

FMLNUNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES
INTERNACIONAIS

ANA CRISTINA PRATES ONG

ONUSAL: UM CASO DE SUCESSO

São Paulo
2015

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES
INTERNACIONAIS

ONUSAL: UM CASO DE SUCESSO

ANA CRISTINA PRATES ONG

Dissertação apresentada ao Programa de
Pós-Graduação em Relações Internacionais
do Instituto de Relações Internacionais da
Universidade de São Paulo, para a obtenção do
título de Mestre em Ciências – Programa de
Pós-Graduação em Relações em Internacionais

Orientador: Prof. Dr. Rafael A. D. Villa.

Versão corrigida/A versão original se encontra disponível na Biblioteca do Instituto de Relações Internacionais e na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da USP, documentos impresso e eletrônico.

AGRADECIMENTOS

À CAPES, pelo apoio financeiro.

Ao Professor Rafael Villa, pelas valiosas orientações e compreensão durante o Mestrado.

À Professora Janina Onuki, pelas primeiras orientações e conselhos.

Aos Professores, funcionários e amigos do Instituto de Relações Internacionais-USP.

À Jussara e Leo. Sem vocês, a realização deste trabalho não seria possível.

À Lis, minha florzinha amada.

RESUMO

ONG, Ana Cristina Prates. **El Salvador: um caso de sucesso**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

Este trabalho tem como objetivo analisar uma operação de manutenção da paz considerada bem sucedida, a *Misión de Observadores de las Naciones Unidas em El Salvador* (ONUSAL). A dissertação será dividida em dois artigos: o Artigo I da dissertação será apresentado como revisão bibliográfica da literatura sobre as Operações de Manutenção da Paz, desde sua criação, incluindo um exame de seus casos notórios; o Artigo II será apresentado como um estudo de caso sobre a atuação da ONUSAL em El Salvador durante a guerra civil. A hipótese que orienta este estudo é que, apesar dos notórios fracassos da década de 90, as PKOs constituem-se como instrumento relevante para a manutenção da paz e segurança internacionais, capaz de criar condições para auxiliar os Estados a reestabelecerem e manterem a paz após um conflito. Segundo nossa análise, a ONUSAL constitui-se como um caso bem sucedido de atuação das Operações de Manutenção da Paz.

Palavras-chave: Operações de Manutenção da Paz, ONU, El Salvador.

ONG, Ana Cristina Prates. **El Salvador: a successful story**. Dissertation (Master in International Relations) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

ABSTRACT

This study has the purpose of analyzing a Peacekeeping Operation regarded as successful, the United Nations Observer Mission in El Salvador (ONUSAL). The dissertation consists of two articles: Article I will be submitted as a literature review of Peacekeeping Operations, since its inception, including an examination of its notorious cases; Article II will be submitted as a case study of ONUSAL's performance in El Salvador during the civil war. The hypothesis guiding this study is that, despite the notorious failures of the 90s, the PKOs are important instruments for the maintenance of international peace and security, capable of setting conditions to assist States in re-establishing and maintaining peace after a conflict. According to our analysis, ONUSAL represents a successful case regarding Peacekeeping Operations.

Keywords: Peacekeeping Operations, United Nations, El Salvador.

LISTA DE SIGLAS

AGNU Assembleia Geral das Nações Unidas
ARENA *Alianza Republicana Nacional*
CSNU Conselho de Segurança das Nações Unidas
DFS *Department of Field Support*
DPKO *Department of Peacekeeping Operations*
EM Estados Membros
EUA Estados Unidos da América
FDR *Frente Democrático Revolucionario*
FMLN *Farabundo Martí para la Liberación Nacional*
FPL *Fuerzas Populares de Liberación*
MINUSAL Missão das Nações Unidas em El Salvador
MP Membros Permanentes
ONU Organização das Nações Unidas
ONUC *United Nations Operation in the Congo*
ONUCA Missão de Observação na América Central
ONUSAL *Misión de Observadores de las Naciones Unidas em El Salvador*
PDC *Partido Demócrata Cristiano*
PKO *Peacekeeping Operation*
POC *Protection of Civilians*
R2P *Responsibility to Protect*
RPF Frente Patriótica de Ruanda
RwP *Responsibility while Protecting*
SGNU Secretário Geral das Nações Unidas
UNAMIR *United Nations Assistance Mission for Rwanda*
UNAMSIL *United Nations Mission in Sierra Leone*
UNEF I *United Nations Emergency Force*
UNIFIL *United Nations Interim Force in Lebanon*
UNIOSIL *United Nations Integrated Office in Sierra Leone*
UNITAF *United Task Force*
UNMOGIP *United Nations Military Observer Group in India and Pakistan*
UNOMOR *United Nations Observer Mission Uganda-Rwanda*
UNOSOM *United Nations Operation in Somalia*
UNPROFOR *United Nations Protection Force*
UNTAC *United Nations Transitional Authority in Cambodia*
UNTAG *United Nations Transition Assistance Group*
UNTSO *United Nations Truce Supervision Organization*
URSS União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

Sumário

APRESENTAÇÃO	1
ARTIGO I – AS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ NA ONU	4
1. INTRODUÇÃO.....	4
2. PEACEKEEPING OPERATIONS: CONTEXTO DE SUA FORMAÇÃO.....	7
3. EVOLUÇÃO DAS PKOS	10
4. REFLEXÕES E PRINCIPAIS REFORMAS.....	23
5. SELETIVIDADE E EFETIVIDADE DAS PKOS	36
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	39
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	42
ARTIGO II – ONUSAL: UM CASO DE SUCESSO.....	47
1. INTRODUÇÃO.....	47
2. GUERRA CIVIL EM EL SALVADOR	49
3. ACORDOS DE PAZ.....	55
4. ONUSAL	60
5. SUCESSOS E LEGADOS ONUSAL.....	67
6. FATORES FAVORÁVEIS À MISSÃO	69
7. EL SALVADOR APÓS A ONUSAL: SUCESSO RELATIVO DA MISSÃO?	76
8. CONSIDERAÇÕES FINAIS	83

APRESENTAÇÃO

De modo amplo, a linha de investigação aqui proposta versa sobre a relevância da Organização das Nações Unidas (ONU) na regulação e limitação de guerras e conflitos armados e sua capacidade de cumprir seu primeiro propósito especificado em sua Carta: a manutenção da paz e segurança internacionais. De modo específico, o objetivo da pesquisa é compreender como e em que medida se dá a ação da ONU, através de suas Peacekeeping Operations (Operações de Manutenção da Paz), em momentos de conflito armado. Isso será feito através do estudo de caso da ONUSAL – Missão de Observação das Nações Unidas em El Salvador (julho 1991 – abril 1995).

A intenção no estudo desse tema é a de fortalecer e contribuir para um debate caro à disciplina de Relações Internacionais, qual seja, o papel das organizações internacionais e suas capacidades e limitações de atuação na configuração da ordem global. Com a consciência de que a pesquisa científica deve, antes de tudo, comprometer-se com as condições da existência humana e sua melhora, justificamos a escolha das “Operações de Manutenção da Paz da ONU” como objeto de pesquisa dada a sua relevância como força global e potencial promotor de mudanças que assegurem a segurança humana e mantenham a paz na ordem global.

Considerando que a ONU constitui-se como organização relevante na manutenção da paz e segurança internacionais, cuja responsabilidade inclui a proteção de civis em momentos de conflito armado, e diante da problemática de intervenções mal sucedidas, o fortalecimento das Operações de Manutenção da Paz da ONU se tornam capital.

Tomando como base o fato das PKOs serem instrumentos importantes para a manutenção da paz e segurança internacionais, capazes de criar condições para auxiliar os Estados a reestabelecerem e manterem a paz após um conflito, esta pesquisa pretende verificar a ação da ONUSAL no sentido de entender por que essa missão é considerada um caso de sucesso, se e como essa experiência pode auxiliar na elaboração de novas operações.

Dito isso, o problema de pesquisa pode ser assim posto: a partir da análise da atuação considerada bem sucedida da ONUSAL durante a guerra civil (1980-1992) que durou uma década em El Salvador, a pesquisa pretende analisar de que forma e em que

medida se deu a atuação da PKO denominada ONUSAL no que se refere ao reestabelecimento e manutenção da paz, com o objetivo de averiguar se houve fatores específicos dessa missão que foram essenciais para seu sucesso.

Tendo em vista que o Instituto de Relações Internacionais prioriza a produção de dissertação na forma de dois artigos, sendo um artigo de revisão bibliográfica e outro artigo resultado de pesquisa original, a divisão da dissertação será feita em duas partes, Artigo I e Artigo II.

O Artigo I será apresentado como revisão bibliográfica da literatura sobre as Operações de Manutenção da Paz, desde sua criação, incluindo um exame de seus casos notórios. O Artigo II será apresentado como um estudo de caso sobre a atuação da ONUSAL em El Salvador durante a guerra civil em El Salvador. Quanto aos procedimentos metodológicos, essa pesquisa caracteriza-se pela modalidade investigativa do estudo de caso único. O estudo de caso consiste no “estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos, de maneira que permita seu amplo e detalhado conhecimento” (Gil, 2002, p. 54)¹.

Ainda que as críticas a essa modalidade de pesquisa argumentem que ela pouco contribui para uma construção teórica, o estudo de caso único pode oferecer testes que permitem apoiar ou refutar teorias consolidadas (Bennett, 2002, pg.37)², o que pode ser extremamente revelador sobre a força de uma teoria ou política (Kacowicz, 2002, pg. 128)³. Utilizaremos a modalidade de pesquisa do estudo de caso “com a preocupação de não analisar o caso em si, como algo à parte, mas o que ele representa dentro do todo e partir daí” (Ventura, 2007)⁴. O caso escolhido, portanto, será usado para analisar o que

¹ GIL, Antonio Carlos. (2002). Como Elaborar Projetos de Pesquisa. São Paulo: Editora Atlas.

² BENNETT, Andrew. (2002). “Case Study Methods: Design, Use, and Comparative Advantages”. In: SPRINZ, Detlef F.; WOLINSKY, Yael (eds). Cases, Numbers, Models: International Relations Research Methods.

³ KACOWICZ, Arie M. (2002). “Case Study Methods in International Security Studies”. In: SPRINZ, Detlef F.; WOLINSKY, Yael (eds). Cases, Numbers, Models: International Relations Research Methods.

⁴ VENTURA, Magda Maria. (2007). “O Estudo de Caso como modalidade de Pesquisa”. Rev. SOCERJ. 2007;20(5):383-386, setembro/outubro.

ele representa dentro da temática mais geral do papel das PKOs em momentos de conflito.

ARTIGO I

AS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ DA ONU

1. INTRODUÇÃO

Guerras ou conflitos armados representam uma interrupção grave na condução pacífica das relações intra-estatais e internacionais. Tragicamente, continuam sendo um evento recorrente dos nossos tempos. O conflito no Afeganistão, o conflito na Síria e a guerra civil no Congo são apenas alguns exemplos de conflitos correntes travados por grupos, seja do governo ou não, que se valem do combate para atingir seus objetivos.

O número de conflitos armados caiu desde o fim da Guerra Fria. De um pico no início dos anos 90, o ano de 2010 foi o que apresentou o menor número de conflitos armados. A tendência de queda foi interrompida em 2011 quando houve um crescimento de 20% nos conflitos. Em 2012 houve nova queda e em 2013 não houve mudança⁵. Apesar do número de conflitos ter se mantido estável, eles se tornaram mais complexos. Hoje envolvem não só as forças armadas de um Estado, mas também uma série de atores não estatais com motivações bem distintas entre si.

Os conflitos também se tornaram mais severos em relação à sorte dos civis; 2014 foi o ano com mais mortes no Afeganistão⁶ e na Síria⁷. Esse aumento na vulnerabilidade de civis é feito muitas vezes de forma deliberada, por meio do deslocamento forçado de populações e da prática do estupro contra mulheres.

Em muitos casos, conflitos armados ocorrem em Estados pobres e frágeis e são motivados por questões étnicas e religiosas, pela busca do poder estatal ou territorial, ou

⁵ Os dados são da UCDP/PRIO (Uppsala Conflict Data Program e Peace Research Institute Oslo) que considera como conflito armado aquele que resulta em pelo menos 25 mortes/ano relacionadas ao combate e como guerra aquele que resulta em pelo menos 1.000 mortes/ano relacionadas ao combate. Dados disponíveis em: <<http://www.pcr.uu.se/research/UCDP/>>. Acesso em: 24/02/2015. Vale ressaltar que os institutos UCDP/PRIO somente consideram como conflito armado aquele no qual pelo menos uma das partes envolvidas seja um Estado/governo.

⁶ *Afghanistan Annual Report 2014 – Protection of Civilian in armed conflict*. Disponível em: <<http://unama.unmissions.org/Portals/UNAMA/human%20rights/2015/2014-Annual-Report-on-Protection-of-Civilians-Final.pdf>>. Acesso: 19/03/2015.

⁷ “Guerra na Síria ‘matou 76 mil em 2014’”. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2015/01/150101_conflito_siria_mortes_rb>. Acesso em: 19/03/2015.

pela dominação de recursos naturais escassos. Nesses Estados, cujas estruturas e instituições são fracas e que pouco conseguem fazer pela população em situações de risco, a insegurança dos civis é agravada.

Em um sistema anárquico, sem a presença de um poder central para ditar e manter a ordem, quais seriam os instrumentos disponíveis à comunidade internacional⁸ para lidar com conflitos e, mais importante, quais seriam os meios disponíveis para a proteção de civis durante esses conflitos? A Organização das Nações Unidas, por meio de suas Operações de Manutenção da Paz (*Peacekeeping Operations*), constitui-se como instrumento de extrema relevância na regulação dos Estados e seus atores em relação à insegurança internacional, ameaças, conflitos armados e também à proteção de civis.

A “**Manutenção da Paz**”, segundo a ONU, é uma técnica que visa preservar a paz, mesmo frágil, em locais onde o conflito cessou, e dar suporte na implementação de acordos entre as partes. Essas operações fazem parte de uma ação mais ampla empreendida pela ONU e outros atores internacionais com o objetivo de manter a paz e segurança internacionais no mundo.

As PKOs surgiram do esforço da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) para resolver a crise no Canal de Suez em 1956. Dada a paralisia dos Membros Permanentes (MP) do Conselho de Segurança da ONU (CSNU) para resolver a crise, a AGNU solicitou ao então SGNU Dag Hammarskjöld que estabelecesse uma força internacional para supervisionar o cessar fogo entre as partes do conflito, Egito e Israel, a UNEF I (*United Nations Emergency Force*). Com base nos vários debates sobre o tema na AGNU, o SGNU, juntamente com o primeiro ministro canadense Lester Pearson, desenvolveram os princípios centrais das PKOs.

Ainda que historicamente as PKOs tenham surgido em 1956, o desenvolvimento desse instrumento não aconteceu em um “vácuo normativo”, mas sim foi fruto da

⁸ A ideia de comunidade internacional é controversa pois dá a ideia de que existe uma comunidade internacional homogênea. Para o propósito deste trabalho, será adotada uma definição de comunidade internacional como sendo aquela que compartilha valores (neste caso, valores humanitários) e que, portanto, tem uma mutualidade de direitos, deveres e obrigações entre seus membros (Buzan *et al.*, 2005, p.33). Apesar dessa definição ser bem restrita, ela serve ao propósito de incluir na análise os atores que se mostram preocupados com a questão da segurança humana, tais como governos signatários de leis humanitárias, Organizações Internacionais, organizações de Sociedade Civil, representantes da mídia, entre outros.

cooperação dos EM e do SGNU com o objetivo de resolver uma questão urgente de paz e segurança internacionais para evitar a escalada de um conflito em plena Guerra Fria. As PKOs surgiram como uma extensão da prática já estabelecida de mediação da ONU (Daase, 2004, p.231) e evoluíram a partir dos erros e acertos de cada operação (p.234).

A UNEF I inaugurou as PKOs como uma convenção:

UNEF marks the point where actors realized that this particular form of cooperation embodied the most promising way of dealing with peripheral conflicts under conditions of great-power conflict; it thus marks the emergence of Peacekeeping as a convention (Daase, 2004, p.240).

De convenções, as PKOs se tornaram uma das principais instituições⁹ para assuntos de paz e segurança internacionais.

Além das Operações de **Manutenção** da Paz (*Peacekeeping Operations* - PKOs¹⁰), Operações de Paz¹¹ envolvem a Prevenção e Mediação de Conflitos por meios diplomáticos, as Operações de Estabelecimento da Paz (*Peacemaking*), as Operações de Imposição da Paz (*Peace Enforcement*) e a Operações de Consolidação da Paz (*Peacebuilding*)¹².

Antes de tratar mais especificamente das PKOs, vale esclarecer a diferença crucial que existe entre essas atividades. Não há uma fronteira bem definida em relação a essas

⁹ Christopher Daase argumenta que as PKOs surgiram como instituições espontâneas desenvolvidas muito mais pela “mão invisível” da evolução institucional do que de forma deliberada (2004, p.231).

¹⁰ Neste trabalho, as *Peacekeeping Operations* serão referidas como **PKOs, Operações de Manutenção da Paz ou Operações**. Os componentes de tais operações como um todo, sejam militares, policiais ou civis serão referidos como **agentes**.

¹¹ O termo *Peace Operations* se refere ao conjunto de atividades que a ONU empreende para manter a paz e segurança internacionais. A ONU, em seus documentos, utiliza tanto Operações de Paz quanto Atividades de Paz e Segurança para se referir às diversas categorias de ações empreendidas pela organização. *Peacekeeping* seria uma dessas atividades. Segundo o Relatório Brahimi de 2000, “*United Nations peace operations entail three principal activities: conflict prevention and peacemaking; peacekeeping; and peace-building*” (§10). Segundo Kenkel, Operações de Paz seria o termo mais adequado para se referir globalmente às várias atividades de paz e segurança da ONU (2013, p.122). Há autores, no entanto, que usam esses termos de maneira intercambiável. Diehl; Balas (2014) utilizam o termo *Peace Operation* ao invés de *Peacekeeping* para se referir a esse tipo de operação (Nota 1, Capítulo 1). Blocq (2006) define em seu artigo qualquer Operação de Paz da ONU como *Peacekeeping*, com exceção das operações puras de *Peace Enforcement* (Nota 1).

¹² Utilizaremos os termos em inglês neste trabalho.

várias medidas empreendidas pelas Nações Unidas, elas não acontecem de maneira linear e a ação não se limita ao emprego de apenas um tipo de atividade:

- Prevenção e mediação de conflitos envolve medidas diplomáticas para evitar a escalada do conflito entre Estados e em conflitos internos.

- *Peacemaking* envolve medidas de diplomacia e mediação para lidar com conflitos em curso a fim de trazer as partes para a mesa de negociação.

- *Peace enforcement* envolve medidas coercitivas, o que inclui o uso de força militar explicitamente autorizado pelo CSNU.

- *Peacekeeping* envolve medidas de implementação de cessar fogo e de acordos de paz.

- *Peacebuilding* envolve medidas de capacitação dos agentes nacionais para mais bem gerenciar o fim do conflito de modo a evitar sua emergência.

(ONU, 2008, p.17)

2. PEACEKEEPING OPERATIONS: CONTEXTO DE SUA FORMAÇÃO

De acordo com o Artigo 2º, §4 da Carta das Nações Unidas,

Todos os membros deverão evitar em suas relações internacionais a ameaça ou o uso da força contra a integridade territorial ou a independência política de qualquer Estado, ou qualquer outra ação incompatível com os propósitos das Nações Unidas.

Caso o uso da força seja empregado por uma parte contra outra, o Capítulo VI da Carta estabelece medidas pacíficas de solução de controvérsia. Não havendo êxito por meio da negociação, inquérito, mediação, conciliação, arbitragem, solução judicial, recurso a entidades, acordos regionais, ou outro meio pacífico à escolha das partes, como especifica o Artigo 33, §2 do referido capítulo, o Capítulo VII, em especial os Artigos 41 e 42, estabelece outras ações mais coercitivas (o que pode incluir o uso da força) relativas a ameaças ou rupturas à paz e atos de agressão:

O Conselho de Segurança decidirá sobre as medidas que, sem envolver o emprego de forças armadas, deverão ser tomadas para tornar efetivas suas decisões e poderá convidar os Membros das Nações Unidas a aplicarem tais medidas. Estas poderão incluir a interrupção completa ou parcial das relações

econômicas, dos meios de comunicação ferroviários, marítimos, aéreos, postais, telegráficos, radiofônicos, ou de outra qualquer espécie e o rompimento das relações diplomáticas. (Artigo 41)

No caso de o Conselho de Segurança considerar que as medidas previstas no Artigo 41 seriam ou demonstraram que são inadequadas, poderá levar a efeito, por meio de forças aéreas, navais ou terrestres, a ação que julgar necessária para manter ou restabelecer a paz e a segurança internacional. Tal ação poderá compreender demonstrações, bloqueios e outras operações, por parte das forças aéreas, navais ou terrestres dos Membros das Nações Unidas. (Artigo 42)

Sendo assim, diante do uso da força por uma parte (estatal ou não estatal), a Carta das Nações Unidas prevê dois tipos de solução: diplomática e não diplomática.

Numa zona intermediária entre soluções diplomáticas e não diplomáticas, está o trabalho das Operações de Manutenção da Paz. Ainda que não haja um Artigo específico na Carta das Nações Unidas sobre essas operações, as atividades das PKOs são comumente vinculadas a um hipotético “Capítulo VI e meio”¹³ pois suas atribuições ficam entre os métodos tradicionais de resolução de conflito de maneira pacífica - Capítulo VI, e métodos mais coercitivos - Capítulo VII. O fato das PKOs não estarem definidas na Carta pode ser considerado uma vantagem, pois permite que operações sejam estabelecidas de maneira mais flexível, de acordo com cada conflito (Sitkowski, 2006, p.13).

As Operações de Paz tiveram início em maio de 1948 com o envio de observadores militares ao Oriente Médio em uma operação de monitoramento do armistício entre Israel e Palestina (*United Nations Truce Supervision Organization* - UNTSO). As duas primeiras operações da ONU, a referida UNTSO e a UNMOGIP (*United Nations Military Observer Group in India and Pakistan*), enviada em janeiro de 1949, serviram de base para a criação das PKOs (Annan, 2013, p. 54).

Essas duas operações de observação não se constituem como PKOs de fato pois contaram com um número reduzido de observadores militares desarmados, suas atividades se limitavam a responder reclamações das partes e, no caso da UNMOGIP, a auxiliar as autoridades locais a manter a ordem. Essas atribuições não foram suficientes para manter a paz nos locais de operação. Isso fez com que a ONU, em face dos

¹³ Expressão cunhada pelo segundo SGNU, Dag Hammarskjöld.

conflitos que seguirem, procurasse uma nova maneira de lidar com as ameaças à paz e segurança no mundo (Diehl, 2014).

Foi a partir de 1956, com as instabilidades no Canal de Suez entre Egito e Israel, que as PKOs tomaram forma. A UNEF I (*United Nations Emergency Force*), estabelecida em novembro de 1956 para conter a crise no território egípcio é considerada a primeira Operação de Manutenção da Paz de fato. Até aquele momento, a ONU não contava com nenhum recurso para utilização de forças armadas e imparciais para estabilizar zonas de conflito (Bildt, 2011, p.6).

Essa PKO foi criada sob a supervisão do então SGNU, Dag Hammarskjöld, sendo ele e o primeiro ministro canadense Lester Pearson os responsáveis por conceber os princípios das Operações de Manutenção da Paz: presença de forças imparciais da ONU para monitorar o cessar fogo, uso mínimo da força e somente de forma defensiva, consentimento das partes e criação de uma zona tampão para manter as partes do conflito separadas (Doyle; Sambanis, 2006, p.12). Em plena Guerra Fria, a preocupação do SGNU era conter conflitos locais para que não ganhassem dimensões internacionais e se transformassem em confrontos nucleares entre as duas superpotências, EUA e URSS (Annan, 2013, p.54).

De certa forma, as PKOs surgiram da paralisia do CSNU em cumprir sua responsabilidade na manutenção da paz e segurança internacionais durante a Guerra Fria. A divergência existente entre os MP resultou em mais de 270 vetos entre 1945 e 1990 (ONU, 1992b, §14). Foi esse desacordo entre os MP, especificamente o veto da França e Reino Unido, que impediu a autorização de uma operação para lidar com a crise no Suez.

