

3.

Operações de Paz no Período da Guerra Fria: O Papel da ONU na Segurança Internacional

Num mundo que experimentou os horrores de duas grandes guerras interestatais generalizadas, a criação, em 1945, da Organização das Nações Unidas, denota uma aspiração comum à paz e à ordem no sistema internacional. No campo da segurança, isto levou a um esforço conjunto em direção ao aprimoramento do sistema de segurança coletiva experimentado, sem êxito, na Liga das Nações.

De acordo com Claude (1984, p. 247), segurança coletiva foi o nome dado pelos planejadores de uma nova ordem mundial pós-primeira guerra para o sistema de manutenção da paz internacional que deveria substituir o mecanismo conhecido como balança de poder. O novo sistema envolvia o estabelecimento e operacionalização de um complexo esquema, envolvendo compromissos nacionais e mecanismos internacionais desenhados para prevenir ou suprimir atos de agressão praticados por *qualquer* estado contra *qualquer* estado.

A lógica de funcionamento da segurança coletiva consiste em apresentar aos eventuais agressores uma ameaça capaz de demovê-los do seu ato, e às possíveis vítimas, uma promessa confiável de tomada de medidas coletivas – que podem compreender desde a imposição de sanções diversas, inclusive de natureza econômica, e o boicote diplomático ao agressor até o uso da força militar contra este. Tal mecanismo, portanto, repousa no pressuposto de que a guerra interestatal pode ser evitada pelo efeito de dissuasão provocado pela percepção, por parte do agressor – um ator racional – de que o seu ato ensejaria uma resposta coletiva de poder superior ao dele próprio.

Partindo deste raciocínio, pode-se dizer que, do ponto de vista das idéias compartilhadas entre os atores, o sistema de segurança coletiva requer

a presença de algumas condições básicas. Uma delas é a convicção, por parte de todos os estados, da indivisibilidade da paz, ou seja, é necessário que haja um interesse coletivo em sua preservação. Desta maneira, será identificado como interesse próprio de cada estado responder a qualquer ato de agressão independente de quem seja a vítima direta do mesmo ou de quem o praticou. Em outras palavras, requer-se a convergência entre interesse nacional e manutenção da paz internacional. Como sugere Claude, este compromisso fundamental de cada estado com a comunidade internacional não significa colocar os interesses desta acima dos interesses nacionais, mas identificar um com ou outro (CLAUDE, 1984, p. 252). Arelada à convicção na indivisibilidade da paz está, também, a imparcialidade do sistema de segurança coletiva, arquitetado para defender a integridade de vítimas anônimas contra ataques de agressores anônimos (CLAUDE, 1984, p. 252, 254).

Se comparado ao sistema de alianças militares que caracterizam o equilíbrio de poder, pode-se dizer que, enquanto neste último se procura combater o *poder excessivo* (concentrado), o sistema de segurança coletiva se volta contra a *política agressiva*, seja ela praticada por uma superpotência ou por um estado fraco, que não represente problema maior para a política mundial. Ademais, no sistema de alianças militares, tende-se a definir previamente quem são os “amigos” – aqueles que estão dentro de um mesmo grupo ou aliança – e os “inimigos” – aquele estado ou aqueles estados externo(s) ao grupo. Diferentemente, no sistema de segurança coletiva, esta identificação prévia não existe. Uma vez que o critério de pertencimento é universal, define-se, momentaneamente, como “inimigo”, quem quer que, dentro do grupo, cometa um ato de agressão, e como “amigo” quem quer que resista a esta agressão.

Mesmo no sistema de segurança coletiva, a força militar é considerada o último recurso para demover um estado agressor, devendo primeiro ser considerada a aplicação de sanções ao mesmo. Assim, além das idéias compartilhadas entre os atores, para que tal sistema funcione, é necessária, que exista objetivamente, uma ampla distribuição de poder entre os estados –

para que haja a possibilidade de uma resposta coletiva potencialmente superior ao poder do agressor. Além disso, os estados não devem ser economicamente auto-suficientes – para que, em caso de agressão, pressões e sanções econômicas sejam bastante para demover o agressor, dispensando o recurso à força.

Finalmente, requer-se, ainda, a criação de um aparato institucional e legal capaz de dar expressão aos princípios básicos do sistema de segurança coletiva. Isto envolve a proibição legal de atos de agressão, bem como o estabelecimento do compromisso dos estados de colaborarem na supressão dos mesmos, caso venham a ocorrer. Envolve, ainda, a criação de uma organização internacional com autoridade para determinar quando e contra que estados devem ser impostas sanções, para decidir sobre a natureza das medidas inibidoras de agressões, para invocar o desempenho das atividades com as quais os estados se comprometeram, além de planejar e dirigir a ação conjunta considerada necessária para a implementação da segurança coletiva (CLAUDE, 1984, p.260).

Analisando as condições subjetivas e objetivas necessárias ao efetivo funcionamento do sistema de segurança coletiva, é fácil reconhecer as dificuldades de sua implementação prática. A primeira tentativa, feita na Liga das Nações, não foi capaz de impedir a Segunda Guerra Mundial, que pôs um fim àquela organização internacional.

No presente capítulo, pretendemos apenas destacar os principais problemas para o efetivo funcionamento do seu sistema de segurança coletiva. Dentre estes estão a falta de uma obrigação positiva dos estados de participarem de ações militares, a natureza apenas recomendatória das resoluções da Assembléia – órgão responsável pelas decisões relativas às demandas de alteração do *status quo* legalmente estabelecido (art. 12 do Pacto da Liga) – e a sujeição das resoluções ao veto universal, devido à regra de unanimidade adotada para o processo decisório na organização. Além disso, a falta de imparcialidade que, na prática, caracterizou o mecanismo de segurança coletiva da organização e a não participação (ou participação

intermitente) de estados fortes na Liga, especialmente dos Estados Unidos, foram fatores intrinsecamente ligados ao fracasso do seu sistema de segurança coletiva¹.

Uma nova tentativa de implementação de um sistema de segurança coletiva veio com a criação da Organização das Nações Unidas, em 1945, uma instituição intergovernamental de natureza universal, tendo como um dos principais propósitos a manutenção da paz e da segurança internacionais². Em função disso o artigo primeiro, parágrafo um da Carta da ONU (1945) autoriza a tomada de medidas coletivas efetivas para a prevenção e remoção de ameaças à paz e para a supressão de atos de agressão ou outras rupturas da paz. Estas medidas estão dispostas no Cap. VII, que prevê, no seu art. 41, a aplicação de sanções econômicas ou outras medidas, sem envolver o emprego de forças armadas, para forçar o cumprimento das decisões da organização frente a uma ameaça ou ruptura da paz. O art. 42 autoriza o recurso a força, caso as medidas anteriores sejam consideradas ou se mostrem inadequadas para o fim proposto. Para viabilizar a ação coercitiva, o art. 43 dispõe sobre o compromisso dos estados membros de proporcionar ao órgão da ONU responsável – o Conselho de Segurança – , através de acordos especiais, forças armadas, assistência e facilidades, inclusive direitos de passagem, necessários à manutenção da paz e da segurança. Também foi criada uma Comissão de Estado-Maior (*Military Staff Committee*), a ser composta dos chefes de Estado-Maior dos membros permanentes do Conselho de Segurança ou de seus representantes, destinada a orientar e assistir o Conselho de Segurança, em todas as questões relativas às exigências militares do mesmo (art. 47). A Comissão seria responsável, sob a autoridade do Conselho, pela direção estratégica de todas as forças armadas postas à disposição deste (art. 47, § 3).

¹ Para análise mais profunda sobre a Liga e fracasso do seu sistema de segurança coletiva, ver Claude (1984); Weiss; Forysthe; Coate (1994); Baehr e Gordenker (1992); e Herz e Hoffmann (2004).

² Carta da ONU (1945), Cap. I, art.1, §1.

Dentre os seis principais órgãos das Nações Unidas³, cabe, a princípio, ao Conselho de Segurança determinar a existência de qualquer ameaça ou ruptura da paz, bem como decidir sobre as medidas a serem tomadas para o seu restabelecimento⁴. Composto por cinco membros permanentes e dez não permanentes, o Conselho reflete bem a configuração de poder no cenário internacional do pós-1945. Como membros permanentes têm-se os vencedores da Segunda Guerra Mundial: Estados Unidos, França, Reino Unido, Rússia (antiga União Soviética) e China, todos com poder de veto sobre as decisões do órgão⁵. Os outros dez membros, não-permanentes, são eleitos pela Assembleia Geral por um período de dois anos.

Levando em conta as realidades e condicionalidades de poder no sistema internacional, ao conferir ao Conselho a responsabilidade primordial pelas questões de segurança, a Carta da ONU (1945) garante que o mecanismo de segurança coletiva não será acionado contra a vontade das grandes potências da época, assegurando, portanto, o apoio das mesmas a ações multilaterais para a manutenção da paz autorizadas pelo órgão⁶.

³ Além do Conselho de Segurança, que será tratado no decorrer dos textos, os outros cinco órgãos são a Assembleia Geral, em que todos os estados membros da organização estão representados, cada um com direito a um voto (ver Carta da ONU, Cap. IV); o Conselho Econômico e Social; o Conselho de Tutela, criado para supervisionar a administração, por estados membros da ONU, de territórios sem governo próprio, e, atualmente, desativado, desde 1994 (para maiores detalhes, ver <http://www.un.org/documents/tc.htm>); a Corte Internacional de Justiça e o Secretariado, composto por servidores internacionais e comandado pelo Secretário-Geral das Nações Unidas.

⁴ Carta da ONU (1945), Cap. VII, art. 39. Como se verá a seguir, esta competência foi também estendida, em caráter subsidiário, à Assembleia Geral, em decorrência do precedente aberto em 1950, pela resolução deste órgão denominada "Uniting for Peace".

⁵ De acordo com o Cap. V, art. 27, da Carta da ONU (1945), cada membro do Conselho tem direito a um voto, sendo que todas as decisões do órgão que não sejam puramente de natureza procedimental (as quais necessitam apenas do voto afirmativo de 9 dos seus membros, permanentes ou não) requerem 9 votos afirmativos, *incluindo* os votos dos 5 membros permanentes. Na prática, isto significa um poder de veto conferido a estes últimos, já que sem o voto afirmativo de pelo menos um deles uma resolução do Conselho não poderá ser autorizada.

⁶ Já há algum tempo, discute-se no âmbito das Nações Unidas, propostas de reforma da organização, incluindo alteração na composição dos membros do Conselho de Segurança. Uma das críticas mais comuns é a de que a composição deste órgão não mais corresponde às configurações de poder do atual cenário internacional. Para maiores detalhes, ver <http://www.un.org/reform/dossier.html>, contendo documentos relacionados à reforma da ONU.

Contudo, os anos de Guerra Fria⁷ que se seguiram à criação da ONU dividiram o mundo em duas esferas de influência distintas – a norte-americana e a soviética – revelando-se um fator extremamente restritivo ao papel daquela organização no campo da segurança internacional. Iniciativas multilaterais de ação militar coercitiva para restauração da paz, tal como as previstas no Cap. VII, art. 42 da Carta esbarravam no poder de veto de estados com interesses diametralmente opostos. Além disso, os “acordos especiais” previstos no art. 43 entre os estados membros e o Conselho de Segurança nunca foram concluídos⁸. Da mesma forma, o a Comissão de Estado-Maior não teve nenhum encontro substantivo nem realizou qualquer trabalho preparatório ou plano de contingência durante toda a Guerra Fria (URQUHART, 1993, p. 83). Como argumentam Weiss; Forysthe; Coate (1994, p.32):

In the past the great powers could not agree among themselves about how to construct Article 43 agreements – for example, covering large as opposed to small forces. Some observers thought that during the Cold War neither Washington nor Moscow was seriously interested in these agreements. And in the United States, the question of Article 43 agreements got entangled in the controversy over “war powers”, and whether the president alone was entitled to use various types of force pursuant to a Security Council resolution under Chapter VII. So this important matter remains unfinished over forty-five years after the Charter was signed.

Para Roberts e Kingsbury (1993, p. 31), embora o problema imediato para a conclusão dos acordos do art. 43 fosse a desconfiança de natureza ideológica, havia, também uma relutância contínua da parte dos estados no sentido de comprometer suas tropas em controversas e arriscadas operações militares em lugares distantes, sem o seu expresso consentimento ou comando.

Assim, embora poupada das debilidades do sistema da Liga, a ONU teve a desvantagem de ser introduzida num mundo caracterizado, além da divisão ideológica, por um padrão de distribuição de poder totalmente

⁷ Para uma discussão mais aprofundada sobre a Guerra Fria, ver Kaldor (1990), Katzenstein (1996). Ver também Lehman (2003), para uma revisão do debate teórico sobre a Guerra Fria.

