

5.

Direitos Humanos nas Operações de Paz

O presente capítulo tem como objetivo examinar a institucionalização de normas, práticas e procedimentos das operações de paz multidimensionais no campo dos direitos humanos. A construção de um regime internacional de direitos humanos no âmbito da ONU teve início com a criação da própria organização. Disposições sobre a proteção destes direitos estão presentes já na própria Carta da ONU (1945), destacadas em seus artigos 55, alínea c, e 56, embora esta não os especifique.

Suprindo tal lacuna, a Declaração Universal de Direitos Humanos, adotada pela Assembléia Geral em 1948, contém a definição e enumeração dos direitos políticos, civis, sociais, econômicos e culturais. Em 1976, entraram em vigor o Pacto de Direitos Civis e Políticos e o Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, adotados pela Assembléia Geral dez anos antes¹.

Além da Declaração Universal e dos Pactos, dentre os instrumentos internacionais de direitos humanos mais importantes, estão a Convenção para a prevenção e sanção do delito de genocídio (1951), a Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial (1969), a Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra as mulheres (1981), a Convenção contra a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, inumanas ou degradantes (1987) e a Convenção sobre direitos da criança (1990)². Além destes instrumentos, é

¹ Os dois pactos foram adotados pela Assembléia Geral, por unanimidade, em 10 de dezembro de 1966. Entretanto, para a sua entrada em vigor, eram necessárias ratificações de, pelo menos 35 estados-partes, para cada pacto, o que só foi alcançado dez anos mais tarde (ALVES, 2003). Segundo José A. Lindgren Alves, a razão de tal demora foi o caráter obrigatório destes instrumentos para os estados-partes. Segundo Jack Donnelly, o desenvolvimento de normas e mecanismos de controle de direitos humanos nas Nações Unidas foi paralisado durante a Guerra Fria, o que explica o lapso de tempo entre a adoção e a entrada em vigor dos pactos que tencionavam dar força legal vinculante à Declaração Universal de Direitos Humanos (DONNELLY, 1995, p. 123).

² As datas são relativas à entrada em vigor das referidas convenções (somente após a ratificação de um número mínimo pré-estabelecido de assinaturas dos Estados-partes) e não da sua adoção pela Assembléia Geral da ONU. Para uma compilação dos instrumentos internacionais de direitos humanos, ver publicação do Alto Comissariado de

importante destacar, também, no marco do direito humanitário internacional, a Convenção das Nações Unidas sobre o *status* dos refugiados (adotada em 1951 e vigente a partir de 1954) e o seu Protocolo (preparado e vigente a partir de 1967), além das Convenções de Genebra sobre direito humanitário (1864, 1906, 1929 e 1949). Todos estes instrumentos são fundamentais para a orientação das atividades das operações de paz, de maneira geral, em estados marcados por conflitos internos.

Durante o período da Guerra Fria o desenvolvimento de um regime internacional de direitos humanos ficou restrito à elaboração de documentos, tratados e convenções, cabendo a sua implementação a cada Estado parte, sob pouca ou nenhuma fiscalização internacional. Ademais, nesta época, o princípio da soberania se sobrepunha às normas de direitos humanos, precludindo qualquer ação externa mais vigorosa em nome da preservação dos mesmos no ambiente doméstico de um estado.

Condizente com o contexto da Guerra Fria, as operações de paz, salvo algumas exceções, estavam voltadas para conflitos interestatais e, como demonstra a sua composição majoritariamente militar, não incluíam os direitos humanos nos seus mandatos nem na sua atuação em campo. Diferente disso, no novo contexto normativo internacional do pós Guerra Fria, a crescente legitimidade do regime internacional de direitos humanos, aliada à proliferação dos conflitos intra-estatais, gerou uma preocupação com a segurança das populações civis domésticas – tanto a curto quanto a longo prazos. Isto se refletiu na composição e funções das novas operações de paz multidimensionais.

O impacto das normas de direitos humanos nestas missões se manifestou de, pelo menos, sob duas formas principais. Primeiro, as normas internacionais de direitos humanos passaram a servir como padrões orientadores de atividades desempenhadas pelas operações de paz, em todos os campos – militar, policial, eleitoral, etc. – e em todas as fases da atuação da ONU, especialmente na reconstrução dos estados e consolidação da paz pós-conflito. Componentes de direitos humanos

passaram a integrar um grande número de missões, a fim de desempenhar funções específicas neste campo, em cumprimento aos seus mandatos e às provisões contidas nos acordos de paz. Segundo, através da ruptura com alguns dos princípios das operações tradicionais, ao se autorizar expressamente, em certos casos, o uso da força pelas tropas de paz para a proteção de civis em conflitos armados internos. A *United Nations Operation in Somalia* (UNOSOM) é um exemplo disto.

O presente capítulo visa a abordar estas duas dimensões do impacto das normas de direitos humanos nas operações de paz multidimensionais. No item 4.1 faremos uma tipologia das principais funções dos componentes de direitos humanos institucionalizada no quadro de referência das referidas operações. O item 4.2 discutirá as principais tendências sobre o uso da força pelos *peacekeepers* para a proteção de civis.

5.1.

Funções de direitos humanos nas operações de paz

De acordo com a visão do Secretariado da ONU, os direitos humanos são a base para a consolidação de uma paz auto-sustentável, tanto no nível nacional quanto internacional. Como princípio fundamental das Nações Unidas, estes direitos devem ser promovidos e observados em todos os aspectos do trabalho da organização e em todas as atividades por esta desempenhadas, inclusive no campo da paz e da segurança. Tal entendimento está em conformidade com o programa de reforma da ONU divulgado pelo secretário-geral Kofi Annan, em relatório de 1997, cujo § 78 determina:

Human rights are integral to the promotion of peace and security, economic prosperity and social equity. For its entire life as a world organization, the United Nations has been actively promoting and protecting human rights, devising instruments to monitor compliance with international agreements, while at the same time remaining cognizant of national and cultural diversities. Accordingly, the issue of human rights has been designated as cutting across each of the four substantive fields of the Secretariat's work

*programme (peace and security; economic and social affairs; development cooperation; and humanitarian affairs)*³.

Em 1999, Annan divulgou um boletim intitulado “Observância do direito internacional humanitário pelas forças das Nações Unidas”⁴ e em 2000, o relatório Brahimi reforçou o entendimento já adotado pelo Secretariado ao enfatizar a importância do treinamento dos componentes militar, policial e demais componentes civis das operações de paz em direitos humanos e em provisões relevantes de direito humanitário. Em 2003, no manual das operações de paz multidimensionais, o Secretariado consagrou a orientação de 1997, enfatizando a centralidade dos direitos humanos como parte integrante de um quadro de referência para o planejamento e condução das operações de paz, e determinando que estes direitos são responsabilidades de todos os componentes das referidas missões. De acordo com o manual:

Although the human rights component has the lead role on human rights issues in a peacekeeping operation, human rights work is everyone’s responsibility. Consistent with the Secretary-General’s directive in his 1997 UN reform proposals, human rights should be central to every activity undertaken by the UN (ONU. HANDBOOK on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations 2003, p. 102)⁵.

Os conflitos intra-estatais freqüentemente deixam um legado de violações massivas de direitos humanos, infligidas à população civil pelos combatentes. Dentre as piores ofensas estão aquelas classificadas pelo regime internacional de direitos humanos e pelo direito humanitário internacional como crimes de guerra, crimes contra a humanidade e genocídio (KRITZ, 2001). Além disso, mesmo nos cenários pós-conflito, a prática de abusos tende a persistir, inclusive sob a forma de assassinatos por vingança contra crimes praticados durante o conflito, limpeza étnica invertida e outras formas de violência. De um modo geral, a sociedade vive num clima de desconfiança dos indivíduos entre si e destes em relação às instituições domésticas.

³ UN doc. A/51/950, parágrafo 78.

⁴ ST/SGB/1999/13.

⁵ Disponível no endereço eletrônico <http://www.un.org/Depts/dpko/lessons> (consultado em 20/06/ 2006).

Nestes cenários, a população é freqüentemente confrontada com o dilema de buscar justiça pelas violações praticadas durante o conflito, através da apuração dos fatos e punição dos culpados, ou, por outro lado, privilegiar a paz, deixando para trás o que ocorreu, esquecendo e perdendo (BRATT, 1999; NEWMAN, 2002). No imediato pós-conflito, as instituições domésticas continuam corrompidas, estando, agora, parcial ou totalmente destruídas. As forças de segurança existentes são normalmente as mesmas que praticavam violações de direitos humanos contra a população civil. Além disso, não há um sistema político participativo e nem uma cultura de direitos humanos no país⁶.

Sem que estes problemas sejam devidamente considerados pelas partes e pelos atores internacionais e medidas tomadas neste sentido, a cessação do conflito significaria, apenas, uma suspensão temporária da violência, enquanto suas causas potenciais permaneceriam intactas, prontas para dar vazão a uma nova crise. É certo que a efetiva observância dos direitos humanos pela sociedade doméstica depende do bem sucedido desempenho do conjunto de atividades de reconstrução do estado. De fato, não é possível avançar num processo de reconciliação nacional sem o desarmamento dos ex-combatentes e o recolhimento de suas armas.

Por outro lado, a garantia de segurança pública depende da manutenção da lei e da ordem, para o que, nas operações de paz, a presença da CivPol (polícia civil da ONU) é fundamental⁷. É, ainda, este componente que desempenha papel central no treinamento de uma nova polícia local, para substituir a antiga força – com a sua tradição de abusos praticados contra a população civil. A reabilitação e reconstrução nacional é fundamental para garantir os direitos humanos de todos os cidadãos e conta com o trabalho de diferentes componentes de uma operação de paz, além de outras agências da ONU e de outros inúmeros atores (de natureza estatal ou não).

Em suma, a consolidação da paz pós-conflito requer um método integrado de atuação que abranja aspectos de segurança pública,

⁶ Ver quadro no 3 do Capítulo 3. Ver, também, Ball (2001).

⁷ Sobre o papel da CivPol, ver Cap. 5 do presente estudo.

necessidades humanitárias imediatas, reabilitação e reconstrução, bem como reconciliação nacional e governança. Todos estes aspectos envolvem múltiplas atividades e atores, em especial, através das operações de paz e de seus diferentes componentes.

Por ora, trataremos, aqui, especificamente das atividades de direitos humanos características da fase de reconstrução do estado pós-conflito, executada no marco da implementação de um acordo de paz celebrado entre as partes. (ver quadro 3 ao final deste capítulo). As principais funções normalmente atribuídas aos referidos componentes de direitos humanos das operações multidimensionais dividem-se entre três dimensões básicas e inter-relacionadas. A primeira relativa à segurança pública, tem como foco a prática de abusos contra civis. Neste sentido, o monitoramento da situação de direitos humanos e a investigação e relato de casos de abuso são atividades freqüentemente desempenhadas pelo pessoal da ONU em campo.

Um segundo grupo de funções é desempenhado no marco da reconciliação nacional, com vistas a minimizar o clima de desconfiança e ressentimento na sociedade doméstica. A reconciliação nacional é fundamental para a construção institucional e envolve diferentes estratégias, incluindo o desarmamento, a desmobilização e a reintegração dos ex-combatentes à vida civil, além da apuração das violações praticadas antes e durante o conflito, visando a busca da verdade, o julgamento dos culpados e a reparação das vítimas. Nesta dimensão, as principais atividades dos componentes de direitos humanos estão voltadas para a assistência aos mecanismos de justiça transitória, de que trataremos mais adiante.

O terceiro grupo de atividades dos componentes de direitos humanos se concentra na área da reforma institucional, com vistas a introduzir as normas de direitos humanos nas instituições domésticas e criar mecanismos governamentais para garantir a defesa e proteção destes direitos. A reforma institucional também pressupõe a promoção de uma cultura de direitos humanos na sociedade doméstica, através de programas educacionais e do fomento e assistência às organizações não-governamentais atuando nesta área.

A atuação das operações de paz no campo dos direitos humanos está amparada nos seus mandatos, estabelecidos pelo Conselho de Segurança, nos acordos de paz celebrado entre as partes do respectivo conflito, cujas disposições devem implementar. Os mandatos das operações de paz multidimensionais, especialmente os mais antigos, eram marcados por uma linguagem inespecífica ou excessivamente genérica⁸.

Como se pode observar no quadro ao final do presente capítulo, pelo menos até meados dos anos de 1990, a referência às funções de direitos humanos nas resoluções do Conselho de Segurança, salvo algumas exceções, estava implícita na determinação de que estas deviam verificar ou assistir na implementação dos acordos de paz. Não obstante, a linguagem das resoluções sobre este tema parecem ter ganho crescente especificidade notadamente a partir de 1997, o que coincide com o início dos esforços do Secretário-Geral da ONU no sentido de otimizar a promoção e proteção dos direitos humanos em todos os campos de atuação da organização, incluindo as operações de paz.

No que diz respeito ao tratamento do tema nos acordos de paz, Boutros-Ghali, em seu relatório de 1992, “Uma Agenda para a Paz”, enfatiza a necessidade de que aqueles incluam provisões visando a proteger os direitos humanos. Entretanto, de acordo com Stephen Stedman, a habilidade dos mediadores em insistir neste ponto é bastante restrita (STEDMAN, 2001, p. 748).

Contrariando esta afirmação, o Acordo de San José, de julho de 1990, o primeiro instrumento substancial produzido pelo processo de paz em El Salvador⁹, versava especificamente sobre o tema, declarando o comprometimento das partes com o respeito irrestrito às leis e padrões internacionais de direitos humanos¹⁰ e com a garantia de respeito ao

⁸ Sobre a linguagem os mandatos das operações de paz, ver Cap. 3, deste trabalho.

⁹ O processo de paz salvadorenho produziu, basicamente, seis acordos, celebrados entre as partes. Os acordos de Genebra e Caracas, sobre questões procedimentais, o de San José, sobre direitos humanos, e os acordos do México, de Nova Iorque e de Chalputepic, contendo provisões sobre reformas institucionais em diferentes setores (polícia, militar e sistema judiciário), além do estabelecimento de três comissões paralelas à ONUSAL para ajudar no processo de paz.

¹⁰ O texto do acordo inclui a seguinte definição de direitos humanos aceita pelas partes: “Para os propósitos do presente acordo político, ‘Direitos Humanos’ devem significar

indivíduo, ao devido processo legal, às liberdades individuais, bem como à liberdade de expressão, de associação e de movimento. Continha, ainda, provisões detalhadas sobre o estabelecimento de uma operação de paz da ONU para a verificação dos compromissos ali assumidos¹¹. Foi assim que a ONUSAL se tornou a primeira operação de paz do pós Guerra Fria a conter um componente de direitos humanos, cujo mandato foi detalhadamente esclarecido no próprio texto do acordo de San José.

É interessante notar, porém, que a opção pelo tema dos direitos humanos como ponto de partida das negociações do processo de paz salvadorenho foi algo inesperado pelas partes e pela própria ONU (JONHSTONE, 1997, p. 312). Conforme estabelecido no acordo de Caracas (maio de 1990), as forças armadas seriam o primeiro item de discussão da agenda. Entretanto, quando a negociação em torno deste assunto se mostrou impossível¹², o intermediador da ONU, Álvaro de Soto apresentou às partes o esboço de um possível acordo versando sobre direitos humanos. Despreparadas para discutir outro ponto que não as forças armadas, mas não querendo sair da mesa de negociações sem alcançar nenhum progresso, as partes demonstraram grande interesse na proposta apresentada por de Soto¹³.

aqueles direitos reconhecidos pelo sistema legal salvadorenho, incluindo tratados nos quais El Salvador seja parte, e pelas declarações e princípios de Direitos Humanos e direito humanitário adotados pelas Nações Unidas e pela Organização dos Estados Americanos.” (ONU. Texto do Acordo de San José, item 1, doc. A/44/971 – S/21541, 16 de agosto de 1990. In: *The United Nations and El Salvador 1990-1995*, p. 108, Doc. 9).

¹¹ É importante notar que, antes do Acordo de San José, o Acordo de Caracas já previa a futura verificação, pela ONU, dos acordos políticos a serem firmados.

¹² O impasse na negociação sobre as Forças Armadas ocorria na medida em que a FMLN exigia a sua completa abolição. Mesmo percebendo que isto não seria possível, os insurgentes tomaram essa como uma das suas mais importantes reivindicações, a respeito da qual se recusavam a ceder (LEVINE, 1997).

¹³ Além de já contar com certa preparação prévia, a questão dos direitos humanos oferecia grandes vantagens em ser colocada em primeiro lugar na ordem de discussão, se comparada a outros pontos da agenda. Isto porque, se, por um lado, um acordo nessa área contava com o apoio da FMLN, a guerrilha de esquerda que lutava contra o governo salvadorenho, este também se dispunha a aceitá-lo, pressionado que estava pelo congresso norte-americano, especialmente depois do envolvimento das forças armadas no assassinato, de enorme repercussão, de seis padres jesuítas da Universidade Centro Americana, mais uma ajudante e sua filha, em novembro de 1989. Aliado a isto, para o governo do presidente Cristiani – membro de uma nova elite salvadorenha, mais pragmática e seriamente preocupada com o prestígio internacional do país e com os prejuízos econômicos resultantes de um conflito continuado – um acordo em torno dos direitos humanos também serviria para melhorar a imagem externa do país. Finalmente, havia, também, o fato de que nenhuma das partes queria sair daquela rodada de negociações sem um resultado substantivo para apresentar tanto à sociedade salvadorenha como à comunidade internacional. A questão dos direitos humanos acabou por se tornar a mais viável, na medida em que seu previsto monitoramento pela ONU era visto pelas partes como não-vinculante, abrangendo apenas a elaboração de

Diferente do que ocorreu em El Salvador, em Camboja, as provisões de direitos humanos dos Acordos de Paris¹⁴ (1991) – advogadas, principalmente, pelos Estados Unidos, Reino Unido e diversas organizações não-governamentais – esbarraram nas dificuldades de se alcançar um consenso que deveria incluir não apenas as quatro facções locais, mas os demais participantes da conferência de paz (Conferência de Paris). O resultado disto foi uma linguagem ambígua (SUNTHARALINGAM, 1997, p. 97) que conferia à UNTAC a responsabilidade de forjar um ambiente que garantisse o respeito aos direitos humanos. Isto seria feito através da preparação de um programa de educação sobre o assunto, do supervisionamento geral destes direitos, da investigação de denúncias e, quando apropriado, da tomada de medidas corretivas¹⁵.

Embora nenhuma outra operação até então tivesse recebido um mandato com tamanha autoridade para implementar as provisões de direitos humanos (DOYLE, 1997, p. 146), este era menos preciso que o mandato da ONUSAL, não esclarecendo, por exemplo, nada a respeito da autoridade da UNTAC para visitar lugares ou entrevistar livremente indivíduos, grupos ou instituições, como previa o acordo de San José (KATAYANAGI, 2002, p. 107).

Seja como for, de um modo geral, os acordos de paz tendem a incluir princípios de direitos humanos e disposições sobre iniciativas nesta área, cuja implementação deve contar com a assistência das operações de paz, muitas vezes em conjunto com outras agências internacionais (incluindo organizações regionais) em campo.

Uma vez celebrados os acordos de paz e autorizados os mandatos das operações multidimensionais, inicia-se a implementação de ambos pelas operações de paz. Trata-se, portanto, de uma nova etapa do percurso rumo à reconstrução do estado e consolidação da paz pós-

recomendações e a prestação de assistência às autoridades judiciais (JOHNSTONE, 1995, p.19). Sobre o processo de paz em El Salvador, ver Melo (2001).

¹⁴ O processo de paz em Camboja, assim como ocorreu em El Salvador, foi composto por uma série de acordos que, juntos ficaram conhecidos como os Acordos de Paris.

¹⁵ Acordos de Paris, UN. doc. A/46/608 – S/23177, de 30 de outubro de 1991, arts. 15 e 16 e Seção E do Anexo 1.

conflito. Entretanto, assim como ocorre em relação a elaboração dos instrumentos que vão guiar a atuação da ONU, a fase de implementação dos mesmos também pode apresentar deficiências capazes de comprometer o trabalho das operações de paz na consecução dos seus objetivos. Os principais problemas em relação às funções de direitos humanos estão relacionados ao insuficiente suporte político e administrativo normalmente conferido ao componente de direitos humanos, sendo este pouco compreendido pelo restante da operação, apesar do seu papel fundamental na consolidação da paz. Esta é uma preocupação manifestada no relatório Brahimi (2000).

Componentes de direitos humanos vêm integrando um grande número de operações de paz multidimensionais (ver quadros ao final deste capítulo), a exemplo das missões em El Salvador, Camboja, Bósnia e Herzegovina, República Democrática do Congo, Eslovênia Oriental, Timor Leste, Kosovo, Libéria e Serra Leoa. No entanto, nem sempre estes componentes têm a merecida importância no planejamento das missões. Na UNTAC, por exemplo, cujo foco era a organização e condução de eleições, o componente de direitos humanos, contou com uma equipe inicial de apenas 10 pessoas, contra as 42 que, a princípio, integraram a divisão de direitos humanos da ONUSAL.

Diferente da ONUSAL e da UNTAC, a UNAMIR, em Ruanda, e a UNPROFOR, na ex-Iugoslávia não possuíam sequer um componente de direitos humanos¹⁶, apesar das graves e maciças violações ocorridas nas duas regiões. Em ambas as missões, algumas atividades de monitoramento e investigação foram realizadas por oficiais do componente de polícia civil. Além disso, tribunais internacionais *ad hoc* foram estabelecidos, para apurar e julgar crimes de genocídio e graves violações de direito humanitário, praticadas durante os conflitos armados. Em que pese a importância destes tribunais, seu papel não abrange outros tipos de atividades, como o monitoramento, a educação e a construção institucional, tão fundamentais para a reconstrução de estados

¹⁶ A UNAMIR contava com um único oficial de direitos humanos, em 1993, e foi o seu componente de polícia civil que realizou algum trabalho na área de investigação de abusos de direitos humanos.

e consolidação da paz quanto a punição dos responsáveis por violações de direitos humanos durante o conflito interno.

Caso peculiar é o da *Human Rights Field Operation for Rwanda* (HRFOR), uma operação de direitos humanos estabelecida no país, em 1994, sob os auspícios do Alto Comissariado de direitos humanos e não do DPKO (Katayanagi, 2002, pp. 141-142 e 170-171). A singularidade desta missão se deve, justamente, à sua independência em relação à operação de paz em campo, a UNAMIR. A HRFOR originou-se de uma equipe de 5 membros, despachada para assistir o relator especial para Ruanda, apontado por sugestão do alto comissário para direitos humanos, em maio de 1994. Entretanto, o estabelecimento da UNAMIR e da HRFOR como duas estruturas distintas, levanta a discussão sobre o espaço institucional apropriado ao planejamento e condução das funções de direitos humanos em campo. Neste sentido, é relevante chamar atenção para o fato de que, embora o DPKO seja o ponto focal para as operações de paz, este não conta com uma divisão especializada de direitos humanos. Assim, a *expertise* do Alto Comissariado¹⁷ (OHCHR, sigla em inglês) nesta área poderia, a princípio justificar a existência de uma missão autônoma¹⁸. Aliado a isto, o distanciamento de uma operação deste tipo em relação a uma já desgastada imagem da operação de paz

¹⁷ O posto de alto comissário para direitos humanos surgiu como resultado das prioridades estabelecidas na Conferência de Viena sobre direitos humanos (1993) e pela crescente demanda por uma presença de direitos humanos nas operações de campo da ONU. Através da resolução 48/141 da Assembleia Geral, em 20 de dezembro de 1993, o posto foi oficialmente criado, ficando o alto comissário responsável pelas principais responsabilidades pelas atividades de direitos humanos da ONU, sob a direção e autoridade do secretário-geral. O Centro para Direitos Humanos, que era a principal entidade dentro do Secretariado, neste campo, foi posta sob a supervisão geral do alto comissário. Entretanto, a fim de livrar o recém-criado posto das responsabilidades administrativas do dia-a-dia, o escritório do alto comissário e o centro de direitos humanos foram mantidos como duas estruturas separadas. Não obstante, a experiência mostrou as falhas na coordenação e na complementaridade entre estes dois órgãos, o que prejudicava a performance de ambos e diminuía o impacto das atividades de direitos humanos da organização. Assim, durante a reforma do Secretariado promovida pelo secretário-geral Kofi Annan, em 1997, o OHCHR e o Centro de direitos humanos foram unificados no escritório do alto comissário para direitos humanos (o alto comissariado para direitos humanos). O alto comissário tem *status* de subsecretário-geral e se reporta diretamente ao secretário-geral da ONU. (As informações sobre a unificação dos dois órgãos ora discutido estão no relatório do secretário-geral sobre o programa de reforma da ONU, UN doc. A/51/950, de 14 de julho de 1997).