Na ausência de consenso no CSNU, a UNEF I foi autorizada pela Assembleia Geral, que solicitou ao então Secretário Geral, Dag Hammarskjöld, que concebesse uma Força Internacional da ONU para supervisionar o cessar fogo entre Egito e Israel depois de o mesmo ser acordado (Weiss et al, 2010, p. 32). Isso foi possível graças à Resolução 377 de 1950, a *Uniting for Peace*¹⁴, que permitia à AGNU debater e lidar com assuntos de

¹⁴ A resolução 377 da Assembleia Geral, de 3 de novembro de 1950 estipula que “*if the Security Council, because of lack of unanimity of the permanent members, fails to exercise its primary responsibility for the maintenance of international peace and security in any case where there appears to*

manutenção da paz e segurança quando o CSNU estivesse paralisado por vetos dos seus MP (Zaum, 2008, p.155). Foram esses debates na Assembleia Geral que permitiram o desenvolvimento dos princípios centrais das PKOs (Idem, p. 156).

3. EVOLUÇÃO DAS PKOS

De 1956, com o envio da UNEF I, até 1978, com o envio da UNIFIL (*United Nations Interim Force in Lebanon*), 10 PKOs foram autorizadas. Essas operações possuíam algumas características em comum e, por isso, são comumente chamadas de *Traditional Peacekeeping* (Diehl;Balas, 2014; Bellamy et al., 2010, p.173; Goulding, 1993, p.457) ou *First Generation Peacekeeping* (Doyle; Sambanis, 2006, p.12).

Esse tipo de PKO possui mandatos que operam de acordo com o capítulo VI da carta da ONU e tem como base de sua atuação o consentimento das partes¹⁵, a imparcialidade¹⁶ e o uso de força militar de forma apenas defensiva¹⁷. O consentimento do país onde o conflito ocorre significa respeito à soberania; imparcialidade transmite credibilidade à operação e o não uso da força ou uso apenas de forma defensiva reflete uma presença da ONU para prestar assistência e não para fazer parte do combate (Kenkel, 2013, p.126).

Essas operações foram enviadas em sua maioria para conflitos interestatais. O objetivo era limitar o combate violento por meio do envio de tropas para atuarem em

be a threat to the peace, breach of the peace, or act of aggression, the General Assembly shall consider the matter immediately with a view to making appropriate recommendations to Members for collective measures, including in the case of a breach of the peace or act of aggression the use of armed force when necessary, to maintain or restore international peace and security"(seção A, §1).

¹⁵ Interessante notar que o pilar “consentimento das partes” foi considerado de extrema importância na primeira PKO, UNEF I. Assim que o governo egípcio retirou seu consentimento para a permanência da UNEF em seu território, a ONU retirou suas tropas. Evitava-se assim criar um precedente que poderia atrapalhar a decisão de outros Estados de aceitar uma PKO em seu território. Histórico da UNEF I disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unef1backgr2.html>>. Acesso em 06/02/2015.

¹⁶ Doyle; Sambanis também incluem o princípio da neutralidade se referindo a nacionalidade dos soldados que compunham as tropas da ONU. Esse princípio evitava o envio de tropas provenientes dos MP que pudessem ter interesses específicos (2006, p.12).

¹⁷ Na avaliação de Brian Urquhart (ex Secretário Geral Adjunto para Assuntos Políticos da ONU), as características adicionais que definem uma PKO são: apoio contínuo do CS, um mandato claro e praticável, a cooperação dos Estados Membros contribuintes no fornecimento de tropas militares e o comprometimento dos Estados Membros na disponibilização do aporte financeiro necessário para viabilizar a operação (in Weiss et al., 2010, p. 37).

zonas neutras que separassem os combatentes após o cessar fogo e também para criarem as condições para que as partes pudessem resolver suas diferenças (Diehl; Balas, 2014).

No período em que as PKOs tradicionais eram a norma de funcionamento, a *United Nations Operation in the Congo* (ONUC), 1960 a 1964, representou uma importante exceção que trouxe consequências significativas para o futuro das PKOs. A imparcialidade e, especialmente, uso da força de forma defensiva, característica das PKOs tradicionais, foram postos em xeque nessa operação.

O processo de independência do Congo resultou em um conflito internacional, já que a Bélgica interveio em sua ex-colônia com o objetivo de restaurar a ordem e proteger os cidadãos belgas, e também em um conflito doméstico, causado pela secessão do sul do Congo (Weiss et al., 2010, p. 33). A ONU foi solicitada a intervir pelo Presidente e pelo Primeiro Ministro do Congo. O mandato inicial estabelecia a supervisão da retirada das tropas belgas e assistência militar e técnica para reestabelecer a ordem (ONU, Resolução 143, 1960, S/4387).

Diferentemente de outras operações, as tropas da ONUC foram enviadas para um conflito em andamento. Após o combate se espalhar para além da área sob a supervisão da ONUC, o CSNU autorizou uma ação mais robusta, incluindo o uso de força militar de forma ofensiva para conter o conflito (ONU, Resolução 169, 1961, S/5002).

A ONUC foi considerada uma exceção à era das PKOs tradicionais já que a operação foi estabelecida em meio a um conflito em andamento, o contingente militar foi o maior até então estabelecido (20,000 em seu máximo) e seu mandato incluía funções que iam além daquelas associadas ao monitoramento do cessar fogo, como o uso de força ofensiva (Diehl, 2014). A ONUC teve características mais de uma operação de *Peace enforcement* do que de *Peacekeeping* (Bellamy et al., 2010, p. 87). O princípio da imparcialidade também não foi mantido uma vez que as tropas da ONU acabaram se tornando uma força em defesa do governo central, ainda que essa função não tenha sido especificamente autorizada no mandato do CSNU (Weiss et al., 2010, p. 34).

Após o período das PKOs tradicionais, seguiu-se uma década sem nenhuma operação, entre 1978 até o início de 1988. A última PKO dessa era foi a UNIFIL em

1978. Esse período foi caracterizado pela irrelevância da ONU no ocidente e uma divisão grande entre as duas superpotências. Alguns problemas apresentados com várias PKOs autorizadas até então (déficit financeiro e falta de consentimentos das partes beligerantes), especialmente a ONUC, tornaram as operações uma opção fraca de diplomacia preventiva e fortaleceram a percepção de que, para uma PKO ser exitosa, seria necessário que as três condições das PKOs tradicionais fossem atendidas (Bellamy et al., 2010, p. 88).

Com o fim da Guerra Fria e da bipolaridade entre EUA e URSS, o CSNU se tornou mais eficiente – sem os frequentes vetos dos MP que marcaram o período anterior – e as operações de paz adquiriram novo ânimo. Ainda que algumas dessas PKOs pudessem apresentar características das operações tradicionais, as PKOs se tornaram multidimensionais, de segunda geração (Doyle; Sambanis) ou *Wider Peacekeeping* (Bellamy et al., 2010), e passaram a envolver atividades mais diversificadas.

A ONU passou a se envolver mais em conflitos que requeriam a execução de uma série de atividades civis. Isso resultou na inclusão de componentes civis trabalhando com agentes militares para executar essas novas funções. Diante dessa mudança, foi necessário negociar parcial ou integralmente acordos complexos de paz em vários conflitos internos. O objetivo era expandir as capacidades locais e orientar uma transformação institucional (Doyle; Sambanis, 2006, p.15).

Nas PKOS multidimensionais, a implementação dos acordos de paz busca resolver as raízes do conflito (Doyle; Sambanis, 2006, p.15). As atividades relacionadas a esse objetivo incluem desmobilização de combatentes; destruição de armamentos; formação e treinamento de novas forças armadas; monitoramento das forças policiais existentes e formação de novas forças; supervisão de atividades administrativas; observação, supervisão e condução de processos eleitorais; execução de campanhas informativas para explicar à população o acordo de paz, as novas oportunidades e o papel da ONU (Goulding, 1993, p. 457).

Bellamy et al. apontam para uma tipificação distinta para as PKOs que surgiram nesse período: Operações de Apoio à Transições (*Assisting Transition Operations*), sendo a ONUSAL (*United Nations Observer Mission in El Salvador*) uma dessas

operações¹⁸. Esse tipo de PKO auxilia o Estado em conflito a fazer a transição para uma paz estável e autossustentável. Após o cessar fogo ser acordado entre as partes, a ONU envia a PKO com o objetivo de facilitar a implementação do processo político já acordado e permanece no Estado até que haja reconhecimento formal da formação de um novo Estado ou até que ocorram eleições livres e justas, observadas pela PKO (2010, p.232).

Essa mudança na natureza das operações acompanhou a mudança na natureza dos conflitos, que passaram do tradicional conflito entre forças armadas de Estados para conflitos intra-estatais nas quais não há uma clara distinção entre combatentes e não combatentes e onde a população civil é a mais vulnerável.

A esses conflitos, normalmente identificados como guerras civis ou conflitos de baixa intensidade, Mary Kaldor dá o nome de novas guerras: um novo tipo de violência organizada que se desenvolveu nas últimas décadas do século XX. Apesar dessa denominação, as novas guerras seriam uma mistura de guerra tradicional (violência entre Estados ou grupos políticos organizados com motivações políticas), crime organizado (violência praticada por grupos organizados com motivações privadas, tais como financeiras) e violações graves aos direitos humanos (violência praticada pelos Estados ou grupos organizados contra o indivíduo). (Kaldor, 2012, p. 2).

De acordo com Bellamy et al. (2010), as PKOs sofreram três importantes mudanças entre 1988 e 1993: transformação quantitativa com o grande aumento de operações autorizadas e de Estados Membros (EM) dispostos a contribuir com tropas; transformação normativa com a preocupação de se incluir no mandato das operações o respeito aos direitos humanos; transformação qualitativa com a inclusão de novas tarefas aos mandatos tais como proteção da prestação de ajuda humanitária, programas de *state-building*, *peacemaking* e elementos de *peace enforcement* (p.93).

Do fim da Guerra Fria até início da década de 90, o CSNU autorizou um número significativo de operações multidimensionais que, em geral, tiveram seus mandatos concluídos com êxito, sendo a ONUSAL uma dessas operações. A percepção então era

¹⁸ Outras operações semelhantes são UNTAG na Namíbia, UNTAC no Camboja, UNIOSIL em Serra Leoa.

de que as Nações Unidas tinham muita credibilidade e que havia uma “facilidade” do CSNU para estabelecer PKOs.

As Operações de Manutenção da Paz da ONU tornavam-se a ferramenta de preferência da sociedade internacional para resolução de conflitos (Bellamy et al., 2010, p.100). O fim da Guerra Fria, o triunfo do liberalismo e aceleração da globalização levaram governos e a ONU a acreditar que essas Operações poderiam recuperar sociedades destruídas pela guerra através da proteção dos direitos humanos, promoção da democracia e da paz (idem, p.119).

Esse novo ânimo da ONU, baseado nas experiências de sucesso das PKOs no período que seguiu à Guerra Fria, fez com que as expectativas em relação às PKOs aumentassem e muitas Operações fossem autorizadas para lugares onde as condições para uma execução exitosa do mandato não existiam. Diferentemente da época da Guerra Fria em que os vetos dos MP impediam que PKOs fossem autorizadas, *“the problem [at that time was] often not to persuade the Security Council to set up a Peacekeeping operation, but to dissuade it from rushing into doing so when the conditions for success [did] not yet exist”* (Goulding, 1993, p. 464).

A falta de critérios mais rigorosos na autorização das PKOs, assim como diminuição na contribuição de tropas e de aporte financeiro por parte dos EM fez com que as Operações não correspondessem às reais necessidades de cada zona de conflito, o que diminuía suas chances de sucesso. Três fracassos são significativos na década de 90: Somália, Ruanda e Bósnia. As lições aprendidas com os erros nessas Operações serviram de base para uma nova mudança na natureza das PKOs.

Nesses conflitos, as PKOs não conseguiram fazer com que as partes aderissem aos acordos de paz. Além disso, essas Operações não contaram com recursos suficientes e apoio político e, como resultado, não conseguiram impedir a violação massiva dos direitos humanos contra civis. Isso porque algumas Operações foram estabelecidas em conflitos ainda em andamento, nos quais a paz, que deveria ser mantida por essas Operações, ainda não tinha sido acordada. Especificamente na Somália e na Bósnia, as condições do conflito mudaram rapidamente, os mandatos foram expandidos para

contemplar os novos desafios, mas não houve equivalência em recursos materiais ou orientação da Operação (Bellamy et al., 2010, p. 100).

A guerra civil na Somália foi iniciada em janeiro de 1991, após a queda do presidente Siad Barre, entre apoiadores do presidente interino Ali Mahdi Mohamed, e apoiadores do presidente do Congresso Nacional, general Mohamed Farrah Aidid. É estimado que a guerra tenha resultado em 300 mil mortes, 1 milhão de refugiados e quase 5 milhões de somalianos ameaçados por desnutrição grave (a escassez de alimentos foi causada por uma seca e agravada pela guerra civil), sendo que 1.5 milhão estavam em risco de vida iminente¹⁹.

A UNOSOM (*United Nations Operation in Somalia*) foi estabelecida em abril de 1992 em resposta ao conflito. O mandato previa o monitoramento do cessar fogo previamente acordado pelas partes do conflito, a proteção da entrega de ajuda humanitária, sobretudo alimentos, e os esforços políticos para terminar a guerra e promover o processo de reconciliação (ONU, Resolução 751, 1992, S/RES/751).

Os esforços humanitários foram atrapalhados pela continuação da guerra. Diante desse quadro, em dezembro de 1992, uma operação multilateral (UNITAF – *United Task Force*) foi criada composta por 24 países e liderada pelos EUA, sob os auspícios da ONU, para garantir a entrega de ajuda humanitária à população castigada pelo conflito. O novo mandato foi autorizado de acordo com o Capítulo VII da Carta da ONU e previa o uso de todos os meios necessários para estabelecer um ambiente seguro para a entrega de ajuda humanitária (ONU, Resolução 794, 1992, S/RES/794).

No início, a UNITAF trabalhou em conjunto com a UNOSOM I e, após a UNITAF ter obtido êxito na entrega de ajuda humanitária às áreas mais necessitadas, as tarefas foram transferidas dos EUA para as Nações Unidas em uma nova operação, a UNOSOM II. Dado que os conflitos não cessaram e seguindo a recomendação do então Secretário Geral, Boutros-Ghali²⁰, essa nova PKO foi autorizada a agir de acordo com o Capítulo VII da Carta da ONU, da mesma maneira que a operação anterior (Annan,

¹⁹ Histórico das PKOs na Somália disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unosomi.htm>>. Acesso em 06/02/2015.

²⁰ SGNU entre janeiro de 1992 e dezembro de 1996.

2013, p.66). O uso da força foi autorizado para desarmar os *warlords* e garantir a ajuda humanitária.

A Operação anterior, UNITAF, também conhecida como Operação *Restore Hope*, contava com um contingente grande de soldados, especialmente norte-americanos, e também com amplos recursos para prestar ajuda humanitária aos somalianos. Os EUA, no entanto, não queriam se envolver em atividades que exigissem sua permanência por muito tempo no país. O mandato da UNOSOM II foi expandido para incluir também atividades de *state-building*, mas não contava com os amplos recursos da UNITAF (Doyle; Sambanis, 2006, p. 149).

Apesar de todos os esforços para a paz, as partes do conflito desrespeitaram o cessar fogo. Em junho de 1993, 24 soldados paquistaneses da UNOSOM II foram mortos. Em 3 de outubro os EUA lançaram a *Quick Reaction Force* em apoio à UNOSOM e com o objetivo específico de prender o General Aidid. 18 soldados norte-americanos foram mortos nessa incursão.

A falta de comprometimento das partes do conflito, restrições no orçamento e retiradas de tropas, especialmente as americanas, prejudicaram a Operação. Em março de 1995, após 3 anos de esforços e com um total de 157 agentes da Operação de Manutenção da Paz mortos, a UNOSOM encerrou suas atividades, ainda em meio a guerra civil, sem que a paz fosse alcançada²¹.

Em termos de ajuda humanitária, a UNOSOM e UNITAF tiveram êxito: em meados de 1993, a fome não era mais um problema nas áreas atendidas pela Operação, 70 mil refugiados retornaram à Somália e 5 mil policiais somalianos foram recrutados pela Operação para executar funções básicas de policiamento (Doyle; Sambanis, 2006, p. 151-152). No entanto, muitas são as críticas à Operação em relação à manutenção da paz.

Segundo Doyle; Sambanis, uma situação humanitária grave, com uma guerra civil, em um país falido, não pode ser resolvido com uma operação militar sem que depois haja uma operação de consolidação de uma paz sustentável. Os mandatos da UNOSOM

²¹ Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unosom2backgr1.html>>. Acesso em: 06/02/2015.

I e UNITAF não contemplavam uma ação que pudesse garantir a paz. Além disso, os recursos disponíveis à UNOSOM II não corresponderam ao mandato extenso da Operação. Houve sucesso na entrega de alimentos para combater a fome no país, mas isso não foi suficiente para reestabelecer a paz. Para que isso acontecesse, seriam necessários recursos e capacidades que a comunidade internacional não dispunha (2006, p. 160-161).

Os autores Weiss et al (2010) apontam para a participação dos EUA como uma das causas de fracasso da operação, participação essa caracterizada pelo esforços obsessivos para prender o General Aidid (quando esses esforços e recursos poderiam ter sido usados para outros objetivos), pela falta de empenho para conduzir o desarmamento e para promover a reconstrução da nação (p.69).

Houve também o problema organizacional da operação: não se coletou informação adequadamente e não se disseminou a informação para informar a população sobre o trabalho da PKO. Isso causou uma percepção distorcida de que a ONU planejava invadir o país. A ONU, aos olhos dos somalianos, se transformou em mais uma parte no conflito. Houve também problemas de coordenação entre as várias operações da ONU e entre a ONU e outros atores internacionais na Somália (Howard, 2008, p.27-28).

A imparcialidade empregada frente aos *warlords* com o objetivo de conferir legitimidade à operação e a relutância no uso da força resultaram em consequências trágicas em relação à proteção de civis (Betts, 2001, p. 285-294, *apud* De Melo, 2007, p. 205).

Enquanto a ONU envidava seus esforços para levar ajuda humanitária ao povo da Somália e tentava reestabelecer a paz naquele país, Ruanda sofria com uma dura guerra civil. Em junho de 1993, diante do conflito entre as Forças Armadas do Governo de Ruanda, de etnia Hutu, e a Frente Patriótica de Ruanda (RPF), de etnia Tutsi, as Nações Unidas estabeleceram uma missão de Observação (UNOMOR – *United Nations Observer Mission Uganda-Rwanda*) na fronteira da Uganda e Ruanda. O pedido por intervenção foi feito pelos governos de Ruanda e Uganda para evitar que a RPF usasse a fronteira para uso militar, uma vez que o primeiro ataque ao governo hutu partira dessa região.

Em outubro de 1993, após acordo de paz entre as partes assinado em agosto de 1993, o CSNU estabeleceu uma nova Operação, UNAMIR (*United Nations Assistance Mission for Rwanda*), para auxiliar as partes na transição do conflito para a paz.

De antemão, esse conflito se diferenciava do da Somália: enquanto que neste país a PKO foi estabelecida sem que houvesse acordo de paz, somente de cessar fogo, em Ruanda a UNAMIR fazia parte do Acordo de Paz de Arusha, sendo estabelecida para manter a paz já acordada pelas partes. Além disso, a PKO permaneceria ativa enquanto houvesse cumprimento do acordo pelas partes; qualquer violação resultaria no fim da PKO evitando assim um envolvimento “nas malhas de uma guerra civil”, como na Somália²² (Annan, 2013, p. 75).

Apesar da aparente segurança em que a UNAMIR trabalhava, em abril de 1994, os presidentes de Ruanda e do Burundi foram mortos em um acidente de avião ao retornarem de discussões pela paz na Tanzânia. Isso reacendeu os conflitos e causou uma onda de assassinatos políticos e étnicos. O mandato da UNAMIR foi ajustado para que a operação passasse a atuar como intermediário entre as partes do conflito e passasse a proteger civis que buscassem refúgio com a UNAMIR. Um governo interino foi formado, mas não conseguiu impedir o genocídio de 800 mil pessoas e o deslocamento de 3 milhões (Doyle; Sambanis, 2006, p.285, 293).

Em um primeiro momento, o CSNU não autorizou aumento de contingente e de recursos e tampouco autorizou a Operação a deter o massacre de civis. Na verdade, o CSNU reduziu o número de soldados²³. Havia uma grande relutância do CSNU e da comunidade internacional em agir. A tentativa era evitar as complicações e baixas

²² A experiência desastrosa na Somália fez com o CS tivesse mais cautela na PKO em Ruanda. Os EUA, por exemplo, tomaram a decisão de só participar de novas Operações se certos critérios fossem atendidos. Isso fez com que não participassem da Operação seguinte, em Ruanda, justamente a que mais precisou de reforços. Além disso, os EUA insistiram para que a operação fosse pequena e de baixo custo (Bellamy; Williams, 2010, p.108).

²³ Essa redução foi baseada no relatório especial do SGNU sobre a situação em Ruanda (S/1994/470, 20 de abril de 1994). Nele, o SG propõe algumas alternativas de ação para o CS. A Alternativa I propõe aumento do contingente e expansão do mandato para autorizar uso de meios coercitivos com objetivo de forçar as partes a um cessar fogo; Alternativa II, escolhida pelo Conselho de Segurança, propõe que um pequeno grupo liderado pelo *Force Commander* permanecesse para servir de intermediário entre as partes para tentar um acordo de cessar fogo. Nesse cenário, o SG aponta que seria necessário o apoio de um batalhão de mais ou menos 270 para fornecer segurança. Alternativa III seria conduzir a retirada total da UNAMIR.

sofridas na operação da Somália. Segundo Kofi Annan, “Qualquer atrito de pequena monta, com poucas baixas, teria acarretado uma retirada ordenada pelo CSNU e o fim de outras missões, possivelmente desencadeando a desarticulação de todo processo de paz” (Annan, 2013, p. 78).

No entanto, diante do aumento de mortes, o CSNU não teve opção a não ser expandir o mandato por meio da Resolução 918 (17 de maio de 1994, S/RES/918), que incluía o aumento do número de soldados para 5.500, proteção de refugiados, deslocados e civis em risco por meio do estabelecimento de áreas de segurança e proteção à distribuição de ajuda humanitária (alimentos). Apesar da autorização de aumento do contingente, esse número não foi alcançado dada a dificuldade em obter contribuições dos MP e EM da ONU (Annan, 2013, p. 84; Howard, 2008, p.34).

Em julho de 1994, as forças da RPF passaram a controlar Ruanda garantindo à UNAMIR que respeitariam os acordos de paz de 1993 e cooperariam com o retorno dos refugiados. Em março de 1996, a UNAMIR encerrou suas atividades em Ruanda a pedido do governo deste país, que considerava que as atividades da operação não atendiam às suas prioridades.

Em relação às falhas da operação, Doyle; Sambanis (2006) apontam para a falta de clareza na interpretação dos mandatos, o que resultou em dúvida no curso de ação a ser seguida pela operação (p.294). Eles apontam também para a ineficiência do mandato:

UNAMIR's mandate did not reflect the actual challenge of assisting a peaceful transition in Rwanda, mostly because the planners did not have confidence the Security Council would authorize the resources that were required for a more effective missions (p.296).

Kofi Annan²⁴ aponta para falta de vontade política do CSNU (somente a França tinha interesse), falta de recurso físico e humano (houve falta de vontade dos EM em contribuir com soldados) e, principalmente, necessidade de um mandato mais robusto, com uso da força, para lidar com o genocídio e proteger civis (2013, p.76-85). A falha na proteção de civis seria novamente um problema na atuação da ONU na Bósnia.

²⁴ Naquele momento, Kofi Annan era o responsável pelo DPKO.

A UNPROFOR (*United Nations Protection Force*) foi estabelecida em fevereiro de 1992 para tentar conter os conflitos que se originaram com a desintegração da Iugoslávia. Na Bósnia, após sua independência por meio de plebiscito popular em 15 de janeiro de 1992, iniciou-se uma guerra étnica. Os servo-bósnios empreenderam uma campanha de limpeza étnica no país para expulsar os não sérvios da região (Annan, 2013, p.87).