⁸ Sobre o sistema de segurança coletiva da ONU e o seu não funcionamento durante a Guerra Fria, ver Claude (1984); Weiss; Forysthe; Coate (1994); Roberts e Kingsbury (1993); Howard (1993); Grove (1993); Urquhart (1993); e Herz e Hoffmann (2004).

incompatível com os requerimentos da segurança coletiva, segundo Claude (1984, p.273). Na visão deste autor, não se poderia pensar em um cenário mais desfavorável do que aquele marcado pela concentração efetiva de poder nas mãos de duas superpotências, cada uma delas dispendo de recursos que a tornavam virtualmente invulneráveis a sanções não militares, fazendo-se crer ilusória a idéia de uma força coletiva preponderantemente superior a uma ou outra (CLAUDE, 1984, p.273).

A percepção mútua destas potências como inimigas cristalizou a rivalidade entre ambas, reduzindo consideravelmente as chances de que o sistema de segurança coletiva das Nações Unidas viesse a ser acionado. Tal situação teve como única exceção a Guerra da Coréia, em 1950, quando a invasão da Coréia do Sul pela Coréia do Norte foi considerada, pelo Conselho de Segurança, uma ruptura da paz. Nesta ocasião, a não participação da União Soviética na votação das resoluções concernentes ao caso⁹, possibilitou a autorização, com base no Cap. VII, da Carta da ONU, do emprego de uma força internacional unificada, sob o comando dos Estados Unidos, em assistência à Coréia invadida, para o restabelecimento da paz e da segurança na região.

O posterior retorno da União Soviética ao Conselho imobilizou novamente aquele órgão e a possibilidade de continuidade da ação intervencionista. Foi a partir deste impasse que a Assembléia Geral, por iniciativa norte-americana, aprovou a resolução conhecida como *Uniting for Peace*, que lhe confere o direito de decidir sobre questões de segurança internacional, no caso de crise provocada pelo impasse no Conselho. Este documento abriu importante precedente para que, seis anos mais tarde, novamente a Assembléia Geral autorizasse o estabelecimento da primeira das chamadas operações de manutenção da paz das Nações Unidas.

⁹ O motivo da não-participação foi o boicote soviético ao Conselho de Segurança, em protesto à presença de um representante do governo exilado em Taiwan no assento permanente reservado à China.

Não obstante, como bem demonstra o caso acima, a possibilidade de uma ação multilateral militar coercitiva autorizada pela ONU no marco do seu sistema de segurança coletiva era extremamente rara, dependendo de circunstâncias atípicas. Com efeito, durante a Guerra Fria, os arranjos militares de segurança internacional emergiam mais no âmbito de alianças bilaterais ou regionais e menos centrados na ONU (ROBERTS e KINGSBURY, 1993, p. 31)¹⁰. Mesmo assim, a organização desenvolveu métodos úteis para lidar com situações de conflito, especialmente de caráter interestatal, materializados no desenvolvimento de operações de paz, um mecanismo de manutenção da paz com campo de atuação mais restrito que o sistema de segurança coletiva e politicamente imparcial, adaptável às limitações do contexto internacional da época. Apesar de ser um mecanismo inédito e diferenciado das Nações Unidas, as operações de paz têm suas origens nas missões de observação e no fracasso do sistema de segurança coletiva da Liga e da própria ONU (DIEHL, 1994, p. 14)¹¹.

3.1. Antecedentes das operações de paz na Liga das Nações

Na Liga, o fracasso do sistema de segurança coletiva não impediu que a organização realizasse algumas missões de paz de observação que, embora

¹⁰ O Cap. VIII da Carta da ONU permite a existência de acordos ou de entidades regionais de segurança, mas prevê um papel de supervisão geral pelo Conselho de Segurança em relação às ações coercitivas destes corpos. Este último aspecto, entretanto, teve pouca repercussão, em termos concretos, durante a Guerra Fria (ROBERTS e KINGSBURY, 1993, p. 31).

¹¹ De acordo com Paul Diehl (1994, p. 14), anteriormente à Liga, ocorreram alguns esforços de manutenção da paz, incluindo forças multinacionais, sem operar, entretanto sob um comando unificado. Estas ações tinham algumas características comuns, dentre as quais, a operacionalização em caráter *ad hoc*, organizando-se e desmantelando-se em função de uma determinada crise, tal como ocorre com as operações de paz ainda hoje. Uma segunda característica desses primeiros esforços é a falta de orientações específicas e de coordenação entre as unidades nacionais. Esta situação iria mudar no século XX, quando as operações de paz passaram a se pautar fortemente em orientações estabelecidas por operações anteriores, em termos de pessoal, despacho e conduta. Além disso, aqueles primeiros esforços se deram amplamente sem aprovação ou direção de uma organização internacional, tal como conhecemos hoje, até mesmo porque estas ainda não existiam àquela época. Neste contexto, a proteção da paz e da segurança internacionais eram praticamente indistinguível dos interesses das grandes potências, condição que iria mudar, pelo menos em termos organizacionais, com a criação de um mecanismo apropriado para autorizar e coordenar tais ações, ou seja, a Liga das Nações (DIEHL, 1994, p. 15).

não previstas no Pacto – seu instrumento fundacional – tinham como base o art. 11 do mesmo, que autorizava a Liga a adotar “qualquer ação considerada sensata e efetiva para salvaguardar a paz das nações”. Além disso, o art. 15 previa o papel do Conselho da organização no relato de fatos relacionados a disputas e na preparação de recomendações sobre como aquelas poderiam ser resolvidas de forma pacífica. Estes dois artigos, juntos, formavam as bases para as ações da Liga que combinavam missões de reconhecimento e observação (DIEHL, 1994, p. 17).

Dentre as suas principais experiências, destacam o envolvimento na crise entre Grécia e Bulgária, em 1925. Antes de autorizar uma missão de reconhecimento, o Conselho da Liga insistiu na existência de um cessar-fogo, subseqüentemente alcançado. Através de uma comissão de investigação, a Liga recomendou, entre outras medidas, a retirada das forças adversárias e sua separação a uma distância segura, supervisionada por observadores militares, o que se tornou um procedimento padrão para as operações de paz da ONU durante a Guerra Fria (DIEHL, 1994, p. 18). Entretanto, segundo Diehl (1994), talvez a experiência da Liga que mais se aproximou destas operações tenha sido a sua ação no Sarre, um território localizado entre Alemanha e França, que ficou sob a administração transitória da Liga entre 1920 e 1935, quando um plebiscito deveria decidir entre as opções pela unificação com a Alemanha ou com a França. A administração transitória em Sarre foi exercida por uma comissão de governo da Liga, com o apoio militar, inicialmente de tropas francesas encarregadas de manter a lei e a ordem na região e substituídas, mais tarde, por uma força multinacional formada por tropas inglesas, italianas, holandesas e suecas (CHOPRA, 1999, p. 41). Diferentes das missões anteriores, em que cada estado mantinha o controle sobre as suas unidades, a força multinacional presente no território estava sob a direção da Liga, a qual se subordinava o comandante da tropa, indicado pela organização (DIEHL, 1994, p. 19).

A experiência em Sarre trouxe contribuições importantes para o desenvolvimento das operações de paz da ONU. Neste sentido, merece

particular atenção as recomendações contidas no relatório do comandante da força multinacional no território, dentre as quais, a de que as tropas em operações futuras fossem formadas por países sem interesse direto na disputa, praticamente garantindo que as grandes potências não fossem envolvidas militarmente nestas ações (DIEHL, 1994, p. 19). O comandante das tropas também notou que apenas um pequeno número de tropas era necessário neste tipo de missão, uma vez que era a influência moral da força e não sua ação direta na disputa, a responsável por conseguir evitar problemas na área em questão (DIEHL, 1994, p. 120). Finalmente, embora não apontado por este autor, a experiência em Sarre também pode ser considerada um antecedente, mesmo que remoto, das operações de paz envolvendo a administração transitória da ONU, características do período pós-Guerra Fria¹².

3.2. Missões de observação das Nações Unidas

A primeira tentativa de se estabelecer uma missão de observação ocorreu em 1947, com a criação da *United Nations Special Committee On The Balkans* (UNSCOB)¹³. Seu propósito era verificar e investigar se, de fato, as guerrilhas comunistas gregas estavam recebendo apoio da Albânia, Bulgária e Iugoslávia, como alegado pelo governo da Grécia ante o Conselho de Segurança. A importância dessa missão, entretanto, foi limitada, na medida em que os resultados positivos obtidos – gradual enfraquecimento do apoio às guerrilhas e certa normalidade nas relações entre os países da região – são atribuíveis mais à melhoria nas condições domésticas gregas e às mudanças no ambiente político e militar internacional da época do que à operação em si. Vale notar, entretanto, que a UNSCOB foi estabelecida por Resolução da

¹² Para mais experiências da Liga neste sentido, ver Chopra (1999, p.37-42). Para mais detalhes sobre as experiências da Liga das Nações com missões de reconhecimento e de observação, ver Diehl (1994, p. 14-21).

¹³ Para maiores informações sobre a UNSCOB, ver Birgisson (1993, p.77-83).

Assembléia Geral e não do Conselho de Segurança – a princípio, o órgão competente para questões de segurança coletiva, mas, no caso, imobilizado pela oposição soviética à ação¹⁴. Outra peculiaridade é que, assim como ocorreu em experiências anteriores da Liga, as tropas da operação recebiam instruções de seus respectivos governos nacionais (BIRGISSON, 1993, p. 80).

A primeira e maior das missões de observação efetivamente sob o controle do Secretário-Geral da ONU foi a *United Nations Truce Supervision* (UNTSO)¹⁵, de 1948. A UNTSO nasceu no marco da resolução 50 de 1948 do Conselho de Segurança, que pedia um cessar-fogo na região da Palestina e previa o despacho de um “número suficiente de observadores militares” para assistir o mediador da ONU na região, juntamente com a Comissão de Armistício¹⁶ na supervisão da observância das provisões contidas na resolução¹⁷. Com os acordos de armistício de 1949, entre Israel e os países árabes, o Conselho de Segurança encerrou o papel do mediador das Nações Unidas e a UNTSO, sob o controle do Secretário-Geral da ONU e originalmente composta por observadores militares vindos dos estados membros da Comissão de Armistício, continuou a funcionar, encarregada de relatar ao Conselho a observância e manutenção do cessar-fogo e supervisionar os acordos de 1949¹⁸.

¹⁴ Devido a uma manobra parlamentar, os EUA conseguiram deslocar a questão do Conselho de Segurança para a Assembléia Geral, controlada, à época, pelo Ocidente.

¹⁵ Para discussão mais aprofundada sobre a UNTSO, ver Ghali (1993, p.85-103).

¹⁶ A Comissão de Armistício havia sido criada pouco tempo antes, para assistir o Conselho de Segurança a assegurar um armistício na Palestina. (GHALI, 1993, p.86).

¹⁷ ONU, Res. 50 (1948) do Conselho de Segurança. Disponível em: <http://www.un.org/Depts/dpko/missions/untso/docs.html>. Acesso em: 02 abr. 2005.

¹⁸ ONU, Res. 73 (1949) do Conselho de Segurança. (GHALI, 1993, p. 89) e (ONU. 1985). A UNTSO continua ativa até os dias de hoje, ajudando no monitoramento de cessar-fogos, supervisionando acordos de armistício, prevenindo a escalada de acidentes isolados e assistindo outras operações de paz da ONU na região. Disponível em: <http://www.un.org/Depts/dpko/missions/untso/>. Acesso em: 02 abr. 2005.

3.3. As operações de manutenção de paz das Nações Unidas

Sem previsão na Carta da ONU, as operações de manutenção da paz surgiram como uma medida contingencial, com características e funções definidas de acordo com as particularidades da situação a ser enfrentada. Levemente armadas, tinham, em geral, o propósito de lidar com conflitos *interestatais* de pequena e média escala, contribuindo para evitar que estes evoluíssem para uma confrontação maior entre as superpotências. Paul Diehl dá a seguinte definição de operações de paz:

Peacekeeping is therefore the imposition of neutral and lightly armed interposition forces following a cessation of armed hostilities, and with the permission of the state on whose territory these forces are deployed, in order to discourage a renewal of military conflict and promote an environment under which the underlying dispute can be resolved (DIEHL, 1994, p. 13).

É necessário enfatizar a natureza *ad hoc* deste novo mecanismo, visto que nada há na Carta da ONU a respeito das operações de manutenção de paz. Estas, por um lado, diferenciam-se das ações de imposição da paz, no contexto da segurança coletiva, pois além de requererem o consentimento dos estados envolvidos para o seu estabelecimento não tinham como objetivo confrontar um estado agressor. Como já dito, tratavam-se de forças de interposição entre partes adversárias, com vistas a manter um cessar-fogo, criando, assim, condições necessárias para que as mesmas chegassem a um acordo para por fim à disputa. Por outro lado, também não se enquadravam nos instrumentos de resolução pacífica de disputas previstos no Cap. VI¹⁹ da Carta da ONU, uma vez que, de fato, consistem numa força basicamente militar, ainda que apenas levemente armada.

