio de missão técnica da Embrapa e da metalúrgica Incomap para a instalação definitiva das máquinas e a realização das sessões de capacitação em cultura e processamento de caju.	

Identificação do Projeto	02. Coleta de dejetos sólidos com vistas à consolidação do processo de redução da violência armada em Carrefour Feuilles – Fase II Parceiro externo: Fundo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS)	
Instituições Executoras	Brasil	Governo brasileiro
	Outras	Ministério dos Trabalhos Públicos e Prefeitura de Porto Príncipe
Valor da contrapartida	Total : US\$ 1.165.300,00 (Fundo IBAS)	
Objetivos	Fortalecer a paz no Haiti pelo oferecimento de alternativas e oportunidades de desenvolvimento sustentável.	
Observações	MULTILATERAL. A implantação de pontos de coleta de lixo e as atividades de mobilização e educação já foram consideradas experiências exitosas, que poderão ser replicadas no restante do país. O Projeto está na sua segunda etapa de execução, que já alcançou a implantação de pontos de coleta de lixo na região e um centro de triagem, inaugurado em dezembro de 2007. A Eng. Eliana Nicolini é a responsável pela transferência de tecnologia brasileira ao Projeto.	

Identificação do Projeto		03. Erradicação e prevenção das piores formas de trabalho infantil no Haiti. Parceiro externo: Organização Internacional do Trabalho (OIT)
Instituições Executoras	Brasil	Ministério do Trabalho e Emprego (convidado pela ABC para contribuir com as atividades técnicas)
	Outras	Ministério dos Assuntos Sociais e do Trabalho
Valor da contrapartida solicitada a ABC		Total: US\$ 289,823.00 (ABC)
Objetivos		Prover 200 crianças em situação de trabalho, de áreas urbanas e rurais selecionadas, de oportunidades educacionais formais e informais; realizar um exercício de prevenção com 600 crianças; e apoiar o Comitê Tripartite Nacional (Governo, Empregados e Empregadores) a identificar necessidades e prioridades para combater o trabalho infantil.
Observações		TRILATERAL.Financiamento do Brasil.A OIT está planejando os meios para a execução local (não há escritório da organização na capital haitiana) e a seleção da área a ser atendida, com participação da Embaixada do Brasil em Porto Príncipe.

Identificação do Projeto		04. Aprimoramento do Programa Haitiano de Imunizações Parceiro externo: Agência Canadense de Desenvolvimento Internacional (ACDI)
Instituições Executoras	Brasil	Ministério da Saúde – Secretaria de Vigilância em Saúde
	Outras	Ministério da Saúde Pública e das Populações (MSPP) Ministério do Planejamento
Valor da contrapartida solicitada a ABC		ABC:US\$ 32.230, Min. Saúde:US\$ 648.750 ACDI:US\$ 1.413.480,00, Total:US\$ 2.094.460,00
Objetivos		Contribuir para o aprimoramento e o fortalecimento do Programa Nacional de Imunizações do Haiti, sua logística e seu gerenciamento. O Governo do Brasil contribui não somente com sua experiência de sucesso em vacinação, mas também com a doação de 1.200.000 doses de vacina contra hepatite B. A ACDI/Haiti complementa essa ação com a aquisição de material de apoio para o Programa Haitiano de Imunizações e outras ações correlatas realizadas no âmbito do programa canadense de cooperação (“guarda-chuva”) de ampliação das ações de vacinação no Haiti que conta com a parceria de diversas organizações, como a OMS e o UNICEF.
Observações		TRILATERAL.A Campanha Haitiana de Vacinação, iniciada em nov/2007, visa a prevenir doenças como o sarampo e a rubéola. O Projeto contribuir com a campanha ao distribuir 10 refrigeradores e energia solar e 10 congeladores à gás. 5 técnicos do Ministério da Saúde já cumpriram missão técnica no Haiti para auxiliar nas atividades de suporte à rede de frio, normas técnicas e sistemas de informação. O Projeto será objeto de revisão para prorrogação de prazo e adequação das atividades técnicas, particularmente no que se refere à implantação dos sistemas de informações, fortalecimento da rede de frio e introdução da hepatite B.