A UNPROFOR tinha como objetivos proteger a entrega de ajuda humanitária, manter o acesso livre ao aeroporto da capital da Bósnia, Sarajevo; conter os conflitos e impor limitações às partes através de acordos; e promover acordos entre as partes (*ibidem*, p.91).

No início de 1993, a situação humanitária na Bósnia se deteriorou causada pelos frequentes ataques dos servo-bósnios em áreas isoladas do país. A cidade de Srebrenica, com uma população de 37 mil dos quais 73% eram bósnios e 25 sérvios, e com elevado número de refugiados, maioria deles muçulmanos, já havia passado por ataques sérvios que causaram a expulsão dos bósnios (ONU, 1999a, p.13).

A Resolução 819 (S/RES/819, 16 de abril de 1993) delimitou Srebrenica e os arredores como área de segurança, livres de ataques armados e de qualquer outra hostilidade. A Resolução também solicitou ao SGNU que aumentasse a presença da UNPROFOR na região e que organizasse a transferência segura dos feridos. A Resolução 824 (S/RES/824, 6 de maio de 1993) estabeleceu a capital Sarajevo, e também as cidades de Tuzla, Zepa, Gorazde e Bihac, como áreas de segurança, além de enfatizar a autorização do mandato de acordo com o Capítulo VII da Carta da ONU.

Apesar desses mandatos, a presença da UNPROFOR não foi suficiente para deter o ataque dos sérvios em Srebrenica em julho de 1995, após rendição das tropas de paz com contingente holandês. Em apenas três dias, 15.000 homens muçulmanos desapareceram. Estima-se que 40.000 muçulmanos foram alvo de limpeza étnica (Howard, 2008, p.49).

A UNPROFOR foi estabelecida de acordo com os princípios tradicionais de uma PKO. No entanto, a região não apresentava uma paz a ser mantida. Os conflitos eram graves e produziam atrocidades enormes contra a população. Segundo Kofi Annan, o

erro foi em não ter transformado a PKO e uma Operação de *Peace Enforcement*²⁵ (2013, p.89). A falta de recursos humanos e materiais também é apontada como um problema dessa PKO. Os mandatos autorizando o uso da força não puderam ser executados, pois faltaram meios para isso (Weiss et al, 2010, p.66).

Os fracassos em cumprir os mandatos dessas três Operações supracitadas, a morte de milhares de civis, de centenas de agentes das PKOs, e o alto custo incorrido fizeram com que vários EM passassem a duvidar da capacidade da ONU e das PKOs de manter a paz e segurança internacionais. Essa dúvida resultou na relutância por parte dos EM em contribuir com tropas, a autorizar e financiar as operações (Bellamy et al., 2010, p.111).

O final da década de 90 representou um período de avaliação das PKOs e foi caracterizado pela cautela no uso das Operações como instrumento de resolução de conflito (*ibidem*, p. 121). Ao mesmo tempo, novos desafios, especialmente de caráter humanitário, surgiam revitalizando a demanda por Operações de Manutenção da Paz.

Uma cautelosa avaliação das PKOs era a ordem do dia e levou a várias reflexões críticas sobre as PKOs e subsequentes reformas, sendo o Relatório Brahimi a iniciativa mais importante. O relatório procurou fazer uma autocrítica e recomendar novas abordagens para as PKOs a partir das lições aprendidas. Trataremos das principais reflexões e mudanças das PKOs na próxima seção.

Um importante conceito da época para redesenhar as PKOs resultante da avaliação dos fracassos da década de 90 foi a ideia de que as PKOs devem ter como uma de suas tarefas a proteção de civis. Bellamy et al. apontam para alguns fatores que influenciaram as PKOs nessa direção: uma maior atenção do CSNU para essa questão, mandatos especificando a proteção de civis após recomendação do Relatório Brahimi, e o comprometimento político com o princípio da “Responsabilidade de Proteger”²⁶ (2010, p.338-344).

²⁵ A Operação acabou sendo transformada em *Peace Enforcement*, porém conduzida pela OTAN.

²⁶ Sobre a Responsabilidade de Proteger, ver próxima seção.

Essa preocupação com a proteção de civis fica clara na Resolução 1265 (S/RES/1265, 17 de setembro de 1999) do CSNU:

Noting that civilians account for the vast majority of casualties in armed conflicts and are increasingly targeted by combatants and armed elements, gravely concerned by the hardships borne by civilians during armed conflict, in particular as a result of acts of violence directed against them, especially women, children and other vulnerable groups, including refugees and internally displaced persons, and recognizing the consequent impact this will have on durable peace, reconciliation and development

(...)

[The Security Council] Strongly condemns the deliberate targeting of civilians in situations of armed conflict as well as attacks on objects protected under international law, and calls on all parties to put an end to such practices;

A primeira operação com mandato expreso para a proteção de civis (POC²⁷) foi a UNAMSIL (*United Nations Mission in Sierra Leone*, 1999-2005). Nela, assim como em várias outras operações desde então, a autorização dada aos agentes da PKO para proteger civis que estejam sob ameaça iminente de violência física é expressa.

Para cumprir essa responsabilidade foi necessária uma nova mudança na natureza das PKOs já que, como ficou evidente nos casos de fracasso da ONU, as operações até então não tinham meios suficientes para proteger civis em áreas de conflito.

Essa mudança se deu, especialmente, em relação ao uso da força pelos agentes da operação: contingente maior de tropas, capacidade militar mais robusta e regras de engajamento mais flexíveis, o que permite que soldados façam uso da força de forma ofensiva, se necessário, para cumprir o mandato. As chamadas *Robust Peacekeeping* (Diehl; Balas, 2014) foram a resposta encontrada pela ONU para lidar com conflitos cada vez mais complexos nos quais os civis são alvo vulnerável.

Desde sua criação, as PKOs mudaram bastante. De operações que apenas monitoravam um acordo de cessar fogo entre dois Estados, elas se transformaram em operações enviadas para guerras civis, passaram a lidar com atores não estatais e a exercer tarefas de ajuda humanitária, reconstrução do Estado e proteção de civis. Ainda que nem sempre essas novas tarefas estivessem em sincronia com as necessidades que

²⁷ Sigla em inglês para *Protection of Civilians*.

surgiam nos conflitos, a ONU sempre se esforçou para adequar sua doutrina aos novos desafios que surgiam. A seguir, veremos como essa doutrina mudou ao longo do tempo.

4. REFLEXÕES E PRINCIPAIS REFORMAS

Uma das primeiras reformas feitas às PKOs se deu com a experiência em Congo (ONUC, 1960-64), já descrita na seção anterior. Dada as divergências entres os MP sobre o rumo da operação – França e URSS enxergavam uma politização da operação em favor dos interesses norte americanos – algumas reformas foram feitas: as operações teriam mandatos válidos por 6 meses para permitir ao CSNU revisar as operações e aos MP vetar ou prorrogar a continuação das mesmas e, dada a crise financeira causada pela ONUC, as Operações sairiam do orçamento geral da ONU e seria criado um orçamento específico para as PKOs (Bellamy et al., 2010, p.87).

O período de grande atividade das PKOs ao final da Guerra Fria trouxe uma série de desafios às operações. Apesar do índice de sucessos, o CSNU tinha a preocupação em tornar as Operações mais eficazes com as novas demandas enfrentadas pelas PKOs multidimensionais. Em 31 de janeiro de 1992, na 3046ª reunião do CSNU, pela primeira vez com os Chefes de Estado, os Membros do CSNU apontaram para as mudanças ocorridas com as PKOs:

The members of the Council note that the United Nations peacekeeping tasks have increased and broadened considerably in recent years. Election monitoring, human rights verification and the repatriation of refugees have in the settlement of some regional conflicts, at the request or with the agreement of the parties concerned, been integral parts of the Security Council's effort to maintain international peace and security. They welcome these developments (ONU, 1992a, p. 2).

O CSNU solicitou ao então Secretário Geral, Boutros Boutros-Ghali, que preparasse um documento analisando e recomendando formas de fortalecer e tornar mais eficazes as capacidades das Nações Unidas para a diplomacia preventiva, *peacemaking* e *peacekeeping*, dentro das provisões da Carta da ONU (*ibidem*, p.3).

Boutros-Ghali, no documento *An Agenda For Peace*, apontou para a importância de se identificar o mais cedo possível situações que possam produzir conflito e tentar resolver, por meio da diplomacia, a remoção de fontes de ameaça antes que haja violência; onde houver conflito, empreender os *peacemakers* para resolver as questões

que levaram ao conflito e assim promover a paz; por meio da Manutenção da Paz, preservar a paz, ainda que frágil, onde a luta tenha cessado e auxiliar na implementação dos acordos alcançados pelos *peacemakers*; estar preparado para ajudar na consolidação da paz (*Peacebuilding*) nos diferentes contextos (reconstruindo as instituições e infraestrutura e construindo os vínculos entre nações antes em guerra) e, de uma maneira mais ampla, abordar as causas profundas do conflito: situação econômica, injustiça social e opressão política (ONU,1992b, §15).

Boutros-Ghali sugeriu o uso de unidades de *Peace enforcement*²⁸ para aqueles casos em que as tarefas de reestabelecer a paz e manter o cessar fogo excedam as atribuições das Operações de Manutenção da Paz (idem, §44). Ele também enfatizou que apesar da natureza das PKOs ter mudado rapidamente nos últimos anos, respondendo de maneira flexível aos novos desafios, as condições básicas para o sucesso permanecem inalteradas:

a clear and practicable mandate; the cooperation of the parties in implementing that mandate; the continuing support of the Security Council; the readiness of Member States to contribute the military, police and civilian personnel, including specialists, required; effective United Nations command at Headquarters and in the field; and adequate financial and logistic support (idem, §50).

O documento *An Agenda for Peace* certamente reflete as lições aprendidas nos casos de sucesso das PKOs logo após o fim da Guerra Fria. A ONUSAL, por exemplo, foi uma operação exitosa que, em consonância com o documento, demonstrou a importância de se combinar as atividades de uma Operação de Estabelecimento da Paz (*Peacemaking*), de Manutenção da Paz (*Peacekeeper*) e de Consolidação da Paz (*Peacebuilding*) para se atingir uma paz sustentável (Levine, 1997, p.246).

Os fracassos que se seguiram na década de 90 causaram abalos profundos de credibilidade perante a comunidade internacional gerando dúvidas acerca da relevância das PKOs e da própria ONU como organismo capaz de auxiliar países em guerra a fazer a difícil transição para uma paz duradoura.

²⁸ Segundo o relatório, as *Peace enforcement units* “would be available on call and would consist of troops that have volunteered for such service. They would have to be more heavily armed than peacekeeping forces and would need to undergo extensive preparatory training within their national forces” (ONU,1992b,§44).

Após os episódios de fracasso, em especial Ruanda e Bósnia, muito se debateu sobre a necessidade de reforma das Operações de Paz. As críticas e o ceticismo levaram o CSNU a limitar o número de Operações e conduzir uma reavaliação das mesmas com o objetivo de evitar novos fracassos. Todos esses casos onde a ONU não conseguiu a paz foram importantes para mostrar como a lógica tradicional aplicada às PKOs não eram mais eficientes em conflitos intra-estatais.

Havia, portanto, a necessidade 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” (De Melo, 2007, p. 207). Não havia ainda naquele momento “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” (Idem, *ibidem*).

Frente a essas deficiências, em maio 1994, o CSNU anunciou os critérios que deveriam ser considerados para o envio de novas PKOs, como pode ser visto a seguir (ONU, 1994):

- *whether a situation exists the continuation of which is likely to endanger or constitute a threat to international peace and security;*
- *whether regional or subregional organizations and arrangements exist and are ready and able to assist in resolving the situation;*
- *whether a cease-fire exists and whether the parties have committed themselves to a peace process intended to reach a political settlement;*
- *whether a clear political goal exists and whether it can be reflected in the mandate;*
- *whether a precise mandate for a United Nations operation can be formulated;*
- *whether the safety and security of United Nations personnel can be reasonably ensured, including in particular whether reasonable guarantees can be obtained from the principal parties or factions regarding the safety and security of United Nations personnel.*

Esses critérios apontam para uma preocupação mais seletiva dos conflitos de modo a estabelecer PKOs somente em zonas de conflito onde as partes demonstrem potencial e vontade política para o cumprimento de algum tipo de acordo de paz e onde haja condições mínimas estruturais e institucionais para tal acordo.

Em 3 de janeiro de 1995, por ocasião do 50º aniversário da ONU, Boutros-Ghali produziu um relatório complementar a *An Agenda for Peace* de janeiro de 1992. Nele, o SGNU reflete sobre as mudanças dramáticas no volume e natureza das atividades da ONU de paz e segurança e aponta para o fato de a mídia se concentrar majoritariamente sobre as operações que fracassaram (ONU, 1995, §4). Segundo Boutros-Ghali “*This increased volume of activity would have strained the Organization even if the nature of the activity had remained unchanged*” (in Weiss et al., 2010, p. 75).

A mudança qualitativa se deu devido à mudança na natureza do conflito (interestatal para intra-estatal) e também devido às motivações para o conflito: religiosas ou étnicas, envolvendo um alto grau de violência e crueldade (ONU, 1995, §10). Os alvos passaram a ser civis, havia emergência humanitária e número alto de refugiados (*ibidem*, §12); colapso das instituições de Estado, especialmente a polícia e o judiciário, paralisia da governança e ruptura da lei e da ordem, o que faz com que a intervenção vá além das tarefas militares e humanitárias e inclua também a promoção de reconciliação nacional e reestabelecimento do governo (*ibidem*, §13).

Boutros-Ghali aponta novamente para importância de se manter os princípios básicos das PKOs para obter êxito (consentimento das partes, imparcialidade e uso da força somente de maneira defensiva), o perigo de se expandir mandatos sem que haja uma equivalência das capacidades humanas e materiais e o erro em se valer do uso da força de forma ofensiva no contexto de uma Operação de Manutenção da Paz. Segundo o Boutros-Ghali

*In reality, nothing is more dangerous for a peace-keeping 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 personnel* (idem, §35, grifo nosso).

A insistência em se manter os princípios básicos das PKOs em seus mandatos foi posta em xeque nos fracassos da década de 90. Dois relatórios autocríticos foram importantes para que uma reflexão mais detalhada sobre as práticas das PKOs fosse feita: *The Fall of Srebrenica* (Novembro, 1999) e *The Report of the Independent Inquiry*

into the Actions of the United Nations during the 1994 Genocide in Rwanda (Dezembro, 1999). Nesses dois relatórios, a insistência em não se valer da força de maneira ofensiva quando civis são colocados em risco é questionada e os vários erros ocorridos nas duas operações são apontados.

No Relatório sobre Ruanda (ONU, 1999b), há uma severa crítica em relação ao que Kofi Annan chamou de “cumplicidade com o mal” (Annan, 2013, p.101):

Faced in Rwanda with the risk of genocide, and later the systematic implementation of a genocide, the United Nations had an obligation to act which transcended traditional principles of peacekeeping. In effect, there can be no neutrality in the face of genocide, no impartiality in the face of a campaign to exterminate part of the population (ONU, 1999b).

Visando corrigir esses erros e reformar as PKOs, em 2000, o então SGNU, Kofi Annan²⁹, solicitou a um Comitê de especialistas que discutisse as falhas nas Operações de Paz das Nações Unidas e apresentasse um conjunto de recomendações concretas e práticas para conduzir uma reforma. O resultado dessas discussões foi o Relatório Brahimi, assim nomeado por ser presidido por Lakhar Brahimi, ex Ministro das Relações Exteriores da Algeria.

There are many tasks which United Nations Peacekeeping forces should not be asked to undertake and many places they should not go³⁰. But when the United Nations does send its forces to uphold the peace, they must be prepared to confront the lingering forces of war and violence, with the ability and determination to defeat them (Executive Summary, viii).

É com esse espírito que o relatório faz uma série de recomendações. Durante a Guerra Fria e em outras operações na década de 90, as PKOs tiveram êxito no cumprimento de seu mandato. Os desastres que seguiram demonstraram que em certas situações uma “operação de manutenção da paz pode ser inadequada, porque ela não pode assumir a liderança na produção de resultados em zonas de guerra” (Annan, 2013, p. 106).

²⁹ Kofi Annan foi SGNU entre janeiro de 1997 e dezembro de 2006.

³⁰ Segunda Bigatão (2015), essa passagem implica a ideia de que as PKOs seguem um preceito de paz seletiva, isto é, a “adequação do uso das missões de paz para responder a conflitos dentro de determinadas circunstâncias” (p.92).

O relatório demanda, em linhas gerais, autorização de mandatos claros e com objetivos razoáveis, tropas bem treinadas e com equipamentos apropriados para a operação (Weiss et al., 2010, p. 85), renovação do comprometimento político e operacional dos Estados Membros com as operações, mudança institucional expressiva, aumento do aporte financeiro³¹.

A seguir algumas reflexões presentes no Relatório Brahimi (RB):

- São condições chave para o sucesso de operações complexas no futuro: apoio político por parte dos Estados membros das Nações Unidas, o envio rápido com uma postura de força robusta e uma estratégia vigorosa de construção da paz (§4).

- Todo o sistema da ONU deve se comprometer com as operações de paz³² de maneira integral e flexível para refletir realidades cambiáveis e antecipar demandas futuras, assim como implementar novas soluções para situações onde os PKOs não podem ou não devem ir (§9).

- Desde o fim da guerra fria, as PKOs muitas vezes se combinaram com atividades de *peacebuilding* em operações de paz mais complexas enviadas para conflitos intra-estatais. A estratégia de *peacebuilding* deve contar com elementos da lei e dos direitos humanos (polícia civil, especialistas) para refletir um foco maior no fortalecimento de instituições de direito e no respeito pelos direitos humanos no pós-conflito. Deve contar também com programas de desmobilização e reintegração de combatentes para rapidamente desmantelar as partes armadas do conflito (§13).

- Nos anos 90, houve operações de sucesso pois a implementação de acordos de paz tinham um tempo limitado e o fato de se conduzir eleições nacionais oferecia uma maneira da ONU de sair daquele local (*exit strategy*). No entanto, o envio de operações para zonas onde o conflito ainda não tenha terminado compromete o sucesso da operação. Há, portanto, necessidade de se enviar operações com mandatos que possuam regras robustas de engajamento contra aqueles que visam atrapalhar o acordo de paz (*spoilers*).

- É importante que os negociadores, CSNU e os planejadores da operação do Secretariado, em conjunto, entendam em qual ambiente eles estão entrando, como o ambiente pode mudar e como agir frente à mudança. Isso deve ser considerado quando decidirem se uma operação é possível e se deve ser tentada (§26).

- Importante julgar até que ponto as autoridades locais estão dispostas a tomar decisões políticas e econômicas que sejam difíceis e participar no estabelecimento de

³¹ Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/reform.shtml>>. Acesso em: 05/03/2015

³² Nesse documento, as operações de paz envolvem prevenção de conflito e *peacemaking*; *Peacekeeping* e *peacebuilding* (§10).

processos e mecanismos para controlar as disputas internas e deter a violência. Isso não está no controle da ONU (§27).

- Importância do trabalho conjunto das PKOs e *peacebuilders* em operações de paz complexas. (§28).

- O componente de Direitos Humanos (DH) é crítico para uma consolidação eficiente da paz. A equipe de DH pode ter papel significativo na reconciliação nacional. Necessidade de se treinar o pessoal militar, de polícia e civil em questões de DH e nas provisões relevantes do direito humanitário internacional (§41).

- Desarmamento, desmobilização e reintegração de ex-combatentes – chaves para a estabilidade imediata pós-conflito e menor chance a volta do conflito – é uma área em que os agentes de *peacebuilding* fazem uma contribuição direta para segurança pública, assim como a lei e ordem (§42).

- O consentimento das partes, imparcialidade e uso da força somente de forma defensiva devem permanecer como princípios fundamentais das operações de paz. No entanto, a experiência demonstra que no contexto de conflitos intra-estatais e transnacionais, o consentimento pode ser manipulado de diferentes maneiras pelas partes locais (§48). As unidades militares devem ser capazes de se defender, a outros agentes da missão e também ao mandato. Além disso, devem ser capazes de silenciar ataques mortais direcionados às suas tropas ou às pessoas protegidas pela operação (§49). Imparcialidade não é o mesmo que neutralidade ou tratamento igual para todas as partes, em todos os casos. Há casos em que as partes locais são claramente os agressores. Nesses casos, as PKOs não só devem usar a força como tem uma obrigação moral para tanto (§50). O mandato deve especificar sua autoridade para o uso da força. Forças maiores, mais bem equipadas envolvem maiores custos, porém tem a capacidade de deter ameaças (§51). Sendo assim, uma vez autorizados, os agentes da PKO devem ser capaz de executar o mandato de maneira profissional e exitosa, e devem ser capazes de se defender, defender os outros agentes, defender o mandato com regras de engajamento robustas contra os que atrapalhem o acordo de paz de forma violenta (§55).

- Necessidade de mandatos claros, sem ambiguidade, especialmente para conflitos mais perigosos. Se isso não for possível, melhor não enviar a operação (§56). Necessidade do Secretariado de apresentar demandas reais e não menores das operações ao CSNU, mesmo que demandas operacionais altas não sejam prováveis de serem autorizadas (§59). A operação só deve ser enviada de maneira integral, ou seja, somente após o SGNU receber total comprometimento dos Estados membros de suas solicitações (§60). Para que isso aconteça, é necessária uma comunicação e coordenação melhorada entre os membros contribuintes de tropas e o CSNU (§61).

- Deve ser presumido que agentes das operações, militares ou civis, que presenciarem violência contra civis tenham autorização para agir dentro de suas possibilidades (§62). No entanto, isso poderia criar expectativas falsas já que as operações não contam com recursos necessários para garantir tal proteção. Sendo assim, quando um mandato recebe autorização para proteger civis, recursos necessários para isso devem ser fornecidos (§63).

- Necessidade de se melhorar a capacidade de envio rápido das PKOs após autorização pelo CSNU (§85). 30 dias para PKOs tradicionais e 90 para PKOs complexas (§88).

- Preocupação com a diminuição na contribuição de tropas para as operações de paz (§103). SGNU recebe uma resolução do CSNU especificando o número de tropas no papel, mas sem saber se isso corresponderá à realidade. Essas tropas podem vir sem o treinamento necessário, sem os equipamentos e muitas vezes não há uma unidade nos procedimentos da operação (§108).

Apesar do RB ter sido bem aceito pelos Estados Membros, incluindo os MP, o Secretariado não obteve êxito em convencer os Estados Membros a implementar todas as recomendações. A expansão do escopo das PKOs, fuga dos dogmas tradicionais e preconização de operações mais robustas foram algumas críticas feitas ao RB (Bellamy et al., 2010, p.133).

Segundo Bigatão, o Relatório Brahimi

Priorizou os questionamentos sobre “como intervir” (o modelo de operação de paz) e “quem irá se comprometer” (os recursos humanos e materiais disponíveis); e deixou em segundo plano as questões que envolvem os valores, normas e princípios que orientam a concepção e a prática das missões de paz e influenciam principalmente as decisões sobre “quando intervir” e “com qual finalidade” (p. 67-68).

Uma importante recomendação do RB diz respeito à POC: as PKOs devem ser capazes de silenciar ataques mortais direcionados às suas tropas ou às pessoas protegidas pela operação (§49), deve ser presumido que agentes das operações, militares ou civis, que presenciarem violência contra civis tenham autorização para agir dentro de suas possibilidades (§62). No entanto, para não criar expectativas falsas já que as operações não contam com recursos necessários para garantir tal proteção, um mandato com autorização para proteger civis deve receber os recursos necessários para esse fim (§63).

A discussão sobre a Proteção de Civis contida no RB se insere num debate mais amplo sobre a segurança humana, isto é, uma mudança da segurança focada no Estado para uma focada no ser humano³³. Era necessária uma mudança cautelosa dos objetivos

³³ Esse novo paradigma foi desenvolvido ao final da Guerra Fria quando o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) propôs novas dimensões de segurança humana (Booth, 2007, p.321) Segundo o relatório do PNUD, segurança humana significa segurança contra ameaças crônicas tais

característicos da Guerra Fria baseados na segurança do Estado para objetivos baseados na segurança humana no qual o ser humano é visto não como cidadão de um Estado em particular, mas como parte de uma comunidade global, para além do Estado (Blocq, 2006, p.204).