¹⁸ De acordo com Katayanagi (2002, p. 175), esta não foi, entretanto, a justificativa real da criação da HRFOR. Na verdade, a decisão de se estabelecer uma missão independente de direitos humanos em Ruanda não resultou de um planejamento prévio da ONU, mas, sim, da não inclusão de um componente de direitos humanos na UNAMIR, devido à pouca atenção dada à questão durante as negociações dos acordos de paz para a região – os acordos de Arusha. Aliás, a preocupação de estabelecer um componente especializado de direitos humanos como parte dos esforços da ONU em Ruanda só teria se manifestado após a ocorrência do genocídio, por sugestão da Comissão de direitos humanos da ONU.

em campo, com foi o caso da UNAMIR, também pode ser considerado um ponto positivo.

Entretanto, o caso da HRFOR deixou claro inúmeros problemas que tal estratégia pode apresentar, a começar pela sobreposição de funções de monitoramento – em Ruanda, também conduzidas pelo componente de polícia da UNAMIR (KATAYANAGI, 2002, p 170). Além disso, a falta de coordenação e de compartilhamento de informações foram outras dificuldades apresentadas entre a HRFOR e a operação de paz em campo. No âmbito do Secretariado da ONU, a ligação indireta da HRFOR com Nova Iorque (já que aquela se reportava diretamente ao OHCHR, em Genebra), prejudicou a utilização, pela UNAMIR, da informação coletada¹⁹ (KATAYANAGI, 2002, p 176).

Por outro lado, também o argumento de que o OHCHR teria *expertise* apropriada para o estabelecimento de uma operação independente sob seus auspícios não se justifica (KATAYANAGI, 2002, p 176). Isto porque os oficiais de campo da HRFOR eram recrutados de forma *ad hoc*, e, apesar de haver, dentro da equipe, profissionais altamente competentes, a maioria não tinha experiência em operações de campo. A falta de experiência alcançava igualmente o Alto Comissariado, em Genebra, que, além de não contar com uma equipe de planejamento avançado, também não fazia uso da *expertise* acumulada em Nova Iorque.

Tudo isso sugere que os problemas relacionados às limitações impostas aos componentes de direitos humanos nas operações de paz não serão resolvidos com o estabelecimento de uma operação independente nesta área. Hoje, a orientação geral no âmbito do Secretariado tem sido no sentido de melhorar a coordenação entre o DPKO e o OHCHR, aumentando a participação deste último no planejamento e condução dos componentes de direitos humanos das

¹⁹ Problemas sérios de falta de coordenação e de compartilhamento de informações marcaram, também, o relacionamento da HRFOR com outras agências ou organismos da ONU operando em Ruanda, destacando-se o *United Nations Development Program* (UNDP) e o Tribunal Penal Internacional para Ruanda (ICTR). Ver Katayanagi (2002, p. 170-171).

operações de paz em campo, conforme recomendação do relatório Brahimi, abaixo:

OHCHR needs to be more closely involved in planning and executing the elements of peace operations that address human rights, especially complex operations. At present, OHCHR has inadequate resources to be so involved or to provide personnel for service in the field. If United Nations operations are to have effective human rights components, OHCHR should be able to coordinate and institutionalize human rights field work in peace operations; second personnel to Integrated Mission Task Forces in New York; recruit human rights field personnel in peace operations, including the law and order components; and create model databases for human rights field work (RELATÓRIO Brahimi, p.41, § 244).

Tal recomendação foi endossada pelo Secretário-Geral, em seu primeiro relatório sobre a implementação do relatório Brahimi, em que Annan argumentou que os direitos humanos precisavam ser mais efetivamente integrados às estratégias de prevenção, manutenção e reconstrução da paz, propondo, para tanto, um fundo adicional de 1.7 milhões de dólares²⁰. Entretanto, o Comitê consultivo para questões administrativas e orçamentárias da ONU, na Assembleia Geral, adiou as solicitações feitas pelo Secretariado até 2001, ano da segunda rodada de implementação das recomendações contidas no relatório Brahimi. O Secretário-Geral divulgou, então, o seu segundo relatório sobre o tema, contendo uma ampla revisão do DPKO e das principais operações de paz, além de propostas visando ao aprimoramento das formas de financiamento para fortalecer a capacidade do OHCHR de fornecer orientação de direitos humanos às operações de paz. O Comitê consultivo negou a maioria das solicitações, atendendo apenas a algumas das sugestões do Secretário-Geral.

Em 2002, um memorando de entendimento entre o DPKO e o OHCHR atualizou um memorando anterior, de 1999, que permitia ao Alto Comissariado oferecer treinamento aos oficiais de direitos humanos. O

²⁰UN doc. A/55/507, § 25. Ver, também, Durch; Holt; Shanahan (2003, p. 31-32).

novo documento passou, também, a regular o funcionamento dos componentes de direitos humanos dentro das operações de paz, estabelecendo, dentre outras medidas, o procedimento de encaminhar os relatórios de atividades destes componentes tanto ao Representante Especial do Secretário-Geral quanto ao OHCHR. O memorando previa, ainda, a responsabilidade conjunta dos dois órgãos (DPKO e OHCHR) em relação ao recrutamento de oficiais de direitos humanos para as operações de paz.

Feitas estas considerações discutiremos, agora, as principais funções desempenhadas pelos componentes de direitos humanos nas referidas missões. Para tanto, alguns casos serão discutidos, devido a sua importância como referência para a institucionalização destas atividades e das orientações gerais a elas relativas.

5.1.1

Monitoramento e investigação

O primeiro componente de direitos humanos a integrar uma operação de paz foi o da ONUSAL, estabelecida em 1991, em El Salvador. Marcado por anos de conflito entre a FMLN (Frente Farabundo Marti para a Libertação Nacional), uma guerrilha de esquerda, e sucessivos governos militares de direita, El Salvador finalmente iniciou o seu processo de paz, em 1990²¹. Em julho daquele ano, o primeiro acordo substancial celebrado entre as partes, o Acordo de San José, sobre

²¹As raízes do conflito salvadorenho remontam ao século XIX e estão associadas ao problema de concentração de terras nas mãos de uma oligarquia agro-exportadora. Em 1980, estourou a guerra civil, como resultado de uma conjunção de fatores externos (destacando-se a revolução sandinista na Nicarágua) e internos (o golpe de estado deflagrado por oficiais juniores da forças armadas, o qual acirrou as disputas internas entre os militares reformistas e os linha-dura, aumentando ainda mais a repressão militar no período, inclusive com o surgimento dos “esquadrões da morte”). A situação interna foi agravada e prolongada devido aos alinhamentos da Guerra Fria, com o governo de El Salvador recebendo vultosa assistência financeira e logística dos Estados Unidos, e o crescimento do apoio externo da Nicarágua, Cuba e, mais indiretamente, União Soviética à FMLN. O início das negociações de paz só foi possível a partir dos anos 90, não só pela percepção das partes de que o conflito chegara a um impasse militar, mas, também, devido ao fim da Guerra Fria e a conseqüente perda de apoio externo tanto pelo governo quanto pela guerrilha. (Para maiores detalhes sobre o conflito salvadorenho e sobre os esforços de paz, ver Johnstone, 1995; Stanley, 1996; Mason, 1999; Coor e Fishel, 1998; e Melo, 2001).

direitos humanos, estabelecia o seguinte mandato para a operação da ONU²²:

- (a) verificar a observância dos direitos humanos em El Salvador;
- (b) receber comunicações de qualquer indivíduo ou grupo de indivíduos ou entidade de El Salvador, sobre violações de direitos humanos;
- (c) visitar livremente qualquer lugar ou estabelecimento, sem notificação prévia;
- (d) realizar seus encontros livremente em qualquer lugar no território nacional;
- (e) entrevistar livre e privativamente qualquer indivíduo, grupo de indivíduos ou membros de entidades ou instituições;
- (f) coletar, aquelas informações que considere relevante, através dos meios que julgar apropriados;
- (g) fazer recomendações às partes, com bases em quaisquer conclusões a que tenha chegado a respeito de casos ou situações que a missão tenha sido levada a considerar;
- (h) oferecer suporte às autoridades judiciais salvadorenhas, a fim de ajudar a promover os procedimentos judiciais para a proteção de direitos humanos e aumentar o respeito às regras de devido processo legal;
- (i) consultar o procurador-geral da república;
- (j) planejar e conduzir uma campanha educacional e informativa sobre direitos humanos e sobre as funções da própria missão de paz;
- (k) usar a mídia, na medida da sua utilidade, para a realização do seu mandato;
- (l) enviar, regularmente, relatórios ao secretário-geral das Nações Unidas e, através dele, à Assembléia Geral.

Através das resoluções 693 e 799, ambas de 1991, o Conselho de Segurança estabeleceu a *United Nations Observer Mission in El Salvador* (ONUSAL), para monitorar todos os acordos celebrados entre as partes, iniciando pela verificação daquele sobre direitos humanos. A experiência da ONUSAL foi fundamental, especialmente para o desenvolvimento de

²² Acordo de San José, § 14.

uma metodologia de monitoramento e investigação de direitos humanos. Inicialmente, durante mais de um ano, tais atividades foram desempenhadas de modo não uniforme, cabendo a cada escritório regional desenvolver seu estilo de verificação dos direitos humanos (KATAYANAGI, 2002, p. 88).

Contudo, a partir de novembro de 1992, a divisão de direitos humanos elaborou um *Guía Metodológico para el Trabajo de la División de Derechos Humanos de la Misión de Observadores de las Naciones Unidas para El Salvador*²³. O guia continha definições padrões operacionais para cada categoria de direito a ser monitorado, apresentando um critério uniforme para a classificação das queixas de violações, de acordo com o qual somente seriam investigados aqueles casos que se encaixassem em uma das categorias existentes. O acompanhamento e relato daqueles passava a ser responsabilidade da recém-criada unidade de verificação de casos, dentro da divisão de direitos humanos.

O guia introduziu, também, o conceito de “verificação ativa”²⁴. De certa forma, esta idéia deve muito ao regime internacional de direitos humanos, no marco do qual a verificação de direitos humanos é um procedimento existente, pelo menos, desde a década de 1960²⁵. A

²³ Informações contidas no relatório da divisão de direitos humanos da ONUSAL, UN doc. A/47/912 – S/25521

²⁴ Idem.

²⁵ Além dos instrumentos normativos, também constituem o regime internacional de direitos humanos mecanismos de controle e fiscalização desenvolvidos no âmbito da ONU, independentes ou diretamente atrelados a um instrumento específico. Neste sentido, destacam-se o recém criado Conselho de direitos humanos, que substituiu a antiga Comissão de direitos humanos, o Comitê de direitos humanos, o Comitê de direitos socioeconômicos e os comitês de supervisão de convenções específicas.

O objetivo geral destes últimos é monitorar os estados partes da respectiva convenção em relação à ao respeito dos ali direitos contidos, bem como a sua implementação, no âmbito nacional. Isto pode ser feito através de diversos mecanismos, que variam de acordo com cada convenção, sendo o mais comum deles, o recebimento e exame dos relatórios periódicos enviados pelos estados-partes do instrumento em questão. Dentre as convenções que prevêem este tipo de comitê fiscalizador estão a convenção contra a tortura, a convenção sobre os direitos da mulher e convenção sobre os direitos da criança. A convenção contra o genocídio não possui este tipo de comitê, mas, hoje, os crimes ali previstos podem ser julgados pelo Tribunal Penal Internacional, em atividade desde julho de 2002. Antes disso, tribunais internacionais de natureza *ad hoc*, como os tribunais para a ex-Iugoslávia e para Ruanda também julgaram crimes de genocídio.

A Comissão de Direitos Humanos, criada em 1946, por resolução do ECOSOC, era uma instância de caráter político e intergovernamental, composta por estados membros das Nações Unidas. Segundo Jack Donnelly, este órgão serviu como o principal fórum para a negociação de normas internacionais – incluindo a Declaração Universal e os Pactos de direitos humanos. Sua função inicial de estabelecer padrões mínimos de direitos humanos

metodologia desenvolvida pela ONUSAL estruturava a verificação de direitos humanos em diferentes etapas. Inicialmente, recebia-se uma queixa ou os oficiais da ONU, por iniciativa própria, relatavam um caso de possível violação. Em seguida, passava-se (se fosse o caso) à investigação dos fatos, geralmente realizada por oficiais da divisão de direitos humanos ou da divisão de polícia da ONUSAL. Se constatada a violação, o problema seria levado às autoridades públicas competentes e reportado ao Secretário-Geral da ONU (UN doc. A/47/912 - S/25521; JOHNSTONE, 1995, p. 26).

O trabalho de verificação ativa dos direitos humanos incluía, também, a elaboração de recomendações dirigidas aos órgãos públicos competentes, no sentido do estabelecimento de mecanismos eficazes para punir os culpados. Por último, uma vez encaminhado o caso às autoridades salvadorenhas, os oficiais da ONU acompanhavam o desenrolar dos procedimentos locais, a fim de contribuir, através dos seus bons ofícios, com a transparência e a eficiência das investigações policiais, do devido processo legal, da segurança das testemunhas, etc. (Katayanagi, 2002, p. 87). O desenvolvimento de manuais deste tipo pelos componentes de direitos humanos é uma estratégia recomendada pelo manual das operações de paz multidimensionais, de 2003²⁶, adotada por outras operações de paz. Dentre os melhores materiais, o manual de 2003 destaca, além daquele elaborado pela ONUSAL, os produzidos para o Haiti, a Guatemala e Ruanda.

foi ampliada posteriormente, pelas resoluções 1235 (1967) e 1503 (1970) do ECOSOC. Esta última autorizava a comissão a investigar comunicações (reclamações) individuais que parecessem revelar, de modo confiável, um padrão consistente de violações massivas de direitos humanos. O monitoramento dos direitos humanos realizado pela Comissão era feito principalmente, por relatores especiais para países, encarregados de acompanhar a evolução de determinadas situações nacionais, e de relatores temáticos, incumbidos de monitorar em todo o mundo, de forma não-seletiva, a observância de normas atinentes a determinados "temas" (ALVES, p. 2003, p. 66).

O Conselho de direitos humanos que, em março de 2006, substituiu a antiga Comissão é, também, um órgão intergovernamental, composto por 47 estados eleitos por maioria absoluta entre os membros das Nações Unidas. Assim como a Comissão, o objetivo geral do Conselho é ser o principal fórum da ONU para o diálogo e a cooperação em direitos humanos, com foco na ajuda aos estados membros da organização no cumprimento das suas obrigações neste campo, através do diálogo, do desenvolvimento de suas capacidades e da assistência técnica.

²⁶ ONU, *Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations*. Peacekeeping Best Practices Unit, Department of Peacekeeping Operations, December 2003. Disponível no endereço eletrônico <http://www.un.org/Depts/dpko/lessons> (consultado em 18 de junho de 2006).

A experiência em El Salvador também mostra que, ainda que as operações de paz tenham mandatos precisos e a despeito dos desenvolvimentos alcançados pelo pessoal em campo, as funções de monitoramento dos direitos humanos em geral têm suas limitações, como mostra o trecho, abaixo, do primeiro relatório da divisão de direitos humanos da ONUSAL:

*There are very high, and in some cases inordinate, expectations of the Mission. Vast numbers of Salvadorians right across the political spectrum believe that the Mission will be able to prevent, or at least punish, human rights violations. Even though the Mission will try to fulfill the expectations which the Salvadorian people have of it, it is worth remembering that while its verification possibilities are considerable, it does not have the power to prevent violations or to punish violators.*²⁷

Além das limitações decorrentes dos próprios termos do mandato, as funções de direitos humanos também podem sofrer restrições em campo, como fica claro no caso da ONUSAL. De fato, num dos escritórios regionais da missão, alguns profissionais de direito da divisão de direitos humanos tentaram estabelecer uma relação advogado/cliente com pessoas que procuravam a ONUSAL para registrar uma violação. Entretanto, o coordenador regional considerou que sua equipe deveria se limitar ao mero registro dos casos, orientação que prevaleceu para toda a operação até o seu final (KATAYANAGI, 2002, p. 87).

Não obstante, a partir de 2001, apesar de não romper abertamente com esta orientação, a interpretação do Secretariado da ONU em relação à função de monitoramento parece representar um passo adiante, prevendo um papel mais atuante para os oficiais de direitos humanos. Neste sentido, o posicionamento do OHCHR, endossado pelo DPKO é o seguinte:

HROs [human rights officers] must relate their work to the overall objective of human rights protection. They can record observations and collect information for immediate action and later use. They can communicate the information to the appropriate authorities or other bodies. HROs should not only observe developments, collect information, and perceive patterns of conduct, but should, as far as their mandate allows and their competence permits, identify problems, diagnose their causes, consider potential solutions, and assist in problem solving. While exercising good judgment at all times, HROs should take initiative in solving problems and, provided they

²⁷ Trecho do primeiro relatório da divisão de direitos humanos, anexo do primeiro relatório da ONUSAL (UN doc. A/45/1055-S/23037), parágrafo 16.

*are acting within their authority and competence, should not wait for a specific instruction or express permission before acting*²⁸.

Diferente da operação em El Salvador, em Camboja, o mandato de direitos humanos da UNTAC autorizava a tomada de medidas coercitivas²⁹. Entretanto, o plano do Secretário-Geral da ONU para a implementação do mesmo não alocava recursos suficientes para que se permitisse ao pessoal em campo explorar ao máximo as prerrogativas conferidas à missão (SUNTHARALINGAM, 1997, p. 98). Ademais, apesar da autoridade para investigar quaisquer alegações de abusos praticados durante o período transitório, nem os acordos de paz nem o plano de implementação previam um esquema específico para orientar tal atividade (SUNTHARALINGAM, 1997, p. 98). Também não foi elaborado pela UNTAC qualquer método uniforme de investigação, ficando a cargo de cada oficial de direitos humanos exercer esta tarefa, com base no seu julgamento particular (KATAYANAGI, 2002, p. 118).

Apesar dos esforços desenvolvidos pela ONUSAL neste sentido, a adoção de um formato uniforme para a elaboração de relatórios era relativamente raro (KATAYANAGI, 2002, p.263)³⁰, pelo menos até 2001. Neste ano, o OHCHR publicou o “Manual de Treinamento para o Monitoramento de Direitos Humanos”³¹, estabelecendo dezoito princípios orientadores desta atividade³² e dando a seguinte definição do termo monitoramento:

²⁸ Trecho retirado do manual de treinamento para o monitoramento de direitos humanos (cap. 5, p. 88), o qual será discutido mais adiante.

²⁹ Esta diferença entre os mandatos das duas operações parece ser condizente com os diferentes tipos de autoridade conferidos à ONU em El Salvador e em Camboja (ver capítulo 3).

³⁰ Alguns relatórios eram casuísticos, outros mais gerais. Tal discricionariedade era apoiada por alguns oficiais em campo, sob o argumento de que um formato unificado restringiria, desnecessariamente, o estilo individual dos relatores (KATAYANAGI, p.263).

³¹ O manual é a publicação de número 7 da “Série de Treinamento Profissional” preparada pelo OHCHR e destinada, primordialmente, a apoiar as atividades do Programa de Cooperação Técnica do Alto Comissariado de Direitos Humanos. Todo este material consta na lista de material de treinamento e educacional dos componentes de direitos humanos das operações de paz, disponível no site do OHCHR, no endereço eletrônico <http://www.ohchr.org/english/countries/field/hrc.htm> Acesso em 7 abr. 2006. O manual para o monitoramento de direitos humanos também é expressamente citado como material de referência no manual das operações de paz multidimensionais do DPKO, p. 104.

³² Estes princípios são: não causar dano às vítimas e testemunhas de violações que lhes prestaram informações; respeitar o mandato; conhecer os padrões de direitos humanos relevantes ao mandato e aplicáveis ao país em que a operação de paz está atuando; exercer bom senso a todo o tempo e em todas as circunstâncias; consultar a opinião de outros oficiais e, sempre que possível, de superiores, quando se tratar de um caso difícil; respeitar as autoridades locais; credibilidade; respeitar a confidencialidade das informações providas; segurança (os oficiais de direitos humanos devem tomar medidas básicas de

Monitoring is a broad term describing the active collection, verification and immediate use of information to address human rights problems. Human rights monitoring includes gathering information about incidents, observing events (elections, trials, demonstrations, etc.), visiting sites such as places of detention and refugee camps, discussions with Government authorities to obtain information and to pursue remedies and other immediate follow-up. The term includes evaluative activities at the UN headquarters or operation's central office as well as first hand fact-gathering and other work in the field. In addition, monitoring has a temporal quality in that it generally takes place over a protracted period of time. (ONU. MANUAL de treinamento para o Monitoramento de Direitos Humanos, 2001).

Além de enfatizar a importância da compreensão do contexto local e fornecer um quadro de referência com base nas normas internacionais de direitos humanos e direito humanitário, aplicáveis às atividades de monitoramento³³, o referido manual contém, ainda, orientações técnicas para o trabalho de verificação, passando pelo processo de identificação e priorização de direitos violados, coleta de informações, realização de entrevistas, visita a detentos, monitoramento e proteção dos direitos humanos de refugiados e pessoas internamente deslocadas, direitos das crianças, observação da administração da justiça local, dos direitos humanos durante o processo eleitoral interno e monitoramento de demonstrações de reuniões públicas. Ensinam-se, ainda, técnicas para dar prosseguimento às investigações realizadas e para a preparação de relatórios.

Por fim, o manual estabelece um código de conduta para os oficiais de direitos humanos em campo, determinando que, enquanto estiverem dentro do país em que a operação de paz está atuando, aqueles devem se comportar como membros da operação e representantes da ONU, durante todo o tempo, mesmo fora do seu horário de trabalho. Devem,

segurança, baseados no senso comum, para proteger a si próprio e às pessoas que lhes prestaram informações); compreender o país em que atuam (incluindo seu povo, história, estrutura governamental, cultura, costumes, linguagem, etc.); consistência, persistência e paciência para a coleta de informações; precisão das informações prestadas; imparcialidade com respeito ao exercício do mandato e aplicação de padrões internacionais básicos relativos às funções desempenhadas; objetividade; sensibilidade em relação ao sofrimento experimentado pelas vítimas ou testemunhas de violações; integridade; profissionalismo; e visibilidade (os oficiais de direitos humanos devem se certificar de que tanto as autoridades quanto a população local estão a par do trabalho da operação de paz. A presença visível de oficiais de direitos humanos pode servir como elemento de dissuasão para violações de direitos humanos).

³³ De acordo com o manual, o marco de trabalho dos oficiais de direitos humanos são virtualmente todos os instrumentos internacionais que fazem parte do regime internacional de direitos humanos e do direito humanitário.

ainda, conhecer e estar vinculados às normas de direitos humanos da ONU e promover sua observância; respeitar os princípios básicos das atividades de monitoramento; estar informados sobre e respeitar os costumes sociais locais; estar informados sobre as expectativas gerais a respeito da sua performance profissional e conduta apropriada em campo; ser capaz de discutir, assumir compromissos e se comunicar bem com outras pessoas; evitar atitudes de natureza sexual ou outras atitudes discriminatórias ao lidar com colegas de trabalho e com a população local; reconhecer-se como parte de uma operação maior, cujas políticas não se pode determinar sozinho; sempre evitar criticar os aspectos de direitos humanos da operação ou qualquer outro membro da equipe, para qualquer pessoa que não faça parte da missão; e, por último, demonstrar respeito em relação à importante contribuição de todo o pessoal da ONU para o desempenho das funções de direitos humanos – outros oficiais, voluntários, auxiliares, pessoal de apoio, pessoal local a serviço da operação, etc.

Uma tendência mais recente das atividades de monitoramento pode ser identificada no manual das operações de paz multidimensionais, de 2003, consistindo na atenção dada às populações em risco: mulheres, crianças, idosos e deficientes. As questões de gênero, em especial, têm ganhado espaço crescente nas operações de paz e começam a ser incorporadas ao conjunto das atividades realizadas em campo, revelando a preocupação em garantir o respeito dos direitos das mulheres não só através do seu monitoramento, mas, também, fazendo com que elas tenham uma maior participação na sociedade e nas instituições domésticas.

Além disso, as questões de gênero têm sido incorporadas aos cursos e treinamentos oferecidos pela operação de paz a diferentes grupos locais, incluindo a polícia civil. Tais questões estão ganhando tanta importância que começam a contar com um espaço institucional próprio nas missões da ONU em campo. Vale destacar, neste sentido, a experiência da UNTAET, estabelecida em 1999, no Timor Leste, uma das primeiras operações de paz a ter uma unidade de assuntos de gênero, com o objetivo de aumentar a conscientização e promover a igualdade de gênero nas políticas e legislação da administração transitória do país

(exercida pela ONU). Além disso, em 2004, o DPKO disponibilizou o *Gender Resource Package*³⁴, um guia preparado pelo departamento, destinado a explicar ao pessoal das operações de paz a importância da inclusão das questões de gênero nas suas atividades. O guia fornece orientação sobre tais questões na fase de planejamento, bem como após o estabelecimento de uma missão.