Identificação do Projeto		05. Manejo e Reconstituição da Cobertura Vegetal da Bacia do Mapou, Haiti Parceiro externo: Agência Espanhola de Cooperação Internacional (AECI)
Instituições Executoras	Brasil	Ambiente (MMA) Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ)
	Outras	Recursos Naturais e do Desenvolvimento Rural (MARNDR)
Valor da contrapartida solicitada a ABC		UFRRJ: US\$ 86,250 AECI: US\$ 315,200 Total: US\$644,290
Objetivos		Recuperar as áreas ambientalmente degradadas, formar agentes multiplicadores, promover o desenvolvimento sustentável e melhorar a produção agroflorestal. Sinergia com o Programa Araucária, implementado pela AECI na região sudeste do Haiti.
Observações		TRILATERAL. Uma equipe da UFRRJ esteve no Haiti, em out/nov de 2007, para levantar as condições atuais da Floresta de Pinus e de Mapou e definir, junto com o MARNDR, as espécies a serem utilizadas no processo de reflorestamento. Os materiais e equipamentos acessórios para as atividades de reflorestamento foram adquiridos no Brasil e entregues no Haiti. A capacitação de 10 técnicos haitianos no Brasil deverá ser realizada em julho próximo.

Identificação do Projeto		06. Combate a violência contra as mulheres no Haiti. Parceiros externos: Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA) e OXFAM International
Instituições Executoras	Brasil	Secretaria Especial de Políticas Para as Mulheres – SEPM e Ministério da Saúde
	Outras	Ministério da Condição feminina e dos Direitos da Mulher (MCFDM)
Valor da contrapartida solicitada a ABC		ABC: US\$41.850,00 UNFPA: US\$22.500,00 OXFAM: US\$232.511,00 Total: US\$ 296.861,00
Objetivos		Contribuir para operacionalização do plano nacional de prevenção a violência contra a mulher e o tratamento das mulheres vítimas de violência sexual em três departamentos (Sudeste, Nordeste e parte do Oeste), por meio do intercâmbio de especialistas e experiências entre o Brasil e o Haiti e dos apoios diretos à intervenções e à sua coordenação.
Observações		O documento de projeto e a proposta de Ajuste Complementar serão assinados durante a visita presidencial, no dia 28 de maio de 2008.

Identificação do Projeto		07. Promoção da sustentabilidade da produção de hortaliças na região de Kenscoff, Haiti. Parceiro externo: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) Parceiro haitiano: Associação AFÈ NEG COMBIT (ANC)	
Instituições Executoras	Brasil	Empresa Brasileira de Agropecuária (EMBRAPA)	
	Outras	Ministério da Agricultura, dos Recursos Naturais e do Desenvolvimento Rural (MARNDR)	
Valor da contrapartida solicitada a ABC		ABC: US\$ 168.950,00 25.200,00 MARNDR: US\$ 19.600,00 10.000,00 IICA: US\$ 8.300,00 Total: US\$ 232.050,00	Embrapa: US\$ ANC: US\$
Objetivos		Contribuir para a melhoria do sistema de produção de hortaliças na região de Kenscoff com a implantação de bancos de sementes e unidades experimentais. Esta iniciativa é um desdobramento do Projeto “Construção de Cisternas Familiares e Validação es de Hortaliças no Haiti”, origem do trabalho da Embrapa Hortaliças no Haiti. O resultado da experiência anterior foi apropriado pela comunidade local, que solicita assistência bilateral a Social de Cultivarmpliada àquela região.	
Observações		O documento de projeto e a proposta de Ajuste Complementar serão assinados durante a visita presidencial, no dia 28 de maio de 2008.	

Identificação do Projeto		08. Apoio à Organização das Eleições Locais e Legislativas no Haiti Parceiro externo: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)	
Instituições Executoras	Brasil	ABC	
	Outras	Conselho Eleitoral Nacional Provisório Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)	
Valor da contrapartida solicitada a ABC		US\$1.000.000,00	
Objetivos		Consolidar o processo democrático no Haiti. Contribuir , junto com outros doadores, com Projeto « guarda-chuva » do PNUD, criado em 2004, para apoiar a organização das eleições locais, legislativas e presidenciais no Haiti. O Governo brasileiro figura como um dos doadores presentes na programação dos recursos disponíveis no âmbito desse Projeto do PNUD	
Observações		O Governo brasileiro contribuiu com US\$ 2 milhões (duas contribuições de US\$ 1 milhão, sendo a primeira em maio de 2005, via Delbrasonu, e a segunda em novembro de 2006, pela ABC. Os recursos foram utilizados para o fortalecimento institucional, operações de registro, contratação de pessoal, segurança, educação civil, campanhas informativas e de divulgação, estruturas e serviços, comunicação, materiais e equipamentos para as eleições. A ABC solicitou o retorno do saldo da contribuição de 2006 e a correspondente prestação de contas. A DOI/MRE está estudando a possibilidade de contribuir com o valor US\$ 200.000 para apoiar as eleições senatoriais 2008.	