O foco no ser humano levanta a questão sobre os limites de uma intervenção da comunidade internacional em um país que viola os direitos humanos de seus cidadãos ou que não os protege (seria isso uma violação da soberania daquele país?). Em 2000, Kofi Annan levantou essa problemática entre intervenção humanitária *versus* violação da soberania, com o questionamento de como devemos reagir a violações graves e sistemáticas de Direitos Humanos que ofendem todos os preceitos de nossa humanidade comum?

Em dezembro de 2001, em resposta ao desafio de se pensar a questão da intervenção humanitária, o governo canadense criou a Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania do Estado (sigla em inglês ICISS) com o intuito de discutir em que circunstâncias os Estados têm o dever de empregar intervenção coerciva, especialmente militar, contra outro Estado quando o objetivo é a proteção de pessoas em risco durante situações de conflito armado.

O princípio básico da Comissão parte da ideia de que a comunidade internacional tem a responsabilidade de proteger populações que sofram agressões resultantes de conflitos internos, repressão ou falência do Estado, quando o Estado em questão não quer ou não pode parar ou evitar tais situações. Nesses casos, a soberania estatal estaria subordinada ao princípio da responsabilidade da comunidade internacional de proteger (*Responsibility to Protect – R2P*).

O princípio da R2P foi adotado pela AGNU no documento final da Cúpula Mundial³⁴ de 2005 (§138-140, A/RES/60/1) e formulado no Relatório do SGNU Ban Ki-

como fome, doença e repressão e também segurança contra rupturas repentinas e dolorosas nos padrões do dia a dia (PNUD, 1994, p.23).

³⁴ 2005 *World Summit Outcome*. Disponível em: <<http://www.un.org/en/preventgenocide/adviser/pdf/World%20Summit%20Outcome%20Document.pdf#page=30>>.

moon³⁵ sobre a Implementação da R2P³⁶ de 2009 (A/63/677). Segundo o relatório, o R2P se baseia em três pilares: 1. A responsabilidade na proteção das populações contra genocídio, crimes de guerra, crimes contra a humanidade e limpeza étnica é do Estado; 2. A Comunidade Internacional tem a responsabilidade de encorajar e auxiliar os Estados no cumprimento dessa responsabilidade; 3. Se o Estado falhar nessa proteção, a Comunidade Internacional deve estar preparada para tomar uma ação coletiva de acordo com a Carta da ONU³⁷.

A presidente Dilma, em seu discurso de abertura do Debate Geral da 66^a Assembleia Geral das Nações Unidas (Nova Iorque, 21 de setembro de 2011), abordou pela primeira vez o conceito da Responsabilidade ao Proteger (*Responsibility while Protecting*, RWP)³⁸. Tal responsabilidade, como elaborada mais tarde pelo então Ministro das Relações Exteriores, Antonio Patriota, refere-se à responsabilidade no uso da força de forma a “produzir o mínimo possível de violência e de instabilidade”, ou seja, a responsabilidade de proteger os civis de verdade, e de acordo com uma ação “criteriosa, proporcional e limitada aos objetivos estabelecidos pelo Conselho de Segurança”, de maneira a evitar o uso instrumental da R2P (Nova Iorque, 21 de fevereiro de 2012)³⁹.

Como visto na seção anterior, desde 1999 o CSNU autoriza expressamente a POC pelas PKOs em seus mandatos. Essa autorização reforça os três pilares das R2P. No nível estratégico, todas as operações se baseiam no pilar 2 uma vez que as PKOs auxiliam o Estado no cumprimento de suas responsabilidades para com sua população e, em muitos casos, dada a falha do Estado, as operações agem de acordo com o Pilar 3 (GERBER, 2012). No entanto, as PKOs cujos mandatos autorizam a POC são regidas

³⁵ SGNU desde 2007.

³⁶ *Secretary-General's 2009 Report on Implementing the Responsibility to Protect*. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/63/677>.

³⁷ Disponível em: <<http://www.un.org/en/preventgenocide/adviser/responsibility.shtml>>.

³⁸ O contexto do pronunciamento da Presidente Dilma seria a intervenção humanitária na Líbia em 2011, sob o regime do general Gadaffi. O receio por parte do governo brasileiro era de que essa intervenção autorizada pelo CS (Resolução 1973 de 2011) extrapolasse à proteção de civis e colocasse suas vidas em risco.

³⁹ Pronunciamento do Ministro Antonio de Aguiar Patriota em debate sobre Responsabilidade ao Proteger na ONU. Disponível em: <<http://kitplone.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/pronunciamento-do-ministro-das-relacoes-exteriores-antonio-de-aguiar-patriota-em-debate-sobre-responsabilidade-ao-proteger-na-onu-2013-nova-york-21-de-fevereiro-de-2012>>.

pelos princípios do consentimento, imparcialidade e não uso da força, exceto em defesa do mandato e da operação. Sendo assim, as PKOs fazem uso responsável da força e estariam muito mais em sintonia com o conceito da RWP, como elaborado pelo governo brasileiro do que da R2P.

Em 2006, o SGNU anunciou uma estratégia de reforma das PKOs chamada de *Peace Operations 2010*, conduzida pelo Departamento de PKO (DPKO)⁴⁰ e o Departamento de *Field Support* (DFS)⁴¹ com objetivo de estabelecer regras e procedimentos das PKOs (ONU, 2006). Um dos desdobramentos desse esforço foi a publicação em 2008 do documento *United Nations Peacekeeping Operations – Principles and Guidelines* (ONU, 2008), também conhecido como *Capstone Doctrine*.

A *Capstone Doctrine* foi elaborada para servir como um guia para os agentes das PKOs com regras e procedimentos claros sobre as operações uma vez que as PKOs até aquele momento eram guiadas por um conjunto de princípios não escritos e pela experiência acumulada. Sendo assim, o documento “representou o primeiro esforço deliberado da ONU para delinear uma doutrina para as missões de paz” (Bigatão, 2015, p. 80).

O documento aponta para as várias atividades envolvidas na manutenção da paz e segurança internacionais (prevenção de conflito, *peacemaking*, *peacekeeping*, *peacebuilding* e *peace enforcement*). Frequentemente essas atividades se interpodem o que produz uma zona cinzenta entre os vários tipos de operação (ONU, 2008, p.19).

O documento aponta para a manutenção dos três princípios básicos das operações (consentimentos das partes, imparcialidade e uso mínimo da força). Em relação ao uso da força, o documento reconhece que “*United Nations Peacekeeping operations may also use force at the tactical level, with the authorization of the Security Council, to*

⁴⁰ O *Department of Peacekeeping Operations* (DPKO) é responsável por fornecer orientação política e executiva às PKOs. A DPKO mantém contato com o Conselho de Segurança, contribuintes financeiros e de tropas, e as partes em conflito na implementação dos mandatos do Conselho de Segurança. Disponível em: < <http://www.un.org/en/peacekeeping/about/dpko/>>.

⁴¹ O *Department of Field Support* (DFS) fornece apoio logístico às PKOs nas áreas de finanças, logística, informação, comunicação e tecnologia, recursos humanos e administração geral. Disponível em: < <http://www.un.org/en/peacekeeping/about/dfs/>>.

defend themselves and their mandate, particularly in situations where the State is unable to provide security and maintain public order” (ONU, 2008, p.19).

O uso da força para defesa dos agentes, defesa do mandato e defesa dos civis, quando autorizada, caracteriza uma Operação de Manutenção da Paz Robusta (*Robust Peacekeeping*). A doutrina reconhece que o uso da força no nível tático é muitas vezes necessário. No entanto, o documento diferencia as PKOs robustas das operações de Imposição da Paz (*Peace Enforcement*): “*United Nations Peacekeeping operations are not an enforcement tool*” (ONU, 2008, p. 34). Diferentemente das PKOs robustas, as *Peace Enforcements* não contam com o consentimento das partes, portanto não são tarefa para as PKOs.

O documento também afirma que agentes das PKOs devem ter como base normativa os direitos humanos e a lei internacional humanitária (p.14-15). Os mandatos autorizados pelo CSNU devem ter como base normativa as questões debatidas no ambiente internacional tais como as questões de gênero, das crianças em conflitos armados e proteção de civis. Sendo assim, as funções atribuídas às PKOs são estabelecidas de acordo com esses novos desafios (ONU, 2008, p.16).

Segundo o documento, as principais funções das PKOs tradicionais são: observação, monitoramento e informação; supervisão de cessar fogo e interposição como zona neutra entre os combatentes (p.21). Essas funções mudaram de acordo com as transformações do ambiente internacional o que gerou PKOs multidimensionais. Suas funções passaram a ser a de (p. 23):

- *Create a secure and stable environment while strengthening the State’s ability to provide security, with full respect for the rule of law and human rights;*
- *Facilitate the political process by promoting dialogue and reconciliation and supporting the establishment of legitimate and effective institutions of governance;*
- *Provide a framework for ensuring that all United Nations and other international actors pursue their activities at the country-level in an coherent and coordinated manner.*

Em julho de 2009, um novo documento intitulado *A New Partnership Agenda – Charting a New horizon for UN Peacekeeping* (ONU, 2009), foi publicado pelo DPKO e DFS. O objetivo era discutir a orientação futura das PKOs uma vez que a escala e

complexidade das operações não correspondiam mais às capacidades existentes. O documento aponta para alguns desafios operacionais (p. 5-6):

- monitoramento de cessar fogo entre duas ou mais partes. A longa duração de algumas operações, como em Chipre e na região da Cachemira, por exemplo, desencoraja uma solução política.
- efetivação de processo de paz sustentável após um conflito civil. A contenção da violência e proteção de civis nessas áreas são muito importantes, mas essas tarefas ficam mais difíceis dada as diferentes visões sobre o que constitui uma PKO robusta.
- Extensão dos ganhos iniciais de segurança e estabilidade para *peacebuilding* a longo prazo.
- fornecimento de segurança e proteção a civis e aos esforços humanitários em resposta ao conflito em andamento.
- apoios a outros atores envolvidos com a manutenção da paz e segurança.

Em 31 de outubro de 2014, o SGNU Ban Ki-Moon estabeleceu um Grupo de Trabalho Independente⁴² para fazer uma análise detalhada das Operações de Paz, em especial as PKOs, na atualidade, e as demandas do futuro:

The Panel will make a comprehensive assessment of the state of UN peace operations today, and the emerging needs of the future. It will consider a broad range of issues facing peace operations, including the changing nature of conflict, evolving mandates, good offices and peacebuilding challenges, managerial and administrative arrangements, planning, partnerships, human rights and protection of civilians, uniformed capabilities for peacekeeping operations and performance (Ban Ki-Moon, 2014)⁴³.

Para o SGNU, é importante se questionar sobre os limites das PKOs e se elas seriam a melhor ferramenta à disposição da ONU. Para responder essa questão, o Painel vem organizando uma série de consultas regionais em várias partes do mundo para ouvir governos, sociedade civil, acadêmicos, militares, etc com o objetivo de “elaborar um relatório detalhado e de recomendação ao SGNU sobre a melhor forma de tornar a ONU mais credível e eficaz na prevenção de conflitos, proteger as mulheres e crianças,

⁴² *High Level Independent Panel on UN Peace Operations* é composto por 17 membros e será presidido por Jose Ramo-Horta, ex presidente do Timor Leste. O Painel deve entregar o primeiro relatório em junho de 2015.

⁴³ Declaração de nomeação do Painel, 31 de outubro de 2014. Disponível em: <<http://www.un.org/sg/statements/index.asp?nid=8151>>. Acesso em: 02/06/2015.

construir a paz e prosperidade sustentável para todos” (José Ramos Horta, Presidente do Painel, por ocasião da Consulta à América Latina e Caribe⁴⁴).

5. SELETIVIDADE E EFETIVIDADE DAS PKOS

Entender a lógica por trás do envio das PKOs para zonas de conflito não é tarefa fácil. Como explicar a seletividade das Nações Unidas que resultou, por exemplo, no envio de Operações de Manutenção da Paz no início dos anos 90 para Estados como Camboja, El Salvador, Moçambique e Namíbia, e na decisão de não enviar Operações para outros Estados como Colômbia, África do Sul e Sudão, sendo que todos esses Estados passavam por conflitos relevantes?

Uma possível explicação sobre essa seletividade seria o limite das PKOs na mediação de conflitos. Segundo Bigatão, as PKOs

promovem uma “paz seletiva”, na medida em que elas são instrumentos adequados para responder a determinados tipos de conflitos e mostraram-se bastante inapropriadas dependendo do contexto para o qual são enviadas e da escolha do modelo de intervenção a ser implementado (2015, p.102).

Explicações de cunho político também podem esclarecer essa seletividade no envio das operações. Chantal de Jonge Oudraat (1996), afirma que dois fatores influenciam o curso e conteúdo das ações das Nações Unidas em relação ao envio de PKOs a zonas de conflito interno: a extensão dos interesses de um ou mais MP do CSNU e a extensão em que o conflito representa uma ameaça a paz e segurança internacionais. Segundo a autora, o interesse será maior por parte de um ou mais MP do CSNU caso o conflito ocorra próximo ao território do(s) membro(s), caso envolva um aliado do(s) membro(s) e caso ameace ou envolva uma parte que possua laços históricos, ideológico e políticos com o(s) membro(s) (Oudraat, 1996, p. 517).

Em relação à ameaça a paz e segurança internacionais, haverá maior engajamento segundo a autora se o conflito ocorrer em territórios próximos aos territórios de um ou mais MP do CSNU já que o conflito pode se fazer sentir em seus territórios. Interessante notar que se o conflito ocorrer no próprio território de um ou mais MP do CSNU, haverá a aplicação de veto contra o envio de missões de paz. Isso explica a falta

⁴⁴ Disponível em:< <http://ramoshorta.com/high-level-panel-on-peace-operations-latin-american-and-caribbean-consultation-engpt/>>. Acesso em: 02/06/2015.

de ação em relação aos conflitos internos na Chechênia, por exemplo, já que é uma zona de influência da Rússia (Oudraat, 1996, p.500).

A percepção da ameaça, e, portanto o interesse em resolvê-lo, aumenta na medida em que o conflito não se limita a um território, mas ameaça se tornar um conflito regional (*ibidem*, p. 518). Além disso, há mais chances dos conflitos internos serem percebidos como ameaças pelo CSNU das Nações Unidas se houver ameaça a recursos naturais como petróleo, por exemplo. Porém, muitas vezes nesses casos a potência decide manter a paz ela mesma, e não através das Nações Unidas (Fortna, 2004, p. 281). Finalmente, Oudraat conclui que violações sérias ao direito humanitário também influenciam a decisão das Nações Unidas de envio de operações de paz, ainda que nem sempre sejam suficientes para manter a operação em funcionamento (vide casos de Ruanda e Somália).

A pesquisa empírica de autoria de Mark J. Mullenbach (2005, p. 549) analisa as influências da política internacional no estabelecimento das PKOs. O autor identifica algumas hipóteses em nível internacional para explicar a presença de PKOs em conflitos intra-estatais. O autor testa a afirmação, por exemplo, de William Durch cuja pesquisa de 20 PKOs entre 1945 e 1992 resulta na conclusão de que as PKOs necessitam de apoio político das grandes potências e das partes locais para que haja êxito na operação. Caso haja deficiência de um desses critérios, há mais chances da operação fracassar (Mullenbach, 2005, p. 532).

Para testar suas hipóteses, o autor analisa 213 conflitos entre 1945 e 2002. A partir dessa pesquisa empírica, o autor chega a algumas conclusões interessantes que apontam para condicionantes de política internacional na decisão sobre o estabelecimento de PKOs em zonas de conflito. Assim como Oudraat, o autor conclui que há menos chance de uma PKO ser estabelecida num dado Estado se o governo de tal Estado possuir uma aliança militar formal com o governo de uma potência global (Mullenbach, 2005, p. 550).

Novamente como Oudraat, o autor aponta que o estabelecimento de missões de paz têm menos chances de ocorrer se o conflito se der em territórios de grandes potências, apontando para a forte influência das grandes potências no estabelecimento de PKOs.

Há evidências de que o estabelecimento de PKOs ocorrerá se uma potência já tiver intervindo durante o conflito como um intermediário. Novamente, isso parece apontar para ideia comum de que as Nações Unidas são influenciadas pelos interesses das potências que possuem representação no CSNU (idem, p. 551).

Outra constatação do autor é que há evidência considerável de que há mais chance de envio de PKOs se as Nações Unidas já tiverem se envolvido no conflito como um gestor do conflito. Uma possível explicação, segundo o autor, é o interesse das Nações Unidas de dar sequência a uma operação quando já há investimentos anteriores de recursos (idem, p.552).

Gilligan; Stedman (2003) procuram averiguar o que determina onde e quando as PKOs são enviadas. A pesquisa aponta alguns resultados interessantes: há menos chance da ONU intervir em Estados que possuam grandes exércitos; a probabilidade da ONU intervir em uma guerra aumenta se tal guerra perdurar; não há forte evidência de que a ONU tenha mais chance de intervir caso as partes beligerantes tenham negociado um acordo de paz. No entanto, a evidência mais robusta encontrada na análise dos autores mostra as motivações humanitárias da organização: quanto mais severo o conflito com maior número de mortos, há mais chances da ONU intervir com uma operação de manutenção da paz (p17-23).

Sobre a eficácia das PKOs na manutenção da paz, Virginia Page Fortna, em artigo de 2004(a), tenta averiguar se as PKOs de fato mantêm a paz. Para tal questionamento, a autora primeiro estabelece os fatores que determinam as chances das PKOs serem enviadas a um determinado conflito. A autora conclui que as PKOs raramente são enviadas a conflitos onde a paz foi acordada de maneira decisiva. Ao contrário, as PKOs são enviadas justamente para os conflitos nos quais as partes têm mais chance de desprezar tal acordo de paz ou de cessar fogo (p. 288).

Com isso, a autora relativiza a ideia de sucesso/fracasso das PKOs:

Almost as cliches, analysts of peacekeeping argue that the international community should deploy only "when there is peace to keep" and when the parties exhibit "political will" for peace. Such a policy would help the UN and the international community to avoid embarrassing failures, but if pushed too far, it will also ensure the irrelevance of peacekeeping. On the other hand, if as is quite plausible, peacekeepers tend to be sent where they are most needed,

when peace would otherwise be difficult to keep, this first glance at the cases will underestimate the effectiveness of peacekeeping. (p. 273).

Baseando-se em testes empíricos, a autora conclui que, uma vez que há decisão de envio de PKOs para zonas de conflito, em geral, a paz é mais duradoura quando uma PKO está presente do que quando os beligerantes são deixados para resolver suas disputas (2003, p. 111), que apesar dos fracassos que ocorreram no início e meados dos anos 90, as PKOs são uma ferramenta eficaz na gestão do conflito (2004a, p. 288) e que esse bom resultado das PKOs ocorrem tanto em missões em conflitos tradicionais (entre Estados) quanto em conflitos internos (2004b, p.516).

Especificamente sobre a proteção de civis, responsabilidade expressamente atribuída às PKOs em seus mandatos desde 1999, Hultman et al. em artigo de 2013 conclui que as PKOs previnem a morte de civis quando contam com recursos físicos e materiais adequados, especialmente quando há número suficiente de policiais (p.24).

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao entrar numa arena de conflito, com seus capacetes azuis, veículos brancos e uma bandeira simbolizando, melhor do que qualquer palavra, proteção contra a tormenta, as Nações Unidas faziam um juramento solene: chegamos para manter a paz. Era esse nosso compromisso, e talvez nosso erro mais grave tenha sido não captar a enormidade dessa obrigação. (Annan, 2012, pg. 31).

Prestes a completar 70 anos, a ONU novamente se debruça sobre os desafios atuais às Operações de Manutenção da Paz. Na ocasião do estabelecimento do Painel formado por especialistas para discutir as Operações de Paz em sua atualidade e as necessidades que surgirão no futuro, o atual SGNU Ban Ki-moon disse “*the world is changing and UN peace operations must change with it if they are to remain an indispensable and effective tool in promoting international peace and security*”⁴⁵.

Essa necessidade por mudança é perene na trajetória das PKOs. Desde sua criação, as operações tentam acompanhar, às vezes com alguma defasagem, a natureza cambiante dos conflitos. Essa mudança obrigou as Operações a irem além de funções

⁴⁵ *Secretary-General's statement on appointment of High-Level Independent Panel on Peace Operations.* Disponível em: <<http://www.un.org/sg/statements/index.asp?nid=8151>>. Acesso em: 01/04/2015.

tradicionais de monitoramento de cessar fogo e acordos de paz baseados no consentimento das partes, imparcialidade da operação e uso da força somente de forma defensiva, para empreendimentos multidimensionais, cujas funções incluem a recuperação de um Estado após o conflito e cujos mandatos autorizam o uso da força ofensiva para a proteção de civis.

Os erros e acertos das operações e seus fracassos e sucessos servem de material para as várias reformas pelas quais as PKOs passaram e ainda passam. As várias reflexões e reformas sofridas ao longo de seus quase 60 anos, tenta modificar aquilo que não deu certo em operações passadas e contemplar as demandas que vão surgindo com o tempo. Dessa forma, as atividades empreendidas pelas PKOs são baseadas na própria prática exercida e não em uma doutrina fixa.

Como vimos, a ONU conta ao seu dispor com uma série de instrumentos para lidar com situações de conflito: Prevenção e Mediação de Conflitos por meios diplomáticos, Operações de Manutenção da Paz (*Peacekeeping*), Operações de Estabelecimento da Paz (*Peacemaking*), Operações de Imposição da Paz (*Peace Enforcement*) e a Operações de Consolidação da Paz (*Peacebuilding*). Ao se tomar a decisão de intervir em determinado conflito, é importante fazer a avaliação de qual instrumento usar. Depois de tomada essa decisão, é importante prover um mandato claro, contar com o apoio e comprometimento político de todos os envolvidos e com o aporte financeiro necessário para executar o mandato.

Como constatamos, a tentativa por parte do CSNU de autorizar PKOs com mandatos mais ambiciosos ao final da Guerra Fria, sem o aporte financeiro necessário, resultaram em fracassos significativos. Apesar desses fracassos, esse instrumento permanece relevante para a comunidade internacional na gestão de conflitos e proteção de civis.

No entanto, as PKOs nem sempre são o instrumento mais adequado para um determinado conflito, especialmente quando o uso da força de forma ofensiva para lidar com os beligerantes é necessário. Para isso, a ONU e outras organizações dispõem de instrumentos como as de *Peace enforcement*. De acordo com o Relatório Brahimi, §9, são necessárias criatividade, imaginação e vontade para implementar soluções novas e alternativas àquelas situações para as quais os *peacekeepers* não podem ou não devem

ir⁴⁶. Mas “*when the United Nations does send its forces to uphold the peace, they must be prepared to confront the lingering forces of war and violence, with the ability and determination to defeat them*” (Relatório Brahimi, *Executive Summary*, viii).

⁴⁶ Do original: *The United Nations system — namely the Member States, Security Council, General Assembly and Secretariat — must commit to peace operations carefully, reflecting honestly on the record of its performance over the past decade. It must adjust accordingly the doctrine upon which peace operations are established; fine-tune its analytical and decision-making capacities to respond to existing realities and anticipate future requirements; and **summon the creativity, imagination and will required to implement new and alternative solutions to those situations into which peacekeepers cannot or should not go.***

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANNAN, Kofi A. (2013). *Intervenções: Uma Vida de Guerra e Paz*. Com Nader Mousavizadeh; Tradução Donaldson M. Garschagen e Renata Guerra. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras.

BELLAMY, Alex J.; WILLIAMS, Paul D.; GRIFFIN, Stuart. (2010). *Understanding Peacekeeping*. Cambridge: Polity.

BIGATÃO, Juliana de Paula (2015). “Do Fracasso à Reforma das Operações de Paz das Nações Unidas (2000-2010)”. Tese de Doutorado, San Tiago Dantas (UNESP/ UNICAMP/ PUC-SP).

BILDT, Carl (2011). “*Dag Hammarskjöld and United Nations Peacekeeping*”. UN Chronicle, n° 2. Disponível em:<
http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/un_chronicle_carl_bildt_article.pdf>.