Assim, sem doutrina, conceitos ou princípios pré-estabelecidos, as referidas missões surgiram em caráter *ad hoc*, flutuando entre as ações previstas nos Cap. VI e VII da Carta da ONU (1945), para lidar com crises

¹⁹ O cap. VI dispõe sobre a resolução de disputas por meios pacíficos, através da negociação, investigação, mediação, conciliação, arbitramento, resolução judicial, recorrência a agências ou acordos regionais ou, ainda, outros meios pacíficos a escolha das partes.

específicas. Ao todo, foram quatorze operações estabelecidas entre 1948 e 1988, discriminadas no Quadro 1 ao final deste capítulo. Embora concebidas para lidar com situações específicas, com mais particularidades do que generalidades, compartilhavam um pequeno conjunto de princípios orientadores, extraídos, principalmente, das suas próprias experiências bem sucedidas ou não.

No presente capítulo, duas missões do período da Guerra Fria serão discutidas. A primeira é a *United Nations Emergency Force* (UNEF), estabelecida em 1956, em razão da crise no Canal de Suez, no Oriente Médio. A segunda é a *United Nations Operation in Congo* (ONUC), despachada para o território congolês em 1960, em função da crise gerada logo após a independência do país, e que envolveu uma intervenção armada da Bélgica na sua ex-colônia.

Não obstante a importância das demais operações de manutenção de paz da época, o destaque para as duas missões acima citadas se justifica pela enorme contribuição de uma e as duras lições deixadas pela outra, para o desenvolvimento deste novo mecanismo das Nações Unidas. A experiência da UNEF foi fundamental para o desenvolvimento de princípios gerais aplicáveis às operações de manutenção de paz, enquanto a ONUC se converteria numa importante fonte de aprendizado para as operações de paz multidimensionais do pós-Guerra Fria.

3.3.1. UNEF (1956-1967)

A UNEF foi a primeira operação de paz da ONU envolvendo efetivamente a interposição física de uma força internacional entre as partes beligerantes, além de lidar com outras questões, de acordo com o estabelecido no seu mandato. Apesar da ONU incluir, hoje, a UNTSO na

categoria de operações de paz²⁰, os capacetes azuis com o símbolo das Nações Unidas que se transformaram na marca das referidas missões não foram usados até 1956, na UNEF. A distinção entre estas duas operações, no entanto, vai além do uso de uniformes.

Como afirma o relatório de outubro de 1958 do Secretário-Geral Dag Hammarskjöld, “a UNEF representa um novo e, sob muitos aspectos, singular experimento das Nações Unidas, em um tipo de operação que a organização não havia sido solicitada a conduzir previamente”²¹ [*tradução livre*]. Seus objetivos não poderiam ser alcançados através de uma organização similar a UNTSO, estabelecida em circunstâncias diferentes e designada para suprir necessidades distintas e menos abrangentes.

De fato, para se ter uma idéia da diferença, em termos de magnitude, entre as duas operações, é suficiente dizer que a UNTSO alcançou o número de 572 observadores militares²², enquanto a força autorizada para a UNEF, em 1956, foi de 6000 oficiais, contingente alcançado em 1957 e gradualmente reduzido até o término da operação²³.

A UNEF surgiu em razão da crise do Canal de Suez, em 1956²⁴. A nacionalização da Companhia Universal do Canal Marítimo de Suez²⁵ por Gamal Abdel Nasser, presidente do Egito, além de provocar um ataque militar ao território egípcio por parte de Israel, cujos navios estavam impedidos de passar pelo canal, serviu, também, como pretexto para a ação militar

²⁰ Ver a lista de operações de paz da ONU. Disponível em: <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/index.asp>

²¹ ONU, doc A/3943, § 1.

²² ONU. (1985. p. 19). Atualmente, a UNTSO conta com 150 observadores militares, apoiados por 98 funcionários civis internacionais e 122 funcionários civis locais. Disponível em: <http://www.un.org/Depts/dpko/missions/untso/facts.html>, Acesso em: 13 jun.2005.

²³ Disponível em: <http://www.un.org/Depts/dpko/missions/untso/facts.html>, Acesso em: 13 jun.2005.

²⁴ Para maiores detalhes sobre a crise do Canal de Suez, Ghali (1993, p. 104-108).

²⁵ A Companhia construiu o Canal de Suez, ligando os mares Mediterrâneo e Vermelho, segundo determinado pela Convenção de Constantinopla, de 1888, para servir a embarcações de todos os países do mundo, sem discriminação em tempos de guerra e de paz.

intervencionista, incluindo uma ofensiva aérea da Inglaterra e da França, ambas principais acionistas da companhia nacionalizada.

O impacto negativo dessa intervenção ante a comunidade internacional, aliado ao temor de uma incursão russa – em auxílio ao Egito, invadido por tropas israelenses, inglesas e francesas – impulsionou o estabelecimento da *United Nations Emergency Force* para a região. Ante a paralisia do Conselho de Segurança, em função dos vetos de Inglaterra e França, a questão foi transferida – com o respaldo da *Uniting for Peace* – para a Assembléia Geral, da ONU, que autorizou o estabelecimento da operação.

Apesar do precedente, o deslocamento do processo decisório de uma questão de segurança internacional para a Assembléia Geral não deixa de ser um tanto polêmica, já tendo suscitado dúvidas quanto à sua legalidade. Neste sentido, é importante lembrar que uma vez que os art. 24 e 39 da Carta não deixam dúvidas de que a competência prioritária neste campo é do Conselho, a discussão giraria em torno de uma possível competência *alternativa* ou *subsidiária* da Assembléia, somente em caso de paralisia do primeiro órgão, devido ao veto de um ou mais de seus membros permanentes.

Para Brotóns et al. (1997, p.958), em se tratando de uma ação coercitiva respaldada no Cap. VII, a competência para autorizá-la seria, em tese, exclusiva do Conselho de Segurança. Contudo, no caso das operações de paz, que não têm previsão legal na Carta da ONU (1945), tudo dependeria da interpretação que se dê a esse tipo de ação. Do ponto de vista jurídico, se classificada uma dada missão como uma ação não coercitiva, a competência da Assembléia para autorizá-la, nas circunstâncias mencionadas, não seria verdadeiramente problemática.

Com efeito, esta interpretação pode ser estendida, a princípio, à maioria das operações de manutenção da paz tradicionais. Primeiro, por estarem seus mandatos formalmente respaldados no Cap. VI, da Carta da ONU (1945), que dispõe sobre a resolução pacífica de disputas. Segundo, por não

pressuporem o uso de armas, exceto em defesa própria; terceiro, pela necessidade de que haja o consentimento das partes envolvidas para o seu estabelecimento; e quarto, por terem como característica a *voluntariedade* das contribuições dos estados membros com apoio logísticos e contingentes.

Por outro lado, é relevante chamar atenção para os riscos do precedente aberto pela resolução de 1950 da Assembléia Geral (AG), aplicada posteriormente à UNEF. Diferentemente do que ocorre no Conselho, na AG, a autorização de uma operação de paz seria decidida, igualmente, por todos os membros da ONU. Embora isto possa significar uma maior legitimidade da ação internacional, uma operação autorizada pela maioria dos estados, mas que eventualmente não conte com o apoio, especialmente material e financeiro, de estados poderosos terá pouquíssimas chances de sucesso no cumprimento dos seus objetivos.

A despeito da polêmica gerada, a relevância desta discussão era maior durante a Guerra Fria, quando a paralisia do Conselho era, de fato, marcante. Além disso, tal prática foi realmente pouco utilizada, sendo a UNEF uma das raras exceções em que uma operação de paz foi autorizada pela Assembléia Geral²⁶.

Ali, a primeira sessão especial de emergência para discutir a crise de Suez resultou na adoção, em 2 de novembro de 1956, da resolução 997, da Assembléia, aprovada por 64 votos a 5²⁷, com 6 abstenções. A resolução foi proposta pelo então secretário de estado norte-americano John Dulles e pedia o cessar-fogo imediato na região do conflito, além do retorno das tropas às linhas de armistício previamente estabelecidas por acordo entre Egito e Israel²⁸.

²⁶ Além da UNEF I, a *United Nations Security Force in West Guinea* (UNSF), estabelecida para manter a paz e a segurança no território da Nova Guiné Ocidental, de 3 de outubro de 1962 a 30 de abril do ano seguinte, também foi outra operação de paz autorizada pela Assembléia Geral. Antes do surgimento das operações de paz, a Assembléia já havia autorizado, em 1947, o *United Nations Special Committee on the Balkans* (UNSCOB), conforme discutido no item anterior.

²⁷ Os cinco votos contrários à resolução foram da França, Reino Unido, Israel, Austrália e Nova Zelândia. Disponível em: http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/unef1backgr2.html.

²⁸ As informações sobre o estabelecimento da UNEF podem ser encontradas no *site* da ONU. Disponível em: http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/unef1backgr2.html; (GHALI, 1993, p. 105-129) e (ONU. 1985. p. 41-76).

Expondo os motivos da abstenção do Canadá na votação da referida resolução, o então secretário de relações exteriores deste país, Sr. Lester Pearson declarou que a mesma não previa qualquer iniciativa das Nações Unidas no sentido de alcançar um acordo de paz entre as partes, sem o qual um cessar-fogo seria, no melhor das hipóteses, apenas uma medida temporária. Pearson, que antes da sessão da Assembléia Geral já havia discutido o assunto com o Secretário-Geral da ONU, achava que seria necessário o estabelecimento de algum tipo de força armada da organização para ajudar a solucionar a crise. Assim, na manhã seguinte à votação da Resolução 997, o representante do Canadá submeteu à Assembléia um esboço de resolução sobre o estabelecimento de uma força internacional de emergência das Nações Unidas.

A Assembléia aprovou, então, a Resolução 998, que solicitava ao Secretário-Geral a submissão, em 48 horas, de um plano para o estabelecimento, com o consentimento das nações envolvidas, de uma força das Nações Unidas para assegurar e supervisionar o cessar-fogo, em conformidade com as resoluções previamente adotadas relativas à crise no Oriente Médio. Aprovou-se, ainda, a resolução 999, reafirmando as determinações da resolução 997 e autorizando o Secretário-geral, com a assistência do chefe de pessoal e dos membros da UNTSO, a obter, junto às partes envolvidas, um cessar-fogo e a suspensão do movimento de tropas e armas na área.

Até então, o estabelecimento de uma operação de manutenção da paz envolvendo uma força armada internacional das proporções da UNEF era fato inédito na história da ONU. O mais próximo que se tinha disto era a UNTSO, que, embora com funções de manutenção da paz, era como já observado, uma missão muito mais simples e de pouca ajuda na resolução dos muitos problemas operacionais e organizacionais envolvidos no estabelecimento de operações de paz.

O contingente autorizado da UNEF deveria assegurar e supervisionar a cessação das hostilidades em conformidade com todos os termos da

resolução 997 da Assembléia Geral, incluindo a retirada de todas as forças estrangeiras do território egípcio e a restauração da observância das provisões contidas no Acordo Geral de Armistício entre Israel e Egito²⁹, de 1949. Com efeito, uma força com estes papéis teria de ser diferente das missões de observação até então estabelecidas, limitadas a supervisionar e relatar à ONU sobre o cumprimento (ou eventual descumprimento) do cessar-fogo pelas partes. De acordo com o relatório apresentado por Hammarskjöld:

(...)These objectives [da UNEF] could not be achieved through an organization similar in kind to UNTSO or to the Egyptian-Israel Mixed Armistice Commission, which had been established in other and different circumstances and were designed to meet different and narrower needs. The role of UNTSO is to observe and maintain the cease-fire in Palestine ordered by the Security Council. The Mixed Armistice Commission, serviced by UNTSO, is the bilateral machinery established under the Egyptian-Israel General Armistice Agreement in connexion with the execution of the provisions of that Agreement, exercising such functions as the investigation of incidents and complaints (ONU. doc. A/3943, 1958).

Assim, com 48 horas de prazo e nenhum precedente, Hammarskjöld apresentou à Assembléia Geral, o seu primeiro relatório sobre o plano de uma força internacional emergencial das Nações Unidas³⁰. O documento continha recomendações preliminares, incluindo o estabelecimento imediato do comando da força pela ONU. Todas as recomendações do Secretário-geral foram endossadas pela Assembléia e incluídas na sua resolução 1000, adotada em 5 de novembro de 1956, que estabelecia expressamente a *United Nations Emergency Force*, designando como comandante da nova operação o, então, chefe de pessoal da UNTSO, o tenente-general (*lieutenant-general*) E. L. M. Burns³¹. A este, autorizava-se recrutar, entre os observadores da UNTSO, um número limitado de oficiais, nacionais de países que não os membros permanentes do Conselho de Segurança. O comandante ficou, ainda, encarregado, em consulta com o Secretário-Geral, do recrutamento adicional de oficiais necessários, dentre os estados membros da ONU, novamente excluindo-se os membros permanentes do Conselho.

²⁹ ONU, doc. A/3943, 1958.

³⁰ ONU, doc. A/3289, 1956.

³¹ Burns foi apontado comandante da UNEF pela Assembléia Geral, por recomendação do Secretário-geral. ONU, doc. A/3943, § 7.