Igual atenção é spendida pelo Secretariado à situação das crianças em conflitos armados, especialmente ao grave problema das crianças soldados. Em 1997, um ano após a publicação de um relatório preparado a pedido do Secretário-Geral (por recomendação da Assembléia Geral), sobre o impacto dos conflitos armados nas crianças (A/51/306, Add. 1). Annan (também por recomendação da Assembléia) criou o posto de representante especial para crianças em conflitos armados. A partir daí, consultores para a proteção de crianças já integraram operações como a MONUC (ainda em funcionamento, na República Democrática do Congo), a UNAMSIL (em Serra Leoa) e a UNAMA (em Angola).

Esta tendência verificada no discurso oficial do Secretariado também vem sendo refletida nos mandatos das operações de paz, notadamente a partir de 2000. Com efeito, “a proteção e promoção dos direitos humanos, com especial atenção para as mulheres, crianças e pessoas vulneráveis” está expressa nos mandatos de seis das operações de paz em atividade até maio de 2006 e em todos os mandatos das operações estabelecidas a partir de 2000.

Finalmente, é importante chamar atenção para o sério problema enfrentado por operações de paz com mandato de monitoramento de direitos humanos, no marco da sua relação com os sistemas judiciais e correccionais locais. Com efeito, o monitoramento dos direitos humanos e a investigação de casos de abusos requerem uma estreita cooperação por parte das instituições dos sistemas de justiça domésticos. Isto porque, salvo nos casos em que a ONU assume transitoriamente a administração pública local, as operações de paz não têm autoridade para julgar e

³⁴ Elaborado pela *Best Practices Unit*, DPKO. Disponível no endereço eletrônico <http://www.un.org/Depts/dpko/lessons> (consultado em 18 de junho de 2006).

prender aqueles declarados culpados de violações de direitos humanos. Os mandatos de monitoramento conferem às missões autoridade apenas para investigar casos de abusos, relatá-los e encaminhá-los às autoridades locais competentes, para que estas dêem prosseguimento aos mesmos.

Entretanto, nos contextos pós-conflito, a cooperação das instituições locais é problemática, quer pelo precário funcionamento dos sistemas judicial e correcional locais, quer pelo seu total colapso. Em muitos destes lugares as instalações físicas destas instituições encontram-se destruídas ou a sua jurisdição suspensa, em áreas de maior tensão. Também é comum presídios com a infraestrutura completa ou parcialmente danificada, carentes de pessoal ou de serviços básicos – como água e comida –, apresentando-se, enfim, sem as mínimas condições de funcionamento.

O problema da infraestrutura, entretanto, é apenas um aspecto da questão. Em Camboja, por exemplo, a UNTAC teve que enfrentar o desafio de lidar com quatro jurisdições locais dentro do território nacional, as quais correspondiam às áreas respectivamente controladas pelas facções em conflito. Em duas destas zonas, não existia nenhum sistema legal comparável aos dos países ocidentais (KATAYANAGI, 2002, p. 107). Para remediar o problema, em setembro de 1992, a UNTAC submeteu à aprovação do Conselho Supremo Nacional (CSN)³⁵, um conjunto de princípios relativos ao sistema legal, ao direito penal e ao processo penal aplicáveis durante o período transitório (*Provisions Relating to the Judiciary and Criminal Law and Procedure Applicable in Cambodia During the Transitional Period*), que foi aprovado pelo CSN. Não obstante, como não houve mudanças na estrutura de poder de Camboja, a despeito da chegada da UNTAC, tais provisões foram virtualmente ignoradas pelas cortes locais (KATAYANAGI, 2002, p. 107). Além disso, a UNTAC teve que enfrentar, ainda, uma inesperada resistência dos tribunais locais, que se recusavam a dar prosseguimento às ações iniciadas pela missão, em relação a suspeitos de violações de direitos humanos³⁶.

³⁵ Sobre o CSN, ver Cap. 3, deste trabalho.

³⁶ Em vista disso, uma diretiva foi lançada pelo Representante Especial do SG (SRSG) e chefe da UNTAC, estabelecendo que, até que tais tribunais tivessem independência para

A experiência da ONU no Camboja deixa claro que o ativo monitoramento da situação de direitos humanos requer, também, o melhoramento ou reestruturação dos sistemas de justiça e correcional. A despeito disso, até 1998, a atuação das operações de paz no suporte a estas instituições, apesar de prevista nos mandatos de algumas missões, como a ONUSAL (El Salvador), a UNOSOM II (Somália) e a UNMIBH (Bósnia e Herzegovina), não era uma tendência consolidada no quadro de referência das operações de paz. Em 1999, com o estabelecimento da UNMIK, em Kosovo, e da UNTAET, no Timor Leste, o trabalho da ONU inevitavelmente envolveu o estabelecimento e operacionalização das instituições judiciais e prisionais, uma vez que as respectivas missões ficaram diretamente encarregadas de todos os aspectos administração pública transitória em ambos os locais.

Mas, como se verá mais adiante, somente a partir de 2000 é possível se identificar, efetivamente, esforços, no âmbito do Secretariado, no sentido de priorizar a atuação das operações de paz no campo da justiça, como parte de um método integrado para o estabelecimento do estado de direito nos contextos domésticos pós-conflito. Isto se refletiu, também, nos mandatos das operações de paz, especialmente daquelas estabelecidas a partir 2003, que passaram a conter determinações expressas acerca do suporte aos sistemas de justiça e correcional locais.

5.1.2

Assistência aos mecanismos de justiça transitória

Entre os grandes problemas em sociedades se recuperando de conflitos internos estão o clima de suspeição e desconfiança entre os indivíduos e destes em relação às instituições governamentais, bem como a incapacidade ou impossibilidade do sistema judicial local de lidar com os

conduzir julgamentos justos, os promotores especiais da ONU – posto criado pela primeira diretiva – não estariam mais vinculados às provisões penais transitórias e que os suspeitos presos e mantidos em detenção pela UNTAC – em virtude de uma outra diretiva do SRSG continuariam sob sua custódia (KATAYANAGI, 2002, p. 116). Como observa Katayanagi, ao manter suspeitos detidos sem revisão judicial, a UNTAC acabou por ignorar o direito ao devido processo legal, um princípio não só enfatizado pela ONU, de um modo geral, mas constante nas provisões criminais transitórias que a própria operação elaborou (Katayanagi, 2002, p. 116).

extensos abusos de direitos humanos praticados durante o período de violência interna. Nestes contextos, em que as instituições nacionais de justiça encontram-se erodidas, corrompidas ou completamente colapsadas, a garantia de uma prestação judicial adequada às vítimas de violações fica seriamente comprometida. Surge, então, a necessidade do estabelecimento de uma “justiça transitória”, caracterizada por funcionar em meio a um processo singular de transição ou consolidação da paz, condicionado por compromissos políticos e constrangimentos práticos ausentes em situações de normalidade (NEWMAN, 2002, p.31)³⁷.

De acordo com a concepção adotada pelo Secretariado da ONU, a justiça transitória engloba uma série de processos e mecanismos associados aos esforços da sociedade local de enfrentar o vasto legado de abusos ocorridos, a fim de assegurar a prestação de contas dos responsáveis, servir à justiça e alcançar a reconciliação nacional. Conforme o relatório da comissão de segurança humana (2003)³⁸, os programas de justiça e reconciliação em situações de pós-conflito estão centrados em duas principais estratégias que vêm cada vez mais se institucionalizando como parte integral da atuação da ONU na fase de reconstrução de estados pós-conflito, especialmente – mas não exclusivamente – no marco das operações de paz. A primeira é a busca da verdade sobre os abusos de direitos humanos ocorridos, a obtenção de justiça para as vítimas e a punição dos agressores. A segunda é o estabelecimento do estado de direito, através da promoção, no âmbito doméstico, de um regime de direitos humanos e de uma ampla reforma institucional, com o fortalecimento do sistema judicial. A primeira estratégia se refere à “justiça transitória”, propriamente dita, e é dela que trataremos a partir de agora, não esquecendo que esta deve ser desenvolvida em combinação com o estabelecimento do estado de direito. Este último consiste num objetivo muito mais amplo, do qual a justiça

³⁷ É importante chamar atenção para o fato de que os mecanismos de justiça transitória lidam com violações de direitos humanos praticadas durante um determinado período, geralmente abarcando a época do conflito armado, podendo retroceder até uma determinada data anterior a este. Os abusos praticados na fase pós-conflito são objeto de investigação do componente de direitos humanos das operações de paz, através das suas atividades de monitoramento, da CivPol e da polícia local. O seu prosseguimento fica a cargo das autoridades competentes do governo transitório, o que se torna bastante problemáticos, como já discutimos, se não houver um esforço de reabilitar as instituições judiciais e correccionais locais.

³⁸ *Human Security Now*, Relatório da Comissão de Segurança Humana, uma comissão independente estabelecida em 2001 e financiada pelo governo do Japão.

transitória é um aspecto essencial, mas não único, e cujo foco principal é a reforma ou construção institucional local. Devido à sua crescente importância nas operações de paz multidimensionais, tal estratégia será discutida posteriormente, neste e nos demais capítulos do presente trabalho.

As modalidades de justiça transitória são normalmente previstas pelos acordos de paz, de forma combinada ou não. Dentre os principais mecanismos estão os tribunais internacionais, que visam à prestação de contas no âmbito criminal, através do julgamento e punição individual daqueles responsáveis por abusos de direitos humanos. Concomitante ou não ao estabelecimento de tribunais, a busca da verdade sobre os fatos ocorridos é normalmente feita através de órgãos não jurisdicionais, destacando-se as chamadas comissões da verdade, que adotam uma abordagem centrada nas vítimas de violações. Outras modalidades de justiça transitória são as reparações às vítimas e ou suas famílias, bem como os processos de escrutínio de oficiais públicos, com o afastamento dos cargos daqueles demonstradamente violadores de direitos humanos (KRITZ, 2001, p. 808); (ONU. Relatório sobre segurança humana, 2003); (ONU. Relatório do Secretário-geral sobre estados de direito e justiça transitória em sociedades pós-conflito, 2004³⁹).

Embora tanto os tribunais quanto as comissões da verdade sejam órgãos independentes das operações de paz, estas têm um papel importante no estabelecimento ou assistência⁴⁰ àqueles e a outros mecanismos de justiça transitória, incluindo o desenvolvimento de programas para a reparação de vítimas. Esta atividade geralmente não é explicitamente mencionada nos mandatos das operações de paz, mas certamente está implícita nas suas responsabilidades na implementação dos acordos de paz. Ademais, na medida em que tais mecanismos são cada vez mais considerados pela ONU elementos fundamentais para a reconstrução de estados pós-conflito, sua relação com as operações de paz torna-se cada vez mais próxima e constante.

³⁹ UN doc. S/2004/616.

⁴⁰ Muitas vezes, tribunais e comissões da verdade trabalham em paralelo a uma operação de paz, fornecendo-lhes apoio, em termos de proteção de pessoal e ajuda nas suas atividades de investigação.

Com base nas experiências em diferentes países, a discussão sobre justiça transitória frequentemente recai no dilema entre a consolidação da paz ou a busca de justiça (NEWMAN, 2002, p. 32). De um lado, a justiça e a prestação de contas por abusos praticados no passado são necessidades associadas à restauração da confiança entre os indivíduos e destes na esfera pública. Isto, contudo, pode significar em curto prazo a instabilidade do frágil contexto político local, com o conseqüente prolongamento, ou mesmo obstrução, do processo de transição e a consolidação da paz e da democracia⁴¹ (NEWMAN, 2002, p.32). O dilema é bem captado por Newman (2002), no trecho abaixo:

In many cases peace settlements and the transition from authoritarian rule depend upon the cooperation of actors and individuals directly involved in human rights abuses in the past. This often involves a delicate balance. The victim's demands for justice must surely be addressed, but the participation and support of all major actors – including the perpetrators of crimes and their supporters – in the post-conflict system is sometimes essential for its short-term survival. There is a paradox to be solved: some sense of justice is necessary to move forward; it is integral to the peace and democratization process. But stability and the inclusion and support of all actors make the search for truth and justice difficult (NEWMAN, 2002, p. 33).

Em Camboja, por exemplo, o pragmatismo pode ser uma forte explicação para a ausência de mecanismos de justiça transitória que buscassem a prestação de contas por práticas passadas de violações de direitos humanos⁴². Diferente dali, em El Salvador, os acordos de paz continham provisões acerca do estabelecimento de uma comissão da verdade, mas a experiência deste órgão é um exemplo claro do favorecimento da paz em detrimento da justiça⁴³. Isto porque, a anistia proclamada pelo governo salvadorenho impediu que medidas judiciais cabíveis fossem tomadas em relação aos casos de violação de direitos humanos apurados pela comissão. Aliado a isto, a maioria das informações sobre o relatório era transmitida pela mídia local à população salvadorenha com parcialidade, sob a influência do exército, do governo e do judiciário. Mesmo com a possibilidade de acesso às cópias do

⁴¹ Sobre a promoção da democracia como parte da estratégia da ONU na fase de reconstrução do estado pós-conflito, ver Cap, 6, deste trabalho.

⁴² Ali, só muitos anos depois, em 2003, um tribunal especial baseado num acordo entre a ONU e o governo cambojano foi estabelecido com o propósito de julgar crimes passados de direitos humanos praticados, principalmente, pelos antigos membros de Khmer Vermelho.

⁴³ Para uma discussão mais aprofundada sobre o assunto, ver Popkin (2000).

documento, a constatação da anistia como fato consumado foi suficiente para tirar o interesse dos cidadãos em buscar detalhes sobre seu conteúdo⁴⁴.

Não obstante, a evolução de padrões internacionais de justiça transitória indica um crescente consenso, no discurso da ONU, em favor da justiça e da prestação de contas, pelo menos em relação às violações consideradas hediondas de direitos humanos e de direito humanitário (KRITZ, 2001, p. 808). Edward Newman acrescenta que, em vista disso, o papel da organização neste campo, em cenário pós-conflito, tem ido além da idéia de imparcialidade/neutralidade em direção ao reconhecimento de uma dimensão ética da paz (NEWMAN, 2002, p. 31). Assim, a ONU tem funcionado como um canal para aplicação de normas e padrões internacionais de justiça e *accountability* em diferentes contextos nacionais.

Evidência disso é a ênfase que vem sendo dada pela organização, e pelo seu Secretariado, particularmente, ao desenvolvimento dos mecanismos de justiça transitória e ao entendimento de que paz e justiça são objetivos complementares e não contraditórios. Em agosto de 2004, o Secretário-Geral apresentou o seu relatório sobre estado de direito e justiça transitória em sociedades pós-conflito, documento da maior importância em termos de desenvolvimento de conceitos e padrões gerais para orientar as atividades da ONU neste campo. Ali, o posicionamento do Secretariado fica claro, como mostra o seguinte trecho:

Equally important is the fact that rule of law reforms and transitional justice activities often occur simultaneously with post-conflict elections, as well as with the unfolding of fragile peace process. Careful sequencing of such process is vital to their success and legitimacy. Justice and peace are not contradictory forces. Rather, properly pursued, they promote and sustain one another (UN doc. S/2004/616, p. 8, § 21).

Ainda segundo o relatório, os mesmos padrões que são o fundamento normativo para o trabalho da ONU no campo da justiça

⁴⁴ No que concerne às reformas estruturais, a despeito das pressões políticas por parte da ONU, as reformas mais profundas recomendadas ao judiciário pela Comissão da verdade – incluindo a relativização do poder da Suprema Corte sobre o sistema judiciário – não puderam ser implementadas até, pelo menos, 1997, uma vez que as emendas constitucionais requeriam sua ratificação por duas legislaturas consecutivas (Assembléias de 1994 e de 1997). Para maiores detalhes, ver Melo (2001).

transitória e do estado de direito – direitos humanos, direito humanitário, direito dos refugiados e padrões internacionais de justiça criminal (muitos dos quais contidos nos pactos internacionais de direitos humanos) – também estabelecem os contornos normativos do engajamento da organização nesta área. Assim, por exemplo, os seus tribunais internacionais não podem nunca permitir a pena de morte, nem os acordos de paz endossados pela ONU podem jamais incluir provisões de anistia para indivíduos que praticaram crime de genocídio, crimes de guerra, crimes contra a humanidade ou violações massivas de direitos humanos⁴⁵. No caso de Serra Leoa, por exemplo, a Resolução do Conselho de Segurança que criou o tribunal independente determinava que as provisões de anistia contidas no Acordo de Lomé⁴⁶ não se aplicavam aos crimes acima referidos.

No plano prático, a tendência em favor dos mecanismos de justiça transitória é bastante clara. Com efeito, ao longo dos anos, a ONU tem contribuído para o estabelecimento de inúmeros tribunais penais especiais, de diferentes tipos. Na ex-Iugoslávia e em Ruanda, tribunais *ad hoc* foram criados pelo Conselho de Segurança, como órgãos subsidiários das Nações Unidas⁴⁷. Uma tendência mais recente é o estabelecimento de tribunais mistos (de natureza nacional e internacional), resultado do gradual reconhecimento da necessidade de priorizar o engajamento doméstico em processos de justiça transitória (KRITZ, 2001, p. 808). Este entendimento é enfatizado pelo Secretário-Geral, que reconhece que a comunidade internacional tem se concentrado em especialistas estrangeiros e nos modelos e soluções concebidas por estes, em detrimento da *expertise* e de soluções locais para lidar com questões de justiça no âmbito doméstico⁴⁸. Em consequência disso, nem sempre se consegue prover uma estratégia apropriada ao contexto local. As experiências ensinaram ao Secretariado que abordagens efetivas e sustentáveis no campo da justiça transitória devem começar com uma

⁴⁵ UN doc. S/2004/616, p. 5, § 10.

⁴⁶ O acordo de paz de Lomé, celebrado em julho de 1999, continha provisões sobre um cessar-fogo entre as partes, anistia e representação dos rebeldes no governo, além de demandar o estabelecimento de uma Comissão da Verdade e Conciliação. Entretanto, o cessar-fogo não foi cumprido e o governo local pediu assistência à ONU para o estabelecimento de um tribunal independente.

⁴⁷ Para mais detalhes sobre os Tribunais penais *ad hoc* para a ex-Iugoslávia e para Ruanda, ver Katayanagi (2002, p. 151 e 201).

⁴⁸ UN doc. S/2004/616.

rigorosa análise das necessidades e capacidades locais, e requerem, ainda, a mobilização de toda a *expertise* possível residente no país⁴⁹.

O tribunal especial independente para Serra Leoa é um exemplo da crescente sensibilidade da ONU em relação à necessidade de inclusão local. De natureza convencional (baseado em tratado entre a organização e o governo de Serra Leoa, e não mais concebido como um órgão subsidiário das Nações Unidas), o tribunal foi previsto pela Resolução 1315 de agosto de 2000 do Conselho de Segurança. O Secretário-Geral se encarregou dos detalhes do tribunal independente, ressaltando sua natureza convencional, significando que a sua implementação no nível nacional requeria a incorporação do acordo que o criou na legislação nacional de Serra Leoa, de acordo com as exigências constitucionais. A natureza híbrida do tribunal independente se manifesta, tanto na sua composição – por juízes, promotores e pessoal administrativo, internacional e nacional, quanto na sua competência jurisdicional que, segundo o Secretário-Geral, incluiria crimes previstos tanto no direito humanitário internacional como no direito interno de Serra Leoa⁵⁰.

Outros exemplos de tribunais mistos são o tribunal especial de Camboja, proposto em 2003 por uma lei nacional especialmente promulgada em conformidade com um tratado entre a ONU e o governo cambojano; um tribunal misto sob a forma de uma Câmara Especial no tribunal do Estado da Bósnia e Herzegovina; um *Panel* com jurisdição exclusiva sobre sérias ofensas criminais no Timor Leste, estabelecido pela UNTAET; e o uso de juízes e promotores internacionais nos tribunais de Kosovo, em conformidade com os regulamentos lançados pela UNMIK⁵¹.

Os tribunais penais, sejam eles internacionais ou híbridos, atendem a vários propósitos, dentre os quais restaurar a dignidade das vítimas de violações, proporcionando-lhes uma sensação de justiça pelo reconhecimento dos crimes contra elas praticados, evitando que ressentimentos sejam alimentados pela impunidade, o que poderia ser o prelúdio de um novo conflito (KRITZ, 2001, p. 808; NEWMAN, p. 35). Mais

⁴⁹ UN doc. S/2004/616.

⁵⁰ UN doc. S/2000/915.

⁵¹ UN doc. S/2004/616, p.13, § 38.

do que isto, tais iniciativas buscam indicar o estabelecimento de uma nova dinâmica local, pautada no entendimento de que qualquer um que tente abusar dos direitos humanos de outros terá que prestar contas à justiça (KRITZ, 2001, p. 808).

A longo prazo estes julgamentos individuais de agressores por violações cometidas no passado contribuem para a consolidação do estado de direito, inclusive pela perspectiva de exclusão de certos indivíduos (agressores) de cargos em instituições públicas (especialmente da polícia). Representam, também, a rejeição de uma perigosa cultura de culpabilidade coletiva, que costuma responsabilizar, indiscriminadamente, grupos inteiros, de natureza étnica, religiosa ou política, ao invés de fazer com que aqueles que praticaram atrocidades respondam, individualmente, pelo que fizeram (KRITZ, 2001, p. 809). Tal cultura suscita o risco de retribuição, por parte de um grupo em relação às violações praticadas pelo “outro grupo”, o que, muito freqüentemente, produz um ciclo de ressentimento e violência que vitima toda a população local. Por último, na medida em que muitas destas sociedades em transição são aspirantes à democracia, a prestação de contas é fundamental, pois que elemento integral do estado de direito (NEWMAN, 2002, p. 35).

Entretanto, o estabelecimento de mecanismos judiciais para julgar e punir os violadores também se defronta com obstáculos de diversas naturezas, destacando-se seu alto custo, a sobrecarga de casos e a balança de poder político⁵². Com efeito, não obstante a evolução dos padrões de justiça transitória no âmbito da ONU, um dos grandes problemas neste campo ainda é o fato de que os principais responsáveis por violações de direitos humanos são, também, os atores dos quais depende o êxito de uma transição pacífica, geralmente em direção à democracia (NEWMAN, 2002, p.37). Por isto, uma transição negociada invariavelmente envolverá compromissos políticos em relação a abusos de direitos humanos praticados no passado e, em muitos casos, implicará em anistias e imunidades – respeitando as limitações impostas pelas normas internacionais. Duane Bratt reforça este argumento, ao afirmar que a busca da paz nem sempre resulta numa solução justa, mas que a

⁵² UN doc. 2004/616, p. 13, parágrafo 39.

ONU tem que negociar com todas as partes locais, mesmo tratando-se de criminosos de guerra, para que o objetivo primordial da sua atuação, ou seja, a paz no ambiente doméstico, tenha alguma chance de sucesso (BRATT,1999).

Além disso, do ponto de vista prático, julgar cada indivíduo implicado em genocídio, crimes de guerra, crimes contra a humanidade ou graves violações de direitos humanos – o que envolve, normalmente, centenas ou, às vezes, milhares de pessoas – é uma estratégia financeira, política e logisticamente inviável, tanto para tribunais locais quanto internacionais (KRITZ, 2001, p. 809; NEWMAN, 2002, p.37). Uma outra questão relevante é o fato de que, em conflitos internos, dificilmente se poderá atribuir abusos de direitos humanos a um único grupo. Uma vez que todos os lados cometeram agressões, a busca rigorosa por uma justiça completa é ilusória, e pode soar como uma “justiça dos vitoriosos” (NEWMAN, 2002, p.40). Segundo Bratt (1999, p.74) é certo que nem todos praticaram violações na mesma extensão (como no caso dos croatas e mulçumanos na Bósnia, cujas atrocidades cometidas não chegam a altura daquelas praticadas pelos sérvios). Entretanto, determinar que lado é mais virtuoso é geralmente difícil ou mesmo impossível.