Identificação do Projeto		09. Desenvolvimento da Cultura da Mandioca no Haiti (Fase I)
Instituições Executoras	Brasil	Empresa Brasileira de Agropecuária (EMBRAPA)
	Outras	Ministério da Agricultura, dos Recursos Naturais e do Desenvolvimento Rural (MARNDR)
Valor da contrapartida solicitada a ABC		US\$ 119.400,00
Objetivos		Desenvolver ações de transferência de tecnologia, com vistas a viabilizar o desenvolvimento sustentável da cultura da mandioca no Haiti, como um meio de melhorar a renda e o estado nutricional dos pequenos produtores, com ênfase na produção, processamento e usos alternativos da mandioca.
Observações		Este projeto deverá ser retomado em breve, uma vez que os objetivos originalmente previstos não foram alcançados na íntegra devido à expiração dos instrumentos legais em junho de 2007 (Ajuste Complementar e Projeto).

Identificação do Projeto		10. Haiti Building Institutional Capacity and Strengthening Provision of School Feeding Program (Merenda Escolar) - FASE I e II Parceiro externo: Banco Mundial (BIRD)
Instituições Executoras	Brasil	ABC
	Outras	Ministério da Educação Nacional e Formação Profissional ONG "Bureau de Nutrition et Développement"
Valor da contrapartida solicitada a ABC		US\$600.000,00
Objetivos		Viabilizar a participação brasileira no Projeto "Haiti Building Institutional Capacity and Strengthening Provision of School Feeding Program", do Banco Mundial.
Observações		O Brasil fez duas contribuições de US\$ 300.000,00 (anos letivos 2005/2006 e 2006/2007) para o fornecimento de merenda escolar particularmente nas comunidades de Cité Soleil e Bel Air em apoio ao Projeto desenvolvido pelo BIRD no Haiti.

Identificação do Projeto		11. Construção de Cisternas Familiares e Validação Social de Cultivares de Hortaliças no Haiti Parceiro externo: Parceria com o Programa “Pro-Huertas” da Argentina
Instituições Executoras	Brasil	Empresa Brasileira de Agropecuária (EMBRAPA Semi-Árido e Hortaliças)
	Outras	Ministério da Agricultura, dos Recursos Naturais e do Desenvolvimento Rural (MARNDR)
Valor da contrapartida solicitada a ABC		US\$148.129,00
Objetivos		Construir cisternas familiares e validar socialmente cultivares de hortaliças em diferentes unidades geoambientais do Haiti, visando a melhoria da segurança alimentar/nutricional local e o acesso à água potável.
Observações		Em fevereiro de 2008, 13 cisternas foram inauguradas na comuna de Ganthier. Aproximadamente 50 pessoas foram capacitadas em cada sessão de formação conduzida pela Embrapa naquela comuna (1ª sessão: out/2006; 2ª sessão: nov/2007). A FAO está replicando a experiência brasileira no sul do Haiti. A ABC forneceu os manuais traduzidos em francês e créole para construção de cisternas e a FAO contratou 2 haitianos que foram treinados pela Embrapa em Ganthier. Sobre o componente hortaliças, a Embrapa teve êxito em mapear cultivares de possível introdução no Haiti, e ampliará sua ação por meio de um novo projeto bilateral na região de Kenscoff, próxima à Porto Príncipe.

Identificação do Projeto		12. Estratégia de Gestão de Resíduos Sólidos no Haiti Parceiro externo : Banco Mundial (BIRD)
Instituições Executoras	Brasil	ABC
	Outras	Ministério dos Trabalhos Públicos e Prefeitura de Porto Príncipe
Valor da contrapartida solicitada a ABC		US\$125.000,00
Objetivos		Viabilizar a participação brasileira no Projeto "Solid Waste Management Strategy", do Banco Mundial.
Observações		O Brasil fez uma contribuição financeira de US\$ 125.000,00 para apoiar o Projeto do BIRD no Haiti.

Identificação do Projeto		13. Capacitação Técnica em Defesa Civil
Instituições Executoras	Brasil	Ministério da Integração Nacional
	Outras	Ministério do Interior e das Coletividades Territoriais (MICT)
Valor da contrapartida solicitada a ABC		US\$13.751,49
Objetivos		Capacitar 3 técnicos haitianos na organização e operacionalização da Defesa Civil conforme currículo de curso constante no anexo I) em análise de riscos de desastres, através do manejo correto de informações, e em gestão do processo de Defesa civil.