BLOCQ, Daniel S. (2006). “The Fog of UN Peacekeeping: Ethical Issues regarding the use of Force to protect Civilians in UN Operations”. *Journal of Military Ethics*, Vol. 5, no.3, 2013.

BOOTH, Ken. (2007). *Theory of World Security*. Cambridge University Press.

BUZAN, B.; GONZALEZ-PELAEZ, Ana. 2005. “‘International Community’ after Iraq”. *International Affairs* (Royal Institute of International Affairs 1944-). Vol. 81, no. 1, pp. 31-52

DAASE, Christopher (2004). “Security Institutions: Continuity and Change”. In: HAFTENDORN, Helga; KEOHANE, Robert O.; WALLANDER, Celeste A. (ed). *Imperfect Unions – Security Institutions Over Time and Space*. Oxford University Press

DE MELO, Raquel Bezerra Cavalcanti Leal. (2007). “O Processo de Institucionalização das Operações de Paz Multidimensionais da ONU no Pós-Guerra Fria: direitos humanos, polícia civil e assistência eleitoral”. Tese de Doutorado, PUC-Rio de Janeiro.

DIEHL, Paul F.; BALAS, Alexandru. (2014). *Peace Operations*. UK: Polity. Arquivo Kindle.

DOYLE, Michael W.; SAMBANIS, Nicholas. (2006). *Making war and building peace: United Nations Peace Operations*. Princeton University Press.

FORTNA, Virginia Page. (2003). "Inside and Out: Peacekeeping and the Duration of Peace after Civil and Interstate Wars". *International Studies Review*, Vol. 5, No. 4, Dissolving Boundaries. Wiley, Dec., 2003.

_____. (2004a). "Does Peacekeeping Keep Peace? International Intervention and the Duration of Peace after Civil War". *International Studies Quarterly*, Vol. 48, No. 2. Wiley, Jun., 2004.

_____. (2004b). "Interstate Peacekeeping: Causal Mechanisms and Empirical Effects". *World Politics*, Vol. 56, No. 4. Cambridge University Press, Jul., 2004.

GILLIGAN, Michael; STEDMAN, John (2003) "Where do the Peacekeepers Go?". *International Studies Review* 5:37-54.

GERBER, Rachel (2012). "Peacekeeping and the Responsibility to Protect". *The Interdependent*, 29 maio 2012. Disponível em: <<http://theinterdependent.com/contributors/article/peacekeeping-and-the-responsibility-to-protect>> ou <<http://www.stanleyfoundation.org/resources.cfm?id=485>>.

GOULDING, Marrack. (1993). "The Evolution of United Nations Peacekeeping". *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)*, Vol. 69, No. 3, Wiley, Jul., 1993.

HOWARD, Lise Morjé. (2008). *UN Peacekeeping in Civil Wars*. Cambridge University Press.

HULTAMN, Lisa; KATHMAN, Jacob D.; SHANNON, Megan (2013) "United Nations Peacekeeping and Civilian Protection in Civil War". 19 fevereiro, 2013. Disponível em; <<http://ssrn.com/abstract=1912556>> ou <dx.doi.org/10.2139/ssrn.1912556>.

ICISS, 2001. *The Responsibility to Protect* – Report of the International Commission on the Intervention and State Sovereignty. Ottawa: IDRC

KALDOR, Mary. (2012). *New and Old Wars – Organized Violence in Global Era*. Stanford University Press.

KENKEL, Kai Michael. (2013). “Five generations of peace operations: from the "thin blue line" to "painting a country blue"”. *Rev. bras. polít. int.*, Brasília , v. 56, n. 1.

LEVINE, Mark (1997). “Peacemaking in El Salvador”. In: DOYLE, Michael W.; JOHNSTONE, Ian; ORR, Roberto C. (eds) *Keeping the Peace: Multidimensional UN Operations in Cambodia and El Salvador*. Cambridge University Press.

MULLENBACH, Mark J. (2005). “Deciding to Keep Peace: An Analysis of International Influences on the Establishment of Third-Party Peacekeeping Missions”. *International Studies Quarterly*, Vol. 49, No. 3, Wiley, Sep., 2005.

ONU (1992a). 3046ª reunião do Conselho de Segurança (S/23500). 31 de janeiro de 1992. Disponível em:<http://www.francetnp.fr/IMG/pdf/Declaration_CSNU_1992-3.pdf>.

_____ (1992b). “An Agenda for Peace - Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping” (A/47/277 – S/24111). 17 junho, 1992. Disponível em:<http://www.unrol.org/files/a_47_277.pdf>.

_____ (1994). 3072ª reunião do Conselho de Segurança (S/PRST/1994/22). 3 de maio de 1994. Disponível em:<<http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/WMP%20S%20PRST%201994%2022.pdf>>

_____ (1995). “Supplement to an Agenda for Peace”. 3 de janeiro de 1995. Disponível em:<<http://www.un.org/documents/ga/docs/50/plenary/a50-60.htm>>.

_____ (1999a). “The Fall of Srebrenica”. 15 de novembro de 1999. Disponível em:<http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/54/549>.

_____ (1999b). “The Report of the Independent Inquiry into the Actions of the United Nations during the 1994 Genocide in Rwanda”. 16 de dezembro de 1999. Disponível em:<<http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/POC%20S19991257.pdf>>.

_____ (2000). “The Report of the Panel on United Nations Peace Operations”, (A/55/305), 21 de Agosto de 2000. Disponível em:<http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/55/305>.

_____ (2006). “Overview of the financing of the United Nations” (A/60/696). Disponível em:<<http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/PKO%20A60696.pdf>>.

_____ (2008). *United Nations Peacekeeping Operations – Principles and Guidelines*. Disponível em:<http://pbpu.unlb.org/pbps/Library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf>.

_____ (2009). *A New Partnership Agenda – Charting a New horizon for UN Peacekeeping*. Disponível em:<http://pbpu.unlb.org/pbps/Library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf>.

_____ (1996). “The United Nations and Internal Conflict”. In: BROWN, Michael E. (ed). *The International Dimensions of Internal Conflict*. Cambridge: MIT Press.

PNUD (1994). Human Development Report 1994. Disponível em:<http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr_1994_en_complete_nostats.pdf>.

SITKOWSKI, Andrzej. (2006). *UN Peacekeeping: Myth and Reality*. Westport, CT: Praeger Security International.

WEISS, Thomas; FORSYTHE, David P.; COATE, Roger A.; PEASE, Kelly-Kate. (2010). *The United Nations and Changing World Politics*. Westview Press.

ZAUM, Dominik (2008). “The Security Council, the General Assembly, and War: The Uniting for Peace Resolution”. In: LOWE, Vaughan; ROBERTS, Adam; WELSH,

Jennifer; ZAUM, Dominik (ed). *The United Nations Security Council and War – The Evolution of Thought and Practice since 1945*. Oxford University Press.

ARTIGO II

ONUSAL: UM CASO DE SUCESSO

1. INTRODUÇÃO

El Consejo de Seguridad (...) Reconociendo con satisfacción que El Salvador, de ser un país dividido por el conflicto, se ha transformado en una nación democrática y pacífica (...) 1. Rinde homenaje a la ONUSAL por los logros obtenidos bajo la autoridad del Secretario General y de sus Representantes Especiales (ONU, Resolución 991, 1995⁴⁷).

*Thus, ONUSAL became one of the most **successful** post-Cold War UN peace operations (Doyle; Sambanis, 2006, p.206).*

*There is no question that the peacekeeping mission in El Salvador was **successful**, both in terms of implementing its mandate, and in terms of helping to reform and create domestic institutions that would ensure the future peaceful development of El Salvador (Howard, 2008, p.88).*

*In El Salvador (...) a UN mission with a legitimate claim to **success** was able to close its doors on 30 April 1995 (Montgomery, 1995, p.139).*

A *Misión de Observadores de las Naciones Unidas em El Salvador* (ONUSAL) é considerada pela ONU como um exemplo bem sucedido de Operação de Manutenção da Paz⁴⁸. Além do sucesso, a missão⁴⁹ é também considerada precursora de uma série de atividades: foi o resultado do primeiro esforço de resolver um conflito intra-estatal, foi uma operação-piloto cujo objetivo não era somente a desmobilização militar e desarmamento, mas também a reconciliação nacional, e foi a primeira ação das Nações Unidas estabelecida antes de um cessar-fogo (Montgomery, 1995, p.147).

⁴⁷ S/RES/991. Resolução que encerra o mandato da ONUSAL.

⁴⁸ Apesar de ser denominada como “Missão”, a ONUSAL é considerada uma **Operação** de Manutenção da Paz e configura na lista de *Peacekeeping Operations* da ONU. Lista disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/operationslist.pdf>>. Acesso em 28/03/2015.

⁴⁹ A *Misión de Observadores de las Naciones Unidas em El Salvador* será referida no presente trabalho como ONUSAL ou missão.

A ONUSAL foi estabelecida em 20 de maio de 1991 como uma Missão para verificar o cumprimento do *Acuerdo sobre Derechos Humanos* de San José assinado no ano anterior, em 26 de julho de 1990, pelo governo de El Salvador e membros do grupo revolucionário FMLN (*Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional*), as partes litigantes de uma guerra civil que já durava mais de 10 anos. O acordo assinado antes do cessar fogo estabelecia a missão da ONU com o objetivo de monitorar nacionalmente o respeito aos direitos humanos e as liberdades fundamentais dos salvadorenses.

Além de apresentar características típicas das operações tradicionais (consentimento das partes, presença de tropas imparciais e uso defensivo da força), a missão envolveu funções diversificadas (redução das forças armadas, reforma do sistema judiciário, desarmamento e reintegração de ex-combatentes na vida civil e política, transferência de terras, etc) executadas pelas divisões de direitos humanos, de polícia civil, militar e eleitoral.

A ONUSAL é considerada uma PKO de segunda geração ou multidimensional no qual os acordos firmados buscam não só acabar com o conflito, mas também resolver as causas do conflito. Nesse tipo de PKO:

The UN is typically involved in exercising transitional authority in the implementation of peace agreements that go to the roots of the conflict, helping transform the conflict and build a long-term foundation for stable, legitimate government (Doyle; Sambanis, 2006, p.197).

Em consonância com as recomendações⁵⁰ do SGNU Boutros Boutros-Ghali⁵¹ no documento de 1992, *An Agenda for Peace*, no período de atividade da ONUSAL (1991-1995,), a missão desempenhou funções de uma Operação de Estabelecimento da Paz (*Peacemaking*), mediando e facilitando a negociação entre as partes para o estabelecimento da paz; de uma Operação de Manutenção da Paz (*Peacekeeper*), monitorando o cessar fogo e a desmobilização dos combatentes; e de uma Operação de

⁵⁰ Segundo *An Agenda for Peace*, (§21) *Preventive diplomacy seeks to resolve disputes before violence breaks out; peacemaking and peace-keeping are required to halt conflicts and preserve peace once it is attained. If successful, they strengthen the opportunity for post-conflict peace-building, which can prevent the recurrence of violence among nations and peoples.*

⁵¹ SGNU entre janeiro de 1992 e dezembro de 1996.

Consolidação da Paz (*Peacebuilding*), monitorando as reformas políticas, institucionais e sociais (Doyle; Sambanis, 2006, p.199; Soto; Castillo, 1994, p.70).

A ONUSAL foi estabelecida no ano de 1991, como resultado de um complexo e longo processo de negociação de paz entre o governo de El Salvador e a FMLN. A seguir, apresentamos um panorama histórico da guerra civil em El Salvador.

2. GUERRA CIVIL EM EL SALVADOR

As principais causas da guerra civil em El Salvador são econômicas (exclusão social resultante de um modelo econômico agro exportador baseado na concentração de terras por uma pequena elite econômica) e políticas (regime autoritário e excludente, dedicado a defender os interesses da elite) (Álvarez, 2010, p.8).

As tensões entre o governo de El Salvador e o grupo revolucionário de esquerda FMLN se iniciaram no início dos anos 80, mas sua origem pode ser traçado aos anos 30 do século XX, com a ascensão de um governo autoritário e a interferência militar cada vez maior na esfera política do país. A partir desse período, a oligarquia se apoiou cada vez mais no setor militar de modo a manter sua posição no comando do país.

Após a independência de El Salvador da Espanha em 1821, a política do país latino-americano esteve dominada por um pequeno porém rico grupo de donos de terras. Entre 1911-1927 duas famílias (Menéndez-Quiñones) produtoras de café e açúcar dominavam a política. O bom desempenho econômico devido ao boom do café resultou num ambiente político de relativa tranquilidade (Bird; Williams, 2000, p.28).

Em 1931 houve a primeira eleição relativamente livre na história de El Salvador, vencida por um candidato populista. A insatisfação do setor militar com o rumo político resultou em um golpe de Estado e instalação de um general como presidente (Maximiliano Hernandez Martinez) do país no início de 1932, fato que inaugurou um longo período militar e que contou com apoio da elite salvadorenha (Grieb, 1971, p.150-152).

Eleições municipais fraudulentas em 1932 e o descontentamento popular com a situação precária da maior parte da população causou uma série de revoltas lideradas por um pequeno grupo de revolucionários, entre eles o líder marxista Augustín

Farabundo Martí e integrantes do Partido Comunista. Essa movimentação da classe mais pobre preocupou a oligarquia salvadorenha. Logo, os revolucionários foram contidos pelas forças militares e de segurança do governo e uma repressão indiscriminada se iniciou. 30 mil pessoas, entre homens, mulheres e crianças, foram mortas como forma de conter a revolta e de intimidar novas ações populares. Esse massacre ficou conhecido como *La Matanza* (Taylor; Vaden, 1982, p.110).

Em 1948, ocorreu novo golpe de Estado liderado por oficiais influenciados pelas reformas nas vizinhas Guatemala e Costa Rica. O novo governo promoveu a indústria nacional e maior diversificação dos produtos de exportação, investiu em programas sociais e permitiu mais espaço político para a oposição. No entanto, essa abertura só se deu nos centros urbanos, não resultou em representação significativa da oposição e somente realizou reformas que não ameaçassem a elite agroexportadora. Além disso, os militares mantiveram uma estrutura paramilitar nas áreas rurais para evitar qualquer tipo de rebelião como a ocorrida no início da década de 30 (Bird; Williams, 2000, p.28-29).

A tensão social cada vez maior e a situação econômica crítica devido à baixa no preço internacional do café resultaram numa crise política em 1960 seguida de um golpe de Estado e instalação de uma junta civil-militar disposta a criar maior abertura para oposição. Os EUA, frente a recente Revolução Cubana e a possibilidade de contaminação revolucionária na região, ficaram preocupados com essa abertura política para os partidos de esquerda. Em 1961, a junta foi deposta por um violento golpe de Estado conduzido por oficiais conservadores em sintonia com os interesses norte americanos (*ibidem*, p. 29).

A parceria militar-oligárquica que se seguiu permitiu que os militares permanecessem no poder até início da década de 70 e que a elite agrária continuasse no comando da economia. As eleições eram fraudulentas, mas ocorriam regularmente. Isso conferia legitimidade suficiente ao processo democrático para a obtenção de reconhecimento dos países democráticos e benefícios comerciais. Havia banimento de partidos de oposição e muitos camponeses eram coagidos a votar nos candidatos dos militares. O único partido de oposição tolerado era o *Partido Demócrata Cristiano* (PDC) já que não era visto como ameaça por ser pequeno e conservador (Acevedo, 1991, p.19).

Os governos militares nesse período se desdobravam entre a insistência dos EUA por reformas políticas e econômicas, de modo a fazer pequenas concessões às demandas da esquerda e, assim, prevenir ameaças revolucionárias, e a resistência da elite agroexportadora para tais reformas. A tensão social e pressão por terras se intensificaram após a Guerra do Futebol⁵² entre El Salvador e Honduras em 1969 quando milhares de camponeses salvadoreños, expulsos pelo governo de Honduras, retornaram a El Salvador (Bird; Williams, 2000, p.29).

O fim da década de 60 foi marcado por uma maior tolerância aos partidos de oposição. No início da década de 70, o PDC se tornou bastante popular e começou a clamar por uma reforma agrária. Para as eleições de 1972, ele formou aliança com União Nacional de Oposição (UNO), partido de esquerda composto, entre outros, pela União Democrática Nacionalista, a frente legal do Partido Comunista (Acevedo, 1991, p.20). Temendo o avanço da oposição, as eleições de 1972 e 1977 foram marcadas por fraudes e repressão para garantir a vitória dos candidatos do regime militar (Bird; Williams, 2000, p.29).

A década de 70 foi um período marcado pelo crescimento do movimento popular em reação à crise econômica e falta de terras para os camponeses. As organizações populares que surgiram nesse período atuavam à margem do sistema político já que as eleições eram marcadas por fraudes. Esses novos atores políticos tornaram-se a representação mais significativa da maioria da população; o aumento da repressão do Estado se tornou um incentivo para que essas organizações protestassem contra o governo (Zamora, 1991, p.182).

Grupos armados da oposição também se organizavam para libertar o país do controle econômico e político exercido pela parceria oligárquica-militar (Dutta, 1982,

⁵² O conflito entre El Salvador e Honduras, conhecida como *Guerra del Fútbol* por coincidir com a rivalidade entre esses dois países nos jogos eliminatórios para a Copa do Mundo de 1970, se iniciou em 14 de julho de 1969 e durou 100 horas. Nos momentos que antecederam as hostilidades havia aproximadamente 219 mil salvadoreños em terras hondurenhas. Essa ocupação foi resultado da falta de terras em El Salvador dada a concentração de terras nas mãos de uma pequena elite. Quando 15 a 18 mil camponeses foram expulsos de Honduras e retornaram a El Salvador, a elite temeu a deportação de todos os salvadoreños que estavam em Honduras, o que produziria uma pressão demográfica ainda maior sobre a estrutura agrária do país. A guerra foi a maneira encontrada pela oligarquia nacional para deter tal imigração (Posada; López, 1993, p.59).

p.7). Esses grupos respondiam à repressão militar com sequestros e assassinatos de figuras proeminentes da oligarquia e líderes políticos.

Esses movimentos revolucionários e de oposição ao governo contavam com o apoio da Igreja Católica. Enquanto o governo se distanciava da majoritária população mais pobre de El Salvador, a Igreja, de acordo com os preceitos da Teologia da Libertação, se aproximava dos oprimidos, apoiando e orientando sua luta por justiça (Sobrino, 1991, p.168) Muitos padres auxiliavam os camponeses a se organizar e muitas comunidades cristãs serviam de plataformas para os movimentos revolucionários (Taylor; Vaden, 1982, p.111).

Em 1979 um golpe de Estado foi executado por elementos reformistas no setor militar em cooperação com políticos mais moderados e apoio da Igreja Católica em uma tentativa de tornar democrático o processo político. A junta civil-militar formada também pelo PDC contava com a participação de Cristãos democratas e alguns grupos de esquerda. No entanto, essa junta não contava com o apoio do grupo revolucionário, pois se acreditava que o controle do governo permaneceria nas mãos da ala direitista do exército (Dutta, 1982, p.7). Após dez semanas, o grupo reformista perdeu o controle para elementos mais conservadores que se comprometeram apenas superficialmente com as reformas⁵³.

A ameaça da esquerda revolucionária aumentava e o conflito com as forças militares se acirrava. Conforme o conflito escalava, os militares dependiam cada vez mais da assistência financeira norte-americana para manter o combate. As condições impostas pelos EUA para continuar com ajuda financeira eram maior respeito pelos direitos humanos, implementação de uma série de reformas e eleição de um governo civil⁵⁴.

⁵³Houve uma pequena redistribuição de terras efetuada como parte da reforma agrária exigida e planejada por oficiais dos EUA. No entanto, ela veio acompanhada de muita repressão contra os camponeses (Dutta, 1982, p. 12).

⁵⁴A Política Externa dos EUA para El Salvador sob a administração de Jimmy Carter (1977-1981) foi intensificada com a vitória do grupo revolucionário Sandinista em julho de 1979 na Nicarágua dando fim à ditadura da família Somoza. A defesa e promoção dos direitos humanos se tornaram uma bandeira importante na relação dos EUA com países em desenvolvimento. O objetivo era forçar os governos autoritário, aliados aos EUA e beneficiários de auxílio financeiro, a se tornarem (ou aparentarem) mais democráticos de modo a evitar a ascensão de grupos revolucionários ao poder. O governo Carter passou a apoiar setores mais moderados das Forças Armadas de maneira a isolar os setores de extrema direita (Álvarez, 2010, p.26).

Mesmo concordando em transferir formalmente o poder para um presidente civil, o que aconteceu em 1984, as forças armadas permaneceram com o controle político de fato na década de 80 (Bird; Williams, 2000, p.30).

Uma importante voz da oposição ao governo foi a do arcebispo Oscar Romero. Durante seus três anos de ministério (1977-1980), Romero foi uma importante voz em defesa dos oprimidos. Após fazer duras críticas ao terror praticado pelos militares, Romero foi assassinado em março de 1980⁵⁵. Em dezembro do mesmo ano, três freiras norte-americanas e um membro da igreja que trabalhavam com refugiados em áreas dominadas pelos grupos revolucionários também foram mortos por soldados da Guarda Nacional (Taylor; Vaden, 1982, p.113).

Já nesse período houve uma união da oposição de centro esquerda e das guerrilhas formando a FDR (*Frente Democrático Revolucionario*). Juntas, elas adotaram uma aliança estratégica cujas demandas eram, entre outras, a dissolução das Forças Armadas e de Segurança, reforma agrária e uma nova constituição (Álvarez, 2010, p. 16-17). Greves e manifestações eram frequentes. Enquanto 70 mil trabalhadores organizavam protestos, o grupo armado, atuando em forma de guerrilha, se empenhava no combate às forças do governo (Dutta, 1982, p.6).

Ao final de 1980, com o objetivo de combater o governo e instaurar um projeto socialista (Álvarez, 2010, p. 7), os vários grupos revolucionários e de oposição⁵⁶ se unificaram sob a *Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional*, a FMLN: as *Fuerzas Populares de Liberación* (FPL), o *Ejército Revolucionario de Pueblo* (ERP), a *Resistencia Nacional*, o *Partido Revolucionario de los Trabajadores Centroamericanos* (PRTC) e o *Partido Comunista de El Salvador*.

Este mosaico de grupo político-militares y organizaciones populares rivales, com distintas filiaciones internacionales, estrategias divergentes, nacidas de divisiones a veces sangrentas y separadas por odios tenaces, no parecia estar hecho para la acción unitaria, que sin embargo era la condición sine qua non

⁵⁵ Oscar Romero foi canonizado em 23 de maio de 2015 em reconhecimento pela Igreja Católica por sua luta contra a repressão do governo e em favor da classe oprimida.

⁵⁶ A ideologia revolucionária e o crescimento dos grupos guerrilheiros se intensificaram na década de 70, sobretudo por influência da Revolução Cubana, indicando a via armada como forma de atingir conquistas sociais e políticas. A FPL, formado em 1970, foi o primeiro grupo de guerrilha que surgiu e era composto por trabalhadores afiliados a sindicatos e estudantes universitários (Álvarez, 2010, p.12).

no sólo para el triunfo sino incluso para la supervivencia (Rouquié, 1994, p.147).

Apesar das divergências internas, a união desses grupos fortaleceu a posição das forças populares. Em janeiro de 1981, a FMLN lançou uma ofensiva militar na esperança de desencadear uma revolução popular contra o governo. A estratégia era combinar ofensiva militar com greves gerais e insurgência urbana (Álvarez, 2010, p. 18). O governo, no entanto, com apoio financeiro dos EUA, conseguiu combater o movimento e afugentá-lo nas montanhas de onde a guerrilha passou a agir. O governo militar mais uma vez se valeu de táticas brutais como assassinatos em público para desencorajar a população a auxiliar o movimento guerrilheiro (Howard, 2008, p.90). Estima-se que mais de 15 mil salvadorenos tenham sido mortos pelas forças de segurança e paramilitares de direita entre 1980 e 1981, e mais de 150 mil tenham fugido para outros países da América Central (Dutta, 1982, p.12).