Ademais, argumenta-se, ainda, que o estabelecimento de tribunais penais pode prejudicar a busca pela verdade, o que possivelmente é tão crucial para a sociedade doméstica quanto a justiça. De fato, é menos provável que as pessoas, particularmente os perpetradores de violações de direitos humanos, forneçam informações quando estas podem implicá-las legalmente (NEWMAN, p. 39). Este, entretanto, é um problema que, segundo o Secretariado, pode e deve ser resolvido através do planejamento desenvolvido pela ONU e da consulta local. De acordo com o Secretário-Geral, é hoje, comumente reconhecido, por exemplo, que comissões da verdade podem complementar de forma positiva os tribunais penais, como sugerem os casos do Timor Leste e de Serra Leoa⁵³. Assim, o Secretário-Geral enfatiza a necessidade do estabelecimento de outros mecanismos de justiça transitória, capazes de

⁵³ UN doc. S/2004/616, p. 9, parágrafo 26.

suprir papéis que os tribunais não podem desempenhar. Neste sentido, o seu relatório sobre o assunto recomenda:

[Moreover], other transitional justice mechanisms, such as those discussed elsewhere in the present report, may need to be put in place in order to overcome the inherent limitations of criminal justice processes – to do the things that courts do not do or do not do well – in particular to help satisfy the natural need of victims and their relatives to trace their loved ones and clarify their fate; to ensure that victims and their relatives are able to obtain redress for the harm they have suffered; to meet the need for a full, comprehensive historical record of what happened during the period of conflict and why; to promote national reconciliation and encourage the emergence of moderate forces; and to ensure the removal from the justice and security sectors of those who may have connived in the violation of human rights or aided and abetted repression (UN doc. S/2004/616, p. 16, § 47).

Dentre estes outros mecanismos, as comissões da verdade vêm sendo usadas com frequência em diferentes países, destacando-se os casos de El Salvador, Guatemala, Timor Leste e Serra Leoa, nos quais a ONU teve significativo envolvimento⁵⁴. Atualmente, as operações de paz na Libéria e na República Democrática do Congo (UNMIL e MONUC, respectivamente) vêm provendo apoio e assistência técnica para o estabelecimento destes mecanismos nos dois países. O componente de direitos humanos é o responsável por esta atividade, sendo que, na MONUC, tal função é desempenhada por uma Unidade de Suporte à Justiça, dentro da divisão de direitos humanos. Na UNMIL existe uma seção de direitos humanos e proteção responsável por coordenar e promover os direitos humanos conforme o mandato da operação, concentrando-se em quatro áreas-chave de trabalho, quais sejam: justiça transitória e construção institucional, proteção da criança e capacitação.

As comissões da verdade são órgãos oficiais de apuração de fatos, de natureza temporária e não judicial, que investigam padrão de abuso de direitos humanos ou direito humanitário associado a um período determinado de tempo. Com uma abordagem centrada nas vítimas de violação, estas comissões são formas de estabelecer uma prestação de contas de forma genérica (e não individual, como nos tribunais),

⁵⁴ Ao todo, mais de 30 comissões já foram estabelecidas (não só em cenário pós-conflito com a presença de operações de paz, mas, também, em países em desenvolvimento, para apurar crimes praticados durante os anos de regime autoritário ou em função de outros acontecimentos internos). Argentina, Chile, África do Sul, Peru, Gana, Marrocos, El Salvador, Guatemala, Timor Leste e Serra Leoa são alguns dos lugares que abrigaram comissões da verdade.

fornecendo à sociedade um senso de justiça que ajudará na reconciliação nacional e lhe permitirá seguir adiante. A ONUSAL foi a primeira operação de paz a prestar assistência a este tipo de mecanismo. Conforme provisão contida nos acordos de paz, a comissão era composta por 3 indivíduos estrangeiros, indicados pelo Secretário-Geral da ONU, após a devida consulta às partes do acordo (governo e FMLN).

A comissão foi encarregada de investigar atos graves de violência praticados a partir de 1980. Entretanto, embora pudesse recomendar medidas de natureza legal, política ou administrativa, com base no resultado das suas investigações, o órgão não tinha poderes para processar ou punir culpados (JOHNSTONE, 1995, p. 34). Suas principais metas eram promover a reconciliação nacional, estabelecer uma “verdade” oficial dos fatos, pelo menos em relação aos casos de maior impacto na sociedade salvadorenha, pôr fim à impunidade das forças armadas, obter resultados imediatos, sem esperar por providências no âmbito das cortes de justiça e, ao mesmo tempo, direcionar esforços para o fortalecimento das instituições judiciais domésticas (POPKIN, 2000, p. 111).

O trabalho da comissão da verdade em El Salvador, pautava-se no recebimento de denúncias de violações graves de direitos humanos, seguido de um procedimento investigatório e da elaboração de um relatório final apresentado à sociedade e às autoridades locais. Entretanto, após a divulgação do referido documento, contento uma descrição detalhada de casos de grande repercussão nacional, bem como uma lista de recomendações feitas pela comissão, foi aprovada uma lei de anistia geral para os indivíduos implicados em abusos e violações durante o período de guerra civil⁵⁵, esvaziando, de certa forma, a importância do trabalho da comissão.

Com base nesta e em outras experiências, o Secretariado da ONU identifica como principais obstáculos ao trabalho e ao sucesso das comissões da verdade uma sociedade civil fraca, a instabilidade política, o medo das vítimas e das testemunhas de prestarem informações, um

⁵⁵ ONU. *The United Nations and El Salvador, 1990-1995*.

sistema judicial fraco ou corrupto, o tempo insuficiente para conduzir investigações, a falta de apoio público e o financiamento inadequado a este tipo de mecanismo. A fim de melhorar o seu desempenho, recomenda-se a realização de processos consultivos que incorporem as visões da população nos mandatos destas comissões, medidas que garantam a sua independência e a credibilidade quanto aos processos e critérios de seleção dos seus membros, boas estratégias de informação e comunicação para lidar com as expectativas do público e das vítimas e para promover credibilidade e transparência ao seu trabalho⁵⁶. Finalmente, o Secretariado enfatiza que não só as comissões, mas todos os mecanismos de justiça transitória devem dar especial atenção às questões de gênero e dos abusos cometidos contra os grupos mais vulneráveis das sociedades afetadas por conflitos internos – tais como minorias, idosos, crianças, prisioneiros, pessoas deslocadas e refugiadas, além das mulheres.

Contudo, as dificuldades enfrentadas pelas comissões da verdade reforçam o entendimento de que apenas a sua presença não é suficiente para resolver todos os problemas de uma sociedade se recuperando de um conflito armado. Para uma reconciliação nacional minimamente bem sucedida e para que os objetivos de paz e justiça sejam conciliados, é necessária uma combinação de mecanismos atuando simultaneamente no contexto da justiça transitória. Assim, o estabelecimento de tribunais e comissões da verdade devem ser acompanhados de programas de reparação às vítimas de abusos e às suas famílias e de um processo de escrutínio no serviço público, a fim de garantir a remoção daqueles indivíduos com histórico de violações de direitos humanos. Em ambas as estratégias, as operações de paz desempenham papel substancial. Na Bósnia e Herzegovina, em Kosovo, no Timor Leste, na Libéria e, mais recentemente, no Haiti, as missões da ONU têm sido chamadas a apoiar processos de escrutínio no serviço público, além de contribuírem para o desenvolvimento de padrões profissionais mínimos exigidos dos ocupantes de cargos públicos.

⁵⁶ UN doc. S/2004/616, p.17, § 51.

No concernente a reparações às vítimas de abusos, recentemente a Assembléia Geral da ONU adotou Resolução 60/147, de março de 2006, estabelecendo princípios básicos e orientações gerais sobre o direito de remediação e reparação às vítimas de massivas violações das normas internacionais de direitos humanos e de sérias violações do direito internacional humanitário⁵⁷. Além disso, em várias partes do mundo, operações de paz estão ajudando estados a desenvolverem programas de reparação, diante dos problemas mais comuns em cenários pós-conflitos, tais como a perda de propriedade por pessoas deslocadas e refugiadas. As reparações às vítimas de abusos podem consistir em restituição dos seus direitos legais, programas de reabilitação e medidas simbólicas, tais como pedidos oficiais de desculpa, monumentos e cerimônias comemorativas, além da restauração dos direitos de propriedade ou de justa compensação, quando tal restituição não possa ser feita⁵⁸.

O discurso do Secretariado reflete não só a preocupação no sentido de consolidar os mecanismos de justiça transitória como parte da estratégia da ONU para a reconciliação nacional, mas à importância dada àqueles como requerimento para o estabelecimento do estado de direito no âmbito doméstico. Por outro lado, os obstáculos práticos a estes mecanismos sugerem que as normas de direitos humanos, apesar de institucionalizadas no quadro de referência das operações de paz são fortemente restringidas, na prática. Com efeito, diante do pouco respeito que elas inspiram às partes locais, a sua aplicação nos contextos domésticos é precária, limitada pelo pragmatismo e por barganhas políticas. Não obstante, a crescente intolerância da ONU em relação a graves violações de direitos humanos também limita o alcance destas barganhas. Exemplo disso é a não aceitação de acordos que envolvam a anistia àqueles que praticaram crimes contra a humanidade, impedindo, assim, o completo esvaziamento da noção de justiça

⁵⁷ O documento faz referência à Resolução da antiga Comissão de direitos humanos (substituída em março de 2006 pelo Conselho de direitos humanos), cuja Resolução 2005/35, de 19 abr. 2005 adotou tais princípios e à Resolução 2005/30 do Conselho Econômico e Social, de 25 jul. 2005, em que este recomendou a Assembléia Geral a adoção dos referidos princípios.

⁵⁸ UN doc. S/2004/616.

Em que pese a importância destes mecanismos, o posicionamento da organização e, particularmente, do seu Secretariado é o que aqueles não podem substituir a existência de um aparato judicial doméstico, construído ou reformado com base nos princípios do estado de direito. Pelo contrário, devem prestar-lhes a assistência necessária, utilizando sua experiência para capacitar as instituições nacionais a continuarem um trabalho de longo prazo no país com vistas à consolidação da paz.

5.1.3. Reforma institucional

Em cenários domésticos pós-conflito, o enfraquecimento ou colapso das instituições é um dos maiores obstáculos ao estabelecimento de uma paz auto-sustentável. Ali, a legislação nacional raramente contém padrões internacionais mínimos de direitos humanos e de direito penal, ou mesmo quando os têm formalmente, estes são desconhecidos do público em geral e desrespeitados pelas autoridades oficiais – quer por incapacidade quer pela falta de instrumentos adequados. A vida do país é freqüentemente conduzida por leis emergenciais ou decretos executivos. O sistema judicial, a polícia e o sistema prisional encontram-se normalmente desprovidos dos recursos humanos, financeiros e materiais necessários ao seu funcionamento apropriado, além de, geralmente, carecerem de legitimidade, havendo se transformado em instrumentos de repressão⁵⁹. Em muitos casos, os sistemas políticos domésticos são autoritários ou pouco participativos e não há uma cultura interna de direitos humanos.

Nestas situações, faz-se urgente o restabelecimento da capacidade e legitimidade das instituições nacionais, visando à restauração da segurança humana, dos direitos humanos e do estado de direito. Embora este seja um objetivo de longo prazo, as missões de paz da ONU são freqüentemente solicitadas a iniciar uma ação imediata neste sentido. Com efeito, a reforma institucional faz parte dos esforços de reconstrução

⁵⁹ Relatório do Secretário-Geral sobre estado de direito e justiça transitória em sociedades pós-conflito (UN doc. S/2004/616, p. 10).

da paz conduzidos pelas operações multidimensionais desde a sua concepção. Em *Uma agenda para a paz*, Boutros-Ghali argumenta que, para que o *peacemaking* e o *peacekeeping* sejam verdadeiramente bem sucedidos, é necessário que ambos passem a incluir um amplo esforço de identificação e apoio das estruturas capazes de consolidar a paz e promover confiança e o bem-estar entre a população. Nesse sentido, dentre outras provisões que deveriam ser incluídas nos acordos de paz, o relatório recomenda aquelas relativas à promoção de esforços para proteger os direitos humanos, a reforma ou o fortalecimento das instituições governamentais e a promoção de processos formais e informais de participação política. Sobre isto, Boutros-Ghali afirma:

There is a new requirement for technical assistance which the United Nations has an obligation to develop and provide when requested: support for the transformation of deficient national structures and capabilities, and for the strengthening of new democratic institutions. The authority of the United Nations system to act in this field would rest on the consensus that social peace is as important as strategic or political peace. There is an obvious connection between democratic practices – such as the rule of law and transparency in decision making – and the achievement of true peace and security in any new and stable political order. These elements of good governance need to be promoted at all levels of international and national political communities (An Agenda for Peace, UN Doc. A/47/277-S/24111, 1992, § 59)

A reforma ou construção institucional é um esforço conjunto que envolve diversos componentes das operações de paz ligados ao setor de justiça, segurança e de imposição da lei e ao fortalecimento da democracia⁶⁰. Neste campo, a atuação dos componentes de direitos humanos nas operações de paz se divide entre a assistência na criação de órgãos de proteção dos direitos humanos⁶¹, de acordo com as previsões dos acordos de paz, a assistência técnica voltada para a

⁶⁰ Este esforço envolve, também, órgãos que trabalham paralelamente às operações de paz, como as comissões da verdade e outras comissões *ad hoc* (como a estabelecida em El Salvador, para a purificação das forças armadas), além de outras agências internacionais e organizações não-governamentais.

⁶¹ De acordo com o *Manual sobre o Estabelecimento e Fortalecimento de Instituições Nacionais para a Promoção e Proteção de Direitos Humanos*, preparado pela seção de cooperação técnica do antigo Centro de Direitos Humanos (hoje substituído pelo OHCHR), em 1995 (no ano em que a ONUSAL foi encerrada), para os propósitos das atividades da ONU em campo, o termo “instituições nacionais” de direitos humanos se refere aos órgãos estabelecidos pelo governo nacional, com base na constituição do país, ou através de lei ou decreto, cujas funções são especificamente definidas em termos de promoção e proteção de direitos humanos (*National Human Rights Institutions: a handbook on the establishment and strengthening of national institutions for the promotion and protection of human rights*, p. 6, § 39). O manual é a publicação n. 5 da série de treinamento profissional. Disponível em: <http://www.ohchr.org/english/about/publications/training.htm>. Acesso em: 15 abr. 2006.

incorporação dos padrões internacionais mínimos de direitos humanos na legislação nacional – destacando-se a ajuda técnica na elaboração ou reforma de Constituições nacionais – e o desenvolvimento de programas de educação e treinamento nesta área, dirigido a diferentes setores da sociedade, inclusive aos órgãos de segurança pública, visando a criar uma cultura de direitos humanos na esfera doméstica (ver quadro 3).

A ONUSAL, mais uma vez, foi pioneira na reforma institucional no campo dos direitos humanos. O mandato da operação estabelecido pelo Conselho de Segurança não especificava expressamente esta função, mas determinava a verificação e monitoramento pela ONUSAL de todos os acordos de paz (resolução 729/1992 do Conselho). Sob este aspecto, os acordos do processo de paz salvadorenho continham provisões particularmente relevantes, quais sejam, a realização de uma campanha educacional e informativa sobre direitos humanos, a reforma do sistema judiciário e a criação do posto de Procurador Nacional para os direitos humanos – ⁶². Para prestar assistência nesta área, a divisão de direitos humanos dispunha, além da unidade de verificação de casos (encarregada das atividades de monitoramento), de uma unidade de administração da justiça e construção institucional.

A partir de 1993, o foco da divisão de direitos humanos da ONUSAL passou, gradualmente, da investigação de violações para o apoio à construção de instituições locais envolvidas na promoção e proteção de direitos humanos (KATAYANAGI, 2002, p. 90). É importante chamar atenção para o fato de que, mesmo com o mandato de assistência à reforma institucional desde de janeiro de 1992 (data da resolução 729), o foco da operação neste campo ocorreu depois do lançamento de *Uma Agenda para a Paz*, em junho de 1992, onde a noção de *peacebuilding* é oficialmente introduzida pelo Secretariado.

⁶² Outras duas provisões particularmente importantes para os direitos humanos no campo institucional foram a criação e o treinamento de um novo corpo de polícia civil e a purificação das forças armadas (através da avaliação da performance dos oficiais militares e remoção daqueles com histórico de violações de direitos humanos). Entretanto, nenhuma destas atividades foi conduzida pelo componente de direitos humanos, ficando a primeira atribuída à CivPol e a segunda delegada a uma comissão *ad hoc* formada por três salvadorenhos de credenciais democráticas ilibadas, selecionados através de um processo consultivo dirigido pelo Secretário-geral da ONU..

A partir de 1993, a ONUSAL começou a exercer uma pressão mais contundente em favor do processo de consolidação da paz, através de uma interpretação ampliada de seus poderes (distanciando-se da estratégia inicial de evitar confrontos com oficiais salvadorenhos⁶³). De acordo com relatório da própria divisão, o compromisso assumido pelas partes, nos acordos de paz refletia a convicção das mesmas de que a verificação dos direitos humanos não deveria se limitar à mera observação, mas promover e influenciar mudanças nas condições estruturais, legais, institucionais e sociais responsáveis pela deflagração de sérias violações durante o conflito armado⁶⁴.

Uma das inovações dos acordos de paz, a Procuradoria Nacional para a Defesa dos Direitos Humanos (PDDH) – também conhecida como *Ombudsman* –, que começou a operar em julho de 1992, deve muito de seu progresso à cooperação das Nações Unidas. O mandato da Procuradoria lhe conferia poderes para investigar casos, promover soluções judiciais ou administrativas, monitorar órgãos estatais, recomendar legislação, bem como propor reformas no sistema (JOHNSTONE, 1995, p. 66). Entretanto, até o início de 1995, o trabalho da PDDH foi lento e pouco desenvolvido, devido, principalmente, a problemas financeiros e à insuficiência de pessoal capacitado. Aliado a isto, havia, ainda, a falta de cooperação por parte das estruturas governamentais, cujos oficiais ignoravam as recomendações da Procuradoria, uma vez que estas não eram vinculantes – aliás, a falta de mecanismos coercitivos para forçar o cumprimento de suas resoluções era uma das deficiências desse órgão.

Provavelmente em consequência dessas dificuldades, o número de denúncias recebidas pela ONUSAL era maior do que o número de denúncias recebidas pelo *ombudsman* – situação que se reverteu no início de 1995, quando a instituição passou a desempenhar um papel mais ativo no país. Isto se deu, em grande parte, graças aos esforços da ONUSAL, que, ante a proximidade de sua partida, trabalhou ativamente na transferência de experiência e de informações para a PDDH, através

⁶³ Segundo Katayanagi (2002, p. 85, nota 101), esta era a instrução dada na sessão de orientação ao novo pessoal da ONUSAL.

⁶⁴ Relatório da divisão de direitos humanos da ONUSAL, UN. doc. A/47/968 – S/26033 (In: ONU. *The United Nations and El Salvador, 1990-1995*, 1995, p. 466).

da verificação conjunta de denúncias recebidas, a partir de meados de 1994 (JOHNSTONE, 1995, p. 66). Esse trabalho conjunto poderia ter gerado melhores resultados se iniciado mais cedo, o que não ocorreu devido à reticência da própria instituição quanto à aceitação da participação da ONUSAL em assuntos de sua competência. O programa de verificação conjunta foi descontinuado em 1995, com a saída da ONUSAL e a transferência de suas atribuições para a MINUSAL (Missão das Nações Unidas em El Salvador). Esta descontinuidade se deveu, em grande parte, ao inadequado procedimento dado às referidas atividades e a desentendimentos entre os funcionários que compunham a equipe da nova Missão (HOLIDAY e STANLEY, 2000, p. 54).

A exemplo de El Salvador, nos moldes da PDDH, o estabelecimento de instituições também foram previstas em acordos de paz entre as partes em outros estados. Na Bósnia e Herzegovina, os acordos de 1995 continham disposições sobre a criação de uma Comissão de direitos humanos, composta por um *ombudsman*, com poderes para receber, investigar e relatar casos de violações, e uma câmara de direitos humanos, uma espécie de órgão jurisdicional colegiado. Os acordos de Serra Leoa (1996) e da Libéria (2003) também tratam do estabelecimento de comissões nacionais independentes de direitos humanos, encarregadas de investigar abusos, instituir procedimentos legais, quando necessário (especificamente no caso de Serra Leoa) e promover educação em direitos humanos para os diversos setores da sociedade.

Ainda em relação à ONUSAL, um dos seus maiores desafios deu-se no campo da reforma do sistema judiciário, marcado por um longo histórico de controle, não necessariamente formal, mas de fato, exercido pelos militares sobre a administração da justiça⁶⁵. A atuação do componente de direitos humanos se fez presente na condução de indivíduos para serem submetidos a processos judiciais, na pressão sobre os funcionários da área de justiça, cobrando-lhes ação, bem como no

⁶⁵ O Judiciário salvadorenho era composto pelas seguintes estruturas: um Supremo Tribunal Federal, tribunais de apelação de segunda instância para cada região do país, tribunais de primeira instância nos centros populacionais e uma espécie de juizados municipais, encarregados dos procedimentos investigatórios iniciais em casos de assassinatos ou agressões, da resolução de pequenas disputas de terra e de questões locais menores (sendo que àqueles com competência criminal também eram atribuídas a investigação e a condução de julgamentos). Para maiores detalhes sobre o sistema judiciário salvadorenho e a atuação da ONUSAL, ver Popkin (2000).

fornecimento de informações sobre a performance dos referidos funcionários ao corpo responsável por avaliar o seu profissionalismo (JONHSTONE, 1995, p.72).

Ademais, a divisão de direitos humanos promoveu atividades de apoio técnico no campo da administração da justiça, através da realização de cursos para juízes, promotores e outros profissionais da área, além do apoio à criação de uma escola de treinamento judiciário, sob a autoridade do Conselho Nacional do Judiciário, e cujo objetivo era melhorar o grau de competência e profissionalismo dos juízes (JOHNSTONE, 1995, p.70-72).

Na área educacional, as atividades da UNTAC superaram as da ONUSAL, podendo ser consideradas um exemplo da atuação das operações de paz sob este aspecto. Segundo Katayanagi (2002), a educação em direitos humanos provavelmente abarcou uma proporção muito maior das funções de direitos humanos da operação em Camboja do que no caso de El Salvador e a disseminação destas atividades é amplamente avaliada como um aspecto bem sucedido da UNTAC (KATAYANAGI, 2002).

O componente de direitos humanos organizou sessões de treinamento para organizações locais, professores, administradores de escola e, mais tarde, para públicos diversos, incluindo juizes, polícia, advogados, defensores públicos, monges, supervisores eleitorais, associações de mulheres, profissionais da saúde e representantes dos partidos políticos cambojanos. Para se ter uma idéia, quando a UNTAC chegou em Camboja não havia, ali, nenhuma organização não-governamental local de direitos humanos. Com a ajuda da operação de paz, que forneceu material, treinamento e *expertise*, assim, como pequenas ajudas de custo para despesas básicas de escritório, estas ONGs locais começaram a surgir e a se desenvolver. Em janeiro de 1993, já havia cinco ONGs em funcionamento que, juntas, contavam com um total avaliado em 50.000 associados. A época das eleições, o número total de associados das organizações não-governamentais de direitos humanos no Camboja, incluindo grupos budistas, de estudantes e de mulheres, aumentou para, aproximadamente, 150.000 pessoas (KATAYANAGI, 2002, p. 128).

Durante o período pós-eleitoral, o componente de direitos humanos da UNTAC redirecionou o seu programa educacional de direitos humanos para a “alfabetização constitucional”, com o objetivo de prover informação básica às ONGs locais e ao público em geral acerca de conceitos constitucionais e sobre a participação popular na elaboração do projeto da Constituição (KATAYANAGI, 2002, p.126). Entretanto, apesar dos progressos em termos de difusão de uma cultura de direitos humanos, a inexistência de um “pacote de justiça”, ou seja, de uma combinação preparada e sistemática de capacidades judicial, de promotoria e de polícia, acompanhado de um mandato de treinamento, limitou os progressos alcançados com no campo educacional (DOYLE, 1995, p.49); (KATAYANAGI, 2002, p.130).

Como já enfatizado, durante grande parte dos anos de 1990, as operações de paz careciam de um método integrado de reforma institucional que priorizassem o suporte a sistemas judiciais e correccionais domésticos. Isto se reflete mesmo em casos onde a ONU assistiu tal tarefa, como ocorreu com a ONUSAL, cuja atuação tardia neste campo limitou o efeito positivo das iniciativas tomadas. Em geral, os mandatos das operações de paz previam o despacho de um componente de polícia como uma fonte isolada de ordem pública que pudesse funcionar sem os demais elementos do estado de direito (DURCH; HOLT; EARLE; SHANAHAN, 2003, p. 29).

Contudo, ao longo das experiências das operações de paz multidimensionais, na medida em que o papel da ONU na construção de estados se expandia, foi ficando cada vez mais clara para a organização a necessidade do desenvolvimento de mecanismos de lei e ordem, envolvendo uma estratégia mais completa e integrada de estabelecimento do estado de direito, que abarcasse não só a dimensão policial, mas os sistemas judicial e penal como um todo. Conseqüentemente, isto requeria, também, o desenvolvimento da *expertise* da organização neste campo. Tal demanda ficava ainda mais visível nas situações em que as operações de paz da ONU tiveram que assumir a administração transitória local, como no Timor Leste, onde o mandato da UNTAET incluía poderes

para exercer total autoridade legislativa, executiva e administração da justiça.