O mandato estabelecido pela resolução 1000, de 1956 conferia à UNEF o papel de órgão subsidiário da Assembléia Geral, com base no Cap. XXII, da Carta da ONU, atribuindo-lhe 4 principais responsabilidades que consistiam em: (1) assegurar e supervisionar o cessar-fogo entre as partes, através da interposição das tropas da ONU, formando uma zona neutra entre as forças israelenses, inglesas e francesas de um lado e egípcias do outro; (2) supervisionar a retirada das forças estrangeiras do território egípcio e as operações de desobstrução do canal de Suez; (3) patrulhar as áreas de fronteira e deter incursões militares; e (4) assegurar as provisões dos acordos de armistício³² entre Israel e Egito (GHALI, 1993, 112).

A requerimento de Hammarskjöld, Burns enviou-lhe um telegrama, contendo recomendações, tais como tamanho, tipo e equipamento das tropas. O Secretário-Geral, entretanto, rejeitou, no geral, a recomendação de Burns de despachar para a região uma força de combate (GHALI, 1993). De fato, no cenário de Guerra Fria da época, não só era improvável a existência de grandes contingentes de tropas de combate politicamente neutras disponíveis para compor a UNEF (GHALI, 1993), como o próprio contexto político internacional não permitia que se concebesse uma força internacional mais do que levemente armada, que não estivesse exclusivamente relacionada a um conflito internacional (*interestata*)³³ e vinculada ao consentimento das partes.

De fato, foram neste sentido as recomendações contidas no segundo e último relatório de Hammarskjöld sobre o estabelecimento da UNEF, em que ele definia a nova força, estabelecendo, ainda, alguns princípios orientadores para a sua organização e funcionamento³⁴. Em seu livro de memórias, *Sir Brian Urquhart* (1987, p. 133), funcionário de carreira do alto escalão das Nações Unidas desde a sua fundação e que acompanhou de perto a criação

³² Os acordos de armistício englobam o acordo concluído entre Israel e Egito e outros três acordos bilaterais separados entre Israel e Líbano, Israel e Jordânia e Israel e Síria, todos concluídos até julho de 1949. (GHALI, 1993, p. 88).

³³ Segundo o relatório de Hammarskjöld, "*the functions of the Force are exclusively international in character in that they relate to armed conflict among States, and since the purpose of the force is to facilitate compliance with resolutions relating to that conflict adopted by the General Assembly, the Force, during its early stages, in some instances had to undertake limited responsibility for administrative and security functions, but this was entirely temporary and incidental to the main tasks assigned to it*" (doc. A/3943, § 14).

³⁴ ONU, doc. A/3302, 1956.

da UNEF, conta que Hammarskjöld, em aproximadamente 24hs (entre os dias 5 e 6 de novembro), escreveu os relatórios contendo as recomendações sobre o planejamento da UNEF, revisou-os, juntamente com o seu assistente executivo, o seu conselheiro para assuntos legais e o Subsecretário-Geral da ONU, Ralphe Bunche, submetendo-o à apreciação da Assembléia Geral. O relatório foi aprovado no dia seguinte, pela resolução 1001 daquele órgão.

A UNEF manteve uma zona neutra entre as forças israelenses e egípcias na Faixa de Gaza e Sinai até 1967, quando, na iminência de uma nova guerra árabe-israelense, o Egito solicitou a retirada das tropas da ONU das suas posições. Diante do pedido egípcio, a única alternativa da ONU seria se deslocar para o território de Israel, o que foi considerado inaceitável pelo governo israelense, restando ao, então, Secretário-Geral das Nações Unidas, U Thant, determinar a desmobilização da missão e a retirada das tropas internacionais.

A despeito do seu término, a UNEF obteve êxito em contribuir para a manutenção da paz na região por mais de dez anos e garantir o livre acesso ao Canal de Suez. Não apenas isto, o seu sucesso, em termos de cumprimento do mandato abriu um precedente, tornando as operações de manutenção da paz a resposta da ONU para conflitos subseqüentes no Oriente Médio, Congo, Chipre e em outros lugares do mundo (RIGGS e PLANO, 1994, p. 86).

Embora a operação tenha sido planejada em caráter *ad hoc*, para lidar com uma situação particular, a experiência da UNEF estabeleceu os parâmetros de atuação da maioria das operações de paz dali por diante, pelo menos, durante todo o período de Guerra Fria. Sob este aspecto, o papel do Secretariado da ONU foi fundamental. É certo que as decisões acerca da operação eram formalmente tomadas no âmbito da Assembléia Geral (AG). Não obstante, Hammarskjöld forneceu, através dos seus relatórios, um quadro conceitual e operacional para a nova força, que, mesmo não tendo natureza obrigatória, foi fundamental para orientar as discussões dos estados em torno das opções a serem consideradas. Assim ocorreu com a decisão de subordinar a força de paz ao controle da ONU, o que passou a ser uma

orientação geral para as operações futuras. Embora este procedimento tenha sido adotado por resolução da AG, o estabelecimento de uma força internacional emergencial sob o comando das Nações Unidas e independente em relação às políticas de qualquer nação em particular foi uma das três opções conceituais apontadas pelo Secretário-Geral, para o novo tipo de operação que surgia³⁵.

As outras duas possibilidades seriam: a formação de uma força internacional independente, a cargo de um ou mais países, para servir aos propósitos da ONU, a exemplo do que ocorreu em 1950, na guerra da Coreia ou uma força estabelecida consensualmente por um grupo de países, cuja relação apropriada com as Nações Unidas seria mais tarde definida. Em ambos os casos, porém, seria impossível alcançar a independência em relação às políticas nacionais pretendidas no primeiro modelo, como apontava Hammarskjöld.

De um modo geral, através da sua atuação no episódio da criação da UNEF, a burocracia onusiana exerceu um papel marcante como propositora de idéias (ver Cap. 1) para este novo mecanismo da organização no campo da paz e da segurança. Com base nesta primeira experiência, o Secretário-Geral, que contou, também, com a valiosa contribuição do primeiro ministro canadense, Lester Pearson, extraiu alguns princípios básicos para orientar as operações de paz a partir de então.

A imparcialidade, definida em termos de neutralidade política das tropas da ONU foi um destes princípios. Em relatório de outubro de 1958, apresentado à Assembléia Geral, Hammarskjöld enfatizava a natureza internacional do conflito no Canal de Suez, bem como o distanciamento das funções da UNEF – estabelecidas no seu mandato – de problemas internos

³⁵ ONU. Disponível em: http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/unef1backgr2.html. Acesso em: 06 maio 2006.

ou locais, possibilitando, desta forma, a manutenção da neutralidade das tropas de paz em relação a questões políticas internacionais.

É importante notar que os termos imparcialidade e neutralidade, por vezes usados indistinta ou alternativamente, inclusive em documentos da ONU, não são equivalentes. Imparcialidade significa aplicar os mesmos padrões morais no tratamento de diferentes partes, enquanto a neutralidade requer seja dispensado igual tratamento às partes – independente de como se julgue a conduta das mesmas. Ou seja, a neutralidade dos *peacekeepers* implica que estes não tomarão partido de nenhum dos grupos adversários (DIEHL, 1994, pp. 7-8)³⁶. Não obstante, nas operações tradicionais estabelecidas durante a Guerra fria, a imparcialidade atribuída às Nações Unidas foi, na prática, traduzida em termos de neutralidade da missão, uma vez que aliado aquele princípio estava o do não uso da força, exceto em autodefesa, também uma orientação do Secretário-Geral. Assim, não restava às tropas da ONU senão um comportamento neutro em campo.

O distanciamento da missão de problemas ou questões locais, tal como pretendido pelo Secretariado, tem diversas razões. De um lado, os condicionamentos estratégicos característicos do período da Guerra Fria, que, no âmbito do Conselho de Segurança da ONU se traduzia na oposição, por parte dos seus membros permanentes, especialmente das duas superpotências, ao envolvimento da organização em assuntos domésticos de seus respectivos aliados ou clientes (PARIS, 2004, p. 15). Além disto, um papel mais intrusivo da operação esbarraria, ainda, na questão do consentimento das partes envolvidas no conflito, elemento considerado fundamental para o seu estabelecimento.

Por outro lado, o princípio da neutralidade política das forças de paz está, também, relacionado à própria identidade da ONU como uma

³⁶ Para a discussão sobre imparcialidade e neutralidade das operações de paz, ver, também, Chopra (1998) e Barnett e Finnemore (2004). O assunto também será novamente abordado no Cap. 3, deste trabalho.

organização imparcial. Criada e composta por estados, a Carta das Nações Unidas, ao consagrar o princípio da igualdade soberana entre os seus membros e da não intervenção nos assuntos domésticos dos mesmos, dá o tom da organização, provendo as bases sob as quais a sua identidade é constituída. Já aí, a imparcialidade se coloca como um dos seus atributos e pressuposto para que esta possa alcançar os seus objetivos. Tal princípio é reforçado pelo art. 100 da Carta, que veda ao Secretário-Geral e seu pessoal buscar ou receber instruções de qualquer governo ou outra autoridade externa às Nações Unidas. Em contrapartida, conforme o mesmo artigo, cada estado membro da organização deve respeitar o caráter exclusivamente internacional das responsabilidades dos funcionários do Secretariado – incluindo o Secretário-Geral – e não tentar influenciá-los no desempenho de suas funções.

Como bem argumentam Riggs e Plano (1994, p.89), o ideal de imparcialidade provavelmente não presume que o oficial internacional deva ou vá se libertar de todas as suas influências culturais, valores e atitudes políticas previamente desenvolvidas. A sua conduta imparcial provavelmente não ultrapassará os limites da integridade, outro atributo exigido dos funcionários da organização – ou seja, o respeito aos seus próprios princípios ou as suas responsabilidade para com os outros, incluindo seu compromisso em colocar os interesses das Nações Unidas em primeiro lugar. Mas, certamente, a legitimidade desta norma de conduta dentro do Secretariado é suficiente para considerá-la parte constitutiva da identidade da organização, enquanto burocracia autônoma.

A neutralidade das operações de manutenção da paz está, ainda, associada à definição de ameaça internacional que, à época da Guerra Fria, estava inteiramente associada ao risco de conflitos internacionais, entendidos como aqueles de caráter *interestatal*. Tal percepção ajuda a compreender porque a resposta da ONU às crises internacionais, naquele período, afastava a possibilidade de envolvimento da organização em questões internas,

advogando uma postura de estrita neutralidade em relação às partes do conflito – que eram, em geral, estados soberanos.

Relacionado à neutralidade, um outro princípio geral extraído da experiência da UNEF foi a composição das tropas de paz, formadas a partir de contribuições *voluntárias* de contingentes dos estados membros da ONU, assegurando-se ampla representação geográfica nas mesmas. Entretanto, apesar da ONU se reservar a autoridade para decidir sobre a composição dos seus contingentes militares em cada caso, já à partir da UNEF, exclui-se a participação – através da contribuição com tropas – dos membros permanentes do Conselho de Segurança ou de qualquer outro país com interesse especial (estratégico) em uma situação que demandasse o estabelecimento de uma força de paz. Tal procedimento visava a minimizar possíveis diferenças de opinião no âmbito da organização.

O princípio do não uso da força, exceto em autodefesa, também se tornou uma orientação geral à partir de 1956³⁷. Neste sentido, a UNEF é, também, segundo Hammarskjöld³⁸, um bom exemplo de como os termos de delegação em cada missão dá os limites da autoridade do Secretário-Geral. Isto porque, a descrição desse novo corpo, contido nas decisões que estabeleceram a UNEF, aparentemente confere a esta, natureza paramilitar. Por outro lado, a ausência de uma autorização explícita para ações ofensivas – as quais somente seriam possíveis se respaldadas no Cap. VII, da Carta (1945) – excluiu a possibilidade do Secretário-Geral organizar unidades para tal fim. Em consequência, os contingentes da força de paz eram equipados apenas com armas necessárias a autodefesa³⁹.

³⁷ Além da UNEF, o Secretário-Geral também cita, em seu relatório (A/3943), como referência na questão do uso da força, a *United Nations Observation Group in Lebanon* (UNOGIL), de 1958. Para a UNOGIL, o Conselho de Segurança autorizou ao Secretário-geral organizar uma operação em conformidade estrita com a sua denominação, ou seja, uma missão de observação, o que excluía a criação de uma força paramilitar, e impunha limitações bastante restritivas quanto ao armamento utilizado pelos seus contingentes e quanto ao direito de auto-defesa.

³⁸ Ver relatório do Secretário-Geral sobre a UNEF (A/3943).

³⁹ ONU, doc. A/3943, 1958, § 175.

Em que pesem as considerações de Hammarskjöld, a reticência ao uso da força parece ser em parte, também, resultado da interpretação dada por ele próprio aos mandatos das missões de paz. Tal hipótese não é tão visível no caso da UNEF, uma operação que contou com razoável apoio e cooperação dos estados envolvidos durante o seu funcionamento, não requerendo, portanto, o uso da força para além da auto-defesa. Diferente é o caso da ONUC, em que a escalada do conflito no território congolês acabou levando a um aumento progressivo do uso da força autorizada pelo Conselho de Segurança. A atuação da operação de paz no Congo, como se verá mais adiante, deixa clara a reticência do Secretário-Geral, em recorrer à força para controlar a crise interna, o que fica evidente na sua interpretação do ambíguo mandato inicial daquela missão.