Identificação do Projeto		14. Missão de prospecção e capacitação de técnicos haitianos à Reunião da Comunidade Sul-Americana de Nações sobre Biocombustíveis na Perspectiva Sócio-Ambiental
Instituições Executoras	Brasil	Empresa Brasileira de Agropecuária (EMBRAPA)
	Outras	Ministério da Agricultura, dos Recursos Naturais e do Desenvolvimento Rural (MARNDR)
Valor da contrapartida solicitada a ABC		US\$14.464,00
Objetivos		Capacitar técnicos haitianos em biocombustíveis e Identificar possibilidades de cooperação técnica Brasil-Haiti no setor.

Identificação do Projeto		15. Capacitação de Técnicos haitianos em construção de cisternas na Embrapa Semi-Árido
Instituições Executoras	Brasil	Empresa Brasileira de Agropecuária (EMBRAPA)
	Outras	Ministério da Agricultura, dos Recursos Naturais e do Desenvolvimento Rural (MARNDR)
Valor da contrapartida solicitada a ABC		US\$19.952,51
Objetivos		Capacitar 3 técnicos haitianos na construção e uso de cisternas.

Identificação do Projeto		16. Capacitação em Software Livre e Instalação de Tele-centro Comunitário
Instituições Executoras	Brasil	Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO)
	Outras	Ministério das Relações Exteriores
Valor da contrapartida solicitada a ABC		US\$365,00
Objetivos		Promover a inclusão digital entre a população do Haiti por meio do acesso às novas tecnologias de informação e comunicação.

Identificação do Projeto		17. Reciclagem Operacional para Bombeiros em Contra-Incêndio e Salvamento em Aeródromos
Instituições Executoras	Brasil	INFRAERO
	Outras	Autoridade Aeroportuária Nacional (Haiti)
Valor da contrapartida solicitada a ABC		US\$21.334,00
Objetivos		Manter atualizado o nível técnico dos profissionais haitianos que exercerão atividades de contra-incêndio e salvamento em aeródromos.

FONTE: CORREA, 2009, pág. 100.

ANEXO 2

MISSÕES DE PROSPECÇÃO E AVALIAÇÃO PARA NOVOS PROJETOS

Identificação do Projeto		18. Missão de prospecção ao Haiti na Área de Infra-estrutura Aeroportuária; Apoio ao Instituto Nacional de Formação Profissional do Haiti: Formulação de Projeto para o Centro de Formação Profissional de Jacmel; Desenvolvimento agro-industrial sucro-alcooleiro do Departamento do Norte (Cap Haitien) do Haiti; Proposta de Cooperação Técnica junto ao Governo do Haiti para Reestruturação dos Serviços de Imunização; Observação do processo eleitoral haitiano com vistas a identificar áreas de cooperação técnica brasileira em matéria eleitoral; Missão de prospecção de técnicos brasileiros da Embrapa Hortaliças (Brasília-DF) e da Embrapa Semi-Árido (Petrolina-PE) ao Haiti com vistas a elaborar projeto de cooperação técnica; Identificar junto às autoridades haitianas e representantes do Secretariado Geral da ONU no Haiti , setores em que o Brasil possa prestar Cooperação Técnica em matéria de fortalecimento institucional.
Instituições Executoras	Brasil	INFRAERO, SENAI, USP, Ministério da Saúde, Faculdade de Direito da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) e EMBRAPA.
	Outras	
Valor da contrapartida solicitada a ABC		US\$ 41.999,01
Objetivos		Missões de Prospecção, Identificação e Avaliação para novos projetos

FONTE: CORREA, 2009, pág. 100.

ANEXO 3

PROJETOS ESTADUNIDENSES DURANTE A MINUSTAH

<i>Objetivos estratégicos</i>	<i>Componentes do Programa</i>
More Employment and Sustainable Livelihoods	Support Populations at Risk; Improve Private Sector Competitiveness; Protect & Increase Assets of the Poor; Improve Sustainable Management of Natural Resources and Biodiversity Conservation; Improve Quality of Workforce through Vocational/Technical Education.
Increased Access to Quality Social Services	Strengthen Public Sector Executive Function (Central & Dept. Offices-Education & Health Ministries); Support Family Planning; Improve Equitable Access to Quality Basic Education; Prevent and Control Diseases of Major Importance; Improve Child Survival, Health, and Nutrition; Improve Maternal Health and Nutrition.
Improved Rule of Law and Responsive Governance	Strengthen the Justice Sector (includes Human Rights and Trafficking); Strengthen the Legislative Function (includes Anti-Corruption, Trafficking, and Effective & Democratic Governance of the Security Sector); Strengthen Public Sector Executive Function (includes Elections, Anti-Corruption, and Democratic Governance of Security Sector); Strengthen Local Government and Decentralization; Strengthen Civil Society (includes Political Parties, Media, Anti-Corruption, Mitigate Conflict, Populations at Risk (youth and women), and Democratic Governance of Security Sector).