Dada a situação caótica de guerra civil em El Salvador e a pressão popular cada vez mais forte liderada pela FMLN, a junta civil-militar anunciou eleições para a Assembleia Nacional para março de 1982. Mais uma vez o governo militar buscava conferir aspecto de legitimidade democrática ao governo para garantir a manutenção do auxílio financeiro norte americano. As eleições ainda eram a melhor alternativa para o governo do que um diálogo/negociação com a FMLN, o que estava fora de cogitação (Acevedo, 1991, p.21). Apesar da forte pressão internacional por uma solução negociada, a junta não queria conferir legitimidade aos revolucionários e muito menos conceder um possível arranjo de divisão de poder (*ibidem*, p.22).

As eleições da Assembleia Constituinte de 1982 foram marcadas por uma escalada de terror no qual as forças de segurança do governo aumentaram o nível de violência e repressão contra a população civil⁵⁷. Essas forças tinham carta branca para combater qualquer ato considerado subversivo à ordem pública. Além disso, os candidatos de oposição da FDR de centro e de esquerda não puderam participar das eleições. As eleições, disputadas apenas por candidatos de centro-direita e de direita foi vencida pelo Partido da Conciliação Nacional (PCN) e pela *Alianza Republicana*

⁵⁷ A investigação conduzida pela Comissão da Verdade, instaurada a partir dos Acordos de Paz de 1992, relata os massacres a camponeses e assassinatos de simpatizantes da FMLN executados pelas forças de segurança do governo.

Nacional (ARENA), exatamente o grupo que o golpe de Estado de 1979 tentou retirar do poder (*ibidem*, p. 25-27).

Apesar de alguns avanços terem sido apresentados como uma nova Constituição com garantias de eleições diretas, livres e secretas, as condições para que as eleições de fato fossem livres não existiam. Elas eram apenas uma encenação para legitimar a política norte-americana e do governo salvadorenho contra a FMLN. Ainda assim, novas eleições, dessa vez diretas, foram marcadas para fevereiro de 1984. A administração do então presidente do EUA Ronald Reagan tinha pressa na conclusão dessas eleições antes que a FMLN realizasse nova ofensiva militar (Acevedo, 1991, p.27).

Assim como as eleições de 1982, as eleições de 84 foram manipuladas por meio de financiamento de campanha pelos EUA para garantir a vitória do candidato do PDC, José Napoleón Duarte⁵⁸. Os EUA conseguiram passar a impressão de eleições livres e a elite não foi excluída do poder já que se sentia representada pelo controle da Assembleia Nacional pela ARENA (Howard, 2008, p.28-29).

Entre 1982 e 1989, a FMLN se negou a participar das eleições sustentando que as condições para eleições livres não existiam e que eram apenas uma forma de legitimar a política norte americana e do governo para a guerra contra a FMLN. Apesar de prometerem não interferir no pleito, a FMLN executou várias ações para atrapalhar as eleições (Acevedo, 1991, p.31).

A partir de 1989, desejando por fim à guerra civil que já matara milhares de salvadorenhos, as partes passaram a dialogar e gradualmente acordaram os termos para a paz. A seguir, os principais acordos entre as partes.

3. ACORDOS DE PAZ

Do início do diálogo entre o governo de El Salvador e a FMLN em 1989 até o Acordo de Chapultepec em 1992, o processo de paz em El Salvador foi gradual. Nesse

⁵⁸ José Napoleón Duarte foi eleito com a promessa de negociar o fim do conflito. No entanto, seu termo foi marcado pelo crescimento das forças armadas graças ao auxílio financeiro dos EUA. Seu governo foi muito influenciado pela administração do presidente norte americano Ronald Reagan cujo interesse era derrotar militarmente a FMLN ao invés de buscar uma solução negociada (Barry; Castro, 1991, p.123).

período, cada acordo assinado pelas partes aumentava a confiança entre elas e estabelecia as diretrizes legais e políticas para o fim do conflito. O ritmo e direção das negociações ocorreram de forma espontânea, não tendo sido impostas nem pelos beligerantes e nem pelos mediadores (Levine, 1997, p.229).

Em 1989, visando por fim a guerra cada vez mais generalizada, a FMLN e o governo dialogaram pela primeira vez com objetivo de negociar um acordo para o fim do conflito armado, que já durava mais de 10 anos. Esse primeiro diálogo foi resultado dos esforços do então presidente de El Salvador, Alfredo Cristiani da ARENA, que logo após sua eleição em março convocou um diálogo com a FMLN (Montgomery, 1995, p.140).

Em maio de 1989, uma delegação da FMLN se encontrou com o SGNU, Javier Pérez de Cuéllar, para solicitar um maior envolvimento das Nações Unidas numa solução negociada para a guerra civil. Em setembro houve a primeira negociação significativa entre as partes tendo a ONU, a Organização dos Estados Americanos (OEA) e a Igreja Católica como observadoras (*ibidem*, p.141).

Em setembro, as partes se encontraram no México e a FMLN apresentou um proposta de cessar fogo para 15 de novembro e o fim do conflito para 30 de janeiro de 1990. Houve uma segunda reunião em outubro na Costa Rica na qual o governo solicitou um cessar fogo imediato e rendição incondicional da guerrilha. As hostilidades foram retomadas e o conflito atingiu a capital, San Salvador⁵⁹. Diante desse novo foco de tensão, os governos dos países da América Central pediram ao SGNU que usasse seus bons ofícios⁶⁰ para obtenção de paz em El Salvador (*ibidem*, p.141).

Em 1990 as negociações de paz se intensificaram. Em 4 de abril daquele ano, ambos os lados se encontraram em Genebra e acordaram o início de negociações formais tendo

⁵⁹ Em 31 de outubro de 1989 forças paramilitares bombardearam a *Federación Nacional Sindical de Trabajadores Salvadoreñas* e em novembro a FMLN lançou uma ofensiva urbana. Essa ofensiva e o assassinato no mesmo mês de 6 jesuítas por tropas do governo treinadas pelos EUA foram decisivos para que as partes se convencessem da urgência de uma solução política para acabar com o conflito (Burgerman, 2000, p. 67).

⁶⁰ A resolução 637 do Conselho de Segurança de 27 de julho de 1989 autorizava o SGNU Javier Pérez de Cuéllar em sua missão de bons ofícios em apoio aos presidentes da América Central em seus esforços pela paz.

ONU como verificadora do processo de paz e o SGNU como mediador. Nos *Acuerdos de Ginebra* (S/23128) fica claro a disposição de ambos os lados com o processo de paz e a vontade das partes de ter a ONU como mediadora do processo. Segundo os *Acuerdos de Ginebra* (S/23128),

El propósito del proceso será el de terminar el conflicto armado por la vía política al más corto plazo posible, impulsar la democratización del país, garantizar el irrestricto respeto a los derechos humanos y reunificar a la sociedad salvadorenha.

Em 21 de maio de 1990, as partes se reuniram em Caracas, na Venezuela e acordaram uma agenda de temas a ser discutida durante as negociações e o cronograma. O *Agenda General y Calendario del Proceso Completo de Negociacion* (S/23129) tinha como itens de discussão 1. Forças armadas, 2. Direitos humanos, 3. Sistema judicial, 4. Sistema Eleitoral, 5. Reforma constitucional, 6. Assuntos econômicos e sociais, 7. Reintegração na sociedade dos membros da FMLN, 8. Verificação pela ONU.

O primeiro item de discussão, Forças Armadas, gerou muitos desentendimentos entre as partes: a FMLN queria o fim das Forças Armadas; essas, por sua vez, enxergavam o processo de paz como uma ameaça à sua posição de instituição mais poderosa na sociedade salvadorenha (Levine, 1997, p.234).

Com o objetivo de dar sequência à negociação, os mediadores da ONU passaram para o segundo item da lista, Direitos Humanos, e produziram um rascunho do acordo para ser apresentado às partes (*idem*). Em 26 de julho de 1990, as partes assinaram o *Acuerdo de San José sobre Derechos Humanos*⁶¹ (S/21541) na Costa Rica. Esse acordo instituiu ações imediatas para ambas as partes para garantir os direitos humanos e determinava o estabelecimento de uma missão das Nações Unidas para monitorar nacionalmente o respeito aos direitos humanos e as liberdades fundamentais dos salvadorenhos.

Em 27 de abril de 1991, as partes assinaram os *Acuerdos de México* (S/23130) na Cidade do México, estabelecendo a criação de uma Polícia Nacional Civil (PNC) independente das Forças Armadas, reformas nos sistemas judicial e eleitoral, e o

⁶¹ Foi a primeira vez que o tema Direitos Humanos foi o foco de um processo de resolução de conflito e a primeira vez que a ONU incluiu reformas institucionais visando a proteção dos direitos humanos a longo prazo no pacote de acordos (Soto in Burgerman, 2000:69).

estabelecimento de uma Comissão da Verdade para apurar atos graves de violência cometidos desde 1980. Essa Comissão seria composta por três indivíduos nomeados pelo SGNU após consulta com as partes.

Nessa época, as negociações não avançaram dado o desacordo entre as partes sobre temas vitais para a continuidade do processo. As Forças Armadas se negavam a negociar enquanto um cessar fogo não fosse acordado e a FMLN se negava a assinar o cessar fogo enquanto não ficassem acordadas as reformas do setor militar e enquanto eles não recebessem garantias de reintegração dos combatentes à sociedade. As partes também não se entenderam sobre a purificação das forças armadas e reforma agrária, demandas da FMLN (Levine, 1997, p.239).

Diante do impasse, o SGNU marcou uma reunião com as partes em Nova Iorque. Em 25 de setembro de 1991, o *Acuerdo de Nueva York* (S/23082) foi assinado estabelecendo a criação de uma *Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz* (COPAZ) para supervisionar *el cumplimiento de todos los acuerdos políticos alcanzados por las Partes* (§1). Nesse acordo também ficaram estabelecidas as diretrizes para purificação e redução das forças armadas, integração dos guerrilheiros na polícia civil, e, pela primeira vez, uma série de medidas para alocar terras para o campesinato e executar reformas sociais e econômicas.

Em dezembro de 1991, o cessar fogo ainda não havia sido acordado. Com o fim do mandato de Pérez de Cuéllar, os esforços foram intensificados para que as partes chegassem a um acordo sobre temas importantes do conflito antes que o novo SGNU, Boutros Boutros-Ghali, assumisse. Após insistência da ONU e do Grupo de Amigos⁶² do SGNU (México, Colômbia, Venezuela e Espanha), o presidente Cristiani concordou em ir para Nova Iorque em 28 de dezembro de 1991. Foi somente após muita discussão sobre o delicado tema da reforma agrária que as partes se entenderam (Montgomery, 1995, p.145).

⁶² O Grupo de Contadora se transformou no Grupo de Amigos do SG, com a entrada da Espanha e saída do Panamá. Grupo de Contadora, criado em 1983 em encontro na Ilha de Contadora no Panamá entre 8-9 de janeiro de 1983, era formado por Colômbia, México, Panamá e Venezuela e tinha como objetivo persuadir os Estados da América Central a buscar a paz entre si e, para aqueles com conflitos intra-estatais, a dialogar com a outra parte do conflito (Sims; Petrash, 1987, p.5).

Em dezembro, pouco antes da chegada do novo ano, um acordo, *Acta de Nueva York I*⁶³, foi finalmente alcançado com a resolução de várias questões-chaves, entre elas, a redução das forças armadas, a limitação do seu papel na segurança territorial, reforma do judiciário, reforma institucional, reforma da força policial (substituição de 3 forças de segurança pela PNC) e reforma eleitoral. Apesar das questões sociais e econômicas fazerem parte da agenda, esses foram pontos pouco detalhados, o que teria repercussões negativas no futuro (*ibidem*, p.146).

Esse acordo também estipulou a data do cessar fogo para 1º de fevereiro de 1992 e a assinatura dos Acordos Finais de Paz para 16 de janeiro de 1992 na Cidade do México. Até chegar nessa data, as partes ainda se encontraram mais vezes para tentar acertar o cronograma de ações acordadas e o procedimento a ser adotado para extinguir a estrutura militar da FMLN e a reintegração de seus membros na vida civil, política e institucional do país.

O *Acuerdo de Paz* final foi assinado em Chapultepec, México, em 16 de janeiro de 1992. Esse foi um acordo mais detalhado, com vários compromissos dos quais destacamos os seguintes itens:

- Forças Armadas: reestruturação, purificação através da avaliação feita por uma comissão ad hoc, redução, ações punitivas às violações de direitos humanos, subordinação ao poder civil, proscrição de forças paramilitares (Cap. I);
- Criação e Regime da Polícia Nacional Civil e da *Academia Nacional de Seguridad Publica* para selecionar e formar os novos agentes (Cap. II);
- Reformas do Sistema Judiciário, estabelecimento da *Procuradoria Nacional para la Defensa de los Derechos Humanos* (Cap. III);
- Reforma do Sistema Eleitoral (cap. IV);
- Questões Econômicas e Sociais: transferência de terra aos beneficiários da Reforma Agrária, regularização das terras ocupadas durante a guerra civil, medidas para aliviar o custo social dos programas de ajuste estrutural, plano de reconstrução nacional para o desenvolvimento integral das zonas afetadas pelo conflito, em especial, medidas para facilitar a reincorporação da FMLN na vida civil, institucional e política do país (Cap.V);

⁶³ A *Acta de Nueva York II*, assinada em 13 de janeiro de 1992, atesta a finalização das negociações de todos os temas que ficaram pendentes na ocasião da *Acta de Nueva York I*.

- Participação Política da FMLN: liberdade a todos os detidos por motivos políticos, legalização como partido político (Cap. VI);
- Fim do Conflito Armado (Cap. VII);
- Verificação do cumprimento de todos os acordos de paz pela ONU (Cap. VIII);
- Calendário detalhado de Execução de todas as questões acordadas (Cap. IX).

Alvaro de Soto, Representante Pessoal do SGNU em El Salvador durante as negociações entre FMLN e o governo, aponta para a importância dessas reformas, cujo objetivo foi eliminar as causas que inicialmente levaram ao conflito, sobretudo com a criação da PNC, separada e independente das Forças Armadas, e da transferência de terras aos ex-combatentes e apoiadores da guerrilha que ocuparam terras durante os anos de guerra⁶⁴. Esses seriam os dois elementos chave no processo de reintegração dos guerrilheiros à sociedade (Soto;Castillo, 1994, p.70).

Todas as atividades envolvidas no fim do conflito armado – cessar fogo, separação das forças, fim da estrutura militar da FMLN – foram atribuídas de maneira detalhada à verificação da ONUSAL. Na próxima seção, trataremos dessa missão.

4. ONUSAL

A preocupação das Nações Unidas com El Salvador se insere na série de conflitos ocorridos em países da América Central durante a Guerra Fria. El Salvador, Nicarágua, Guatemala e Honduras apresentavam problemas econômicos e políticos similares: desigualdade social, concentração de renda e terras, governos militares e repressivos. Com exceção de Honduras, a maneira encontrada para fazer a transição de governos autoritários para democráticos nesses países foi pela via revolucionária (Walker, 2000, p.67).

Comum a esses conflitos foi a intervenção dos EUA na região tendo como objetivo neutralizar e “pacificar” as forças populares e revolucionárias da esquerda por meio de manobras políticas e militares (Stahler-Sholk, 2000, p.136). Outra característica desses conflitos foi o envolvimento de outros Estados preocupados com a situação na América Central, como o Grupo de Contadora/Grupo de Amigos do SGNU, ativo desde 1983 no

⁶⁴ A terra não seria repassada aos beneficiários do programa; crédito seria concedido pelo governo para a compra da terra (Castillo, 1997, p. 343).

esforço regional pela paz, e também a presença de organizações internacionais e regionais como a ONU e Organização dos Estados Americanos (OEA) como mediadores dos processos de paz (Child, 2000, p.165).

Um dos primeiros esforços mais significativos da ONU na região foi a Missão de Observação na América Central, ONUCA, estabelecida em 7 de novembro de 1989 pelo CSNU para conduzir o cumprimento de acordos feitos pelos governos da Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua, como a cessação de auxílio a forças e movimentos guerrilheiros revolucionários e o não uso de território e infraestrutura de um Estado para atacar outros. Os esforços das Nações Unidas pela paz se deram em um momento de grande turbulência na América Central (*ibidem*, p.168). Após o término dessa missão, muitos dos agentes e equipamentos foram usados para a ONUSAL.

O *Acuerdo sobre Derechos Humanos* de San José de 26 de julho de 1990 previa o estabelecimento de uma missão de verificação dos direitos humanos com início de suas funções a partir do cessar fogo. Essa missão teria como função

prestar especial atención a la observância de los derechos a la vida, a la integridad y a la seguridad de la persona, al debido proceso legal, a la libertad personal, a la libertad de expresión y a la libertad de asociación.

Apesar do acordo de San José estabelecer o início da missão para após o cessar fogo, as partes solicitaram de maneira independente que a verificação das violações de direitos humanos tivesse início imediato, antes mesmo do cessar fogo. A primeira solicitação partiu da FMLN. O governo, preocupado em não parecer não cooperativo, também fez a solicitação em seguida (Burgerman, 2000, p.70). Para a FMLN, a presença da ONUSAL seria uma garantia de que o processo de paz era de fato irreversível e de que poderia agora entrar na arena política da negociação (Levine, 1997, p.239).

Após solicitação do SGNU, uma missão foi enviada para El Salvador no final de 1990, sob liderança do Secretário Geral Adjunto Marrack Goulding, para verificar a possibilidade de se iniciar imediatamente a missão (Levine, 1997, p.236). Em janeiro de 1991, o CSNU aprovou o estabelecimento de um escritório preparatório com quatro agentes (Montgomery, 1995, p.142).

A ONUSAL foi estabelecida em 20 de maio de 1991 por meio da resolução 693⁶⁵ para um período inicial de 12 meses com a função de monitorar todos os acordos entre as partes. Nesse primeiro momento, a missão de observação foi estabelecida para verificar o cumprimento do *Acuerdo sobre Derechos Humanos* de San José. Em 26 de julho de 1991, exatamente um ano após o Acordo de San José ter sido assinado e seis meses antes do cessar fogo, a ONUSAL foi inaugurada como uma divisão de direitos humanos (*ibidem*, p.142). Em outubro de 1991, a missão funcionava em 4 escritórios regionais e dois escritórios sub-regionais, além da sede em San Salvador. 101 agentes civis de 27 países serviam na missão (Howard, 2008, p.105).

O fato da missão ter sido enviada para um conflito ainda em andamento levantou uma série de questões sobre a segurança dos agentes da missão. Após o estabelecimento da ONUSAL, alguns agentes receberam ameaças de morte e houve ao menos um ataque mais grave causado por nacionalistas de direita, grupo que inclusive reclamava da violação da soberania de El Salvador pelo estabelecimento de uma missão de observação dos direitos humanos (Burgerman, 2000, p.70). Apesar dessa oposição da extrema direita, a ONUSAL pode trabalhar em um ambiente relativamente seguro.

⁶⁵ **Resolution 693 (1991) Adopted by the Security Council at its 2988th meeting on 20 May 1991:**
(...)
Expressing its conviction that a peaceful settlement in El Salvador will contribute to a successful outcome in the Central American peace process,
1. Approves the report by the Secretary-General (S/22494 and Corr.1 and Add.1);
2. Decides to establish, under its authority, and based on the Secretary-General's report referred to in paragraph 1, a United Nations Observer Mission in El Salvador (ONUSAL) to monitor all agreements concluded between the two parties, whose initial mandate in its first phase as an integrated peace-keeping operation, will be to verify the compliance by the parties with the San Jose Agreement, and further decides that the subsequent tasks or phases of ONUSAL shall be subject to approval by the Council;
3. Also decides that the United Nations Observer Mission in El Salvador shall be established for an initial period of twelve months;
4. Requests the Secretary-General to take the necessary measures to establish the first phase of the Mission as described in paragraphs 2 and 3 above;
5. Calls upon both parties, as agreed by them, to pursue a continuous process of negotiations in order to reach at the earliest possible date the objectives set forth in the Mexico Agreements and all other objectives contained in the Geneva Agreement, and to this end to cooperate fully with the Secretary-General and his Personal Representative in their efforts;
6. Requests also the Secretary-General to keep the Council fully informed on the implementation of this resolution.
Disponível em: <
<http://www.unhcr.org/refworld/country,,UNSC,RESOLUTION,SLV,,3b00f1658,0.html>>. Acesso em:
20/01/2013

De acordo com as funções dispostas no Acordo de San José, a ONUSAL deveria, entre outras coisas, “*recibir comunicaciones emanadas de cualquier persona, grupo de personas o entidade existente en El Salvador, que contengan denuncias sobre violaciones a los derechos humanos*” e “*formular recomendaciones a las Partes, de acuerdo com las conclusiones que haya extraído de los casos o situaciones que le haya correspondido examinar*”. Um mês após o início de suas operações, a ONUSAL já tinha recebido mais de 1000 reclamações de abuso dos direitos humanos (*idem*).

Para averiguar a veracidade das denúncias de abuso, a ONUSAL investigava as violações e depois acompanhava as ações tomadas pelo governo e a FMLN para identificar e punir os acusados. A missão também promovia campanhas informativas e educativas sobre direitos humanos para as forças armadas, forças de segurança, a FMLN e professores, e também campanhas informativas sobre o papel e funcionamento da ONUSAL por meio de entrevistas nas rádios e visitas a comunidades. Os agentes da missão também usaram como estratégia o diálogo com vários setores relevantes da sociedade de El Salvador como servidores municipais, estaduais e federais; os militares; as ONGs e a FMLN (Montgomery, 1995, p.149).

Nessa primeira etapa da ONUSAL, cada escritório da missão contava com um coordenador, especialistas de direitos humanos, especialistas jurídicos, uma força policial além de vários observadores espalhados pelo país. Além das funções de monitoramento dos direitos humanos, em setembro de 1991, a ONUSAL em conjunto com a ONUCA, conduziram uma operação para retirar os comandantes da FMLN de seus esconderijos e leva-los de helicóptero para o México para as negociações de paz (*ibidem*, p.148).

Em 14 de janeiro de 1992, poucos dias antes do acordo final de paz ser assinado, a pedido do novo SGNU Boutros Boutros-Ghali, o CSNU emitiu a Resolução 729 ampliando o mandato da ONUSAL para incluir a supervisão dos Acordos de Paz a serem assinados no dia 16 de janeiro em Chapultepec, em especial o capítulo sobre o fim do conflito armado e o estabelecimento de uma Polícia Nacional Civil no lugar da antiga Polícia Nacional. O mandato também foi expandido para 31 de outubro de 1992, 6 meses além da data original. Após essa expansão do mandato, mais duas divisões foram estabelecidas: a Militar e de Polícia.

A divisão militar tinha como funções supervisionar o cessar fogo, verificar o fim do conflito armado, monitorar as tropas de ambos os lados, controlar o número de armas, receber e investigar possíveis violações, monitorar o movimento de tropas (para que as tropas pudessem deixar suas bases, elas precisariam de uma autorização da ONUSAL ou deveriam ser acompanhadas por agentes da missão), coletar e destruir o armamento da FMLN e coordenar o plano de desativação de minas no país (Howard, 2008, p. 114).

A divisão de polícia ficou encarregada de atuar como força de segurança e auxiliar na criação da PNC. Essa nova força policial substituiria as antigas estruturas militares de segurança. Durante esse processo de transição, a divisão de polícia da ONUSAL foi muito importante para garantir segurança dos salvadorenses.

Nessa primeira fase da ONUSAL, a missão objetivava principalmente fazer a transição de uma sociedade militarizada para uma desmilitarizada. O foco era em desmobilizar e desarmar a FMLN, reduzir as forças armadas pela metade, dismantelar os “batalhões de resposta rápida” e as forças de segurança, preparar a PNC e reestabelecer a administração pública após o cessar fogo (Montgomery, 1995, p.150).

O cronograma de implementação dos Acordos de Paz estabelecia o fim do conflito armado para 31 de outubro de 1992. Nessa data, o governo deveria ter completado várias reformas políticas e institucionais e a FMLN deveria ter desmobilizado seus combatentes, destruído seus armamentos e ter sido reintegrada à vida civil por meio de programas de governo. Devido à complexidade das mudanças, especialmente referente à transferência de terra, o cronograma foi ajustado para 15 de dezembro de 1992⁶⁶.