Quanto à definição do termo “autodefesa”, bem como dos limites para o seu exercício pelos oficiais a serviço da ONU, Hammarskjöld recomendou, como base para operações futuras, a regra aplicada ao caso da UNEF. Extraída a partir da descrição da operação feita pela própria Assembleia Geral e das bases legais em que esta se amparou para tomar sua decisão, a regra proibia qualquer *iniciativa*, por parte das tropas de paz, no sentido de usar a força. Os oficiais da ONU, entretanto, poderiam responder através da força a um ataque com armas, incluindo tentativas para fazê-los retroceder de suas posições⁴⁰.

De fato, apesar de ser uma missão armada, a UNEF não foi concebida nem tinha condições de atuar como força de combate. Desse modo, a sua capacidade de manter a paz restava, fundamentalmente, na autoridade da própria ONU, na sua presença física entre as duas forças beligerantes, nos seus bons ofícios e na percepção da operação, especialmente pelas partes, como demonstração das intenções mútuas de manter o cessar-fogo acertado, assim como de cumprir os demais arranjos previamente acordados.

Como vimos no primeiro capítulo, a autoridade da ONU é, basicamente, o que lhe permite exercer agência no sistema internacional, através do

⁴⁰ Ibid.

desempenho de diferentes papéis. No caso aqui discutido, esta autoridade – na verdade muito mais de natureza moral e delegada do que, propriamente, em função do seu *expertise* na área em questão – foi fundamental para que a organização pudesse exercer seu papel de implementadora da decisão da Assembléia Geral e alcançar os objetivos do mandato da operação. Esta é uma lógica que seguiria as operações de paz ao longo dos seus mais de 50 anos de existência, apesar de todas as mudanças pelas quais passou o cenário internacional desde então. A de que a sua capacidade para alcançar os objetivos estabelecidos nos seus respectivos mandatos reside muito mais na sua autoridade do que na sua força.

Neste sentido Diehl (1994, p.35) argumenta que o valor moral e simbólico de uma força internacional representando o desejo da comunidade internacional é um dos diferentes meios com que contavam as operações de paz para inibir conflitos armados⁴¹. Outro meio identificado pelo autor citado é a interposição das tropas de paz entre as partes, pois que as separando, a operação era capaz de evitar confrontamentos acidentais nas áreas fronteiriças⁴² – onde normalmente ficavam as tropas da ONU – ou disputas menores decorrentes da proximidade física dos beligerantes, as quais poderiam escalar para uma guerra maior (DIEHL, 1994, p. 35). Além disso, através de patrulhas na área, as tropas de paz poderiam deter pequenas violações do cessar-fogo, novamente evitando que incidentes escalassem para uma guerra (DIEHL, 1994, p. 35).

Finalmente, a capacidade das operações de inibir conflitos armados está, também, intimamente relacionada ao consentimento e cooperação das partes envolvidas, mais um princípio consagrado pelo Secretário-Geral Hammarskjöld, com base na experiência da UNEF. Uma vez que os arranjos

⁴¹ Na verdade, as argumentação de Diehl continua válida, especialmente para as operações de paz tradicionais – aquelas nos moldes descritos neste capítulo – em atividade. Além disso, com algumas adaptações, o argumento pode valer, também, para as operações de paz multidimensionais (ver Cap. 3), mesmo estas lidando, principalmente com conflitos intraestatais.

⁴² É importante lembrar que, durante a Guerra Fria, os conflitos em que as operações de paz atuavam eram, na sua maioria, de natureza interestatal. As tropas de paz eram, portanto, despachadas para o território de uma das partes, com o seu consentimento, mas sempre localizando-se próximas à fronteira com o estado (ou estados) adversário (s).

discutidos para esta operação não abrangiam o tipo de força prevista no Cap. VII, da Carta (1945), legalmente, não seria possível o despacho de unidades, sob o comando da ONU, para o território de um estado membro, sem o consentimento do seu respectivo governo⁴³. Além do Egito, o consentimento de Israel, da França e do Reino Unido, todos estes envolvidos no conflito, também foram essenciais para o estabelecimento da missão, que permaneceu em atividade até a solicitação egípcia da retirada das tropas de paz do seu território, em 1967. O êxito da UNEF, atribuído, em grande parte, à cooperação das partes – normalmente esperada se estas consentiram com a ação internacional – levou o Secretário-Geral a considerar o consentimento uma regra válida para todas as futuras operações de paz⁴⁴. A importância deste princípio ficou bastante clara na experiência da operação de paz no Congo, que examinamos a seguir.

3.3.2. ONUC (1960-1964)

A grande maioria das operações de paz tradicionais, ou seja, aquelas compostas, basicamente, por contingentes militares, levemente armados, com a função de se interpor entre forças adversárias em conflitos *interestatais*, e que foram a regra até 1988, seguiram as orientações gerais acima discutidas, extraídas da experiência da UNEF. Suas atividades eram de natureza estritamente internacional, distanciando a ONU do envolvimento em questões internas ou locais.

⁴³ No caso UNEF, depois dos comunicados do Secretário-Geral e das respostas dos estados envolvidos, entre 2 e 6 de novembro, Egito, Israel, França e Reino Unido concordaram com um cessar-fogo, consentindo os dois primeiros no estabelecimento de uma força de interposição da ONU em seus territórios. Em 2 e 4 de novembro, o governo do Egito aceitou os pedidos de cessar-fogo da Assembléia Geral (docs. da ONU A/3266 e A/3287, anexo 6). Em 3 de novembro, Israel anunciou concordar com um cessar fogo, sob a condição de que o Egito fizesse o mesmo (doc.A/3279), e em 5 de novembro confirmou o seu consentimento incondicional (A/3301). Naquele mesmo dia, França e Inglaterra declararam que cessariam todas as suas ações militares tão logo Israel e Egito aceitassem um plano das Nações Unidas para o estabelecimento de uma força internacional com funções estabelecidas (doc. A/3294 e A/3293). [ONU, doc. A/3943].

⁴⁴ ONU, doc. A/3943.

A operação das Nações Unidas no Congo (ONUC)⁴⁵ que, durante aproximadamente trinta anos figurou como a maior operação de paz da organização, foi a grande exceção da época. A ONUC expôs as dificuldades de uma ação internacional conjunta, diante das divergências entre os seus protagonistas e da falta de cooperação internacional e local, especialmente num contexto de oposição ideológica como foi o da Guerra Fria. É, portanto, um exemplo contundente da importância do apoio dos atores domésticos e internacionais a este tipo de ação, não apenas no momento do seu estabelecimento, mas durante todo o seu funcionamento. Por outro lado, devido às suas peculiaridades, em relação às operações tradicionais, e ao extenso papel atribuído aos *peacekeepers* ao longo da sua atuação, a ONUC tornou-se, também, um paradigma no campo da manutenção da paz, aproximando-se em muitos aspectos, das operações multidimensionais que viriam a surgir no pós-Guerra Fria.

Em 1960, o Congo (ex-Zaire, atual República Democrática do Congo), até então colônia belga, obteve sua independência. Os dois mais altos postos do país foram ocupados por líderes congolezes rivais, Joseph Kasa-Vubu, eleito presidente, e Patrice Lumumba, do *Mouvement Nationale Congolaise* (MNC), partido nacionalista, de base esquerdista, eleito primeiro-ministro. Moise Tshombé foi eleito presidente da abastada província de Katanga, onde se encontrava a maior parte dos minerais do Congo, a grande riqueza nacional. O tempo insuficiente – apenas seis meses – destinado ao planejamento e preparação do país para a independência, aliado a uma infraestrutura precária e a uma economia frágil, mergulhou o Congo numa crise marcada por conflitos tribais e confrontações políticas.

Em julho, as Forças Armadas congolezas – *Armée Nationale Congolaise* (ANC), antiga Força Pública Colonial – iniciaram um motim e expulsaram os oficiais belgas de suas guarnições. Ataques dos amotinados a

⁴⁵ As iniciais vêm da sua denominação em francês – *Operation des Nations Unies au Congo*. Para uma discussão mais aprofundada sobre esta operação, ver Durch, (1993, p.321) e ONU. (1985).

cidadãos belgas e outros europeus, incluindo casos de estupros e outras atrocidades, levaram à evasão da maioria dos administradores e técnicos belgas do território congolês, resultando no colapso de um grande número de serviços essenciais por todo o país.

Com o objetivo declarado de restaurar a lei e a ordem e proteger os seus nacionais, a Bélgica, contrariando as autoridades congolêsas, ordenou, em 11 de julho de 1960, uma incursão de suas tropas na ex-colônia, aumentando ainda mais a tensão no país. Simultaneamente à incursão belga, Tshombé, numa tentativa separatista, proclamou a independência da província de Katanga, o que, representava um forte golpe, especialmente do ponto de vista financeiro, para o Congo.

Em 12 de julho, em telegrama conjunto de Kasa-Vubu e Lumumba, enviado ao Secretário-Geral Dag Hammarskjöld, solicitava a assistência militar da ONU, com o propósito único de proteger o território nacional do Congo contra o que classificaram como uma agressão externa da Bélgica e uma ameaça à paz internacional⁴⁶. Apesar do pedido de assistência, os líderes congolêses não tinham intenção de aceitar qualquer tipo de interferência nos assuntos domésticos do país, o que ficou claro numa segunda mensagem enviada, no dia seguinte, a Hammarskjöld. Nesta reiteravam que não estavam pedindo ajuda para restaurar a situação interna, mas para responder à agressão belga e que somente pessoal militar de países neutros (em relação à crise existente) seria aceito⁴⁷.

Ante o pedido do governo congolês, o Secretário-Geral, utilizando a prerrogativa a ele conferida pelo art. 99, da Carta da ONU – que o autoriza a trazer à atenção do Conselho de Segurança qualquer problema que ele considere uma ameaça à paz e à segurança internacionais – solicitou, em caráter urgente, uma reunião daquele órgão para deliberar sobre a situação

⁴⁶ ONU. (1985, p. 218)

⁴⁷ Id, *ibid.*, p. 218.

no Congo⁴⁸. Durante a reunião, Hammarskjöld esboçou aos estados membros do Conselho suas idéias sobre as ações a serem tomadas em resposta à solicitação do governo congolês, recomendando o estabelecimento de uma força sob o comando das Nações Unidas. Esta deveria ajudar na manutenção da lei e da ordem no território do estado afetado até que, através da assistência técnica da ONU, as forças de segurança nacionais fossem inteiramente capazes de cumprir com suas tarefas⁴⁹.

Ao final daquela sessão, aprovou-se, então, a resolução 143, solicitando a retirada das tropas belgas do Congo e autorizando o Secretário-Geral a dar os passos necessários, mediante consulta ao governo daquele país, para o provimento da assistência militar requerida, até que as forças de segurança nacionais fossem capazes, na opinião do governo de desempenhar integralmente as suas funções.

Importante notar, porém, que este ambíguo mandato não estabelecia qualquer prazo para a retirada das forças belgas. Mais do que isso, estrategicamente, não foi mencionado, na resolução, o termo “agressão”, usado pelas autoridades congolêsas, no pedido de assistência, para classificar a ação da Bélgica. Omitindo este termo, os membros do Conselho afastaram, pelo menos a princípio, qualquer questionamento sobre a aplicação do Cap.VII, da Carta da ONU (1945) ou de sanções formais ao estado considerado agressor (DURCH, 1993, p. 326).

Em termos de composição, a operação de paz da ONU no Congo contou com um contingente militar que atingiu o número de 19.828 oficiais, em julho de 1961, sendo progressivamente reduzido até o encerramento da missão, em 1964⁵⁰. Além de tropas, a ONUC era constituída, ainda, por um componente civil de aproximadamente 2000 especialistas e técnicos, com a

⁴⁸ ONU, doc. S/4381.

⁴⁹ Segundo publicação da própria ONU, Hammarskjöld assumiu que, agindo a ONU como proposto, o governo belga retiraria suas forças do território congolês. ONU (1985, p.219).

⁵⁰ ONU. (1985, p. 222).

função de fornecer assistência ao governo congolês, nas áreas: administrativa, técnica e humanitária⁵¹, além do envio de policiais civis de Gana e da Nigéria, enviados por um curto período de tempo (SCHIMDL, 1998, p. 30).

As funções da ONUC, definidas pelo seu mandato, três vezes alargado, consistiam em assegurar a saída das forças belgas do território congolês, assistir o governo do Congo a manter a lei e a ordem e prestar-lhe assistência técnica para o funcionamento de serviços públicos, deficiente após a evacuação dos técnicos belgas que viviam no Congo e eram responsáveis pela operacionalidade destes serviços essenciais à população. A assistência às autoridades congolêsas na manutenção da lei e da ordem, incluía, por exemplo, a realização de patrulhas conjuntas com a polícia local em determinadas áreas. Entretanto, como estas atividades se tornaram impossíveis após o colapso das forças de segurança locais, a ONU teve que efetivamente desempenhar as tarefas normais de segurança no lugar das autoridades congolêsas⁵².