FONTE: CORREA, 2009, pág. 108.

ANEXO 4

RESOLUÇÃO 1542 DO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU, DE 30 DE ABRIL DE 2004

Resolution 1542 (2004)

Adopted by the Security Council at its 4961st meeting, on 30 April 2004

The Security Council,

Recalling resolution 1529 (2004) of 29 February 2004,

Welcoming the report of the Secretary-General on 16 April 2004 (S/2004/300) and supporting its recommendations,

Affirming its strong commitment to the sovereignty, independence, territorial integrity and unity of Haiti,

Deploing all violations of human rights, particularly against the civilian population, and urging the Transitional Government of Haiti (“Transitional

Government”) to take all necessary measures to put an end to impunity and to ensure that the continued promotion and protection of human rights and the establishment of a State based on the rule of law and an independent judiciary are among its highest priorities,

Reaffirming also its resolutions 1325 (2000) on women, peace and security, 1379 (2001), 1460 (2003) and 1539 (2004) on children in armed conflicts, as well as resolutions 1265 (1999) and 1296 (2000) on the protection of civilians in armed conflicts,

Welcoming and encouraging efforts by the United Nations to sensitize peacekeeping personnel in the prevention and control of HIV/AIDS and other communicable diseases in all its peacekeeping operations,

Commending the rapid and professional deployment of the Multinational Interim Force (MIF) and the stabilization efforts it has undertaken,

Taking note of the Political Agreement reached by some key parties on 4 April 2004 and *urging* all parties to work without delay towards a broad political consensus on the nature and duration of the political transition,

Reiterating its call upon the international community to continue to assist and support the economic, social and institutional development of Haiti over the long term, and welcoming the intention of the Organization of American States (OAS), the Caribbean Community (CARICOM), and of the international donor community, as well as international financial institutions, to participate in those efforts,

Noting the existence of challenges to the political, social and economic stability of Haiti and determining that the situation in Haiti continues to constitute a threat to international peace and security in the region,

1. *Decides* to establish the United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH), the stabilization force called for in resolution 1529 (2004), for an initial period of six months, with the

intention to renew for further periods; and requests that authority be transferred from the MIF to MINUSTAH on 1 June 2004;

2. *Authorizes* remaining elements of the MIF to continue carrying out its mandate under UNSCR 1529 (2004) within the means available for a transition period not exceeding 30 days from 1 June 2004, as required and requested by MINUSTAH;

3. *Requests* the Secretary-General to appoint a Special Representative in Haiti who will have overall authority on the ground for the coordination and conduct of all the activities of the United Nations agencies, funds and programmes in Haiti;

4. *Decides* that MINUSTAH will consist of a civilian and a military component in accordance with the Secretary-General's report on Haiti (S/2004/300): a civilian component will include a maximum of 1,622 Civilian Police, including advisers and formed units and a military component to include up to 6,700 troops of all ranks; and *requests further* that the military component report directly to the Special Representative through the force commander;

5. *Supports* the establishment of a Core Group chaired by the Special Representative and comprising also his/her Deputies, the Force Commander, representatives of OAS and CARICOM, other regional and subregional organizations, international financial institutions and other major stakeholders, in order to facilitate the implementation of MINUSTAH's mandate, promote interaction with the Haitian authorities as partners, and to enhance the effectiveness of the international community's response in Haiti, as outlined in the Secretary-General's report (S/2004/300);

6. *Requests* that in carrying out its mandate, MINUSTAH cooperate and coordinate with the OAS and CARICOM;

7. *Acting* under Chapter VII of the Charter of the United Nations with regard to Section I below, *decides* that MINUSTAH shall have the following mandate:

I. Secure and Stable Environment:

(a) in support of the Transitional Government, to ensure a secure and stable environment within which the constitutional and political process in Haiti can take place;

(b) to assist the Transitional Government in monitoring, restructuring and reforming the Haitian National Police, consistent with democratic policing standards, including through the vetting and certification of its personnel, advising on its reorganization and training, including gender training, as well as monitoring/mentoring members of the Haitian National Police;