A questão da transferência de terra, exigida pela FMLN, era um tema complexo. Constantemente a Frente usava isso como justificativa para não cumprir sua parte do acordo (desmobilização e desarmamento). Para resolver essa questão, o SGNU enviou seu representante pessoal, Alvaro de Soto, e o Secretário Adjunto, Marrack Goulding, para San Salvador em outubro de 1992 para negociar com as partes. Em 25 de novembro, o cessar fogo já estava bem avançado, em 15 de dezembro de 1992 houve

⁶⁶ Disponível em: < <http://www.un.org/es/peacekeeping/missions/past/onusal.htm>>. Acesso em: 20/01/2015.

uma comemoração para celebrar o fim do conflito; dois dias depois a FMLN terminou a desmobilização de suas tropas (Montgomery, 1995, p.152).

Apesar dos esforços da ONUSAL para que as partes cumprissem os Acordos de Paz e apesar do sucesso do cessar fogo, algum grau de violação ainda ocorria. Em 23 de maio de 1993, foi descoberto um esconderijo ilegal de armas da FMLN na Nicarágua seguido pela admissão da FMLN de que eles mantinham grandes quantidades de armamentos dentro e fora de El Salvador. Com a promessa de revelar e destruir todo o arsenal, o CSNU acatou a sugestão do SGNU de não suspender o status da FMLN como partido político uma vez que isso, assim como a reintegração de seus membros na sociedade, era parte essencial do processo de paz⁶⁷.

A próxima fase da missão se focou nas reformas políticas. A Resolução 832 de 27 de maio de 1993 acatou um pedido do governo de El Salvador de ter a ONU como observadora das eleições gerais que seriam celebradas em 20 de março de 1994. As questões políticas mais importantes nessa fase da missão eram a reinserção de ex-combatentes na sociedade, transferência de terras e a criação da PNC. Marrack Goulding foi para El Salvador em novembro de 1993 para supervisionar essas questões pendentes e tentar reagendá-las para antes das eleições, (Montgomery, 1995, p.152).

Dado que as eleições seriam no ano seguinte, a ONUSAL se dedicou a estabelecer uma Divisão Eleitoral em setembro de 1993 para verificar e observar o processo eleitoral antes, durante e depois das eleições, com objetivo de garantir eleições livres e justas. Os Acordos de Paz previam o estabelecimento de um Tribunal Superior Eleitoral (TSE) como meio de despolitizar a agência responsável por todos os aspectos das eleições. Devido a falta de ação do TSE em suas funções, a ONUSAL tomou para si a responsabilidade pelo apoio logístico do registro de eleitores, viajando para vilarejos para localizar certidões de nascimento necessárias para o registro de indivíduos, visitando diversas cidades para observar se havia condições propícias para as eleições, indo a mais de 800 encontros políticos e passeatas, e monitorando a propaganda política na mídia (Montgomery, 1995, p.154).

⁶⁷ *Idem.*

A Resolução 888 (S/RES/888) de 30 de novembro de 1993 prorrogou a missão até 31 de maio de 1994, refletindo a preocupação do SGNU com alguns problemas não resolvidos do processo de paz como *“los relativos a la transferencia de tierras, la reintegración en la sociedad civil de los excombatientes e incapacitados de guerra, el despliegue de la Policía Nacional Civil y la eliminación por etapas de la Policía Nacional, y las recomendaciones de la Comisión sobre la Verdad”*. Também era motivo de preocupação a reincidência de atos violentos cometidos por grupos armados e assassinatos políticos de membros da FMLN e da ARENA.

Durante as eleições de 20 de março de 1994, 900 agentes de ONU tinham a função de acompanhar e observar o processo de transporte do material de votação até às seções eleitorais e de volta para a capital. Apesar das deficiências na organização e na transparência, a ONUSAL considerou o resultado dos dois turnos aceitáveis, com a vitória do Presidente Calderón Sol da ARENA (Montgomery, 1995, p.156).

A Resolução 920 (S/RES/920) de 26 de maio de 1994 prorrogou a missão para 30 de novembro de 1994 e atestou para o sucesso das eleições, porém, com as mesmas preocupações expressas na Resolução anterior como *“el despliegue de la Policía Nacional Civil y la eliminación gradual de la Policía Nacional, las cuestiones relacionadas con la transferencia de tierras, la reintegración de los ex combatientes y los lisiados de guerra en la sociedad civil y varias recomendaciones de la Comisión de la Verdad”*.

A Resolução 961 (S/RES/961) de 23 de novembro de 1994 responde a uma solicitação do governo de El Salvador e a FMLN de prorrogar novamente a ONUSAL. O mandato é prorrogado até 30 de abril de 1995. Mesmo com a proximidade do fim do mandato, algumas questões ainda estavam pendentes como a questão de transferência de terras (mais da metade dos beneficiários do programa ainda não tinham recebido o título) e a questão da PNC, que ainda se mostrava uma instituição frágil especialmente no que se referia à sua capacidade investigativa. A demora na transição para uma polícia civil se dava por falta de recursos provenientes do governo, falta de cooperação e tentativa da extrema direita de exercer controle sobre essa nova polícia e relutância no desmantelamento da antiga Polícia Nacional (Montgomery, 1995, p.157).

Em 27 de abril de 1995, as partes assinaram um programa de conclusão de todos os itens pendentes do Acordo de Paz na área de segurança pública, transferência de terras, assentamento humano, programas de reinserção de ex-combatentes, fundo de proteção dos feridos e inválidos, e reformas legislativas (A/50/517, 6 outubro 1995⁶⁸). Mesmo assim, em vista da pressão para encerrar a ONUSAL vinda tanto de dentro da ONU quanto do governo Salvadorenho, a Resolução 991 (S/RES/991) de 28 de abril de 1995 manteve a data de encerramento ONUSAL para 30 de abril de 1995, como previsto na resolução anterior.

Em vista dos problemas ainda presentes em El Salvador no encerramento da ONUSAL, o SGNU sugeriu ao CSNU a permanência de uma pequena missão no país. Em 1 de maio 1995 a MINUSAL (Missão das Nações Unidas em El Salvador) foi estabelecida, sob a autoridade da Assembleia Geral e não mais do CSNU, liderada pelo Representante Especial do SGNU, Enrique ter Horst, para prosseguir na tarefa de verificação e bons ofícios da ONU (Howard, 2008, p.100). A Missão permaneceu até 30 de abril de 1996 e foi sucedida pela ONUV (Escritório de Verificação) que funcionou até 31 de dezembro de 1996 com o mandato para verificar a implementação dos compromissos pendentes do Acordo de Paz (Call, 2002, p. 556).

5. SUCESSOS E LEGADOS ONUSAL

A ONUSAL teve um papel central na verificação do cumprimento dos termos dos vários Acordos de Paz assinados desde Genebra (1990) até Chapultepec (1992) entre a FMLN e o governo de El Salvador. A missão foi encerrada antes que todos os compromissos fossem cumpridos. Ainda assim, a ONUSAL obteve êxito em muitos aspectos e deixou uma série de legados importantes em El Salvador.

A Divisão de Direitos Humanos teve papel importante na diminuição das violações aos direitos humanos, comuns durante a guerra civil, sobretudo perpetuadas pelas forças de segurança do governo. Além disso, uma preocupação da missão era fortalecer instituições locais para continuar as atividades de promoção e proteção dos direitos humanos quando a ONUSAL fosse encerrada. Uma importante contribuição da Divisão

⁶⁸ Disponível em: <http://www.un.org/documents/ga/docs/50/plenary/a50-517.htm>. Acesso em: 2/05/2015.

de Direitos Humanos da ONUSAL foi a colaboração da missão com a *Procuraduría Nacional para la Defensa de los Derechos Humanos*, criada em 1991 como estipulado pelo Acordo de Paz. No início, a instituição não era eficiente e a maioria das reclamações era dirigida à Divisão de Direitos Humanos da ONUSAL. Em 1995, já no período da MINUSAL e com a eleição de uma nova Procuradora, Dr^a Victoria de Aviles, essa instituição passou a desempenhar as tarefas de receber, processar e investigar as reclamações antes dirigidas à ONUSAL (Call, 2002, p. 579).

A importância dessa instituição local fica clara quando se considera uma pesquisa conduzida entre 1996 e 1998 no qual a opinião pública considerou a *Procuraduría Nacional para la Defensa de los Derechos Humanos* como a instituição que mais contribuiu para a proteção de direitos humanos (Call, 2002, p. 407 apud Howard, 2008, p.110).

A Divisão Militar da ONUSAL também obteve relativo êxito em suas funções: o conflito armado foi encerrado, a FMLN foi desmobilizada e desarmada, e as forças de segurança do governo foram reduzidas, reestruturadas e purificadas nos escalões superiores (Doyle & Sambanis, 2006, p.206).

O trabalho da Divisão de Polícia da ONUSAL também fez uma importante contribuição para a segurança ao auxiliar na criação da Polícia Nacional Civil, força de segurança independente das Forças Armadas. A Missão monitorou os exames de admissão na *Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP)*, fez recomendações onde necessário e forneceu apoio para o fortalecimento de cursos de treinamento em direitos humanos⁶⁹. A ONUSAL foi responsável por introduzir conceitos modernos de segurança pública no qual a polícia age como um servidor público e não como agente de repressão do Estado⁷⁰ (Montgomery, 1995, p.159).

⁶⁹ Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/onusalbackgr2.html>>. Acesso em: 17/06/2015.

⁷⁰ Vale ressalva da autora Matijascic sobre a questão do treinamento da PNC pela ONUSAL:

Se o objetivo era reestruturar a segurança pública, a criação da Polícia Nacional Civil não deixou de ser outro nome dado à corporação que ainda abrigou policiais que anteriormente serviram e responderam ao comando militar. A estrutura mudou, mas, as pessoas e as mentalidades não seriam rapidamente reestruturadas. Isso serve para moderar qualquer visão otimista que atribua profissionalismo as FAES e a PNC somente por conta do rápido treinamento oferecido durante a

A promoção de reformas institucionais também merece destaque. O processo de paz gerou uma série de reformas legais e constitucionais que abriram novos espaços políticos. A história política de El Salvador, marcada por golpes de Estado e eleições fraudulentas, finalmente foi alterada a partir das eleições de 1994 quando a FMLN pode participar como um partido político legítimo.

A evolução da FMLN como organização política foi marcada por dissidências e a divisão do partido em facções de acordo com a perspectiva sobre qual deveria ser a definição ideológica e estratégia política o partido deveria ter. Apesar dos conflitos internos, em 2000, a FMLN se tornou a principal força de oposição dentro da Assembleia Legislativa e venceu as duas últimas eleições presidenciais⁷¹ de 2009 e 2014, inclusive elegendo um ex-comandante como presidente (Álvarez, 2010, p.33).

A situação do país ao fim da missão atesta para o sucesso da ONUSAL: a guerra civil foi encerrada e o cessar fogo respeitado, a situação relacionada aos direitos humanos melhorou, a FMLN foi desmobilizada e reintegrada na vida política, uma nova polícia foi criada. O que favoreceu o sucesso dessa missão? A seguir, discutiremos alguns fatores.

6. FATORES FAVORÁVEIS À MISSÃO

While not all aspects of the Peace accords have been fully implemented and problems of violence, weak institutions, and social and economic tensions remains, the UN was instrumental in bringing an end to the longest civil war in Latin America in the twentieth century (Doyle; Sambanis, 2006, p.206).

A ONUSAL certamente foi um instrumento relevante na manutenção da paz em El Salvador após a paz acordada entre a FMLN e o governo para por fim à guerra civil. Se por um lado a missão não foi capaz de auxiliar na implementação dos Acordos de Paz na íntegra, ela certamente auxiliou o país na transformação de uma sociedade em guerra para uma pacífica. Apesar dos muitos problemas da ONUSAL, a missão é considerada exitosa. A seguir apresentamos alguns fatores que nos ajudam a entender o resultado da missão.

ONUSAL e prolongado por mais poucos anos após 1995. Afinal, não se resolve facilmente, em pouco mais de cinco anos, os problemas acumulados em mais de um século (2014, p.172-173).

⁷¹ Presidentes eleitos desde 1994: Armando Calderón Sol (ARENA), Francisco Flores (ARENA), Elías Antonio Saca González (ARENA), Mauricio Funes (FMLN), Salvador Sánchez Cerén (FMLN).

A ONUSAL foi estabelecida em um período de grande ativismo do CSNU. Enquanto na década final da Guerra Fria, entre 1978 e 1988, nenhuma PKO foi autorizada, entre 1989 e 1994, o CSNU autorizou 20 novas operações, o que aumentou o número de agentes de 11.000 para 75.000⁷². Após um período de irrelevância, as PKOs passaram a ser consideradas instrumentos necessários na recuperação de sociedades destruídas pela guerra por meio da proteção dos direitos humanos, promoção da democracia e da paz (Bellamy et al., 2010, p.119).

O fim dos embates ideológicos entre as superpotências criou um ambiente favorável no CSNU, não mais dividido e paralisado pelos constantes vetos dos MP. Se durante a Guerra Fria os membros do CSNU tinham interesses e posições divergentes em relação ao conflito em El Salvador, na década de 90, os interesses finalmente convergiram e criou-se um consenso entre os MP do CSNU e também entre os membros rotativos da necessidade da ONU buscar um acordo entre as partes para encerrar o conflito.

Apesar desse consenso, o envolvimento do CSNU não foi intenso já que, nessa época, novos conflitos multidimensionais considerados mais críticos emergiam (Iugoslávia, Somália e Moçambique, por exemplo). Essa atitude “distanciada”, porém apoiadora do CSNU proporcionou um espaço mais amplo e despolitizado para o estabelecimento do mandato que, muitas vezes, foi além de suas diretrizes formais (Howard, 2008, p.97).

Foi justamente nesse espaço mais livre permitido pelo “distanciamento” do CSNU que o Secretariado e a liderança da ONUSAL puderam interpretar o mandato de maneira mais ampla, considerado o mandato como a base a partir da qual agir e não como um teto ou ponto de chegada (*ibidem*, p. 130).

A proximidade geográfica entre El Salvador e a sede de ONU em Nova Iorque também é apontado como um fator favorável à condução da ONUSAL. O deslocamento rápido de avião e o fato de El Salvador estar no mesmo fuso horário facilitou um maior envolvimento de oficiais da ONU com a missão (*ibidem*, p.98).

⁷² Disponível em:< <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/surge.shtml>>. Acesso em: 20/06/2015.

Além da ONU, há outros atores externos relevantes para o sucesso da missão. Destacamos o papel dos EUA e do Grupo de Contadora/Amigos do SGNU. O papel dos EUA foi marcado pelo envolvimento forte do país durante a Guerra Fria por meio de auxílio financeiro e logístico ao governo salvadorenho na luta contra a guerrilha. Foi somente com o fim da Guerra Fria e a mudança no governo norte americano que condições foram criadas para por fim a ingerência dos EUA em El Salvador.

Historicamente, os EUA nunca hesitaram em usar diferentes táticas para manter o controle das Américas e repelir o comunismo da região apoiando, inclusive, ditaduras extremamente repressivas na América Latina. Após a Revolução Cubana, os EUA treinaram e armaram exércitos locais para lidar com movimentos populares, sobretudo os de ideologia comunista (Dutta, 1982, p.9).

Especificamente em relação a El Salvador, o presidente dos EUA Ronald Reagan, eleito em 1981, planejou fazer do país um teste de força para deter o expansionismo soviético em seu quintal. Para isso, foram enviadas volumosas ajuda financeira e militar. Apesar de contar com apoio do Congresso, a ingerência norte americana não era bem vista pela população do país que cada vez mais pressionava pelo fim dessa intervenção (Dutta, 1982, p.10-11).

Em dezembro de 1989, após a morte de seis jesuítas por tropas do governo treinadas pelos EUA, o Congresso norte americano suspendeu o auxílio financeiro-militar. Isso acabou enfraquecendo a posição do governo de El Salvador e direcionou as forças armadas para o caminho da negociação. Por sua vez, a FMLN também reavaliou os custos da guerra prolongada contra o governo (Stahler-Sholk, 1994, p.3) e perdeu o auxílio vindo da Nicarágua após derrota política dos sandinistas em 1990 (Burgerman, 2000, p.66).

Esse novo papel dos EUA também foi favorecido pela saída de Ronald Reagan da presidência e a chegada de George H. W. Bush em janeiro 1989. A nova administração diminui o auxílio militar e demonstrou maior disposição em cooperar com a ONU no processo de paz (Levine, 1997, p.251).

Outro ator externo importante foi o Grupo de Contadora, depois transformado em Amigos do SGNU. A partir de 1983, esforços para trazer paz à turbulenta América

Central foram iniciados. Uma série de acordos foi feita pelo Grupo de Contadora e países da América Central culminando na assinatura do Acordo de Esquipulas II em 1987, pelos presidentes de El Salvador, Nicarágua, Costa Rica, Honduras e Guatemala. O acordo promovia a democratização e respeito pelos direitos humanos e também solicitava o fim do apoio a forças irregulares e movimentos insurgentes dos países vizinhos. Essa iniciativa da ONU e do Grupo de Contadora pela paz na América Central estimulou o diálogo entre a FMLN e o governo de El Salvador (Levine, 1997, p.229).

O Grupo de Amigos do SGNU também é apontado como um fator de facilitação no processo de paz. Diante do sucesso do Grupo em estabelecer os termos e a agenda para mediações de paz na região, o SGNU criou um mecanismo oficial para lidar com a desconfiança da FMLN em relação aos EUA. O país norte americano era visto como um ator de muito peso capaz de interferir no processo de paz em favor do governo. A dinâmica do Grupo de Amigos, no qual Espanha e México tinham mais afinidade com a FMLN e Colômbia e Venezuela com o governo dado seus históricos com movimentos de insurreição, favoreceu sua inserção no processo. O Grupo conseguiu trabalhar com as duas partes do conflito convencendo a FMLN de que os EUA não interfeririam no processo e garantindo a cada lado que os compromissos sugeridos pela ONU eram justos (Levine, 1997, p.250).

Fatores internos à missão também podem explicar o resultado da missão. Montgomery (1995, p.161) aponta para uma série de elementos internos à missão que favoreceram seu sucesso:

- Vontade de ambas as partes de usar a ONU como mediadora, antes e depois que os acordos de paz fossem assinados.

O governo de El Salvador e a FMLN já tinham chegado à conclusão de que o conflito entre eles não resultaria em vitória militar de nenhuma das partes. A motivação para paz já existia, mas ainda havia um alto grau de desconfiança entre elas e muitas divergências em relação aos termos dos Acordos de Paz para que pudessem se sentar à mesa de negociação sem a presença de um mediador. O consentimento das partes para que a ONU mediasse as negociações de paz advinda dessa vontade interna de cada parte

para encerrar o conflito foi muito importante para que a missão pudesse desempenhar suas funções com relativo êxito.

- Qualidade e tenacidade do time de negociadores da ONU, em especial os dois mediadores principais: Marrack Goulding e Alvaro de Soto.

Goulding e De Soto foram importantes em vários momentos em que as partes atingiram um impasse nas negociações. Diferentemente das outras missões que teve parte do seu sucesso atribuído ao envolvimento intensivo do Representante Especial do Secretário Geral, a ONUSAL contou com a participação estreita de Alvaro de Soto, Representante *Pessoal* do SGNU, Javier Pérez de Cuéllar. Essa mediação direta das negociações por um representante do SGNU foi uma intervenção diplomática inédita para o escritório do SGNU em um conflito interno (Burgerman, 2000, p.65). A atuação de Alvaro de Soto nas negociações de paz foi extremamente relevante em momentos críticos após o cessar-fogo, quando havia o risco de quebra dos acordos (Montgomery, 1995, p.161). Além disso, o fato de ambos o SGNU e seu Representante Pessoal serem latino-americanos e falarem espanhol, facilitou tanto a comunicação com todas as partes quanto à compreensão cultural do conflito (Howard, 2008, p.98).

- Reconhecimento por parte do governo de El Salvador e da FMLN que a verificação dos direitos humanos com observadores civis ao invés de uma PKO tradicional com observadores militares era a abordagem mais apropriada para se iniciar o processo de paz.

Esse reconhecimento das partes em relação ao tema dos direitos humanos aconteceu, como vimos na seção “Acordos de Paz”, dada a divergência em relação ao primeiro item da agenda do Acordo de Caracas, as Forças Armadas. O SGNU Pérez de Cuéllar, reconhecendo o impasse que isso poderia gerar, logo substituiu o tema em disputa pelo próximo tema da agenda, Direitos Humanos (Levine, 1997, p.235).

Ainda sobre a questão dos direitos humanos, Susan D. Burgerman aponta para a sensibilidade e autonomia dos negociadores da ONU para essa questão. O fato de muitos deles serem ativistas da causa determinou que a missão que emergiu das negociações se centrasse na observação dos direitos humanos e reformas das instituições judiciais e de segurança (2000, p.64).

- Apoio da maioria dos salvadorenhos aos acordos e à presença da ONU no país.

Outro fator importante que contribuiu para o sucesso da missão foi a capacidade dos agentes da missão de trabalhar de maneira direta com a população local no sentido de coletar informações sobre abusos de direitos humanos e basear suas diretrizes nessas informações. Além disso, as divisões de direitos humanos, de polícia e de monitoramento eleitoral trabalharam de forma “integrativa” e não “colonial”. Isso refletiu em um aumento da aceitação e confiança por parte da população em relação à missão (Howard, 2008, p.129).

A eleição de um novo presidente de El Salvador também facilitou o resultado positivo da missão. A eleição de Alfredo Cristiani da ARENA em 1989 foi importante para favorecer o diálogo com a FMLN. Apesar dele fazer parte da elite agrária, Cristiani era um homem de negócios e via na paz uma oportunidade de reconstruir o país e liberalizar a economia. Isso era uma prioridade maior do que vencer a FMLN militarmente (Levine, 1997, p.229). Cristiani sabia que a imagem de El Salvador como um país onde há graves violações aos direitos humanos prejudicaria o campo econômico (Burgerman, 2000, p.66). Os militares também sofreram pressão da elite econômica para resolver o conflito uma vez que a guerra civil prolongada prejudicava a economia e a imagem internacional do país (*ibidem*, p.64).

Ainda que nenhum desses fatores isoladamente explique o sucesso, eles certamente criaram um ambiente favorável ao desenvolvimento da ONUSAL. Interessante notar que a experiência positiva de El Salvador, assim com a de outros casos de sucesso, serviu de base para algumas recomendações feitas pelo Relatório Brahimi de 2000. A seguir algumas recomendações presentes no Relatório que foram executadas pela ONUSAL:

- São condições chave para o sucesso de operações complexas no futuro: apoio político por parte dos Estados membros das Nações Unidas, o envio rápido com uma postura força robusta e uma estratégia vigorosa de construção da paz (§4).

- Desde o fim da guerra fria, as PKOs muitas vezes se combinaram com atividades de *peacebuilding* em operações de paz mais complexas enviadas para conflitos intra-estatais. A estratégia de *peacebuilding* deve contar com elementos da lei e dos direitos

humanos (polícia civil, especialistas) para refletir um foco maior no fortalecimento de instituições de direito e no respeito pelos direitos humanos no pós-conflito. Deve contar também com programas de desmobilização e reintegração de combatentes para rapidamente dismantelar as partes armadas do conflito (§13).

- É importante que os negociadores, CSNU e os planejadores da operação do Secretariado e os participantes juntos entendam em qual ambiente eles estão entrando, como o ambiente pode mudar e como agir frente à mudança. Isso deve ser considerado quando decidiram se uma operação é possível e se deve ser tentada (§26).

- Importante julgar até que ponto as autoridades locais estão dispostas a tomar decisões políticas e econômicas que sejam difíceis e participar no estabelecimento de processos e mecanismos para controlar as disputas internas e deter a violência. Isso não está no controle da ONU (§27).

- Importância do trabalho conjunto das PKOs e *peacebuilders* em operações de paz complexas. (§28).

- A Operação de Paz que envolva elementos de *peacebuilding* requer um engajamento com as partes locais com capacidade para fazer a diferença na vida das pessoas daquela região (§37).

- Eleições livres e justas devem ser vistas como parte de um esforço mais amplo de fortalecimento das instituições do Estado, de democratização e construção de uma sociedade civil que inclui um governo civil e uma cultura de respeito aos direitos humanos (§38).

- Uma missão necessita de uma polícia civil capaz de reformar, treinar e reestruturar as forças policiais locais e, no processo, ter a capacidade de responder efetivamente à desordem (§39).