No Congo, a escalada do conflito interno provocada pela tentativa de secessão de Katanga – alimentada pelo apoio internacional da Bélgica e, de forma indireta, da Inglaterra – e pela crise constitucional que se agravou devido ao suporte internacional recebido de uma e outra superpotência pelas partes adversárias levaram a ONU a um envolvimento cada vez maior na crise local. O mandato da operação foi alargado duas vezes para incluir a manutenção da integridade territorial e independência do país, prevenir a ocorrência de guerra civil e garantir a retirada de todo o pessoal estrangeiro: militares, paramilitares, consultores políticos e mercenários. Exceto os integrantes da ONUC. Assim, gradativamente, a ONUC se transformou numa gigantesca e dispendiosa operação, com quase 20.000 tropas contra as 6.063

⁵¹ Id., *ibid.*, p. 222.

⁵² ONU. (1985, p. 226).

da UNEF e despesas totais no valor de 400.1 milhões de dólares, contra 214.2 milhões gastos na UNEF⁵³.

Revelando-se, desde muito cedo, uma fonte de discordâncias internas na ONU, a ONUC foi uma das mais amargas experiências da organização com operações de paz no período da Guerra Fria. A falta de apoio internacional e doméstico não só gerou um saldo negativo para a ONU de 250 *peacekeepers* mortos, incluindo o Secretário-Geral, Dag Hammarskjöld (na UNEF, o número total de fatalidades foi 110⁵⁴), mas, também, o descrédito internacional em relação às Nações Unidas e ao seu novo mecanismo como instrumento efetivo para manutenção da paz e contenção de conflitos. Além disso, no plano doméstico, o Congo encontrava-se, ao final da missão, ainda mergulhado numa situação caótica, sob, praticamente, todos os aspectos – econômico, cultural, educacional e infra-estrutural. O efeito desta experiência foi a reversão de uma tendência positiva gerada pela percepção geral do relativo sucesso da UNEF (FETHERSTON, 1994, p. 14)⁵⁵, o que, em parte, pode ter contribuído para a relativa inatividade da ONU no campo das operações de paz, entre os anos de 1967 e 1973, período em que nenhuma nova missão foi estabelecida.

Uma das grandes dificuldades enfrentadas pela ONU na condução da ONUC foi a imprecisão do seu mandato, reflexo, em grande parte, da concorrência de interesses políticos divergentes, especialmente entre os membros do Conselho de Segurança⁵⁶. De fato, diferente do que ocorreu na UNEF, o apoio internacional e doméstico à missão foi bastante controverso e oscilante durante todo o funcionamento da mesma. Inserida no contexto de

⁵³ Ver site oficial da ONU contendo informações sobre as operações de paz concluídas. Disponível em: <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/index.asp>. Acesso em: 23 maio 2005.

⁵⁴ O número total de fatalidades nas operações de paz mencionadas pode ser encontrado no site do departamento de operações de paz da ONU. Disponível em: <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/index.asp>. Acesso em: 06 maio 2006

⁵⁵ Fetherston também reproduz citação de Uqhart (1987), em que ele atribui o descrédito internacional na ONU e nas operações de paz a uma percepção ou interpretação equivocada da experiência da ONUC.

⁵⁶ Sobre os interesses e percepções dos atores (internos e externos) envolvidos na questão do Congo ver Durch (1993, p.320-326). As informações resumidas sobre o posicionamento de cada autor, têm como fonte esta referência.

Guerra Fria, a crise congoleza serviu como arena para mais uma disputa entre Estados Unidos e União Soviética por áreas de influência, acirrando ainda mais o antagonismo interno entre o presidente Kasa-Vubu, apoiado pelo governo norte-americano, e o primeiro-ministro Patrice Lumumba, assistido por Moscou. Isto se acentuou, principalmente, depois de deflagrada a crise constitucional gerada pela deposição de Lumumba e o rompimento entre os dois líderes congolezes.

Os Estados Unidos, temendo, de um lado, uma iniciativa militar soviética na região – o que poderia significar, eventualmente, a perda de grande parte do território africano – e de outro, que seu efetivo envolvimento militar na crise em questão pudesse provocar a reação soviética, viram o estabelecimento de uma força internacional sob o comando das Nações Unidas para a região como a melhor alternativa⁵⁷ naquela situação. Não obstante, tensões internas entre liberais e conservadores norte-americanos⁵⁸, acabaram por reduzir a flexibilidade da administração Kennedy, tornando-a relutante em endossar o uso da força pela ONU, até finais de 1962, quando ficou claro que esta era a única opção restante (DURCH, 1993, p. 323).

Por parte da União Soviética, a luta das colônias pela independência era vista como uma oportunidade para estender a sua influência no terceiro mundo, o que motivou o seu inicial apoio ao estabelecimento da ONU. A expectativa era de que a força de paz seria usada para expulsar as tropas belgas do território congolês e acabar com a secessão de Katanga (DURCH, 1993, p. 323). Entretanto, com o desenrolar dos acontecimentos e,

⁵⁷ O apoio dos Estados Unidos à ONU se deu, especialmente, na parte de logística e no financiamento da missão – que será discutido mais adiante. Na parte logística, a assistência se deu por meio de arranjos entre o escritório de serviços gerais da ONU e o governo norte-americano, que assegurou o fornecimento de transporte aéreo, além de meios de locomoção marítima e terrestre. Assim, durante os aproximadamente quatro anos de atividade da operação, o governo norte-americano foi responsável pelo transporte aéreo de 76.000 homens e 14.000 toneladas de carga, além de 44.000 homens e 8.000 toneladas de carga por mar (DURCH, 1993, p. 341).

⁵⁸ Liberais e conservadores nos Estados Unidos divergiam quanto à visão do nacionalismo africano, o papel da influência comunista na região e à relativa importância de relações com países de terceiro mundo, quando se confrontassem com as relações tradicionais com os aliados da OTAN, muitos dos quais eram detentores de impérios coloniais (DURCH, 1993, p.323).

principalmente, após a crise institucional no Congo, a postura soviética mudou radicalmente, convertendo-se em oposição à política da missão, a qual Moscou acusava de favorecer os opositores do primeiro-ministro deposto.

A França, sob o regime do General de Gaulle, simpatizava com a causa belga e se opunha à ONUC. Assim, embora não tenha usado o seu poder de veto nas resoluções relativas ao seu estabelecimento, recusou-se a pagar sua contribuição financeira para cobrir os custos com a missão. Além disso, usando de sua influência nos países francófonos africanos recém-independentes, o governo francês os persuadiu a não autorizar vôos noturnos sob o seu espaço aéreo aos aviões militares norte-americanos que levavam as tropas da ONU para o Congo. O mesmo procedimento também adotou para o seu próprio território no continente africano, onde permitiu, ainda, o recrutamento de mercenários para lutar pela secessão de Katanga (DURCH, 1993, p. 324).

Apesar de pagar as suas contribuições, e, até comprar bônus lançados pela ONU para financiar a ONUC, a Inglaterra também criou problemas para a missão, devido aos seus interesses diretos na situação congoleza, em razão das suas possessões no leste e no sul da África e por causa dos seus ganhos financeiros com a *Union Minière* – companhia de mineração belga que possuía exclusividade nos direitos de exploração de minas em Katanga. Durante a crise civil no Congo, as autoridades coloniais britânicas, em solo africano, apoiaram a secessão em Katanga⁵⁹ e se mostraram lentas na concessão de direitos de vôos noturnos e reabastecimento a tropas etíopes encarregadas de proteger os contingentes da ONU contra a pequena força aérea daquela província (DURCH, 1993, p. 324).

⁵⁹ Com a desordem civil instalada no Congo, a rota ferroviária que ligava Katanga ao porto do Rio Congo, para exportação dos minerais da província, foi prejudicado, passando o transporte a ser feito através das colônias inglesas de Angola e da Rodésia do Norte. Beneficiadas, portanto, pela situação congoleza, as autoridades coloniais britânicas locais, denunciaram as ações da ONU para expulsar os mercenários de Katanga e deram abrigo a Tshombé quando o novo governo central tentou prendê-lo, em 1961. (DURCH, 1993, p. 324).

A Bélgica, inicialmente enfatizando os objetivos humanitários da sua intervenção, recusou-se, categoricamente, a seguir as ordens da ONU no sentido de retirar as suas forças do território congolês (DURCH, 1993, p. 324). Embora depois de dois meses do despacho da ONUC, a maioria das tropas belgas tenha, de fato, se retirado do Congo, um contingente de mais de 200 homens continuou em Katanga, dando suporte ao regime separatista de Tshombé. Uma mudança de atitude da antiga metrópole só veio a ocorrer com a mudança de seu governo doméstico, em abril de 1961. Contudo, somente o fim da secessão em Katanga acabou de vez com a tensão entre Bruxelas e a ONU.

Além dos Estados Unidos, União Soviética e dos países europeus, havia, ainda, no âmbito das Nações Unidas, o bloco dos países não-alinhados – responsáveis pela maior contribuição de tropas à operação⁶⁰ – os quais, na sua maioria, apoiava a ONUC, possuindo, entretanto, visões divergentes sobre o papel da mesma (DURCH, 1993, p. 326). Alguns condicionaram a contribuição com tropas à sua ativa utilização para restaurar a autoridade do governo central; outros estavam mais preocupados com as baixas em seus contingentes. Houve, ainda os que, insatisfeitos com a situação, especialmente os que apoiavam Patrice Lumumba, retiraram posteriormente os contingentes nacionais já enviados.

Em meio às divergências sobre o funcionamento da ONUC, o Secretariado das Nações Unidas adotou, oficialmente, uma postura de estrita neutralidade política, tal como havia feito na UNEF. A defesa do princípio da neutralidade se refletia na interpretação dada por Hammarskjöld ao mandato da operação, sendo consagrada em seu primeiro relatório sobre a implementação da resolução 143. Ao enumerar os princípios orientadores das atividades a serem desempenhadas no Congo, Hammarskjöld deixava

⁶⁰ As maiores contribuições de contingente para a ONUC vieram, em primeiro lugar, da Índia, além da Etiópia, Nigéria, Tunísia, Gana, Suécia, Malásia, Irlanda, Indonésia, Paquistão, Marrocos, Canadá e, “tecnicamente”, do próprio Congo, que colocou um batalhão da ANC sob o comando da ONU. Cada uma dessas nações contribuiu com mais de mil homens por ano (DURCH, 1993, p.335-336).

explícito que a força de paz, submetida exclusivamente ao comando e controle das Nações Unidas, não se tornaria parte de qualquer conflito interno. Declarava, ainda que a ONUC deveria ser separada e diferenciada de qualquer atividade desempenhada por qualquer autoridade nacional⁶¹.

Mais uma vez, o princípio da neutralidade política da ONU está associado, não apenas ao contexto internacional da época – tendo em vista que qualquer conduta da organização considerada parcial ou tendenciosa pelos estados membros poderia inviabilizar ou comprometer gravemente a ONUC, como, de fato, posteriormente ocorreu – mas à presunção de imparcialidade da organização, atributo que constitui a sua própria identidade. Ademais, na visão posterior da própria ONU⁶², a posição do Secretário-Geral era a de que, uma vez que a ONUC foi resposta a um pedido do governo congolês, o propósito da intervenção das Nações Unidas, conforme determinada pelo Conselho de Segurança, não era alcançar os objetivos domésticos do governo, mas preservar a paz e a segurança internacional.

Não obstante, a orientação adotada pelo Secretariado nem sempre foi bem recebida por atores internacionais e domésticos, havendo gerado duras críticas à ONU e ao Secretário-Geral Hammarskjöld, em particular. Ora acusada de favorecer os interesses norte-americanos, ora de proteger Lumumba, a atuação da força de paz no Congo custou-lhe a perda do apoio tanto local quanto internacional, o que levou a uma grave crise financeira e redução do seu contingente, comprometendo enormemente a capacidade da missão de cumprir o seu mandato.

Do ponto de vista dos atores domésticos, quando Kasa-Vubu e Lumumba inicialmente solicitaram a assistência da ONU, ambos acreditavam que esta pudesse ser uma aliada do governo. Mais tarde, ao perceber que a ONUC não poderia resolver, mas apenas amenizar a crise local e que, na

⁶¹ ONU. (1985, p. 219 e 220). O relatório acima referido é o documento da ONU, S/4389.

⁶² Id. Ibid. p. 237.

tentativa de cumprir o seu mandato, poderia tomar iniciativas contrárias às suas vontades, a atitude de ambos os líderes em relação à operação tornou-se ambivalente e, eventualmente, hostil (DURCH, 1993, p. 320). A questão da secessão de Katanga, que gerou um grave conflito entre Hammarskjöld e Patrice Lumumba, ilustra de forma clara o comportamento acima descrito.