Assim, o estabelecimento do estado de direito em sociedades pós-conflito vem se tornando o foco mais importante, ou, pelo menos, o aspecto que tem recebido maior atenção pelo Secretariado da ONU, nos seus esforços de desenvolvimento de orientações gerais para o planejamento e condução das operações de paz⁶⁶. Com efeito, em 2000, o Relatório Brahimi criticava a reticência do Conselho de Segurança quanto à idéia de prover as operações de paz com um número suficiente de especialistas em justiça criminal, além de especialistas em direito penal, direitos humanos e polícia civil. Tal crítica é condizente com a ênfase dada no relatório à necessidade de uma mudança doutrinária para as referidas missões, visando ao fortalecimento de uma estratégia integrada de construção do estado de direito, como consta no trecho abaixo:

Where peace-building missions require it, international judicial experts, penal experts and human rights specialists, as well as civilian police, must be available in sufficient numbers to strengthen rule of law institutions. Where justice, reconciliation and the fight against impunity require it, the Security Council should authorize such experts, as well as relevant criminal investigators and forensic specialists, to further the work of apprehension and prosecution of persons indicted for war crimes in support of United Nations international criminal tribunals.

While this team approach may seem self-evident, the United Nations has faced situations in the past decade where the Security Council has authorized the deployment of several thousand police in a peacekeeping operation but has resisted the notion of providing the same operation with even 20 or 30 criminal justice experts. Further, the modern role of civilian police needs to be better understood and developed. In short, a doctrinal shift is required in how the Organization conceives of and utilizes civilian police in peace operations, as well as the need for and adequately resourced team approach to upholding the rule of law and respect for human rights, through judicial, penal, human rights and policing experts working together in a coordinated and collegial manner (ONU. RELATÓRIO Brahimi, p. 6, § 39 e 40).

No primeiro relatório do Secretário-geral sobre a implementação das recomendações do Relatório Brahimi, Kofi Annan sustentou que, uma vez

⁶⁶ Uma compilação da extensiva lista de manuais e outros materiais contendo orientações gerais na área de estado de direito, desenvolvidos ou endossados pela ONU, está contida no relatório final da força tarefa do Comitê Executivo sobre Paz e Segurança, de 2002, intitulado *ECPS Task Force for Development of Comprehensive Rule of Law Strategies for Peace Operations*. O relatório é o resultado do esforço da força tarefa dirigido à capacitar o Secretariado no campo do estado de direito e a examinar a possibilidade de arranjos de coordenação para assistir a, então, recém-criada unidade de direito criminal e consultoria judicial (CLJAU) do DPKO. O documento, entretanto, não está disponível on line.

que os líderes de estado já haviam declarado, na Conferência do Milênio, o seu apoio à democracia e aos direitos humanos, não se requeria nenhuma “mudança doutrinária”, mas, sim, uma revisão acerca de como a CivPol, os especialistas de direitos humanos e outros especialistas de áreas relacionadas poderiam trabalhar mais intimamente ligados no âmbito das operações de paz⁶⁷. No segundo relatório sobre o assunto, de junho de 2001 (a chamada *Revisão ampla da questão das operações de paz em todos os seus aspectos*) não houve qualquer referência sobre a mudança doutrinária. Ali, a questão do estado de direito é levantada explicitamente apenas no contexto dos arranjos de treinamento previstos entre o OHCHR e o DPKO⁶⁸.

Entretanto, notadamente a partir de 2002, um crescente esforço pode ser observado, no âmbito da ONU, voltado para o desenvolvimento da capacidade da ONU para atuar neste campo. Em fevereiro daquele ano, a Assembléia Geral aprovou o estabelecimento de uma pequena Unidade de Direito Criminal e Consultoria Judicial (*Criminal Law and Judicial Advisory Unit*, CLJAU) no DPKO, para ajudar a desenvolver estratégias amplas de implementação do estado de direito (DURCH; HOLT; EARLE; SHANAHAN, 2003, p. 29). No mesmo ano, o Comitê Executivo das Nações Unidas para Paz e Segurança⁶⁹ (ECPS, sigla em inglês) convocou uma força tarefa (*Rule of Law Task Force*) para desenvolver, no âmbito do Secretariado da ONU, programas amplos de capacitação em estado de direito. O relatório final da força tarefa contém recomendações acerca de como a CLJAU pode melhor mobilizar e aplicar a *expertise* e os recursos existentes dentro do sistema das Nações Unidas (e, quando adequado, daqueles disponibilizados por entidades externas) para prover o suporte necessário às operações de paz nas questões relativas ao estado de direito. O documento contém uma lista extensiva do material produzido pela ONU (incluindo manuais produzidos pelas operações de paz em campo) bem como a compilação da *expertise* e

⁶⁷ UN doc. A/55/503, § 27.

⁶⁸ UN doc. A/55/977, § 247 e Durch; Holt; Earle; Shanahan (2003, p. 29).

⁶⁹ O ECPS é um comitê formado por membros de diferentes departamentos e agências da ONU, criado pelas reformas introduzidas por Kofi Annan, em 1997. Presidido pelo departamento de assuntos políticos do Secretariado, dentre os seus membros estão o DPKO, o DDA (departamento de assuntos de desarmamento), o OCHA (escritório para coordenação de assuntos humanitários), UNDP (programa de desenvolvimento da ONU), UNICEF (fundo da ONU para as crianças), UNHCR (alto comissariado para refugiados), OHCHR, OLA (escritório para assuntos legais), UNSECOORD (coordenador de segurança da ONU) e o representante especial do Secretário-geral para crianças e conflitos armados.

recursos disponíveis na área tratada, além de identificar as principais lacunas neste sentido.

Em 2003, o manual das operações de paz multidimensionais destacou dois princípios fundamentais que devem orientar a atuação da ONU no setor de justiça em cenários pós-conflitos. O primeiro é a independência do judiciário, considerado fundamental para o estado de direito. Independência, segundo o manual, significa um judiciário imparcial, cujas decisões sejam respeitadas e tomadas sem interferência inapropriada de outros setores do governo. O segundo princípio diz respeito à existência de um aparato nacional legal apropriado, ou seja, um quadro legislativo de referência ou um código penal consoante com as normas e padrões internacionais de direitos humanos. Isto é a base para o estabelecimento de um estado de direito e o ponto de partida para o efetivo exercício de imposição da lei e para o bom funcionamento da justiça criminal. Tal marco legal pode ser alcançado de diferentes formas, incluindo a ratificação de tratados e convenções internacionais de direitos humanos e outros instrumentos apropriados, com a sua subsequente incorporação na legislação nacional ou, ainda, através da revisão da legislação existente, a fim de garantir a sua conformidade com as normas internacionais e padrões mínimos de justiça criminal. Ainda segundo o manual, no campo da justiça, as operações de paz podem ser solicitadas a desempenhar os seguintes papéis:

- Promover a independência do judiciário e apontar qualquer tipo de pressão inapropriada exercida sobre juízes, promotores e tribunais;
- Aconselhar sobre a indicação e seleção de juízes, exercício das funções judiciais, e disciplina judicial;
- Monitorar o processo judicial, incluindo a observação de julgamentos;
- Coletar, analisar e disseminar dados relativos à justiça criminal;
- Fortalecer a administração de tribunais e o processamento de casos;
- Desenvolver programas de treinamento existentes;
- Dar orientação e aconselhamento a juízes, promotores e advogados;
- Melhorar a qualidade e o acesso à justiça através da reforma das leis, da política e da prática no setor penal;
- Providenciar pessoal para ocupação de cargos judiciais onde não haja capacidade local no setor.

Ademais, uma vez que a administração do setor penitenciário tem implicações importantes para a proteção dos direitos humanos e segurança estatal, as operações de paz multidimensionais envolvidas no estabelecimento do estado de direito podem fornecer assistência nesta área, incluindo desde o aprimoramento operacional e gerenciamento, de curto prazo, do sistema prisional até o monitoramento, aconselhamento especializado e treinamento em serviços penitenciários. O manual de 2003 determina ainda, que quando a responsabilidade sobre os presidiários esteja incluída no mandato das operações, como ocorreu com a UNMIK, em Kosovo, e a UNTAET, no Timor Leste, as missões devem respeitar princípios e padrões internacionais, incluindo o direito a um tratamento digno, o respeito a direitos básicos e ao devido processo legal em questões disciplinares, o acesso a um sistema que permita ao preso fazer reclamações e a inspeção e supervisionamento do sistema prisional.

Em 2004, o Secretário-Geral apresentou o seu relatório sobre estado de direito e justiça transitória⁷⁰, contendo a seguinte definição de estado de direito:

It refers to a principle of governance in which all persons, institutions and entities, public and private, including the State itself, are accountable to laws that are publicly promulgated, equally enforced and independently adjudicated, and which are consistent with international human rights norms and standards. It requires, as well, measures to ensure adherence to the principles of supremacy of law, equality before law, accountability to the law, fairness in the application of the law, separation of powers, participation in decision-making, legal certainty, avoidance of arbitrariness and procedural and legal transparency (UN doc. S/2004/616, p. 4, § 6).

O documento é um marco no processo de institucionalização de um quadro de referência para as operações de paz, deixando claras as tendências de atuação da organização neste campo, especialmente, em termos de reconstrução de estados pós-conflito. O relatório revela, ainda, uma maior sensibilidade em relação às particularidades dos contextos internos que, segundo o Secretário-Geral, tem que ser cuidadosamente consideradas tanto pelo Conselho de Segurança quanto pela burocracia onusiana, na formulação das recomendações para o Conselho, no planejamento dos mandatos e estruturas das operações de paz e na

⁷⁰ UN doc. S/2004/616.

concepção de programas de assistência. Neste sentido, é essencial identificar fatores, tais como a natureza do conflito subjacente, a vontade das partes, o histórico de abusos sistemáticos de direitos humanos, os grupos vulneráveis, tais como minorias e pessoas deslocadas, a situação e o papel da mulher naquela sociedade, a situação das crianças, as implicações dos acordos de paz em termos do estabelecimento do estado de direito e as condições e natureza do sistema legal do país, suas tradições e instituições (UN Doc. S/2004/616, p. 6, § 14).

O Secretário-Geral aponta, ainda, em seu relatório, como uma tendência crescente na ONU, a busca de inclusão local na formulação de planos de reconstrução dos estados, através da consulta a atores nacionais, incluindo oficiais do setor de justiça, sociedade civil organizada, associações profissionais, líderes locais tradicionais e grupos-chave, como mulheres, minorias, pessoas deslocadas e refugiadas (UN Doc. S/2004/616, p. 6, §15).

O crescente foco numa estratégia integrada de estado de direito, tem-se manifestado, não só no discurso do Secretariado, mas, também, nos mandatos e na composição das operações de paz multidimensionais, que vêm incluindo componentes e unidades especificamente destinados ao setor de justiça, além da tradicional divisão de direitos humanos e da CivPol. A UNMIL, na Libéria, por exemplo, conta com uma Divisão de Suporte ao Sistema Legal e Judicial, enquanto a MONUC, na República Democrática do Congo, tem uma Unidade de Estado de Direito.

Entretanto, como discutiremos mais adiante, a existência de orientações e estratégias de atuação no âmbito do Secretariado não garantem que estas serão, de fato, implementadas em campo. Ademais, o despreparo dos *peacekeepers* é um dos problemas recorrentes nas operações de paz, o que também prejudica o trabalho das delas.

5.2.

O uso da força nas operações de paz

De acordo com os princípios da soberania e da não-intervenção, o uso da força deve ser a exceção e não a regra no sistema internacional. Sua autorização é dada pelo cap. VII, da Carta da ONU (1945), no caso de ameaça à paz e à segurança internacionais (art.42) ou de auto-defesa individual ou coletiva, em resposta a um ataque contra um dos Estados membros da organização (art. 51). Em ambos os casos, a quebra momentânea dos princípios que regem a ordem de estados soberanos é justificada em nome da manutenção dessa própria ordem.

A Carta, entretanto, não define o que pode constituir uma ameaça, delegando esta competência ao Conselho de Segurança. Desse modo, a identificação de uma ameaça internacional dependerá da interpretação dos membros do Conselho, com base nas normas e concepções compartilhadas no nível dos contextos normativos em que estão inseridos. Estes influenciam o entendimento dos referidos atores acerca da ordem internacional e do que consideram ser ou não uma conduta internacional apropriada ou legítima em diferentes situações.

As ações de imposição da paz devem ser autorizadas em resolução do Conselho de Segurança e podem compreender “demonstrações, bloqueios e outras operações, por parte das forças aéreas, navais ou terrestres dos membros das Nações Unidas”⁷¹ (art. 42). Durante a Guerra Fria, com os membros permanentes do Conselho em campos políticos opostos, a aprovação de uma operação militar coercitiva só ocorreu uma única vez, em 1950, quando a invasão da Coreia do Norte à Coreia do Sul foi considerada pelo Conselho de Segurança uma ruptura da paz internacional⁷². Este órgão, então, recomendou aos estados membros das Nações Unidas “prover à República da Coreia a assistência necessária para repelir o ataque armado e restaurar a paz e a segurança internacional na área”⁷³, autorizando, para tanto, o despacho de uma força

⁷¹ No presente trabalho, apenas as ações *militares* impositivas serão analisadas.

⁷² Res. 82 do Conselho de Segurança, de 25 de junho de 1950, UN doc. S/1501. Para maiores detalhes sobre a ação na Coreia, ver cap. 2.

⁷³ Res. 83 do Conselho de Segurança, de 27 de junho de 1950, UN doc. S/1511.

internacional unificada, sob o comando dos Estados Unidos para a região⁷⁴.

É importante notar que a intervenção na Guerra da Coréia foi feita através de uma força multinacional sob o comando de um estado membro da ONU, nos moldes previstos pelo cap. VII e não por uma operação de paz. Como discutido no Cap. 3 do presente trabalho, durante a Guerra-Fria, salvo algumas exceções, as referidas missões não tinham autorização para o uso da força, exceto em auto-defesa. Contudo, no novo contexto normativo internacional do pós Guerra Fria, o uso da força pelas tropas de paz da ONU está intimamente relacionado ao seu envolvimento em conflitos intra-estatais em estados falidos ou colapsados⁷⁵.

Antes de entrarmos nesta discussão, porém, é oportuno diferenciar as ações de intervenção das operações de paz com mandato impositivo. Durante a Guerra Fria, as operações de paz não se confundiam com ações intervencionistas, pelo fato de necessitarem do consentimento dos estados envolvidos. Esta diferenciação tende a ficar cada vez mais tênue no pós Guerra Fria, com o surgimento da prática de intervenção humanitária, de um lado, e a ampliação dos propósitos e alcance das operações de paz, de outro, incluindo atividades no campo da assistência humanitária e dos direitos humanos, e a possibilidade do uso da força.

Não obstante, as intervenções humanitárias propriamente ditas são normalmente praticadas por tropas multinacionais, autorizadas pelo Conselho de Segurança da ONU, mas sob o comando de um estado, e envolvem o emprego de força militar com o propósito exclusivo de parar as violações sistemáticas de direitos humanos dentro do território de um terceiro estado. Já as operações de paz com mandato impositivo são autorizadas e comandadas pela ONU, têm componente não só militar, mas, também, civil e seus propósitos geralmente vão além da proteção de civis.

⁷⁴ Res. 84 do Conselho de Segurança, de 07 de julho de 1950, UN doc. S/1588. Mas, como já discutido no Cap. 2, do presente trabalho, a ação na Coréia só foi possível devido à não-participação da União Soviética no processo decisório que aprovou as resoluções referentes à questão.

⁷⁵ Ver Cap. 3, deste trabalho.

O conflito civil na Somália, iniciado em 1991, foi o primeiro do pós Guerra Fria para o qual a ONU estabeleceu uma operação de paz com mandato impositivo, a UNOSOM II⁷⁶. Dominada pela colonização portuguesa (no norte) e italiana (no sul), a Somália é unificada e ganha independência em 1960, transformando-se numa república. Em 1969, após o assassinato do presidente Cabdirashiid Cali Sherma'arke, o general Siad Barre assume o poder, num golpe de estado, e governa ditatorialmente o país até 1991.

No início de outubro de 1990, três principais grupos de oposição ao regime vigente – o Congresso Somali Unido (SCU)⁷⁷, o Movimento Nacional Somali (MNS) e a Frente Democrática de Salvação Somali (FDSS) – se uniram em torno de um objetivo comum, o de derrubar o governo, iniciando um conflito com os grupos que apoiavam o regime (DURCH, 1996, p. 315-316). Com a queda de Siad Barre, em janeiro de 1991, a Somália foi deixada sem governo por alguns dias, até que o líder do SCU, Ali Mahdi Mohamed se auto-proclamou presidente interino do país. Tal manobra foi rejeitada pelo General Mohamed Farah Aideed, contraparte militar de Ali Mahdi, que foi eleito, pouco depois, líder do SCU. No norte do país, o MNS também demonstrou sua rejeição ao suposto presidente, declarando a independência da região, denominada de República da Somalilândia (DURCH, 1996, p. 315-316).

A rebelião contra Siad Barre seguida de confrontos armados contra antigos aliados do regime anterior e pelas disputas de poder entre as facções rebeldes levaram, praticamente, ao desaparecimento do Estado somali, bem como a múltiplos desastres humanitários. Além dos habitantes do meio urbano e rural que perderam seus lares e tornaram-se reféns de líderes de milícias, havia, também, milhares de refugiados e pessoas internamente deslocadas, impedidas pelos “senhores da guerra”⁷⁸ de retornarem para as suas áreas de residência, agora

⁷⁶ Sobre o conflito na Somália e as ações internacionais na região, ver Clarke e Herbst (eds., 1997) e Durch (1996, pp.311-365). Ver, também, informações fornecidas no site oficial da ONU, no endereço http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/unosom1backgr2.html.

⁷⁷ O CSU dominava uma larga faixa do centro da Somália, incluindo a sua capital, Mogadíscio.

⁷⁸ Walter Clarke dá a seguinte definição de “senhores da Guerra” (*warlords*): “(...) a *warlord* is a leader of a local or regional military organization or militia that operates independently

controlados por grupos vitoriosos não locais (CLARKE & HERBST, 1997, p. 5). Mais do que isso, a guerra civil resultou em morte e destruição em larga escala, com 4.5 milhões de pessoas – metade da população estimada da Somália – ameaçadas pela fome e doenças a esta relacionada (a guerra impedia a distribuição de alimentos pelo país). Foi estimado que, desde novembro de 1991, por volta de 300.000 pessoas tenham morrido e, no mínimo, 1.5 milhões, corriam riscos de vida iminente⁷⁹. Além disso, o caos político e a deteriorada situação de segurança favoreceram o alastramento da marginalidade, saques e roubos, prejudicando severamente o fornecimento de assistência humanitária⁸⁰.

Após intensivas negociações envolvendo a ONU, a Liga Árabe, a União Africana e a Organização da Conferência Islâmica, bem como os dois principais líderes somalis, estes assinaram um acordo de cessar-fogo, em 3 de março, em Mogadíscio, capital do Somália. O acordo incluía a aceitação de uma missão de monitoramento da ONU, que foi estabelecida pela resolução 541 do Conselho de Segurança, de abril de 1992, conforme recomendações do secretário-geral⁸¹. A *United Nations Operation in Somalia* (UNOSOM) tinha um mandato para monitorar o cessar-fogo em Mogadíscio, e, também, para proteger o pessoal, os equipamentos e os suprimentos da missão e escoltar o fornecimento de assistência humanitária na capital do país.

Não obstante o consentimento inicial das partes, a aquiescência do general Aideed rapidamente se transformou em violenta oposição à UNOSOM. Em meados de 1992, a situação na Somália novamente se agravou (CLARKE & HERBST, 1997, p. 7)⁸². Apesar dos esforços da ONU, a situação continuava a se deteriorar, com os trabalhadores humanitários sob constantes ataques. Os saques aos suprimentos que

of sanctioned national authority and projects its political influence primarily through armed force" (CLARKE & HERBST, 1997, p. 11).

⁷⁹ Informações retiradas do site oficial da ONU, disponíveis no endereço http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/unosom1backgr2.html. Acesso em: 02 mar. 2006.

⁸⁰ Idem.

⁸¹ Relatório do Secretário-geral sobre a situação na Somália, de 21 e 24 abril de 1992.

⁸² Aideed suspeitava que a ONU, agora sob a chefia de Boutros-Ghali, ex - primeiro ministro do Egito e aliado de Siade Barre de longa data, tivesse um "agenda escondida", cujo objetivo seria estabelecer uma espécie de protetorado da organização na Somália e, eventualmente, restaurar o poder de Siade Barre⁸² (DURCH, 1996, p.317).

deveriam ser distribuídos pelo interior aumentavam, assim como o sofrimento da população, com a fome se alastrando e ameaçando milhões de pessoas no território somali.

Nesta mesma época, a ONU se viu, também, envolvida em operações de paz de tamanho e escopo sem precedentes em outros lugares do globo, como em Camboja, e na ex-Iugoslávia. Em todos os casos, a organização enfrentava o desafio praticamente inédito de lidar com conflitos intra-estatais, o que requeria uma metodologia diferente daquela utilizada nas missões tradicionais.

Contudo, em que pese a elaboração, em 1992, de *Uma Agenda para a Paz*, o marco conceitual das operações de paz multidimensionais, tal relatório não abrangia de forma clara questões que desafiariam estas operações nos anos seguintes. Ali, o uso da força militar é abordado no marco da segurança coletiva, para responder a agressões iminentes ou reais, com base nos cap. 42 e 43 da Carta da ONU, através de ações autorizadas pela organização, mas conduzidas por um dos seus estados membros e não de operações de paz. Aventa-se, ainda, a possibilidade de estabelecimento, pelo Conselho de Segurança, de “unidades de imposição da paz” (*peace enforcement units*) para a restauração ou manutenção de cessar-fogos, quando, devido às circunstâncias, esta tarefa exceda a missão de uma força de paz ou às expectativas dos estados contribuidores de tropas (UMA AGENDA PARA A PAZ, A/47/277-S/24111, 1992, parágrafo 44). O documento não dá, contudo, maiores detalhes sobre a natureza e características dessas unidades.

Entretanto, no que diz respeito às operações de paz, não há no relatório, um posicionamento claro sobre a possibilidade de um mandato impositivo. Por outro lado, a definição de *peacekeeping* como “the deployment of a United Nations presence in the field, hitherto with the consent of all the parties concerned (...)”, sugere que o consentimento, até então presente nas missões, é um elemento mais recomendável do que obrigatório, abrindo, portanto, uma brecha para o estabelecimento de operações com base no Cap. VII, da Carta da ONU. Porém, a falta de uma orientação mais clara sobre ações coercitivas seria sentida não só no caso da UNOSOM II, na Somália, como da UNPROFOR, na Bósnia.

Segundo Durch (1996, p.318), em resposta a *Uma agenda para a paz*, o governo norte-americano, no seu discurso durante a abertura do encontro anual da Assembléia Geral da ONU, em setembro de 1992, apontou várias áreas em que os Estados Unidos poderiam prestar assistência à organização no campo das operações de paz. Na mesma época, a crise humanitária na Somália, que, através da mídia, havia se tornado de conhecimento mundial, parecia se apresentar, inclusive para a sociedade norte-americana, como a ocasião ideal para Washington traduzir em política as palavras proferidas ante as Nações Unidas.

Assim, em finais de 1992, os Estados Unidos se propuseram a organizar e liderar uma força multinacional, destinada a garantir o fornecimento de assistência humanitária no território somali⁸³. Em carta ao Conselho de Segurança⁸⁴, o Secretário-geral da ONU recomendou a ação, autorizada, em seguida, pela resolução 794 daquele órgão, que determinava o uso de “todos os meios necessários”⁸⁵, a fim de estabelecer, o mais rápido possível, um ambiente seguro para as operações humanitárias na Somália.

Para reduzir os riscos da ONU na Somália, o Secretário-Geral queria que a UNITAF assumisse a tarefa de desarmar as milícias locais, acreditando que, somente assim, uma subsequente operação de paz teria chances de conseguir manter a ordem interna (DURCH, 1996, p.321). Ademais, a própria experiência da UNITAF em campo mostrou a necessidade do desarmamento, para assegurar o estabelecimento de um ambiente seguro no território somali. Dessa forma, após os líderes das facções locais assinarem um acordo de cessar-fogo, em janeiro de 1993, a UNITAF passou a impor o desarmamento das partes (DURCH, 1996, p. 323).