(c) to assist the Transitional Government, particularly the Haitian National Police, with comprehensive and sustainable Disarmament, Demobilization and Reintegration (DDR) programmes for all armed groups, including women and children associated with such groups, as well as weapons control and public security measures;

(d) to assist with the restoration and maintenance of the rule of law, public safety and public order in Haiti through the provision inter alia of operational support to the Haitian National Police and the Haitian Coast Guard, as well as with their institutional strengthening, including the re-establishment of the corrections system;

(e) to protect United Nations personnel, facilities, installations and equipment and to ensure the security and freedom of movement of its personnel, taking into account the primary responsibility of the Transitional Government in that regard;

(f) to protect civilians under imminent threat of physical violence, within its capabilities and areas of deployment, without prejudice to the responsibilities of the Transitional Government and of police authorities;

II. Political Process:

(a) to support the constitutional and political process under way in Haiti, including through good offices, and foster principles and democratic governance and institutional development;

(b) to assist the Transitional Government in its efforts to bring about a process of national dialogue and reconciliation;

(c) to assist the Transitional Government in its efforts to organize, monitor, and carry out free and fair municipal, parliamentary and presidential elections at the earliest possible date, in particular through the provision of technical, logistical, and administrative assistance and continued security, with appropriate support to an electoral process with voter participation that is representative of the national demographics, including women;

(d) to assist the Transitional Government in extending State authority throughout Haiti and support good governance at local levels;

III. Human Rights:

(a) to support the Transitional Government as well as Haitian human rights institutions and groups in their efforts to promote and protect human rights, particularly of women and children, in order to ensure individual accountability for human rights abuses and redress for victims;

(b) to monitor and report on the human rights situation, in cooperation with the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, including on the situation of returned refugees and displaced persons;

8. *Decides* that MINUSTAH in collaboration with other partners shall provide advice and assistance within its capacity to the Transitional Government:

(a) in the investigation of human rights violations and violations of international humanitarian law, in collaboration with the Office of the High Commissioner for Human Rights, to put an end to impunity;

(b) in the development of a strategy for reform and institutional strengthening of the judiciary;

9. *Decides further* that MINUSTAH shall coordinate and cooperate with the Transitional Government as well as with their international partners, in order to facilitate the provision and coordination of humanitarian assistance, and access of humanitarian workers to Haitian people in need, with a particular focus on the most vulnerable segments of society, particularly women and children;

10. *Authorizes* the Secretary-General to take all necessary steps to facilitate and support the early deployment of MINUSTAH in advance of the United Nations assumption of responsibilities from the Multinational Interim Force;

11. *Requests* the Haitian authorities to conclude a status-of-force agreement with the Secretary-General within 30 days of adoption of this resolution, and notes that pending the conclusion of such an agreement the model status-of-force agreement dated 9 October 1990 (A/45/594) shall apply provisionally;

12. *Demands* strict respect for the persons and premises of the United Nations and associated personnel, the OAS, CARICOM and other international and humanitarian organizations, and diplomatic missions in Haiti, and that no acts of intimidation or violence be directed against personnel engaged in humanitarian, development or peacekeeping work; *demands further* that all parties in Haiti provide safe and unimpeded access to humanitarian agencies to allow them to carry out their work;

13. *Emphasizes* the need for Member States, United Nations organs, bodies and agencies and other international organizations, in particular OAS and CARICOM, other regional and subregional organizations, international financial institutions and non-governmental organizations to continue to contribute to the promotion of the social and economic development of Haiti, in particular for the long-term, in order to achieve and sustain stability and combat poverty;

14. *Urges* all the above-mentioned stakeholders, in particular the United Nations organs, bodies, and agencies to assist the Transitional Government of Haiti in the design of a long-term development strategy to this effect;

15. *Calls on* the Member States to provide substantial international aid to meet the humanitarian needs in Haiti and to permit the reconstruction of the country, utilizing relevant coordination mechanisms, and *further calls* upon States, in particular those in the region, to provide appropriate support for the actions undertaken by the United Nations organs, bodies and agencies;

16. *Requests* the Secretary-General to provide an interim report to the Council on the implementation of this mandate, and to provide an additional report prior to the expiration of the mandate, containing recommendations to the Council on whether to extend, restructure or reshape the mission to ensure the mission and its mandate remain relevant to changes in Haiti's political, security and economic development situation;

17. *Decides* to remain seized of the matter.