Como primeiro ministro congolês, Lumumba reclamava da ONU assistência para por um fim na secessão de Katanga, através do uso da força, o que foi rejeitado por Hammarskjöld sob a alegação de que, conforme o seu mandato, a ONU não podia recorrer a força, exceto em autodefesa. Também não podia a missão ser parte de qualquer conflito interno no Congo nem neste intervir de qualquer modo ou ser usada para influir no seu resultado⁶³. Por outro lado, as Nações Unidas também não deixavam de reconhecer uma clara dimensão internacional naquele movimento de secessão⁶⁴. Deste modo, a estratégia da ONU foi, num primeiro momento, encorajar esforços de reconciliação e eliminar a interferência estrangeira – o instrumental para o início e a continuação da secessão na província⁶⁵.

Assim, em agosto de 1960, o Secretário-Geral levou a questão ao Conselho de Segurança, que, através da resolução 146, pediu a retirada imediata, das tropas belgas instaladas em Katanga – que apoiavam o regime de Tshombé – sob as modalidades determinadas pelo Secretário-Geral. O Conselho declarava, também, a necessidade das forças da ONU entrarem em Katanga, para a total implementação da referida resolução, mas reafirmou que aquelas não deveriam de modo algum intervir em qualquer conflito interno no Congo ou serem usadas para influenciar o seu resultado constitucional ou de outra natureza⁶⁶.

⁶³ ONU. (1985, p.224).

⁶⁴ ONU. (1985, p.237).

⁶⁵ Id, ibidem.

⁶⁶ ONU. (1985, p.225).

Isto, contudo, não foi suficiente para Lumumba, que continuou criticando duramente o modo pelo qual o Secretário-Geral implementara a resolução e recusou-se, a partir de então, a cooperar com este⁶⁷. A atitude desconfiada e, por vezes, hostil, em relação à ONUC também se dava por parte de Tshombé, o que se justificava pela atuação da missão, primeiro na retirada das tropas belgas e dos mercenários que o apoiavam e, por fim no término forçado da secessão em Katanga, em 1963 (DURCH, 1993, p. 322).

Momento ainda mais crítico para a ONUC, em termos de oposição doméstica e internacional a sua atuação, ocorreu durante a crise constitucional que teve início em setembro de 1960 com duração de onze meses. Acusado pelo massacre de secessionistas praticado pela ANC (DURCH, 1993, p. 320), Lumumba foi destituído do cargo por Kasa-Vubu, mas se recusou a reconhecer tal decisão. Em resposta, ele destituiu o presidente – o que, apesar de legalmente impossível, era potencialmente executável, dado o apoio logístico da União Soviética à Lumumba e seus correligionários. Embora tenha se negado a endossar a destituição do presidente, o parlamento apoiou o primeiro ministro, mas foi logo suspenso por Kasa-Vubu. Chegava-se, assim, a uma indefinição quanto à autoridade central no Congo.

Para evitar a movimentação de Lumumba e a entrada de seus aliados na capital do país, oficiais da ONU bloquearam aeroportos e fecharam a estação de rádio da capital (Léopoldville, hoje, Kinshasa) durante uma semana. Dias depois, o comandante da ANC, coronel Joseph Mobutu, expulsou o pessoal soviético do território nacional e perpetrou o que foi, de fato, um golpe de estado, implementando um regime militar, com o estabelecimento de um Conselho de Comissários, embora o presidente Kasa-Vubu tenha permanecido no cargo, para efeito formal (isto porque Mobutu não tinha controle total sobre as Forças Armadas)⁶⁸.

⁶⁷ Id, ibidem.

⁶⁸ O novo regime foi depois reconhecido pela ONU, uma vez que sua delegação ganha o direito de representar o Congo na Assembléia Geral (DURCH, 1993, p. 321).

Durante este período de turbulência no Congo, a política de Hammarskjöld de estrita equidistância em relação a todas as facções políticas, a fim de manter a neutralidade da ONU, não foi bem aceita por Kasa-Vubu nem pelos países ocidentais, uma vez que implicitamente mantinha Lumumba no jogo, quando aqueles o queriam fora (DURCH, 1993, p. 321). Por outro lado, o governo soviético atacou Hammarskjöld em razão de ações da ONUC, que pareciam apoiar a deposição de Lumumba, dentre as quais, a tomada e suspensão das transmissões da estação de rádio local e o bloqueio do aeroporto da capital (DURCH, 1993, p. 323). A União Soviética, então, chegou a demandar a resignação do Secretário-Geral da ONU e bloqueou o processo decisório no Conselho de Segurança. Por iniciativa norte-americana, com base no precedente da resolução denominada “*Uniting for Peace*”, de 1950, a questão do Congo foi levada, então, à Assembléia Geral, que reafirmou as ações do Conselho.

A insatisfação do bloco soviético gerou, ainda, sérias controvérsias quanto ao financiamento da operação. O procedimento já aplicado na UNEF, de dividir entre todos os estados membros das Nações Unidas as despesas com a operação de paz foi fortemente contestado por membros permanentes do Conselho de Segurança, como União Soviética e França, provocando uma grave crise na própria instituição.

No caso da UNEF, segundo o Secretário-geral Hammarskjöld⁶⁹, as despesas com a formação e operacionalização da missão tiveram que ser consideradas gastos extraordinários, em conformidade com a definição genericamente aplicada pela Assembléia Geral. Esta havia adotado resolução dispondo sobre despesas não previstas no orçamento anual da organização, que conferia autoridade ao Secretário-Geral, para financiar compromissos relativos à manutenção da paz e da segurança internacional, não podendo

⁶⁹ ONU, Doc. A/3943, § 108.

ultrapassar um total de dois milhões de dólares. Tal montante era insuficiente até mesmo para os custos iniciais com a operação.

Embora teoricamente fosse possível à Assembléia aumentar o valor estipulado em sua resolução anual, incluindo os gastos com a UNEF no orçamento regular das Nações Unidas, optou-se pelo financiamento inicial da operação de maneira *ad hoc*, por diversas razões. Dentre estas, destacam-se a incerteza quanto ao escopo e duração da UNEF, a impossibilidade de precisar os seus gastos iniciais e os vários oferecimentos de assistência, sem custos à ONU, bem como promessas de doações financeiras.

Havia, ainda, a regra básica para a divisão de custos, submetida pelo Secretário-Geral, em caráter provisório e sujeita a mais estudos, à Assembléia Geral e por esta aceita em novembro de 1956⁷⁰. Conforme esta regra, os estados participantes da operação seriam responsáveis por todos os custos com equipamento e salários dos seus contingentes. Para Hammarskjöld, a adoção deste procedimento adotado nos estágios iniciais da missão evitaria o atraso quase certo que, caso contrário, teria resultado das diferenças de opinião entre os estados membros da ONU sobre quem deveria ser responsável pelos custos da UNEF.

A Assembléia Geral aprovou diversas resoluções dispondo sobre o financiamento da UNEF⁷¹. O resultado foi um modelo de financiamento baseado em contribuições extras dos estados membros da ONU - estabelecidas de acordo com a escala normal de suas contribuições estimadas para o orçamento anual e sujeitas às mesmas regras relativas a este – e direcionadas para uma conta especial estabelecida pelo Secretário-Geral, mediante a autorização da Assembléia. Os fundos para a operação eram complementados, ainda, pelas contribuições voluntárias feitas pelos estados membros.

⁷⁰ Resolução 1001 (ES-I), § 5, da Assembléia Geral.

⁷¹ Dentre estas, destacam-se as Resoluções 1122 (XI), 1090 (XI) e 1151 (XII).

No caso do Congo, este procedimento se tornou extremamente problemático. Além de ser a missão muito dispendiosa⁷², as divergências políticas entre os países da ONU acerca do seu mandato resultaram em um baixo grau de contribuições, dado que a operação era comumente acusada, especialmente pela União Soviética, de servir aos interesses ocidentais, particularmente dos Estados Unidos. Com base nisto, o governo soviético se opunha ao pagamento mandatário das contribuições dirigidas à operação, sustentando que esta deveria ser financiada através de contribuições voluntárias dos países com um interesse direto na mesma (DURCH, 1993, p. 329). Em protesto às políticas de Hammarskjöld, a URSS recusou-se a pagar suas contribuições para a ONUC. A mesma atitude foi seguida pelo resto do bloco oriental e tomada, também, pela França – esta, devido ao seu apoio à Bélgica.

Os “rombos” causados no financiamento da ONUC, resultantes das baixas contribuições, foram preenchidos pelas contribuições voluntárias, especialmente por parte dos Estados Unidos⁷³ e através de títulos de créditos de longo prazo lançados pela ONU no mercado internacional (DURCH, 1993, 347). Contudo, devido aos problemas experimentados neste caso, a prática do financiamento das operações de paz, a partir de então, tendeu para as contribuições voluntárias dos estados. Só mais tarde, com o arrefecimento da oposição, principalmente por parte dos países socialistas, a resolução da Assembleia Geral para a UNEF II (1973-1979) estabeleceu o critério de repartição coletiva da carga financeira das missões, sem prejuízo das contribuições voluntárias.

Além da crise financeira gerada pela insatisfação internacional, a perda do apoio doméstico à ONUC foi responsável, também, por uma onda de

⁷² A ONUC custou às Nações Unidas 120 milhões de dólares por ano. (DURCH, 1993, p. 331).

⁷³ Durante o ano de 1962, apenas os EUA fizeram contribuições voluntárias, no valor total de 30,6 milhões de dólares. Em 1963, dos 2,8 milhões de dólares em contribuições voluntárias arrecadadas para a ONUC, 63% vieram dos EUA. Em 1964, o total foi de 1,2 milhões, sendo 61% dos EUA. (DURCH, 1993, p.330).

ataques contra o pessoal da ONU em campo. Em finais de novembro de 1960, Patrice Lumumba foi preso pela ANC e, em meados de janeiro de 1961, foi morto e transportado para Katanga. A morte de Lumumba foi seguida do aumento da violência contra o pessoal da ONU – encorajada pelas autoridades em Léopoldville – e de uma campanha das forças de Tshombé para subjugar o norte de Katanga pelo terror.

Tal situação levou Hammarskjöld a buscar um mandato mais vigoroso, que permitisse à ONU se defender e proteger os civis congolese. Neste ínterim, Kasa-Vubu e Mobutu declararam guerra a um suposto comando da ONU “pró-Lumumba”, insistindo na substituição do, então, representante especial do Secretário-Geral para a operação. Após ter seu pedido atendido, em abril de 1961, Kasa-Vubu adotou uma atitude mais positiva em relação à ONU

Em fevereiro de 1961, a questão da ampliação do mandato da ONU foi discutida no Conselho de Segurança, que através da resolução 161, autorizou o emprego da força, como último recurso, para impedir a guerra civil e pediu a evacuação imediata de todos os militares e paramilitares belgas ou de outras nacionalidades estrangeiras que não estivessem sob o comando das Nações Unidas, assim como dos mercenários envolvidos no conflito. A resolução contou com o apoio de todos os membros do Conselho, salvo União Soviética e França que se abstiveram da votação que a aprovou (DURCH, 1993, p. 328).

A despeito dos intensos esforços diplomáticos do Secretário-Geral, a retirada do pessoal belga, além de outros estrangeiros e mercenários foi extremamente complicada, devido à recalcitrância da Bélgica e dos secessionistas congolese em cooperar para a retirada destes elementos de sua força policial. Pouco progresso foi alcançado, levando a ONU a

pressionar mais fortemente as autoridades de Katanga⁷⁴ o que provocou mais ataques violentos à ONUC.

Nesta mesma época, Dag Hammarskjöld chegou à capital do Congo, onde se dedicou à tarefa de tentar uma reconciliação entre as facções congolêsas. Entretanto, um acidente com o avião que o transportava ao seu encontro com Tshombé causou a sua morte e a de mais sete funcionários da ONU, em 20 de setembro de 1961. U Thant, embaixador da missão permanente da Birmânia (atual Mianmar) nas Nações Unidas foi escolhido como Secretário-Geral em exercício, sendo, posteriormente (em novembro de 1962), oficializado no cargo.

Em novembro de 1961, através da resolução 169, o Conselho de Segurança ampliou pela última vez o mandato da ONUC e declarou seu total e firme apoio ao Governo Central da República do Congo, condenando e demandando o fim das atividades separatistas, consideradas ilegais, da província de Katanga. Este novo mandato era mais coercitivo que o anterior e expressamente autorizava o Secretário-Geral a “tomar ações vigorosas, incluindo o uso do grau de força requerido, se necessário, para a imediata apreensão, detenção, pendente de ação legal, e ou deportação de todo o pessoal militar e paramilitar estrangeiro e consultores políticos, fora do comando da ONU, e de mercenários”. A resolução foi aprovada por nove votos a zero, com a abstenção de França, Inglaterra e Irlanda do Norte.