De acordo com relatório de Boutros-Ghali apresentado ao Conselho de Segurança em março de 1993⁸⁶, durante o seu funcionamento, a

⁸³ Sobre o processo decisório interno que levou os Estados Unidos a tomar a iniciativa de intervir na Somália, ver Durch (1996, p.319).

⁸⁴ UN doc. S/24868.

⁸⁵ Esta é a terminologia normalmente usada nas Resoluções do Conselho de Segurança para indicar operações de imposição da paz, sob a égide do Cap. VII, da Carta da ONU (KATAYANAGI, 2002, p.57).

⁸⁶ UN doc. S/25354.

UNITAF teve um impacto positivo em termos de segurança e de fornecimento de assistência humanitária na Somália. Mas, apesar disso, um ambiente doméstico seguro ainda não fora estabelecido e incidente violentos continuavam a ocorrer. Também não havia, até então, no país, um governo efetivo, um corpo de polícia civil organizada nem forças armadas nacionais disciplinadas. Tal constatação sugere que, embora a operação tenha provido a força necessária para alcançar os objetivos humanitários mais urgentes, faltava-lhe um planejamento mais integrado e coerente, envolvendo componentes não só militares, mas, também, civis, além de objetivos políticos, no sentido de criar condições favoráveis a cessação do conflito (CLARKE & HERBST, 1997, p.10).

Conforme afirma Durch (1996, p. 325), os Estados Unidos estavam ansiosos por estabelecer uma data de transição da UNITAF para a UNOSOM II e sair logo da Somália⁸⁷. O planejamento desta transição, entretanto, foi prejudicado, em parte, devido à falta de familiaridade do pessoal da UNITAF com a ONU, suas operações militares e as regras da organização. Por outro lado, no âmbito do Secretariado, o recém criado departamento de operações de paz era, ainda, um esboço do que se tornaria mais tarde, consistindo, à época, somente de uma pequena equipe, formada por alguns poucos oficiais civis e militares. O planejamento logístico das missões continuava a ser feito em um outro departamento (DURCH, 1996, p. 325)⁸⁸. Além disso, a ONU não podia comprar equipamento ou recrutar formalmente pessoas para trabalhar na UNOSOM II até que esta tivesse um mandato, o que não ocorreu até março de 1993. O atraso na aprovação de um mandato para a UNOSOM II, entretanto, era, também, em parte, resultado da reticência do Secretariado em assumir o controle da ação internacional na Somália (DURCH, 1996, p.326)⁸⁹.

⁸⁷ Durch (1996, p.325) explica que esta pressa em se retirar se devia a aproximação do prazo de seis meses para a rotação das tropas, o que além de caro e logisticamente complicado, implicava, também, na transferência de informações e lições aprendidas em campo para as novas unidades militares.

⁸⁸ Ver, também, Capítulo 3, do presente trabalho.

⁸⁹ Na verdade, mesmo antes do mandato da UNOSOM II ser aprovado, o Secretário-Geral tinha autoridade para despachar tropas (até 3.500 militares) para a Somália, com base nos mandatos já existentes. Entretanto foi uma escolha de Boutros-Ghali não usar sua autoridade para tanto, o que demonstra a sua posição em relação à transição da UNITAF para a UNOSOM II, bem como a sua insistência em, primeiramente, os Estados Unidos desarmarem as milícias locais (DURCH, 1996, p.325).

Enfim, no início de março de 1993, o relatório do Secretário-Geral recomendou a referida transição e o estabelecimento da UNOSOM II, destacando suas principais características e objetivos. No mesmo mês, o Conselho de Segurança adotou a resolução 814, aprovando o relatório do Secretariado e conferindo à UNOSOM II um mandato com base no Cap. VII, da Carta da ONU. Embora o texto a resolução faça referência ao relatório de Secretário-Geral é importante chamar atenção para o fato de que aquela, assim como a que autorizou a UNITAF, foram ambas elaboradas no Pentágono (CLARKE e HERBST, 1997, p.9). Apesar de várias modificações feitas ao longo das discussões no Conselho de Segurança da ONU, a influência norte-americana continuou substancial nos dois documentos.

A resolução 814 tratou, inicialmente, de questões relativas à reconciliação nacional e à reabilitação das instituições políticas e da economia somali, encorajando esforços do Secretário-Geral e do seu representante especial neste sentido. Num segundo momento, o documento invoca expressamente o Cap. VII, da Carta da ONU (1945), sob a égide do qual trata de questões de segurança, incluindo o aumento das tropas de paz, o desarmamento das milícias, o repatriamento de refugiados e reassentamento de pessoas deslocadas, e, por último, a responsabilidade da força de paz pela “consolidação, expansão e manutenção de um ambiente seguro em toda a Somália”. É importante notar que, embora a resolução 814 confira à UNOSOM II um mandato mais amplo do que o da UNITAF, incluindo questões relativas à reconstrução do estado somali, a autorização para o uso da força parece estar diretamente ligada a questões de segurança vinculadas, por sua vez, a preocupações humanitárias⁹⁰.

Apesar do mandato ambicioso autorizado pelo Conselho de Segurança, a UNOSOM II contou com um fraco apoio político por parte dos seus estados membros, incluindo alguns dos seus mais bem equipados contribuidores⁹¹ (DURCH, 1996, p.326-329). Isto, e a

⁹⁰ O desarmamento é, também, uma condição para que o estabelecimento de um ambiente seguro, cujo fim garanta o fornecimento de ajuda humanitária.

⁹¹ Segundo Durch (1996, p. 328), a atenção política dos estados contribuidores europeus crescentemente se voltava para a situação na Bósnia. A Bélgica mudou o seu foco de

recalcitrância dos “senhores da guerra” locais praticamente condenaram a operação ao fracasso, quase desde o seu início. Em setembro de 1994, Boutros-Ghali informou ao Conselho de Segurança que a capacidade da operação de prover segurança fora reduzida, devido à retirada de tropas por estados contribuidores, à restrições orçamentárias e às ações militares praticadas pelas facções somali. Problemas mais amplos incluíam, de um modo geral, a falta de compromisso com a paz por parte das referidas facções e a insuficiente vontade política dos estados membros da ONU⁹². O Conselho, então, aprovou a redução da força e, sem alcançar mais progressos em relação a um cessar-fogo e à formação de um governo de unidade nacional, a UNOSOM II se retirou da Somália em março de 1995.

De acordo com Clarke e Herbst (1997, p.240), é comum o argumento de que a limitada ação norte-americana iniciada para garantir a distribuição de alimento à população somali foi bem sucedida até passar para o controle da ONU e ser expandida, para incluir atividades de construção de estado, cujo desempenho estava além da capacidade da organização, quer por falta de recursos, quer por inexistência de uma doutrina clara.

Mas, para os referidos atores, esta é uma crítica injusta e equivocada. Primeiro, porque, apesar do controle formal da UNOSOM II ter sido conferido à ONU, a natureza da operação foi determinada muito mais pelos Estados Unidos do que pela organização. Além disso, o Representante Especial do Secretário-Geral na Somália – e, portanto, chefe político da UNOSOM II em campo – era um vice-consultor de segurança nacional na administração Bush. Isto teve impacto na condução da missão, como destaca Durch (1996), no seguinte trecho:

Appointing an American to head the mission was not necessarily a bad idea but once it was done the operation became an American show; that is, it heavily reflected American culture and morality, which mix can-do pragmatism with penchant for pigeonholing people as “white hats” or “black hats”, allies or enemies. The Americans appointed to lead and support

atenção para o conflito em Ruanda, sua antiga colônia. Assim, em meados de 1994, todas as unidades de infantaria na Somália vinham de países em desenvolvimento.

⁹² Informações no site da ONU. Disponível em: http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/unosom2backgr1.html, Acesso em: 06 mar. 2006.

UNOSOM II were in that sense typical, but they were working in a country where alignments were complex and fluid and all the hats were dirty-gray, and they lacked the wheeling temperament needed to beat the local faction leaders at their own political-military game (DURCH, 1996, p.351).

Segundo, a ânsia dos Estados Unidos em estabelecer a UNOSOM II e poder transferir a responsabilidade da ação na Somália para a ONU não correspondeu, por outro lado a um apoio logístico e militar efetivo, como sugerido no início da administração Clinton⁹³. Ademais, após a morte brutal de dezoito militares americanos, em 3 de outubro de 1993, e a divulgação das trágicas imagens dos soldados mortos pela mídia, os Estados Unidos iniciaram a sua retirada da Somália, segundo Clarke e Herbst (1997), numa tentativa de se distanciar dos erros cometidos pela ação internacional, abandonando a ONU por sua conta e risco na região.

Assim, na avaliação destes autores, os Estados Unidos, durante a condução da UNITAF, fecharam os olhos para os problemas que logicamente se seguem à decisão de intervir e, depois, saíram o mais rápido possível da Somália. À ONU foi deixado o desafio de lidar com os problemas surgidos com a ação americana e, especificamente, com a tarefa de ordenar a sociedade somali, uma vez que ninguém, incluindo os Estados Unidos, ficaria satisfeito diante da possibilidade de um retorno ao *status quo* que existia antes da intervenção. Assim, um entendimento acerca do real problema na Somália leva a uma avaliação imediata de que apenas impedir os “senhores da guerra” de roubar alimentos por algumas poucas semanas dificilmente pode ser considerada uma solução adequada para o caso (CLARKE & HERBST, 1997, p. 243)

A experiência na Somália deixou lições importantes. Neste sentido, corroborando o argumento acima, Stanley Hoffman reconhece que, em conflitos intra-estatais, derrotar o violador (ou violadores) de direitos

⁹³ O Resolução 814 foi estabelecida na mesma época do discurso da administração Clinton declarando apoio à noção de “multilateralismo assertivo”, termo cunhado pela embaixadora norte-americana nas Nações Unidas, Madeleine Albright. A idéia de multilateralismo assertivo implica no contínuo e ativo engajamento dos Estados Unidos nos assuntos internacionais, com o máximo de esforço no sentido dividir tal carga com outros, especialmente através de instituições multilaterais. Entretanto, esta disposição inicial foi se dissipando em relação à operação da ONU na Somália, por diversos fatores, incluindo a oposição do congresso americano em estender a presença militar norte-americana, especialmente após a morte de 18 militares americanos. Para maiores detalhes, ver Durch (1996, p. 329).

humanos é apenas o início de uma longa tarefa em direção à reconstrução do estado, o que freqüentemente requer da sociedade internacional mais do que esta está normalmente disposta a oferecer as áreas que não são estratégicas ou economicamente importantes (HOFFMANN, 2001, p. 280). No mesmo sentido, Clarke e Herbst (1997, p.251) asseveram que ações incisivas de curtíssima duração não resolvem o problema dos estados colapsados e que o cronograma destas operações de paz necessita, portanto, ser ajustado.

Na verdade, muitos dos problemas da ação impositiva na Somália se deveram à inaplicabilidade da doutrina das operações de paz tradicionais a estados colapsados⁹⁴. Com efeito, dificuldades doutrinárias e procedimentais que acompanhariam a ONU até o final da sua atuação no caso, já eram visíveis a partir do primeiro relatório de Boutros-Ghali ao Conselho de Segurança, sobre a situação na Somália⁹⁵. Neste sentido, a questão das credenciais – ou seja, de saber quem eram os representantes legítimos dos diferentes grupos somalis – já se colocava como um problema. Não obstante, a ONU, contrariamente às convenções diplomáticas usuais, e seguindo padrões orientadores da prática do *peacekeeping*, não questionou, mas apenas aceitou as reivindicações dos “senhores da guerra” como representantes legítimos de determinados grupos ou clãs (CLARKE & HERBST, 1997, p. 6).

Na visão deles isto acabou por favorecer líderes inescrupulosos preparados para atirar o país no caos, em troca de lucro pessoal e em nome de seus respectivos grupos étnicos, encorajados pela virtual impunidade que se segue ao colapso da ordem pública (CLARKE e HERBST, 1997, p. 10). Mas, por outro lado, também é importante refletir sobre as conseqüências para os esforços de paz na região, ao se deixar de fora das negociações estes “senhores da guerra”, eximindo-os, assim, de qualquer compromisso formal em relação à cessação do conflito e à reconstrução do estado. O dilema torna-se, então, saber avaliar até que ponto se deve negociar com estes atores, sem prejudicar os objetivos da

⁹⁴ Clarke e Herbst (1997) usam o termo “estado falido” e não “colapsado”. Entretanto, preferimos, aqui, a adoção do termo “colapsado”, que inclui, também a falência funcional do estado. Para a definição de estado falido e colapsado, ver Cap. 3, deste trabalho.

⁹⁵ UN doc. S/23693, de 11 de março de 1992.

missão internacional e, principalmente, sem agravar ainda mais a situação interna dos respectivos estados.

Outro grande problema observado no caso da Somália diz respeito às regras de imparcialidade e de não-uso da força do *peacekeeping* tradicional, as quais acabaram gerando uma situação distorcida, em que os *peacekeepers* tinham um mandato impositivo, mas relutavam em usá-lo em campo. Na visão de Richard Betts, o entendimento de que uma intervenção deve ser tanto limitada⁹⁶ quanto imparcial, para evitar a perda de legitimidade e efetividade da ação internacional, faz sentido, quando se tratam de operações de manutenção da paz tradicionais, em que o papel dos atores externos não é criar a paz na região, mas endossar e monitorar um cessar-fogo aceito pelas partes. Entretanto, as mesmas orientações, se aplicadas a operações de imposição da paz em conflitos intra-estatais, transformam-se num completo equívoco, com desastrosas consequências, especialmente em se tratando da proteção de civis (BETTS, 2001, p.285-294).

Na Somália, a prerrogativa de uso da força conferida aos *peacekeepers* foi pouco explorada tanto pela UNITAF quanto pela UNOSOM II. Na verdade, os Estados Unidos, que rascunhou os mandatos impositivos das duas operações, restringiu as regras de engajamento das tropas americanas a pouco mais do que seria aplicado numa situação de Resolução pacífica de conflito, com base no capítulo VI, da Carta da ONU (CLARKE e HERBST, 1997, p. 10). Tal decisão teria consequências negativas para ambas as missões.

Por outro lado, emprestar o poderio militar das tropas da ONU a um dos lados em disputa é uma manobra que merece ser seriamente questionada. Primeiro, porque isto pressupõe uma clara distinção entre quem é agressor e quem é vítima, o que nem sempre é possível. Pelo contrário, em conflitos civis armados, muitas vítimas de abusos podem ter, elas próprias, praticado, também, atos de violência (HOFFMAN, 2001, p.279). Betts não chega a discutir tal problema, uma vez que o seu argumento é no sentido de que, em dadas circunstâncias, a paz deve

⁹⁶ O autor se refere à limitação das operações tanto em termos de uso da força quanto de propósitos (inclusão ou não de atividades de reconstrução, por exemplo).

prevalecer sobre a justiça, o que justificaria o apoio externo a uma das partes, independente da sua legitimidade, se este for o caminho mais rápido para a paz (BETTS, 2001, p. 293). Mas, este é um argumento questionável, principalmente se considerarmos que tipo de paz poderá existir no respectivo ambiente doméstico, finda a intervenção e, principalmente, o que acontecerá com os indivíduos percebidos pela facção vitoriosa como antigos oponentes. Isto sugere que melhor seria, então, adotar-se uma definição de imparcialidade em termos de cumprimento do mandato e não do tratamento dispensado às partes, tal como enfatizado, anos depois, pelo Relatório Brahimi.

O caso da UNPROFOR (*United Nations Protection Force*), na Bósnia, mostra, mais uma vez, as dificuldades de se manter, em campo, a anunciada imparcialidade⁹⁷. Através da resolução 776, de setembro de 1992, o Conselho de Segurança conferiu à UNPROFOR o mandato de proteger os comboios de assistência humanitária. E, embora, não fizesse referência ao capítulo VII, o documento endossava uma recomendação do Secretariado, em que a interpretação de “autodefesa” incluía situações em que pessoas armadas tentassem impedir, através da força, que as tropas das Nações Unidas cumprissem o seu mandato⁹⁸. Mais tarde, a resolução 819, condenou veementemente a prática de “limpeza étnica” e, invocando expressamente o Cap. VII, da Carta, declarou a cidade de Srebrenica e seus arredores um território protegido pela ONU, transformando-o numa “área protegida” (“safe area” ou “safe haven”⁹⁹), isto é, uma área livre de

⁹⁷ Sobre a UNPROFOR e as demais operações na ex-Iugoslávia, ver Durch (1996, p.193-274) e Mari Katayanagi (2002). Para críticas à imparcialidade da UNPROFOR, ver, também, Betts (2001, p. 288). É importante esclarecer que a UNPROFOR, estabelecida inicialmente para atuar na Croácia, foi expandida e dividida em três diferentes contingentes, para atuar, na Croácia, na Bósnia e na Macedônia, respectivamente. No presente capítulo, a discussão é sobre a atuação na Bósnia, região para a qual a operação recebeu mandato impositivo.

⁹⁸ UN doc. S/24540, de 10 de setembro de 1992 (Relatório do Secretário-geral sobre a situação na Bósnia e Herzegovina). Segundo Durch (1996), uma interpretação mais ampla das regras de engajamento (ROE) teria permitido aos comboios da ONU forçar sua passagem através de bloqueios e outros obstáculos, sem ter que esperar que primeiro os bloqueadores abrissem fogo. Porém, na prática, isto raramente aconteceu, uma vez que as tropas de paz sabiam que, conseguindo passar do primeiro bloqueio, correriam o risco (eles, militares, ou terceiros feitos reféns) de serem mortos no próximo (DURCH, 1996, p. 267, nota 128).

⁹⁹ Os “safe havens” são áreas criadas para abrigar civis. Normalmente, requerem um modesto número de forças de terra e uma força aérea significativa, cujo objetivo é manter a área humanitária protegida de ataques. Tal proteção é aumentada pela imposição de uma zona de exclusão de armas e pelo fechamento do espaço aéreo ao redor da “safe area” (HAAS, 2001, p. 300).

ataques armados e outros atos hostis¹⁰⁰. Contudo a Resolução não dava poderes à UNPROFOR para *defender* a área¹⁰¹, o que só veio a ocorrer com a adoção da resolução 836¹⁰². Esta também autorizava a UNPROFOR, agindo em autodefesa, a tomar todas as medidas necessárias, inclusive o uso da força, para responder a bombardeios ou incursões armadas contra as áreas protegidas, ou, ainda, no evento de obstrução deliberada, das referidas áreas ou seus arredores, prejudicando a liberdade de movimento da UNPROFOR ou dos comboios humanitários¹⁰³.

Ademais, a autorização para o uso da força pela UNPROFOR também esbarrou no mesmo problema que contribuiu para o fracasso da UNOSOM II, na Somália, qual seja, a incompatibilidade entre os extensivos mandatos e a capacidade militar para implementá-los. Mandatos impositivos requerem forças apropriadas e proporcionais ao desafio enfrentado. Entretanto, em conflitos intra-estatais, as tropas de paz tendem a ser não só insuficientes quanto inadequadas às suas funções (HOFFMAN, 2001, p.281). No caso da UNPROFOR, o Conselho de Segurança, apesar de ampliar as suas responsabilidades, incluindo a defesa das áreas protegidas, negou a solicitação do Secretário-geral de 34.000 tropas adicionais para a implementação do referido mandato (DURCH, 1996, p.231 e p.268, nota 136). Na Somália, a retirada de tropas pelos países contribuidores foi um dos motivos que levou ao encerramento das atividades da UNOSOM II. As experiências sugerem, ainda, que qualquer força de intervenção, seja uma coalizão multinacional ou uma operação de paz, deve ser formada por unidades altamente treinadas para executarem operações político-militares, além de incluir oficiais para assuntos civis (CLARKE e HERBST, 1997, p. 252).

Enfim, os casos discutidos expõem os problemas gerados pela ausência de uma doutrina de operações de paz que tratasse claramente da possibilidade de uso da força para a proteção de civis em conflitos intra-estatais. O Cap. VII, da Carta da ONU não foi escrito para lidar com

¹⁰⁰ O Conselho declarou Sarajevo, Bihac, Tuzla, Zepa e Gorazde como "safe areas" (Resolução 824).

¹⁰¹ Ver texto da Res. 819, UN doc.S/RES/819, de 16 abr. 1993.

¹⁰² UN doc. S/RES/836, de 04 de junho de 1993, parágrafo 5.

¹⁰³ UN do. S/RES/836, de 04 de junho de 1993, parágrafo 9.

este tipo de situação. Nem havia, no início dos anos 90, no âmbito da organização, um entendimento mais completo da dinâmica dos estados falidos ou colapsados, que permitisse aos atores internacionais adotar estratégias e posturas mais adequadas para as missões de paz atuando nestes contextos. Não obstante, é importante acrescentar que, sendo as circunstâncias diferentes e dispondo o Secretariado da *expertise* necessária, se esta seria, de fato, usada e até que ponto, é uma questão empírica, dependendo de inúmeros fatores, dentre os quais, os interesses nacionais dos estados membros do Conselho de Segurança, e uma postura mais ou menos ativa por parte da burocracia onusiana.

Seja como for, tanto a UNOSOM II como a UNPROFOR tiveram impacto fundamental para os rumos das operações de paz do pós Guerra Fria, não só a curto, mas em longo prazo. Uma das consequências imediatas dos resultados negativos destas duas experiências foi a depreensão equivocada de determinadas lições que conduziram a ONU a um novo fracasso, dessa vez em Ruanda. Ali, a recusa do Conselho de Segurança em aprovar um mandato impositivo para proteger a população civil fez com que as tropas da UNAMIR (*United Nations Mission Assistance Mission for Rwanda*) tivessem que se limitar a assistir ao genocídio praticado pelo grupo de etnia hutu contra os tutsis, no ano de 1994¹⁰⁴. Com efeito, as experiências na Somália e na Bósnia, ao invés de encorajarem tropas maiores e mais bem equipadas e a disposição para efetivamente usar a força e romper a imparcialidade, quando necessário, a fim de proteger a população civil, levaram ao caminho oposto. Como argumenta Finnemore (2004):

At the very peak of its popularity the UN met several high-profile failures in places like Somalia and Bosnia. For the Secretariat, these failures represented a threat to the organization because they generated vocal opposition in important capitals and compromised its moral authority. To ensure that peacekeeping would be effective, and to shore up the organization's authority and political support, the Secretariat and the Security Council narrowed the conditions under which peacekeepers were deployed (emphasizing the need for stability on the ground before

¹⁰⁴ Sobre o conflito em Ruanda e a UNAMIR, ver Dallaire (2004), Barnett e Finnemore (2004), Katayanagi (2002, p.139-181) e Kuperman (2000). Ver, também, "Report on the Independent Inquiry into the actions of the United Nations during the 1994 genocide in Ruanda", de 15 dez. 1999, UN doc. S/1999/1257. Disponível em: <http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=S/1999/1257> Acesso em 13 mar. 2006. A iniciativa de formar uma comissão de inquérito independente sobre Ruanda partiu do Secretário-geral, Koffi Annan, endossada pelo Conselho de Segurança.

deployment) and restrained their actions in the field (reemphasizing consent and impartiality). Peacekeepers were no longer to be used in civil wars where there was no place to keep (FINNEMORE, 2004, p. 123).

Para Barnett e Finnemore (2004, p.121), a não interferência no conflito ruandense foi a política escolhida pelo Secretariado, como resultado da cultura de *peacekeeping* existente no âmbito da burocracia onusiana e não simplesmente uma antecipação ou resposta aos desejos dos estados membros do Conselho de Segurança. De acordo com as regras do *peacekeeping*, se havia uma guerra civil em andamento, não haveria bases para o funcionamento de uma operação de manutenção da paz, uma vez que não havia paz a se manter. As regras de imparcialidade e consentimento das partes foram especificamente elaboradas para evitar o envolvimento da ONU em situações instáveis como a de Ruanda. Aplicando estas regras, o Secretariado posicionou-se a favor da não-intervenção, percebida como a estratégia apropriada ao caso e para proteger a autoridade da organização em relação às questões internacionais. De acordo com Barnett e Finnemore (2004, p.124), a construção da questão de Ruanda pelo Secretariado, com base na visão acima, influenciou as ações dos estados membros, afastando qualquer consideração sobre intervenção nos debates ocorridos no Conselho de Segurança.

O posicionamento dos autores acima citados parece ser consistente com o fato de que, pelo menos dois meses antes do início do genocídio em Ruanda, em 7 de abril de 1994, o Secretariado foi informado pelos oficiais da UNAMIR, sobre o risco de genocídio no país¹⁰⁵. Entretanto, apesar da insistência do comando militar em campo, no sentido de agir para evitar o pior, as instruções do Secretariado foram de contenção e manutenção das regras de engajamento tradicionais. Mais notável, ainda, foi o fato do Secretariado não ter passado estas informações para o Conselho de Segurança, o que só veio a ocorrer num relatório do

¹⁰⁵ Em telegrama ao consultor militar do Secretário-geral, em 11 jan. 1994, o comandante militar da UNAMIL, o general-brigadeiro Romeo Dallaire fornece informações (recebidas de um informante) sobre uma estratégia para provocar a morte de soldados belgas e da retirada deste batalhão, sobre suspeita de preparação para a exterminação de todos os tutsis em Kigali e sobre o esconderijo de, pelo menos, 135 armas, dos tipos G 3 e AK 47 (*Report on the Independent Inquiry into the actions of the United Nations during the 1994 genocide in Ruanda*, UN doc. S/1999/1257, p.10-11).

Secretário-geral de 31 de maio, depois que o genocídio já havia há muito começado¹⁰⁶.

Mesmo depois do início do genocídio, o Secretariado manteve a sua posição em relação à manutenção da imparcialidade e da proibição do uso da força, exceto em autodefesa – mesmo nestas circunstâncias, os *peacekeepers* só podiam reagir depois que o primeiro disparo fosse efetuado contra eles. Ademais, de acordo com a comissão de investigação independente estabelecida posteriormente para investigar a ação da ONU em Ruanda¹⁰⁷, após o início do genocídio, o Secretariado se apressou em considerar a possibilidade de retirada da UNAMIR ao invés do seu fortalecimento. Merece destaque o trecho do documento:

*United Nations archives show that the DPKO very quickly began to discuss the possibility of a withdrawal of UNAMIR as one option which might become necessary. Already on 9 April, Annan (Riza) stated in a cable to Booh Booh and Dallaire that it was impossible for UNAMIR to implement its mandate in the prevailing circumstances. They also indicated that if events moved in a negative direction, it might be necessary to conclude that UNAMIR must withdraw. The instinctive reaction within the Secretariat seems to have been to question the feasibility of an effective United Nations response, rather than actively investigating the possibility of strengthening the operation to deal with the new challenges on the ground (UN doc. S/1999/1257, p.36)*¹⁰⁸.

Na verdade, os problemas da UNAMIR começaram com a aprovação do seu primeiro mandato, que criava uma operação muito modesta e incapaz de lidar com situações mais complexas, principalmente um eventual genocídio. Já neste episódio, fica clara a responsabilidade do Secretariado, cujas recomendações ao Conselho de Segurança a respeito do planejamento da missão baseavam-se em previsões otimistas e dados inacurados sobre a situação interna do país, provenientes de uma despreparada missão de reconhecimento enviada a Ruanda. Ademais, ainda antes do início do massacre, o Secretariado parece não ter

¹⁰⁶ Isto foi justificado em virtude das dúvidas do Secretariado, levantadas pelo próprio Dallaire, quanto a confiabilidade do informante e, pelo fato de que informações e relatos alarmantes como os do pessoal da UNAMIR não relativamente comuns no contexto das operações de paz. Ver Kuperman (2000, p.113), Katayanagi (2002, p.145, nota 27) e ONU (1996, p. 31). Ver, também, “Report on the Independent Inquiry into the actions of the United Nations during the 1994 genocide in Ruanda”, UN doc. S/1999/1257, p.33.

¹⁰⁷ A comissão de investigação foi estabelecida pelo próprio Secretariado.

¹⁰⁸ Em 1994, Kofi Annan era Subsecretário-geral no Departamento de Operações de Paz; Iqbal Riza, o SubSecretário-geral Assistente, também no DPKO; Jacques-Roger Booh Booh era o Representante Especial do Secretário-geral, ou seja, o chefe político da UNAMIR, e Dallaire, o comandante militar da operação.

dispensado muita atenção à proposta de fortalecimento da UNAMIR, apoiada por alguns estados membros do Conselho¹⁰⁹. Contudo, o relatório da comissão de investigação também responsabilizou os membros deste órgão pela incapacidade da operação de lidar com o conflito e o genocídio em Ruanda, devido à falta de vontade política de alguns destes estados.

Nesse sentido, pode-se destacar a posição do governo norte-americano, que, desde o início, demonstrou sua indisposição quanto a um engajamento mais forte em Ruanda – primeiro, apresentando mudanças que enfraqueceram ainda mais o mandato inicial da UNAMIR, depois insistindo no consentimento das partes durante as negociações para a revisão do mandato da operação e, mais tarde, sendo simpático à campanha belga para a retirada completa da missão. Embora possa se argumentar que a posição dos Estados Unidos foi, em parte, influenciada pelas percepções do Secretariado da ONU sobre a questão de Ruanda, também é importante notar que tal comportamento foi, por outro lado, resultado do fracasso na Somália, no ano anterior (CLARKE & HERBST, 1997, p. 239).

Evidências da falta de vontade política de alguns membros do Conselho também se manifestaram na reticência quanto ao uso do termo “genocídio” para classificar o que ocorria em Ruanda. Somente em junho de 1994, o Conselho adotou a resolução 925 que estendia o mandato da UNAMIR e fazia referência a “atos de genocídio” – uma concessão à China, que apresentou objeção ao uso do termo “genocídio”, tal como constava na proposta de Resolução apresentada pelos Estados Unidos. Tal reticência, no entanto, também se manifestou no âmbito do próprio Secretariado¹¹⁰, que só reconheceu ter havido genocídio em Ruanda, em seu relatório de 31 de maio de 1994, apresentado ao Conselho de Segurança. Outro grave problema na UNAMIR foi a ameaça de retirada

¹⁰⁹ Em fevereiro de 1994, o Ministro das Relações Exteriores da Bélgica escreveu uma carta ao Secretário-geral, defendendo um mandato mais forte para a UNAMIR, mas a proposta não parece ter recebido muita atenção nem do Secretariado nem de outros estados interessados (UN doc. S/1999/1257, p. 13). Após o início do genocídio, a Nigéria também se empenhou em advogar por um mandato mais forte para a UNAMIR.

¹¹⁰ Entre 11 e 12 de maio de 1994, o, então, Alto Comissário para Direitos Humanos visitou Ruanda e, embora tenha registrado, em seu relatório, a morte de mais de 200.000 civis, e pedido a forte condenação daquelas mortes, não usou, em seu relato, o termo “genocídio”, referindo-se, ao invés disto, à “*extremely serious violations of human rights*”. Ver UN doc. S/1999/1257, p. 25.

unilateral das tropas belgas e a campanha da Bélgica no Conselho, em favor da total retirada da operação em campo, o que, certamente, enfraqueceu a adoção de um mandato mais forte para a mesma, após o início do massacre, em abril de 1994¹¹¹.

Não obstante o posicionamento de alguns estados é certo que a opção do Secretariado pela não-intervenção influenciou significativamente tanto na operação em campo, como na formulação dos seus mandatos. Barnett e Finnemore argumentam que, embora não se possa saber se uma representação alternativa de Ruanda pelo Secretário-Geral teria alterado a decisão do Conselho de Segurança, há evidências que sugerem que isto poderia ter ocorrido (BARNETT & FINNEMORE, 2004, p. 153). É importante lembrar, entretanto, que a autoridade do Secretariado é limitada e este raramente advogará políticas que confrontem com interesses consolidados de estados poderosos. Nestes casos, o Secretário-Geral pode tentar influenciar de alguma forma a situação, por exemplo, ajudando os estados a identificar interesses adicionais ou tentando reformular determinada política, mas sua oposição direta aos mesmos dificilmente seria bem sucedida (BARNETT & FINNEMORE, 2004, p. 154). Isto, entretanto, não anula o poder de influência da burocracia onusiana, mas apenas lhe estabelece limites.

As operações, praticamente concomitantes, na Somália, na Bósnia e em Ruanda, tiveram profundos impactos na institucionalização de normas relativas ao uso da força para a proteção de civis em conflitos intra-estatais. Já em setembro de 1993, impulsionados pelas experiências da UNOSOM II e da UNPROFOR, os membros permanentes do Conselho de Segurança demandaram do Secretário-Geral uma revisão cuidadosa das operações de paz para assegurar que os requerimentos para as mesmas não excedessem as capacidades da ONU e para que novos compromissos fossem feitos somente depois que “questões fundamentais” fossem resolvidas, incluindo aí a natureza precisa dos objetivos da missão, bem como seus fundamentos materiais e políticos (BARNETT e FINNEMORE, 2004, p. 132). Em maio de 1994, as novas

¹¹¹ Embora o relatório reconheça que o assassinato de 10 *peacekeepers* belgas e a retórica anti-belga em Ruanda à época (o país era ex-colônia da Bélgica) tenha tornado a permanência daquelas tropas impossível, isto não justifica a Bélgica fazer campanha no Conselho de Segurança a favor da completa retirada da UNAMIR.

orientações, desenvolvidas em estreita consulta do Secretariado com o Conselho de Segurança, foram formalizadas num enunciado presidencial deste último, intitulado *Statement on the Conditions for the Deployment and Renewal of Peakeeping Operations*¹¹². De acordo com o referido documento, quando o estabelecimento de uma operação de paz estiver sendo discutido, os seguintes fatores devem ser levados em consideração:

- Se existe ou não uma efetiva ameaça à paz e à segurança internacional;
- Se existem organizações ou arranjos regionais que possam ajudar a resolver a situação;
- Se existe um cessar fogo e se as partes estão comprometidas com um processo de paz e têm a intenção de celebrar um acordo político neste sentido;
- Se existe um claro objetivo político e se este pode ser refletido no mandato da operação;
- Se é possível formular um mandato preciso para a mesma;
- Se é possível obter-se uma garantia razoável, especialmente por parte dos combatentes, quanto à segurança do pessoal da ONU.

No início de 1995, Boutros-Ghali apresentou aos membros da ONU o seu relatório sobre o trabalho da organização, intitulado “Suplemento de *Uma agenda para a paz*”¹¹³. O documento expõe uma descrição mais acurada do que, normalmente, ocorre em cenários de conflito intra-estatal, caracterizados pela presença de milícias, além das forças armadas regulares, pela transformação da população civil em alvo preferencial, bem como pelas emergências humanitárias constantes. O relatório destaca, ainda, o colapso das instituições estatais, resultando na paralisia do governo, no colapso da lei e da ordem, enfim, no caos e no banditismo generalizado. Por isso, Boutros-Ghali afirma que a intervenção internacional nestes lugares deve ir além das tarefas militares e humanitárias, incluindo a promoção da reconciliação nacional e o efetivo restabelecimento do governo local¹¹⁴. Não obstante o documento revela certa contenção da ONU em relação a um papel mais expandido nas operações de paz.

¹¹² UN doc. S/PRST/1994/22, de 03 maio 1994.

¹¹³ UN doc. A/50/60 - S/1995/1, de 03 de janeiro de 1995.

⁵¹ O relatório se refere a governo, em termos gestão local, ou seja, da atividade de governar e não do grupo que governa.

Sobre o uso da força pelas tropas da ONU para proteger o fornecimento de assistência humanitária à população civil, recomenda-se a manutenção dos princípios de *imparcialidade* e *neutralidade* dos *peacekeepers*. Salienta-se que, nestes casos, a força deve ser limitada a objetivos específicos, não devendo ser usada para por fim ao conflito. O receio do Secretariado em se envolver em situações semelhantes a da Somália e da Bósnia é bem ilustrado no trecho abaixo:

In both cases [Somália e Bósnia e Herzegovina], existing peace-keeping operations were given additional mandates that required the use of force and therefore could not be combined with existing mandates requiring the consent of the parties, impartiality and the non-use of force. It was also not possible for them to be executed without much stronger military capabilities than had been made available, as is the case in the former Yugoslavia. In reality, nothing is more dangerous for a peacekeeping operation than to ask it to use force when its existing composition, armament, logistic support and deployment deny it the capacity to do so. The logic of peacekeeping flows from political and military premises that are quite distinct from those of enforcement; and the dynamics of the latter are incompatible with the political process that peacekeeping is intended to facilitate. To blur the distinction between the two can undermine the viability of the peacekeeping operation and endanger its personnel¹¹⁵.

Outras questões importantes levantadas pelo - Suplemento de *Uma agenda para a paz* - são a unidade de comando e controle das forças de paz e a disponibilidade de tropas e equipamentos. O treinamento adequado das tropas, bem como a adequabilidade dos equipamentos fornecidos para que uma operação seja totalmente funcional também são preocupações presentes no relatório. Faz-se referência, ainda, à necessidade de desenvolvimento de uma capacidade de informação efetiva, que permita aos *peacekeepers* explicar o seu mandato à população, a fim de evitar a disseminação de informação equivocada sobre a missão, inclusive pelas partes em conflito.

Apesar da contenção da ONU em relação à adoção de mandatos impositivos para as operações de paz, especialmente após as experiências na Somália e na Bósnia, isto não significa que a burocracia onusiana tenha adotado, a partir daí, uma postura anti-intervenção, mesmo em situações de graves crises humanitárias. Pelo contrário, a preocupação com a proteção de civis em conflitos armados está presente em diferentes relatórios e documentos produzidos pelo Secretariado ou a

¹¹⁵ UN doc. A/50/60 - S/1995/1, § 35.

seu requerimento. Mais do que isto, especialmente a partir de 1999, é possível observar um esforço no sentido de desenvolver critérios claros para a autorização do uso da força para a proteção de civis.

Em fevereiro de 1999, o Conselho de Segurança realizou um encontro para discutir o tema e solicitou ao atual Secretário-Geral, Kofi Annan, um relatório contendo recomendações sobre a questão¹¹⁶. No relatório, de 8 de setembro do mesmo ano, Annan chama atenção para o flagrante desrespeito às normas internacionais de direitos humanos e direito humanitário, pelos combatentes em conflitos internos, em relação ao tratamento de civis. Dentre as situações mais comuns, o Secretário-Geral destaca os ataques a civis, o deslocamento forçado de pessoas, as tentativas dos beligerantes de impedir a assistência humanitária e os ataques contra os trabalhadores humanitários e o pessoal das operações de paz.

O documento deixa clara a conexão entre a violação sistemática de direitos humanos e a ameaça à paz e à segurança internacionais, e advoga a necessidade de desenvolvimento de um método integrado para a proteção civis, incorporando as noções de prevenção, *peacemaking*, *peacekeeping* e *peacebuilding*. Apresenta-se, ainda, um posicionamento semelhante àquele manifestado no “Suplemento de *Uma agenda para a paz*”, de Boutros-Ghali, ao advogar uma diferenciação clara entre operações de manutenção de paz e ações de imposição da paz. Annan defende expressamente a intervenção militar autorizada pelo Conselho de Segurança, sob a égide do Cap. VII, da Carta, para proteger civis em situações onde as partes de um conflito cometem extensa e sistemática violação das normas internacionais de direitos humanos e de direito humanitário, resultando em ameaças de genocídio, crimes contra a humanidade e crimes de guerra¹¹⁷. Nestes casos, tratam-se de intervenções humanitárias e não de operações de paz.

Neste sentido, merece destaque o artigo de Annan, intitulado *Two Concepts of Sovereignty*, publicado na revista *The Economist*, em setembro de 1999 e baseado no seu discurso no encontro anual da

¹¹⁶ UN doc. S/1999/957.

¹¹⁷ UN doc. S/1999/957, § 67.

Assembléia Geral¹¹⁸. Ali, o Secretário-Geral defende a necessidade de intervenção internacional em crises humanitárias, apoiado no seu argumento sobre a existência de duas soberanias, a estatal e a individual. A primeira está sendo redefinida e é entendida, hoje, como um instrumento a serviço da população doméstica de cada estado e não em detrimento desta. De outra parte, a soberania de cada indivíduo garante suas liberdades fundamentais consagradas na Carta da ONU e em outros tratados internacionais. Citando o genocídio em Ruanda e as tragédias humanitárias no Timor Leste e em Kosovo¹¹⁹, o Secretário-Geral defende a necessidade de se conciliar estes dois conceitos de soberania, a fim de evitar que casos semelhantes aos mencionados ocorram no século XXI. Neste sentido, conclama os estados a alcançarem consenso sobre padrões orientadores da ação internacional. Annan destaca, então, quatro aspectos que merecem especial atenção.

Primeiro, o termo “intervenção” não deve ser entendido apenas em termos do uso da força; métodos menos coercitivos poderiam ser aplicados para lidar com muitas das crises que seguem despercebidas aos olhos do mundo. Além disso, o comprometimento com a ação humanitária, para ser legítimo, deve ser universal, independente da região ou da nação em que a mesma se faça necessária. O segundo aspecto diz respeito ao modo como os estados definem seus interesses nacionais, incompatível com as mudanças que se operaram no mundo com o fim da Guerra Fria. Annan defende a necessidade de uma definição mais ampla de interesse nacional, que induza os estados a uma maior unidade em busca de valores e interesses comuns, e argumenta: *In the context of many of the challenges facing humanity today, the collective interest is the national interest* (ANNAN, 1999).

Em terceiro lugar, o Secretário-Geral conclama o Conselho de Segurança a fazer frente aos desafios humanitários, enfatizando a necessidade dos seus membros de alcançarem bases comuns, no caso de uma ação impositiva. O fracasso em se obter o entendimento entre

¹¹⁸ Embora o artigo publicado na revista seja de Annan e não da ONU, ele contém o mesmo posicionamento do seu discurso diante da Assembléia Geral da ONU, na qualidade de chefe do Secretariado. Por isso, entendemos aqui, que a argumentação ali contida reflete o discurso da burocracia onusiana.

¹¹⁹ O texto faz referência, ainda, às crises humanitárias em Serra Leoa, no Sudão, em Angola e no Afeganistão.

estes atores implica o risco de que outros tomem a iniciativa de tal ação. Finalmente, o último aspecto destacado se refere ao comprometimento da comunidade internacional com a construção da paz pós-conflito, tão importante quanto o seu comprometimento com a ação humanitária ainda durante o conflito. Annan conclui o seu artigo justificando o desenvolvimento de uma norma em favor da intervenção internacional para a proteção de civis.

Também foram de fundamental importância para o desenvolvimento de uma norma de intervenção humanitária no âmbito da ONU, os relatórios *The Responsibility to Protect* (2001)¹²⁰ e *Human Security Now* (2003)¹²¹, ambos elaborados por comissões internacionais independentes financiadas por governos nacionais. *The Responsibility to Protect* foi uma resposta ao pedido do Secretário-geral, durante a cúpula do milênio, para que os estados membros da ONU buscassem um consenso em torno de políticas aplicáveis para casos de violação massivas de direitos humanos. Durante a reunião da Assembleia Geral, em setembro de 2000, o governo do Canadá anunciou o estabelecimento da Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal (ICISS)¹²².

O relatório produzido pela comissão estabeleceu uma explícita relação entre segurança internacional e proteção dos indivíduos, fazendo referência à noção de “segurança humana”. Nesse sentido, destaca-se o crescente reconhecimento mundial de que a concepção de segurança internacional deve incluir tanto estados quanto indivíduos. O relatório está centrado na idéia de que cada estado soberano, em primeiro lugar, tem a

¹²⁰ Disponível em: <http://www.iciss.ca/report-en.asp> Acesso em 16 mar. 2006.

¹²¹ Disponível em: <http://www.humansecurity-chs.org/finalreport/> Acesso em 18 mar. 2006.

¹²² Sigla original, em inglês. A comissão foi formada por 10 especialistas de diferentes formações e regiões, presidida pelo ex-Ministro das Relações Exteriores australiano, Gareth Evans (que teve importante papel no desenvolvimento do plano de paz da ONU para o Camboja) e por um, então, consultor especial do Secretário-geral da ONU, Mohamed Sahnoun (também representante especial do Secretário-geral para a Somália, de março a outubro de 1992). Os nomes dos demais membros são: Gisèle Côté-Harper; Lee Hamilton; Michael Ignatieff; Vladimir Lukin; Klaus Naumann; Cyril Ramaphosa; Fidel Ramos; Cornelio Sommaruga; Eduardo Stein e Ramesh Thakur. O trabalho da comissão foi apoiado por uma equipe internacional de pesquisa comandada por Thomas Weiss, professor da City University of New York (CUNY) e Stanlake J. T. M. Samkange, advogado e ex-redator dos discursos do ex-Secretário-geral da ONU, Boutros Boutros-Ghali. A comissão foi financiada pelo governo canadense, juntamente com grandes fundações internacionais, incluindo a *Carnegie Corporation of New York*, a *William and Flora Hewlett Foundation*, a *John D. and Catherine T. MacArthur Foundation*, a *Rockefeller Foundation*, e a *Simons Foundation*.

responsabilidade de proteger seus próprios cidadãos de catástrofes (naturais ou não) que possam ser evitadas – assassinatos em massa, estupro, fome, etc. Entretanto, quando este não quer ou não pode fazê-lo, tal responsabilidade deve ser assumida pela comunidade de estados.

A responsabilidade de proteger tem três dimensões, que devem estar integradas: a prevenção de conflitos, a reação e a reconstrução de estados. A prevenção é a dimensão mais importante, devendo compreender esforços com o objetivo de evitar a explosão do conflito, tornando-se desnecessária a consideração de uma reação ao mesmo. No caso de o conflito se materializar, a responsabilidade de reagir deve sempre envolver, primeiro, medidas menos coercitivas. A intervenção militar com propósitos humanitários é, segundo o relatório, uma medida excepcional e extraordinária, devendo ocorrer apenas em casos extremos. Um deles é a perda de vidas em larga escala, em curso ou iminente, com intenção genocida ou não, como resultado quer da ação deliberada do estado, quer da sua negligência ou inabilidade para agir, ou de uma situação de falência do estado. O outro refere-se à “limpeza étnica” em larga escala, em curso ou que se tema ocorrer, seja a mesma realizada através de assassinato, expulsão forçada, atos de terror ou estupro. As ações de intervenções devem ser autorizadas, previamente, pelo Conselho de Segurança da ONU¹²³, podendo ser propostas por um ou mais membros do próprio Conselho ou do Secretário-geral da ONU, pela prerrogativa que lhe confere o capítulo 99 da Carta.

Outra importante contribuição para a consolidação da norma de intervenção humanitária no âmbito das Nações Unidas foi o relatório *Human Security Now* elaborado pela Comissão sobre Segurança Humana, estabelecida em janeiro de 2001, por iniciativa do governo do Japão. Composta por 12 especialistas¹²⁴, a comissão tem suas origens,

¹²³ Em caso do Conselho rejeitar a proposta de intervenção ou não for capaz de formular uma decisão em tempo hábil, há duas alternativas. Uma é a consideração da questão pela Assembleia Geral, numa sessão de emergência, seguindo o precedente da “Uniting for Peace” (ver Cap. 2, deste trabalho). A outra ação é tomada no contexto de uma organização regional ou sub-regional – em relação a um caso que esteja dentro da sua área de jurisdição –, com base no Cap. VIII, da Carta, e dependendo de autorização subsequente do Conselho de Segurança (a ação da OTAN em Kosovo ilustra a alternativa aqui descrita).

¹²⁴ São eles: Sadako Ogata (co-Presidente da Comissão e ex-Alto Comissário da ONU para refugiados); Amartya Sen (co-Presidente da Comissão); Lakdar Brahimi (ONU – subSecretário-geral e SRSG no Afeganistão); Lincoln C. Chen; Bronislaw Geremek; Frene

também, na reunião do milênio da Assembléia Geral e na ênfase dada pelo Secretário-geral, em seu relatório anual de 2000, à importância de uma vida livre da necessidade e do medo para todos os indivíduos (“*freedom from want*” e “*freedom from fear*” são títulos dos capítulos do *We, the Peoples*, relatório do milênio do Secretário-geral).

O relatório, divulgado em 2003, embora não trate especificamente do uso da força para a proteção de civis, reforça a idéia de “responsabilidade de proteger”, se preciso, através da ação militar, reforça a constatação acerca do desenvolvimento de um novo paradigma, centrado na segurança do indivíduo, ampliando, portanto, a concepção de segurança internacional. De acordo com o documento, “segurança humana” significa:

(...) to protect the vital core of all human lives in ways that enhance human freedoms and human fulfillment. Human security means protecting fundamental freedoms – freedoms that are the essence of life. It means protecting people from critical (severe) and pervasive (widespread) threats and situations. It means using processes that build on people’s strengths and aspirations. It means creating political, social, environmental, economic, military and cultural systems that together give people the building blocks of survival, livelihood and dignity (HUMAN security now, p. 4).

No que diz respeito especificamente às operações de paz, importantes orientações acerca do uso da força para a proteção de civis foram definidas no relatório Brahimi. À época da sua elaboração, entre maio e junho de 2000, o fracasso da operação em Ruanda já havia sido amplamente discutido, gerando inclusive o relatório da comissão independente de inquérito, aqui já mencionado. Ainda maior influência exerceu o episódio do seqüestro de centenas de *peacekeepers* por rebeldes em Serra Leoa, em maio de 2000¹²⁵ (DURCH; HOLT; EARLE; SHANAHAN, 2003, p. 21).