O caráter mais coercitivo do mandato final da ONUC se devia, em parte, a mudanças na política doméstica do Congo. Além disto, a mudança na liderança da ONU aliada a alterações no cenário internacional ocorridas até finais de 1962 também permitiram uma atuação mais enérgica da missão. A mudança na situação doméstica do país ocorreu com o fim da crise constitucional, em agosto de 1961, em virtude da reabertura do Parlamento congolês e a formação de um novo governo, que passou a contar com a

⁷⁴ ONU. (1985, p.243).

assistência das Nações Unidas, tendo Kasa-Vubu como presidente e Cyrille Adoula⁷⁵ como primeiro ministro. No contexto da Guerra Fria, o novo governo do Congo gerou percepções internacionais, de certa forma positivas, tanto por se apresentar como um regime moderado – agradando, assim, o bloco ocidental – como por se propor a unificar o país e expulsar de Katanga os europeus que apoiavam o regime separatista de Tshombé – o que apaziguava o bloco soviético.

No âmbito internacional, durante a crise dos mísseis em Cuba, em 1962, Moscou e Washington chegaram à beira de uma guerra nuclear e, rapidamente retrocederam, levando o mundo a um período de deterrência (DURCH, 1993, p. 328)⁷⁶. Assim, mesmo ainda no contexto da Guerra Fria, a percepção das super-potências quanto ao risco de uma guerra nuclear, levou-as a uma nova fase do seu relacionamento.

From 1963 to 1978, there was a gradual détente, or relaxation of tensions. In the aftermath of the Cuban missile crisis, arms control negotiations produced the Limited Test Ban Treaty that limited atmospheric nuclear tests in 1963 and a Non-Proliferation Treaty in 1968. Trade began to grow gradually, and détente seemed to be expanding. The Vietnam War diverted U.S. attention more to the threat from Chinese Communism. (NYE, 1997, p. 115).

Nestas circunstâncias, a ONU provavelmente contaria com o apoio internacional necessário, caso tivesse que agir de forma mais decisiva no conflito congolês (DURCH, 1993, p. 328). Entretanto, nos meses que se seguiram à morte de Hammarskjöld, a organização não estava em posição de adotar uma ação coercitiva no Congo. Assim, apesar de menos avesso à

⁷⁵ Adoula, Lumumba e Joseph Ileo haviam fundado, juntos, o Movimento Nacional Congolês, em 1958 (Enciclopédia Opentopia, em: <http://encycl.opentopia.com/C/CY/CYR>, Acesso em: 20 maio 2005).

⁷⁶ Para maiores detalhes sobre a Guerra Fria e a política de deterrência, ver Nye (2004, Cap. 5). O episódio da crise dos mísseis também ressaltou o papel político do Secretário-Geral da ONU, que foi de especial importância, fazendo com que o presidente soviético pudesse sair do dilema entre dar o próximo passo rumo a um guerra nuclear ou perder a credibilidade em relação aos seus aliados terceiro-mundistas, para os quais a importância simbólica do despacho de mísseis em Cuba era demonstrar que a União Soviética estava preparada para apoiar qualquer estado “amigo” ameaçado pelo “imperialismo norte-americano” (PARSONS, 1993, p.106-107). Com o envolvimento na crise, por iniciativa própria (FRANCK e NOLTE, 1993, p.146), do Secretário-Geral U Thant, Khrushchev sentiu que poderia retroceder no impasse com os EUA, uma vez que sua atitude poderia ser vista como um ato de deferimento ao apelo do mais alto oficial da comunidade internacional (PARSONS, 1993, p. 107).

intervenção em Katanga e ao uso da força do que o seu antecessor, U Thant esperou pelo apoio internacional necessário à ONU, o qual pelas razões discutidas acima, tornou-se disponível, principalmente por parte da Bélgica e dos Estados Unidos, em finais de 1962 (DURCH, 1993, p. 328).

Após uma gradual retirada, a ONUC foi oficialmente encerrada em junho de 1964. Não obstante argumentar-se que a sua presença evitou um caos ainda maior no Congo, a operação não pôs fim à conturbação civil e política no país. O próprio governo constitucional não perdurou muito tempo após a sua saída. Em outubro de 1965 Mobutu, o comandante das forças armadas congolenses, tomou o poder e governaria o Congo por, aproximadamente, vinte e cinco anos, apesar das pressões por reforma democráticas e a perda de boa parte da ajuda ocidental ao seu governo.

Seja como for, a ONUC foi importante fonte de experiências para o desenvolvimento das operações de paz, mostrando, principalmente, a dificuldade de se obter apoio internacional num contexto em que as identidades dos estados estão definidas em termos antagônicos, como foi no caso da Guerra Fria, deixando pouco espaço para a definição de novos interesses comuns, que não entrassem em choque com os interesses nacionais já definidos.

3.4.

Conclusão

Com base no que foi discutido até aqui, é possível chamar atenção para as interações entre o Secretariado da ONU e os estados membros da organização durante todo o processo de concepção e desenvolvimento das operações de paz estudadas. Estas interações ocorreram num contexto normativo caracterizado por uma estrutura internacional bipolar, marcada pelo antagonismo ideológico, e pela forte noção de soberania estatal, entendida em termos estritos de não-intervenção. Isto contribuiu para a construção das

identidades dos atores estatais, em função do seu alinhamento ideológico com um dos dois blocos internacionais e para a definição de seus interesses de acordo com estas identidades. Isto praticamente descartava a possibilidade de intervenções militares internacionais nos moldes da segurança coletiva, como também a ingerência da ONU nos assuntos domésticos dos estados.

Este mesmo contexto internacional permitiu, no entanto, o surgimento das operações de paz tradicionais, primeiro, porque este novo mecanismo era diferente do sistema de segurança coletiva, cujo funcionamento estava praticamente paralisado. Com efeito, as operações de paz não foram concebidas com o objetivo de confrontar um estado agressor, mas apenas de limitar a escalada de conflitos de pequeno e médio porte, através de tropas multinacionais com uma postura estritamente imparcial. Para tanto, ações internacionais unilaterais mostravam-se inadequadas, devido às diferentes filiações ideológicas entre os atores envolvidos – os protagonistas da ação, os estados envolvidos no conflito “alvo” da mesma e os aliados de uns e outros.

A ONU, por outro lado, como uma organização multilateral de caráter universal, gozava da autoridade, principalmente moral, necessária para que fosse permitido ao seu Secretariado, desempenhar um papel, através, pelo menos, de duas formas: como proponente de idéias e como implementadora das decisões dos órgãos deliberativos da organização acerca das operações de paz. Atuando como proponente de idéias para o novo mecanismo de segurança que surgia, coube, em grande parte, ao Secretariado a definição da natureza e das principais características do mesmo. Neste sentido, o caso da UNEF é de particular importância, pois além do seu planejamento ter sido quase que totalmente concebido pelo Secretário-Geral, Dag Hammarskjöld extraiu desta experiência os princípios gerais que orientaram a maioria das missões estabelecidas até 1988.

Além da autoridade atribuída à ONU pelos estados, o fato de se tratar de uma área não-rotineira, sem diretrizes e que demandava uma rápida improvisação, contribuiu para que a burocracia onusiana tivesse um razoável

espaço de manobra, tanto no planejamento como na condução das operações de paz⁷⁷. A missão da ONU no Congo é, também, um exemplo, em que mais do que somente implementar as decisões dos órgãos deliberativos da organização, o papel do Secretariado envolveu a interpretação destas decisões, que, no caso em questão, refletia a sua posição de estrita neutralidade da ONU em relação ao conflito doméstico daquele país.

No contexto internacional da época, o reforço, pelo Secretário-Geral, do caráter neutro da ONU na condução das operações de paz, era esperado, e possivelmente percebido pela burocracia onusiana como um modo de garantir o seu prestígio e o seu papel como iniciadora e implementadora das decisões tomadas pelos estados membros da organização. Isto sugere que tal postura era, antes de mais nada, um interesse da burocracia e não simplesmente uma exigência dos estados membros da organização. O caso da ONU parece corroborar este argumento, uma vez que, ali, a política de neutralidade adotada pelo Secretariado gerou duras críticas à Hammarskjöld, provenientes de estados tanto do bloco comunista como do capitalista.

Mas, a despeito da política de neutralidade de Hammarskjöld, o envolvimento da ONU na crise doméstica no Congo foi inevitável e muito maior do que permitia o momento, o que pode ter contribuído para todos os problemas enfrentados pela missão. Neste sentido, a ONU assemelha-se muito mais às operações de paz multidimensionais surgidas à partir de 1989⁷⁸ do que às missões tradicionais como a UNEF, o que sugere um certo anacronismo entre a ONU e o contexto internacional da sua época. Como veremos no capítulo seguinte, somente com as mudanças no contexto normativo no pós-Guerra Fria, foi permitido às operações de paz um maior envolvimento em conflitos de natureza doméstica, gradativamente percebidos como uma ameaça à paz e à segurança internacionais⁷⁹.

⁷⁷ Ver a argumentação de Mouritzen (1990) no Cap. 1 do presente trabalho.

⁷⁸ No Congo, tanto o desempenho de atividades de segurança quanto à assistência técnica da ONU na operacionalização de serviços essenciais são tarefas que se aproximam bastante daquelas mais tarde desempenhadas pelas futuras operações de paz multidimensionais, surgidas a partir de 1989. Estas têm em comum com a ONU a sua atuação dentro de estados caracterizados pela aguda crise interna, pela incapacidade da administração de desempenhar suas funções normais e pelo colapso das instituições domésticas.

⁷⁹ Para esta discussão, ver Cap. 3, deste trabalho.

Contudo, o mandato inicial da ONUC, mostra que o seu distanciamento em relação ao contexto internacional da época não era total. Diferente das operações multidimensionais do pós-Guerra Fria, a razão para o estabelecimento da missão era de natureza internacional, atrelada ao problema da presença das tropas belgas no solo congolês. Tratava-se, portanto, em primeiro lugar, da defesa da soberania de um estado recém-independente, por solicitação de seu governo, em relação à intervenção de outro estado – embora a resolução 143 do Conselho de Segurança não tenha classificado o ato belga de “agressão”, o mandato inicial da operação visava à retirada das tropas da Bélgica do território congolês. Assim, embora o conflito doméstico, a manutenção da ordem e a defesa da população civil tenham se tornado, também, uma preocupação da ONU no Congo – até porque estas questões não estavam totalmente dissociadas da presença belga no território – aqueles não foram os motivos que levaram ao estabelecimento da operação.

Finalmente, é importante observar que a burocracia onusiana é *um* dos atores e não o único ator envolvido no desenvolvimento e condução das operações de paz. Assim, por mais relevante que seja neste processo, o papel do Secretariado é limitado pelos estados membros da organização, aos quais cabem as decisões finais sobre as referidas missões. Entretanto, é certo, também, que o papel do Secretariado na operacionalização destas novas missões, vem levando à ONU a um acúmulo gradual de *expertise* neste campo, comparativamente maior do que a dos seus estados membros, o que, como discutido no capítulo anterior, aumenta a autoridade daquela burocracia no campo em questão. Conseqüentemente, Isto significa uma paulatina consolidação das bases para a sua relativa autonomia e capacidade de influência no processo de institucionalização de um quadro de referência para as operações de paz, que ganharia força a partir de 1990.

Quadro 1. Operações de paz do período da guerra fria (estabelecidas entre 1948 e 1988)

Abreviatura	Localidade	Período de atividade	Contingente máximo (militar)
UNTSO	Oriente Médio	06/1948-presente	572 ⁸⁰
UNMOGIP	Índia/Paquistão	01/1949 – presente	44 ⁸¹
UNEF I	Oriente Médio	11/1956 – 06/1967	6.073
UNOGIL	Líbano	06/1958 –12/1958	591
ONUC	África (Congo)	07/1960 – 06/1964	19.828
UNSF	Nova Guiné Ocidental	10/1962 - 04/1963	1.576
UNYOM	lêmen	07/1963 – 09/1964	189
UNFICYP	Chipre	03/1964 – presente	6.411 ⁸²
DOMREP	República Dominicana	05/1965 – 10/1966	2
UNIPOM	Índia/Paquistão	09/1965 – 03/1966	96
UNEF II	Oriente Médio	10/1973 – 07/1979	6.973
UNDOF	Colinas de Gola	06/1974 – presente	1.331 ⁸³
UNIIMOG	Irã/Iraque	08/1988 – 02/1991	400
UNAVEM II	Angola	12/1988 – 05/1988	70

⁸⁰ Contingente formado por observadores militares e por pessoal técnico auxiliar.

⁸¹ Número atual de observadores militares na missão. Impossível precisar a força máxima do contingente da UNMOGIP. Sabe-se somente que variou entre 35 e 67 nos anos de 1949 e 1964 (ONU. 1985, p.165).

⁸² Este número parece ser o contingente máximo da operação, atingido em junho de 1964 (ONU. 1985, p. 267). Atualmente, a missão conta com 870 oficiais militares, 50 policiais civis, 39 funcionários civis internacionais e 109 funcionários civis locais (ONU, em: <http://www.un.org/Depts/dpko/missions/unficyp/facts.html>).

⁸³ Este foi o maior contingente da UNDOF até maio de 1985 (ONU. 1985, p.165). Atualmente, o contingente da missão é de 1.028 oficiais em tropas, 80 observadores militares, 36 funcionários civis internacionais e 109 funcionários civis locais.