Frenny Noshir Ginwala; Sonia Picado S.; Surin Pitsuwan; Donna E. Shalala; Peter Sutherland; Albert Tevoedjre (enviado especial da ONU para a Costa do Marfim); e Carl Tham.

¹²⁵ A *United Nations Mission in Serra Leone* foi estabelecida em outubro de 1999 para lidar com o conflito entre governo e rebeldes em Serra Leoa. Dentre as atividades desempenhadas pelo pessoal da missão estavam o provimento de segurança em locais-chaves, como alguns prédios públicos, o monitoramento do cessar-fogo, a assistência ao governo na implementação do plano de desarmamento, desmobilização e reintegração das partes e a assistência às autoridades de imposição da lei no desempenho das suas funções. Em maio de 2000, a operação quase entrou em colapso quando rebeldes seqüestraram centenas de *peacekeepers* e romperam o cessar-fogo. Tal manobra gerou

Tendo em vista tais experiências, o relatório justifica o uso da força nas operações de paz, como resultado de uma reinterpretação da noção de imparcialidade. Esta não deve ser mais entendida em termos de neutralidade ou tratamento igual conferido às partes, mas de aderência aos princípios da Carta da ONU (1945) e dos objetivos do mandato da missão. Segundo consta no relatório, em alguns conflitos intra-estatais, o comportamento das partes não pode ser considerado moralmente igual. Nestas circunstâncias, o uso da força pelos *peacekeepers* é não só operacionalmente justificável, mas moralmente exigido, a fim de conter grupos locais recalcitrantes e manter a segurança em cenários pós-conflitos¹²⁶.

Entretanto, o relatório se mostra favorável ao uso da força para a proteção de civis, uma vez que a operação de paz já esteja em campo, justificando o comportamento dos *peacekeepers* pela expectativa de proteção gerada pela simples presença da operação de paz. Assim dispõe o parágrafo 62 do documento:

Finally, the desire on the part of the Secretary-General to extend additional protection to civilians in armed conflicts and the actions of Security Council to give United Nations peacekeepers explicit authority to protect civilians in conflict situations are positive developments. Indeed, peacekeepers – troops or police – who witness violence against civilians should be presumed to be authorized to stop it, within their means, in support of basic United Nations principles and, as stated in the report of the Independent Inquiry on Rwanda, consistent with “the perception and expectation of protection created by [an operation’s] very presence”. (RELATÓRIO BRAHIMI, A/55/305-S/2000/809, parágrafo 62).

Certamente que para serem aptas a usar a força, as operações de paz precisam ser melhor equipadas. Contudo, é importante esclarecer que o fato do documento exibir uma posição favorável ao uso da força pelos *peacekeepers* significa uma defesa das operações de paz como ações militares de intervenção para propósitos humanitários. Pelo contrário, reconhece-se que a ONU não participa de guerras e que, onde ações impositivas são necessárias, estas têm sido consistentemente delegadas a coalizões de estados membros da organização, sob a

sérios prejuízos para a credibilidade das operações de paz da ONU. Disponível em: <http://www.un.org/Depts/dpko/missions/unamsil/index.html>, Acesso em 16 mar. 2006.

¹²⁶ Ver § 50, do Relatório Brahimi.

autorização do Conselho de Segurança. Isto não invalida a recomendação no sentido de que as operações de paz, uma vez em campo, devam estar preparadas para usar a força, caso necessário, tal como orientam os § 50 e 62 do Relatório Brahimi.

Os esforços de implementação do relatório tiveram início apenas 2 meses após a divulgação do documento¹²⁷. No seu primeiro relatório sobre a questão, de outubro de 2000, o Secretário-geral se posiciona a respeito da recomendação concernente ao uso da força nos seguintes termos:

The Panel's recommendations regarding the use of force apply only to those operations in which armed United Nations peacekeepers have deployed with the consent of the parties concerned. I therefore do not interpret any portions of the Panel's report as a recommendation to turn the United Nations into a warfighting machine or to fundamentally change the principles according to which peacekeepers use force. The Panel's recommendations for clear mandates, "robust" rules of engagement, and bigger and better equipped forces must be seen in that light. They are practical measures to achieve deterrence through strength, with the ultimate purpose of diminishing, not increasing, the likelihood for the need to use force, which should always be seen as a measure of last resort. Indeed, rules of engagement provide for a graduated response, precisely for that reason (UN doc. A/55/502, § 7).

No âmbito dos órgãos intergovernamentais da ONU, a recomendação do Relatório Brahimi causou certa divergência (DURCH; HOLT; EARLE; SHANAHAN, 2003, p. 22). O Comitê Especial sobre Operações de Paz¹²⁸, embora reafirmasse a necessidade de capacitação das missões defenderem o seu pessoal e o seu mandato, evitou endossar o pedido do relatório no sentido de forças e regras de engajamento mais

¹²⁷ Tais esforços envolveram um trabalho integrado entre o Secretariado da ONU e o Comitê Especial sobre operações de paz, estabelecido em 1965 pela Assembleia Geral e composto de estados contribuidores ou ex-contribuidores. (Para as operações de paz, ver Cap. 3, deste trabalho). Este trabalho consistiu na elaboração de um primeiro relatório do Secretário-geral sobre a implementação das recomendações do Relatório Brahimi (UN doc. A/55/502, de 20 out. 2000). Em seguida, o Comitê Especial, após examinar o Relatório Brahimi, elaborou relatório contendo suas recomendações a este respeito e um plano de implementação para as recomendações do Relatório Brahimi (UN doc. A/C. 4/55/6, de 04 de dezembro de 2000). Uma segunda fase desse trabalho consistiu numa ampla revisão das operações de paz, resultando no relatório do Secretário-geral sobre a implementação das recomendações do Comitê Especial do Relatório Brahimi (UN doc. A/55/977, de 01 de junho de 2001). O documento foi seguido de uma declaração submetida pelo Secretário-geral ao Comitê Especial, com um programa de custos para a implementação das recomendações do referido Comitê (A/C.5/55/46 and Corr.1 and Add.1). Merece destaque, ainda, um último relatório do Secretário-geral sobre a implementação das recomendações do Comitê Especial e do Relatório Brahimi (UN doc. A/56/732, de 21 de dezembro de 2001). No presente trabalho, estes relatórios e suas disposições ou recomendações serão consideradas na medida da sua importância e relação direta com os temas aqui discutidos.

¹²⁸ Sobre o Comitê Especial, ver nota anterior e Cap. 3, deste trabalho.

“robustas” e manifestou suspeita em relação à intenção do Secretariado de desenvolver uma “doutrina militar” para as referidas operações (UN doc. A/C.4/55/6, § 8 e 45). O Conselho de Segurança, por outro lado, encorajou o DPKO a apresentar uma nova doutrina para as operações de paz o mais rápido possível, além de reconhecer a importância central de uma efetiva capacidade de dissuasão, diante da possibilidade de que algumas partes, em conflitos intra-estatais, pudessem tentar minar a paz através da violência (DURCH; HOLT; EARLE; SHANAHAN, 2003, p. 22). Isto significa que, como contribuidores de tropas – representados pelo Comitê Especial – os estados temiam ser solicitados a participar de operações robustas, enquanto como formuladores de decisões – membros do Conselho de Segurança – temiam que nenhum estado atendesse a esta solicitação (DURCH; HOLT; EARLE; SHANAHAN, 2003, p. 22).

Além do Relatório Brahimi, vale mencionar, ainda, o relatório, produzido *High-level Panel on Threats, Challenges and Change*, a pedido do Secretário-geral Kofi Annan. A função deste grupo de 16 eminentes especialistas internacionais era a de examinar as atuais ameaças à paz e à segurança internacionais, avaliar o desempenho das políticas e instituições existentes ao lidar com tais ameaças e, ainda, fazer recomendações para aumentar a capacidade da ONU de fornecer segurança coletiva no século XXI. Pautado nas noções de segurança humana e responsabilidade de proteger, o relatório intitulado *A more secure world: Our shared responsibility* (2004)¹²⁹ reafirma as orientações contidas nos relatórios anteriores, endossando a “norma emergente de que existe uma responsabilidade de proteger”, que pode ser exercida, também, através de uma intervenção militar, mediante autorização do Conselho de Segurança, observando-se, para tanto, determinados critérios de legitimidade¹³⁰ - os mesmos estabelecidos pelos relatórios anteriores.

¹²⁹ Disponível em: <http://www.un.org/secureworld/> Acesso em 18 mar. 2006.

¹³⁰ No relatório, ressalva-se que tais critérios orientadores não levarão sempre à decisão de agir nem garantem, na prática, os melhores resultados sempre. De acordo com o documento, a razão de adotá-las é “rather to maximize the possibility of achieving Security Council consensus around when it is appropriate or not to use coercive action, including armed force; to maximize international support for whatever the Security Council decides; and to maximize the possibility of individual Member States bypassing the Security Council” (§ 206, p. 66-67).

Quanto ao uso da força nas operações de paz, o relatório do *High-level Panel on Threats, Challenges and Change* incorpora tendências recentes no âmbito do Conselho de Segurança. Neste sentido, o documento chama atenção para a confusão produzida pela tendência comum de se referir às operações de manutenção da paz como “*Chapter VI operations*” e às missões de imposição da paz como “*Chapter VII operations*”. De fato, existe, sim, uma distinção entre ações em que o uso robusto da força é um elemento central da missão desde o seu início, casos em que a prática recente tem sido a autorização de uma força multinacional, e operações em que há uma razoável expectativa de que a força talvez não seja necessária em absoluto – por exemplo, as operações de paz tradicionais de monitoramento de cessar-fogos ou aquelas que prestam assistência na implementação de acordos de paz, para o que os “capacetes azuis” continuam sendo a norma.

Entretanto, argumenta-se, a prática normal, hoje, é a de conferir mandatos com base no Cap. VII, da Carta da ONU (1945) tanto para as operações de imposição quanto para as de manutenção da paz, embora isto nem sempre seja bem recebido pelos estados contribuidores de tropas. Esta tendência se reflete nos mandatos das operações de paz multidimensionais, notadamente a partir de 2000. De fato, até maio de 2006, pelo menos seis das nove missões multidimensionais em funcionamento¹³¹ têm em seu mandato uma autorização para o uso da força, com base no Cap. VII, da Carta da ONU (1945), especificamente para proteger indivíduos sob risco ameaça iminente de violência física.

Tal orientação está apoiada no entendimento de que, até os melhores ambientes podem se transformar, quando surgem *spoilers*¹³² dispostos a acabar com o acordo de paz e colocar civis em risco. Assim, é desejável que se tenha total certeza sobre a capacidade da missão responder com a força, se necessário. Por outro lado, mesmo a diferença entre mandatos aprovados com base no Cap. VI, ou no Cap. VII, pode ser exagerada. Com efeito, restam poucas dúvidas de que uma operação de

¹³¹ Estamos nos referindo especificamente às operações multidimensionais voltadas para a resolução de conflitos *intra-estatais*.

¹³² *Spoilers* são aqueles (líderes e grupos) que percebem o processo de paz como uma ameaça ao seu poder, a sua visão de mundo e seus interesses e, através da violência, tentam sabotar os esforços de paz (STEDMAN, 1997). Ver referência indicada para uma discussão sobre o problema dos *spoilers* nos processos de paz.

paz sem mandato impositivo possa usar a força em autodefesa, sendo que esta prerrogativa é amplamente entendida como sendo estendida à defesa da missão.

Por fim, é importante ressaltar que as concepções de segurança humana e de responsabilidade de proteger, sobre as quais se apoiam os documentos aqui examinados abrangem muito mais do que a possibilidade de uma ação militar para a proteção de civis. Mesmo que intervenções deste tipo sejam bem sucedidas, a sua duração é limitada. Portanto, é preciso que se busque garantir que a paz negativa imposta pela ação militar transforme-se em uma paz auto-sustentável, evitando a reincidência da violência e de novas violações de direitos humanos. É sob este aspecto que o papel das operações de paz multidimensionais se faz mais central e extenso, englobando diversas atividades em diferentes campos

5.3. Conclusão

As mudanças no contexto normativo internacional, aliadas às experiências da ONU no campo das operações de paz a partir da década de 1990 foram decisivas na orientação dos rumos tomados pela organização no campo da paz e da segurança internacionais. Os relatórios e estudos produzidos tanto pelo Secretariado da ONU quanto por organismos independentes indicam que uma norma para a intervenção militar com propósitos humanitários encontra-se, hoje, em franco processo de institucionalização. Isto só foi possível pela crescente legitimidade dos direitos humanos no pós Guerra Fria e à sua articulação com a noção de segurança. Diante disto, as operações de paz também tiveram que ser revisadas, a fim de se adaptar às novas demandas.

Neste sentido, enquanto as operações tradicionais normalmente operavam dentro de princípios estritos de neutralidade e não uso da força, exceto em auto-defesa, as crises humanitárias provocadas por conflitos intra-estatais, agora vistas como uma ameaça à paz e à segurança ajudaram a compor um novo quadro de referência normativo para as

operações multidimensionais. Isto inclui a possibilidade do uso da força pelos *peacekeepers*, uma vez em campo, com propósitos limitados (e não para por fim ao conflito), dentre os quais, a proteção de civis ou garantia do fornecimento de assistência humanitária.

Entretanto, as noções de “segurança humana” e de “responsabilidade de proteger” em que está pautada, hoje, a atuação das missões de paz de segunda geração vão muito além de soluções imediatas, como o uso da força para proteção de civis sob ameaça iminente de violência física. Na verdade, estes dois conceitos enfatizam a necessidade de prevenção, ou seja, do desenvolvimento de estratégias capazes de detectar e prevenir potenciais crises que possam levar a graves violações de direitos humanos e de reconstrução de estados pós-conflito, para evitar a incidência de novas crises. Sob este aspecto, as operações de paz multidimensionais desempenham um papel central.

No campo dos direitos humanos, suas atividades envolvem o monitoramento e investigação de violações, o estabelecimento de mecanismos de justiça transitória e a construção ou reforma institucional. Todas estas funções têm o objetivo comum de estabelecer um estado de direito que garanta a sustentabilidade do respeito aos direitos humanos, após o fim da missão. De acordo com Kritz (2001, p. 803), nos últimos anos, as normas internacionais neste campo têm evoluído, no sentido de definir um significado cada vez mais detalhado de estado de direito, fornecendo um mapa bem delineado para aqueles atores engajados em esforços de construção da paz dentro de estados. A articulação destes padrões está intimamente relacionada à convergência entre direitos humanos e democracia, que será discutida no capítulo 6 deste trabalho.

Por hora, é importante saber que o quadro de referência das operações de paz revela o reconhecimento crescente, no âmbito da ONU, acerca da necessidade de desenvolvimento e fortalecimento de instituições domésticas capazes de garantir o respeito aos padrões direitos humanos, já consagrados no direito internacional, inclusive de forma coercitiva, se necessário, no âmbito interno. Associado a isto surge a necessidade de se aprimorar o significado de estado de direito, refletido no crescente aparato da ONU, incluindo convenções, resoluções,

declarações e relatórios com o propósito de elaborar padrões internacionais nesta área (KRITZ, 2001, p. 803).

Finalmente, é relevante acrescentar que as tendências identificadas no quadro de referência das operações de paz são, muitas vezes, contraditas em campo, expondo a tensão entre discurso e prática. Neste sentido, entre os problemas mais comuns atribuídos ao pessoal da ONU nas operações de paz, além da falta de conhecimento das realidades locais, incluindo sistemas legal e administrativo domésticos está, também, a falta de familiaridade com as normas e padrões internacionais de direitos humanos (KATAYANAGI, 2002, p. 260).

O insuficiente treinamento quer pelo pouco tempo disponível para isto, quer por limitações dos fundos destinados a este tipo de atividade, ou pela alta rotatividade do pessoal em campo é, em parte, responsável pelo mau desempenho das operações. Reconhecendo estas deficiências, o Secretariado da ONU tem abordado a questão em seus manuais e relatórios, como já visto neste capítulo. Um memorando de entendimento entre o OHCHR e o DPKO dispõe sobre o treinamento em direitos humanos para todos os componentes das missões. O manual das operações de paz multidimensionais destaca a tendência crescente de se incluir, no componente de direitos humanos, postos dirigidos a especialistas em questões de gênero, direitos da criança, estado de direito, instituições nacionais, sociedade civil, treinamento e outras áreas temáticas relevantes.

Entretanto, o despreparo dos *peacekeepers* continua sendo um problema e, em alguns casos, chega, mesmo, ao desrespeito dos códigos de conduta e à prática de abusos de direitos humanos contra a população que supostamente deveriam proteger. Casos de exploração sexual e abusos praticados por oficiais da ONU já vêm sendo documentados desde início dos anos de 1990, passando pelas operações na Bósnia, em Kosovo, Camboja, Timor Leste e África Ocidental (UN doc. A/59/710).

Mas, a partir de 2004, a questão ganhou enorme visibilidade com a exposição das denúncias de exploração sexual e abusos praticados por um número significativo de oficiais da operação da ONU na República

Democrática do Congo (MONUC). Em resposta a isto, o Secretário-Geral iniciou um processo de revisão das práticas das missões de paz, com vistas a determinar a natureza e extensão do problema e resolvê-lo. Em julho do mesmo ano, Kofi Annan convidou o príncipe Zeid Ra'ad Zeid Al-Hussein, representante permanente da Jordânia¹³³ e ex-oficial civil de operações de paz, para assisti-lo nesta tarefa, preparando um relatório, contendo recomendações, em resposta à solicitação do Comitê sobre operações de paz. Dentre as recomendações está a garantia de treinamento para todas as categorias de pessoal, antes do seu despacho e durante o seu trabalho na missão de paz, a instituição de um programa de alcance da comunidade local que possibilite as supostas vítimas a fazerem denúncias, além de mecanismos profissionais de investigação¹³⁴.

Estes e outros problemas enfrentados pela ONU na condução e operacionalização das operações de paz nos ajudam a compreender não apenas a tensão permanente entre discurso e prática, mas os impactos mútuos destas dimensões na construção de um quadro de referência para as missões ora discutidas:

¹³³ A Jordânia é um dos maiores contribuidores de tropas militares e de policiais para as operações de paz da ONU.

¹³⁴ Informações retiradas do relatório A/59/710, de 24 de março de 2005, *A comprehensive strategy to eliminate future sexual exploitation and abuse in UN peacekeeping operations: report of the Secretary-General's adviser on sexual exploitation and abuse by UN peacekeeping personnel*, H.R.H Prince Zeid Ra'ad Zeid Al-Hussein, Representante Permanente da Jordânia.

Quadro 5. Operações de paz multidimensionais cujos mandatos fazem menção explícita a funções de direitos humanos

OPERACAO	LOCAL	RESOLUCAO	FUNCOES	MENCAO A MULHERES CRIANCAS E OUTROS GRUPOS VULNERAVEIS
ONUSAL	El Salvador	693/1991 e 729/1992	•Monitoramento •Reforma institucional (conforme acordos de paz ¹³⁵)	Não
UNTAC	Camboja	745/1992	•Monitoramento •Desenvolvimento e implementação de um programa educacional em direitos humanos (conforme acordos de paz ¹³⁶)	Não
UNOMIL	Libéria	1020/1995	•Investigar e relatar ao Secretário-Geral sobre violações de direitos humanos e assistir aos grupos de direitos humanos locais, quando apropriado, a levantar contribuições voluntárias para treinamento e suporte logístico	Não
UNMIBH	Bósnia e Herzegovina	1088/1995	•Monitoramento ¹³⁷	Não
UNTAES	Eslovênia Oriental,	1037/1996	•Monitoramento	Não

¹³⁵ As funções da ONUSAL foram especificadas nos acordos de paz. As resoluções do CS contendo o mandato da operação determinavam apenas a “verificação do cumprimento pelas partes dos acordos de paz”.

¹³⁶ A resolução do CS contendo o mandato faz referência direta aos acordos de paz, onde estão definidas as funções de direitos humanos da UNTAC.

¹³⁷ A resolução 1088 do CS deu a UNMIH o mandato para investigar alegações de direitos humanos, pelos policiais de polícia ou outros oficiais de imposição da lei. Paralelamente a isso, o OHCHR manteve uma presença em campo, com funções de promoção e proteção dos direitos humanos.

	Baranja e Sirmium Ocidental		•Cooperar com o Tribunal Internacional para a ex-Iugoslávia, na sua tarefa de investigar e julgar crimes de guerra	
UNOMIG	Georgia	1977/1996	•Implementação de um programa de proteção e promoção dos direitos humanos ¹³⁸	Não
MONUA	Angola	1118/1997	•Contribuir com a promoção de direitos humanos e prevenção de abusos •Ajudar no desenvolvimento da capacidade de instituições nacionais e ONGs no campo de direitos humanos •Investigar adequadamente alegações de abusos e iniciar medidas apropriadas ¹³⁹	Não
UNOMSIL	Serra Leoa	1181/1998	•Relatar sobre	Não

¹³⁸ A resolução 1077 do CS estabeleceu o escritório das Nações Unidas para a proteção e promoção dos direitos humanos, composto por pessoal do OHCHR e da OSCE (Organização para a Segurança e Cooperação na Europa). Tratava-se de um escritório pequeno, que, a princípio, seria independente. Entretanto, devido à falta de contribuições voluntárias para cobrir os seus gastos, o Secretário-Geral recomendou ao Conselho de Segurança, estabelecê-lo como parte da UNOMIG, em cujo orçamento foram incluídos os gastos com o referido escritório. Nestas condições, o escritório, depois de instalado, reportava-se ao Alto Comissário de Direitos Humanos através do chefe da UNOMIG. (ver Relatório do Secretário-Geral, S/1996/507).

¹³⁹ As funções do componente de direitos humanos da MONUA foram especificadas no relatório do Secretário-Geral (S/1997/438). A resolução do CS que estabelece o mandato da operação não especifica estas funções, mas aprova expressamente o plano do Secretário-Geral contido no relatório acima citado.

			violações de direitos humanos e do direito humanitário internacional •Assistir o governo local nos esforços para satisfazer as necessidades de direitos humanos do país	
UNMIK	Kosovo	1244/1999	•Promover os direitos humanos	Não
UNTAES	Timor Leste	1272/1999	•Monitoramento •Construção institucional ¹⁴⁰	Não
MONUC	República Democrática do Congo	1565/2004	•Assistir a promoção e proteção de direitos humanos, investigar violações de direitos humanos para por fim à impunidade	Sim
UNMIL	Libéria	1509/2003	•Contribuir com esforços internacionais para proteger e promover direitos humanos •Assegurar uma presença adequada de direitos humanos, capacidade e	Sim

¹⁴⁰ A resolução 1272 do CS estabeleceu a UNTAE, conferindo-lhe o mandato de administração transitória do território timorense até a sua independência. Devido ao alcance das suas responsabilidades, o mandato é genérico, não especificando explicitamente as funções de direitos humanos. Entretanto, aprova o relatório do Secretário-Geral contendo o plano para o estabelecimento da UNTAET (S/1999/1024). Este prevê a criação, pelo Representante Especial do Secretário-Geral (SRSG) – e chefe da missão – de uma instituição independente de direitos humanos do Timor Leste, incluindo funções de investigação de direitos humanos, provimento de orientação e assistência ao SRSG e as nascentes instituições governamentais e o estabelecimento de programas de estudo e de outros instrumentos de ensino em matéria de direitos humanos.

			<i>expertise</i> dentro da UNMIL para levar adiante a promoção e proteção de direitos humanos, e atividades de monitoramento	
MINUSTAH	Haiti	1542/2004	•Dar suporte ao governo transitório assim como às instituições e grupos haitianos de direitos humanos nos seus esforços para promover e proteger direitos humanos, a fim de garantir a prestação de contas individual para os abusos de direitos humanos e a reparação de vítimas •Monitorar e relatar sobre a situação dos direitos humanos, em cooperação com o Alto Comissário de direitos humanos, incluindo a situação de refugiados retornando ao país e pessoas deslocadas	Sim
ONUB	Burundi	1545/2004	•Assegurar, em estreita cooperação com o OHCHR, a promoção e	Sim

			proteção dos direitos humanos	
UNOCI	Costa do Marfim	1609/2005	•Contribuir para a promoção e proteção dos direitos humanos •Monitorar e ajudar a investigar violações de direitos humanos, com vistas a acabar com a impunidade	Sim
UNMIS	Sudão	1590/2005	•Assegurar uma presença adequada de direitos humanos, capacidade e <i>expertise</i> dentro da UNMIS para levar adiante a promoção, proteção e atividades de monitoramento •Contribuir com esforços internacionais para proteger e promover os direitos humanos, assim como coordenar os esforços internacionais dirigidos à proteção de civis	Sim