- O componente de DHs é crítico para uma construção da paz eficiente. A equipe de DHs pode ter papel significativo na reconciliação nacional. Necessidade de se treinar o pessoal militar, de polícia e civil em questões de DHs e nas provisões relevantes do direito humanitário internacional (§41).

- Desarmamento, desmobilização e reintegração de ex-combatentes – chaves para a estabilidade imediata pós-conflito e menor chance de volta do conflito – é uma área em que o *peacebuilding* faz uma contribuição direta para segurança pública e lei e ordem (§42).

7. EL SALVADOR APÓS A ONUSAL: SUCESSO RELATIVO DA MISSÃO?

There is no doubt but that the UN intervention in El Salvador augmented the country's prospects for Peace. The peace process has not been seriously challenged since the official close of the UN mission in June 1997, and since the end of the war, a "passion for peace seems to have replaced a passion for revolution" (Howard, 2008, p.126).

Retomando o questionamento que fizemos no Artigo I sobre a eficácia das PKOs (p.35), relembramos o que a autora Fortna nos diz sobre a capacidade dessas operações de efetivamente manter a paz: a paz é mais duradoura quando uma PKO está presente do que quando os beligerantes são deixados para resolver suas disputas (2003, p. 111).

Passados 20 anos do fim da ONUSAL, a situação atual de El Salvador, de alta criminalidade coloque em xeque a noção de que o país vive hoje em paz, no qual há de fato uma "*passion for peace*". Frente a esse quadro, levanta-se o questionamento se de fato a ONUSAL foi uma PKO capaz de deixar um legado de paz em El Salvador.

A seguir, apresentamos alguns pontos da atual conjuntura de El Salvador que poderiam indicar uma falha no projeto de paz mediado pela ONU.

Postwar El Salvador continues to be polarized by crime and violence. For many citizens, continued fear makes the survival practices learned during the war useful today. Enduring silences and the fragmentation of everyday life are indicative not only of the indelible mark on social attitudes and behavior left by exposure to long-term political violence but also of continued exposure to terror. The immediacy of violence and a respect for authoritarian practices that privilege order over civil liberties and human rights undermines the very possibility of a democratic project (Hume, 2008, p.72).

O problema da violência faz soar o alarme se a sociedade salvadorenha de fato vive em tempos pacíficos. Em 2011, El Salvador foi considerado o segundo país mais violento do mundo, com uma taxa de 71 homicídios por 100 mil habitantes. Tráfico de drogas e alta criminalidade se tornaram problemas graves no país. Muitos desses

problemas são atribuídos à atuação das *Maras*⁷³, gangues de rua formadas por jovens que atuam em vários países da América Central (El Salvador, Honduras e Guatemala) e possuem ramificações no México e nos Estados Unidos.

Estatísticas policiais mostram que houve um declínio nas taxas de homicídio em 2012 (41 homicídios/100 mil habitantes) e 2013 (43.3 homicídios/100 mil habitantes). Tal declínio é atribuído a uma trégua acordada em março de 2012 entre as gangues locais⁷⁴. Essa trégua, no entanto, foi quebrada no final de 2014, o que refletiu em aumento de 57% no número de homicídios em janeiro/2015 quando comparado a janeiro/2014⁷⁵.

Apesar dos esforços da ONUSAL na criação da PNC, a área da segurança pública não foi resolvida⁷⁶. A nova polícia se mostra ineficiente no combate à criminalidade, seja por falta de experiência ou reduzido número de policiais, sendo ela, muitas vezes, alvo das *Maras*. Além disso, há indícios de que a própria PNC esteja corrompida com atividades ilegais de vigilância, assassinatos e uso excessivo da força. (Doyle; Sambanis, 2006, p.209).

⁷³ Segundo Relatório da ONU sobre a situação do crime organizado na América Central, as *Maras* se originaram na cidade de Los Angeles e eram formadas por jovens provenientes de famílias da América Central que imigraram para os EUA durante os anos 80, período de conflito na região. A partir de 1996, o governo norte americano passou a deportar membros condenados de gangues para El Salvador, Honduras e Guatemala. Esses deportados acabaram levando a cultura das gangues para El Salvador (ONU, 2012, p.29).

⁷⁴ Dados disponíveis em:< <https://www.osac.gov/pages/ContentReportDetails.aspx?cid=15771>>. Acesso em: 19/06/2015.

⁷⁵ Disponível em:< <http://www.economist.com/news/americas/21641289-end-armistice-between-gangs-has-led-soaring-murders-broken-truce-theory>>. Acesso em: 23/06/2015.

⁷⁶ Dada a incapacidade da PNC de combater o crime, o governo do ex-presidente Elías Saca González da ARENA lançou em 2003 uma estratégia chamada *Mano Dura* com o objetivo de enfrentar as gangues. A *Mano Dura* permitia o aprisionamento direto de membros de gangues só pelo fato de pertencerem a gangues (identificados pelas roupas e tatuagens). A autora Mo Hume relaciona essa estratégia autoritária a uma crise grave no projeto democrático em El Salvador, o que indica a persistência de um projeto político hegemônico e autoritário feito para agradar a elite do país ao excluir e polarizar a sociedade salvadorenha. Dessa maneira, o governo “silencia a articulação de alternativas políticas ao uso da força” (2007, p.739) da mesma maneira que o governo fazia com os movimentos guerrilheiros antes da intermediação da ONU e das negociações de paz. Interessante notar que o atual presidente de El Salvador Sánchez Cerén, ex-comandante da FMLN durante a guerra civil, anunciou neste ano que não negociará com nenhuma gangue (Comunicado presidencial de 7 de fevereiro de 2015). Disponível em:< <http://www.presidencia.gob.sv/no-vamos-a-negociar-con-ninguna-pandilla-presidente-sanchez-ceren/>>. Acesso em: 23/06/2015.

Além da situação de alta criminalidade, a atual situação econômica de El Salvador demanda especial atenção. A histórica exclusão econômica e política da maioria dos salvadorenhos foi o que motivou a FMLN a lutar contra o governo. O projeto apresentado pela FMLN como condição para negociar com o governo estipulava medidas pra reintegrar economicamente ex-combatentes à sociedade por meio, dentre outras medidas, de uma reforma agrária e redistribuição de terras.

Segundo o Acordo de Paz de 1992, “*La reunificación de la sociedad salvadoreña, en democracia, tiene como uno de sus requisitos el desarrollo económico y social sostenido del país*” (Cap.V,§1). Apesar dessa tentativa contida no Acordo de Paz de buscar resolver as causas estruturais que levaram ao conflito, a pressão doméstica e internacional para que as partes chegassem a um acordo fez com que essas causas não fossem abordadas em sua integralidade. O governo focou nas causas políticas para o conflito enquanto a FMLN focou nas causas socioeconômicas. No final, a pressão diplomática para produzir os acordos fez com que as reformas socioeconômicas, tão caras às forças populares, ficassem bem limitadas e fossem aplicadas apenas superficialmente (Burgerman, 2000, p.79).

As negociações para o Acordo de Paz foram feitas de maneira confidencial entre as partes e os negociadores e não contou com a participação da sociedade civil. Isso fez com que questões que fossem de extrema importância para os setores populares como direitos trabalhistas e reforma agrária fossem sacrificados por interesses estratégicos das partes (*ibidem*, p.80). Mesmo se o programa de transferência de terras tivesse tido êxito⁷⁷, pouco faria para alterar as desigualdades profundas na distribuição de terras no país (Doyle; Sambanis, 2006, p.209).

⁷⁷ O programa de transferência de terra, contemplado nos acordos, tinha como objetivo a distribuição de terra para ex-combatentes de ambos os lados e aos civis apoiadores da FMLN que residiram e trabalharam nas terras encontradas nas zonas de conflito durante os anos de guerra como parte de um pacote mais amplo de reintegração. Mesmo tendo um escopo tão limitado, o programa de transferência de terra contou com muita resistência (BURGERMAN, 2000:82). Nos seis anos seguintes ao Acordo, somente 10% das terras haviam sido transferidas aos beneficiários. O caráter de mercado do acordo que estipulava que as terras seriam adquiridas por meio de empréstimos bancários fez com que muitos beneficiários não conseguissem honrar suas dívidas. Problemas administrativos, técnicos e logísticos também atrapalharam a implementação desse compromisso (De Bremond, 2007, p.1547).

O período democrático pós-negociações de paz abriu espaços políticos por meio das eleições de 1994⁷⁸, mas não resolveu desigualdades estruturais mais graves (Hume, 2007, p.741) o que faz refletir se o país de fato melhorou após a negociação de paz para encerrar a guerra civil e a implementação do Acordo de Paz assinado em 1992.

El Salvador continues as one of the countries with the highest levels of economic inequality, where a small group of families receive more than half the country's income, while the majority of the population lacks the resources to meet their basic needs. The lack of economic opportunities has greatly influenced Salvadorans' decisions to immigrate to the United States. The Social Economic Forum [Foro para la concertacion economica y social⁷⁹] created by the Peace Accords to address these issues produced no results⁸⁰.

Como mencionamos na introdução do presente artigo, a ONUSAL desempenhou funções características de uma Operação de Estabelecimento da Paz (*Peacemaking*), de uma Operação de Manutenção da Paz (*Peacekeeper*) e de uma Operação de Consolidação da Paz (*Peacebuilding*). Em relação às funções de *Peacebuilding*, que tinham como objetivo combater as causas do conflito, o caso de El Salvador ilustra alguns desafios relacionados a esse tipo de atividade.

Boutros-Ghali, no documento *An Agenda For Peace* (ONU, 1992), definiu o conceito de *peacebuilding* como a “*construction of a new environment*” por meio de “*sustained, cooperative work to deal with underlying economic, social, cultural and humanitarian problems*” com o objetivo de prevenir o retorno do conflito (§57). El Salvador foi um de vários casos que o então SGNU considerou quando elaborou o conceito de “*post-conflict peacebuilding*” (Soto; Castillo, 1995, p. 190).

Para que esse novo ambiente pudesse ser criado e as reformas previstas nos Acordos de Paz executadas, assim como a reconstrução do país após uma década de guerra civil,

⁷⁸ Richard Stahler-Sholk chama a atenção para a fragilidade de se focar em eleições como sendo o destino de um processo de democratização em detrimento de um combate mais focado nas causas do conflito. Segundo o autor, “an excessive focus on elections obscures the other underlying causes of these [Central American] revolutions, which, if unaddressed, could resurface to undermine the stability of even elected governments” (1994, p.44).

⁷⁹ O Acordo de Paz previu a criação de um “*Foro para la concertacion economica y social*” (Cap. V, §8) com o objetivo de discutir medidas para o desenvolvimento social e econômico do país.

⁸⁰ *Salvadoran Humanitarian Aid, Research and Education Foundation (SHARE)* - “Still seeking ‘a strong and lasting peace’” (janeiro/2013). Disponível em: <<http://www.share-elsalvador.org/2013/01/still-seeking-a-strong-and-lasting-peace.html>>. Acesso em 23/06/2015.

seria necessário dispor de recursos financeiros volumosos adquiridos por meio de empréstimos de organizações internacionais como o FMI e o Banco Mundial. Isso obrigava o governo a conduzir uma rígida administração fiscal imposta por essas organizações como condição para os empréstimos⁸¹.

Alvaro de Soto (1994) apontou para alguns obstáculos nesse processo de financiamento das atividades de *peacebuilding*. Um desses obstáculos seria a falta de uma abordagem integrada da ONU, FMI e o Banco Mundial em suas estratégias de atuação em El Salvador. Enquanto o FMI e o Banco Mundial promoveram um programa econômico rigoroso de estabilização e ajuste estrutural, a ONU adotou a estratégia de reforma política, social e institucional, o que incorreria em alto custo financeiro e elevada carga fiscal, em total desencontro com a estratégia de ajuste do FMI e BM⁸² (1994, p.70).

De fato, um estudo da PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) apontou que políticas econômicas baseadas na estabilização macroeconômica e ajustes estruturais aplicadas no pós-conflito eram conflitantes com as necessidades de uma nação emergindo de um conflito civil com necessidades de reconstrução de alto custo (De Bremond, 2007, p.1548).

No Relatório do *High-level Panel on Threats, Challenges and Change* de 2004, comissionado pelo então SGNU Kofi Annan, o painel chama atenção para a importância das atividades de *peacebuilding* no pós-conflito e sugere o estabelecimento de uma

⁸¹ Na administração do Presidente Cristiani (1989-1994), o Banco Mundial concedeu empréstimos condicionados a um programa de ajuste estrutural (*Structural Adjustment Loan* - SAL). O SAL I foi aprovado em 1991 com um montante de US\$ 71 milhões e o SAL II, aprovado em 1993, emprestou US\$ 50 milhões em auxílio ao programa de reformas do governo. Disponível em: <<http://lnweb90.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/24cc3bb1f94ae11c85256808006a0046/ed818d4698a8eb06852567f5005d92c8?OpenDocument>>. Acesso em: 24/06/2015.

⁸² Ainda hoje há uma grande dependência de auxílio financeiro de organizações internacionais (FMI, Banco Mundial, BID) para alavancar a economia ao mesmo tempo em que 17% do PIB advém de remessas enviadas por imigrantes salvadorenho nos EUA. Em 2010, o governo de Mauricio Funes (2009-2014), primeiro presidente eleito do agora partido político FMLN, concordou com um pacote de empréstimos do FMI condicionado à um programa de reformas fiscais e redução de gastos. Ainda assim, em 2011, como resultado do lento crescimento e dívida externa, a Agência Moody de classificação de risco rebaixou a nota de El Salvador para três níveis abaixo do nível de investimento. El Salvador: Political and Economic Conditions and U.S. Relations (Abril, 2013). Disponível em: <<https://www.fas.org/sgp/crs/row/RS21655.pdf>>. Acesso em: 24/06/2015.

Comissão de *Peacebuilding* (p.ix). A Comissão foi estabelecida em 2005 com o objetivo de

bring together all relevant actors to marshal resources and to advise on and propose integrated strategies for post-conflict peacebuilding and recovery;

to focus attention on the reconstruction and institution-building efforts necessary for recovery from conflict and to support the development of integrated strategies in order to lay the foundation for sustainable development;

to provide recommendations and information to improve the coordination of all relevant actors within and outside the United Nations, to develop best practices, to help to ensure predictable financing for early recovery activities and to extend the period of attention given by the international community to post conflict recovery⁸³ (grifo nosso).

O Estabelecimento da Comissão de *Peacebuilding* procurou justamente resolver o problema identificado por Alvaro De Soto de falta de uma abordagem integrada entre as várias agências envolvidas no processo de reconstrução de um país após conflito armado.

Frente a esses desafios atuais de El Salvador, o questionamento sobre o êxito da ONUSAL é relevante. É importante saber se a atual situação em El Salvador é produto das falhas da ONUSAL ou de fatores internos. Um caminho para tentar responder a essa dúvida seria determinarmos o que configura “sucesso” em termos de Operações de Manutenção da Paz.

Para as Nações Unidas, para que uma operação tenha sucesso, ela deve ser guiada pelos princípios do consentimento das partes, imparcialidade e uso da força somente de forma defensiva; ela deve considerada legítima, especialmente pela população local; e ela deve promover a apropriação local e nacional do processo de paz⁸⁴. Se nos pautarmos por esses fatores, a ONUSAL foi um caso de sucesso já que atendeu a todos esses requisitos.

Doyle & Sambanis (2006) argumentam que o sucesso de uma PKO pode ser medido pela extensão em que o mandato foi implementado e se uma paz estável foi o resultado

⁸³ Disponível em: < <http://www.un.org/en/peacebuilding/mandate.shtml>>. Acesso em: 26/06/2015.

⁸⁴ Disponível em: < <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/success.shtml>>. Acesso em: 25/06/2015.

dessa operação (p.59). Em relação ao primeiro índice, poderíamos concluir que a ONUSAL foi um caso de sucesso uma vez que o mandato foi implementado de maneira extensiva, ainda que com deficiências. O segundo índice relacionado à paz estável é mais difícil de medir uma vez que a mesma é determinada, sobretudo, por fatores que não estão no controle das PKOs.

Em nossa discussão sobre a atual conjuntura de El Salvador, mencionamos o problema da *Maras* para ilustrar a situação de alta criminalidade no país. Se por um lado podemos dizer que a PNC, prevista no Acordo de Paz e criada sob a supervisão da ONUSAL, tem se mostrado incapaz para combater esses grupos, o problema da criminalidade em si estaria mais relacionado a deportação de membros de gangues dos EUA para El Salvador e, portanto, a exportação de uma cultura criminal exógena. No entanto, podemos dizer que a maneira autoritária como o governo lida com esse problema remete a estratégia repressiva dos anos de guerra. Sendo assim, podemos dizer que o comportamento autoritário ainda permeia as relações entre governo/sociedade, não tendo sido resolvido pela ONUSAL.

Em relação à situação econômica de El Salvador, o questionamento se repete se a situação atual é fruto de falhas na implementação do Acordo de Paz ou se está relacionada a fatores internos como a baixa diversificação de produtos de exportação e os vários desastres naturais que atingiram El Salvador (terremotos, tornados, inundações) desestabilizando a economia e demandando substantivos empréstimos para reconstrução do país.

A tarefa de determinar se a ONUSAL foi um caso de sucesso é complexa. Ainda que concluamos que a ONUSAL atende os parâmetros que determinam o êxito de uma operação, ainda temos que verificar se esses parâmetros atendem a interesses específicos, isto é, se a classificação da operação como exitosa é instrumental.

Sobre essa questão, Matijascic (2014) argumenta que a noção de sucesso da ONUSAL pode ter sido “fabricada” para que pudesse servir de referência às subsequentes operações de paz no que diz respeito às suas atividades de *peacebuilding* de maneira a “condicionar a ideia de que mandatos de operações de manutenção de paz

com ações de *peacebuilding* poderiam prevenir o retorno de conflitos” (p.137). Assim, a autora conclui que

Os chamados êxitos muitas vezes estão travestidos de interesses estatais concretizados. Chamar de sucesso uma operação de paz meramente porque o mandato foi cumprido, pode ser adequado para as delegações pronunciarem discursos nas sessões da Assembleia Geral e em outros órgãos da ONU. O sucesso fabricado é até mesmo importante para a Secretaria Geral assumir publicamente que cumpriu seu papel, perante os recursos e a confiança depositada pelos Estados-membros. Por outro lado, por trás dessa classificação dicotômica – sucesso e fracasso – estão valorações pouco objetivas das principais potências envolvidas, que assistem à realização de interesses estatais disfarçados de ações multilaterais e camufladas em princípios de neutralidade e imparcialidade (p.173).

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ONUSAL surgiu da vontade das partes beligerantes de encerrar uma guerra civil que já durava mais de 10 anos e contabilizava mais de 70 mil mortos, milhares de refugiados e deslocados. Apesar de apresentar características de uma PKO tradicional cuja atuação se baseia no consentimento das partes, imparcialidade e uso limitado da força, a ONUSAL inovou ao se tornar a primeira PKO a ser estabelecida antes do cessar fogo e cujo objetivo inicial era a verificação do cumprimento de acordo assinado entre as partes na área de direitos humanos.

A ONUSAL foi uma missão multidimensional com um mandato bem amplo que incluía diversas atividades de *peacebuilding*. Ela buscou não somente a manutenção de paz, mas também a resolução das causas do conflito, a saber, a histórica desigualdade social e exclusão política de grande parcela da população. Quando do encerramento da ONUSAL em 30 de abril de 1995, a sociedade salvadorenha não mais se encontrava em guerra, um presidente e a Assembleia tinham sido eleitos democraticamente e uma série de reformas foi executada, ainda que parcialmente.

A ONUSAL é considerada uma PKO de sucesso pelas Nações Unidas. De fato, a missão obteve êxito em muitos aspectos importantes ao processo de paz: a divisão de direitos humanos contribuiu para a diminuição das violações aos direitos humanos; a divisão militar foi exitosa no monitoramento o cessar fogo, na desmobilização e desarmamento das tropas, redução e purificação das Forças Armadas; a divisão de polícia auxiliou no estabelecimento de uma Polícia Nacional Civil independente do

setor militar e a divisão eleitoral monitorou a primeira eleição democrática pós-guerra civil.

Diante desse quadro, poderíamos concluir que a ONUSAL foi um caso de sucesso. No entanto, uma análise da conjuntura atual de El Salvador joga dúvida sobre essa noção de sucesso. Os altos índices de violência, a incapacidade da PNC de lidar com os problemas das *Maras* e os baixos índices socioeconômicos levam ao questionamento se de fato a ONUSAL foi capaz de transformar uma sociedade em guerra em uma sociedade pacífica. Mais do que isso, se a ONUSAL foi capaz de estabelecer uma paz estável e duradoura.

A dificuldade em responder esse tipo de questionamento se encontra na dificuldade em estabelecer parâmetros claros do que constitui sucesso quando consideramos as PKOs. Se considerarmos que a atual conjuntura de El Salvador é resultado de falhas da ONUSAL, o questionamento seguinte seria “o que mais a ONUSAL poderia ter feito?”.

Sambanis (2008), em estudo sobre os efeitos a curto e longo prazo das Operações de Paz da ONU, conclui que países que contam com uma PKO tendem a se recuperar melhor de uma guerra civil. No entanto, esse efeito diminui com o passar do tempo. No longo prazo, é o desenvolvimento econômico que irá garantir uma paz sustentável (p.25).

Bellamy et al. (2010), analisando o caso da UNTAC (*United Nations Transitional Authority in Cambodia, 1992-1993*), enfatizam as limitações na consolidação de uma paz sustentável ao fim da guerra civil no Camboja. Nessa operação as eleições foram consideradas como um fim em si mesmo em detrimento de um aumento de provisão para dar continuidade ao progresso feito pela UNTAC. Segundo os autores, seria necessário que as Operações de Paz tivessem uma abordagem de longo prazo de assistência na transição de uma paz baseada no apoio internacional para uma paz sustentável (p.249). Essa recomendação também cabe no caso da ONUSAL.

Apesar da guerra civil não ter ressurgido em El Salvador, a situação atual do país em relação às questões de desigualdade social e criminalidade parecem indicar que não houve a construção de uma paz sustentável. A paz sustentável engloba muito mais do que a ausência de conflito. Ela engloba, sobretudo, a garantia da segurança humana.

A segurança tem a ver com ausência de ameaça. No contexto do Sistema Internacional, a segurança tem a ver com a habilidade dos Estados e suas sociedades de manter sua identidade e sua integridade funcional. Nesse processo, ambos os atores buscam maneiras de garantir sua sobrevivência e muitas vezes se colocam em lados opostos da luta. Essa busca, portanto, tem a ver com a sobrevivência, mas também com as próprias condições de existência. (Buzan, 1991, p.18-19).

São essas condições da existência que estão relacionadas ao conceito de Segurança Humana. No relatório das Nações Unidas sobre desenvolvimento humano (ONU, 1994) as dimensões da Segurança Humana incluem segurança econômica, alimentar, de saúde, ambiental, pessoal, comunitária e política. Sendo assim, esse conceito de Segurança (Humana) engloba diversos aspectos: segurança de ameaças crônicas como fome, doenças e repressão, e proteção de irrupções repentinas e prejudiciais das rotinas normais do dia a dia. Os principais componentes da Segurança Humana são a emancipação do medo e emancipação da necessidade (*freedom from want and freedom from fear*).

O primeiro aspecto, emancipação da necessidade, tem a ver com a emancipação de aspectos necessários para que o indivíduo tenha as condições básicas de vida. O segundo aspecto está relacionado à emancipação de situações de conflitos e que, portanto, ameaçam a vida do indivíduo durante o momento de conflito. Ambos asseguram a Segurança Humana e ambos são essenciais para a busca e manutenção de uma paz estável e duradoura. Nenhuma paz é duradoura se os indivíduos não tiverem segurança diária no que diz respeito à sua vida, sua saúde, seu emprego, seu meio-ambiente. Inseguranças levam ao conflito e o conflito agrava essas inseguranças.

A segurança assim definida tem a ver com a emancipação das pessoas (em sua condição de indivíduo ou como parte de um grupo) dos constrangimentos físicos e humanos que os previnem de agir da forma como agiriam caso não fossem constrangidos (Booth, 1991).

Retomando o caso de El Salvador, concordamos com os resultados encontrados por Sambanis, mencionados acima: países que contam com uma PKO tendem a se recuperar melhor de uma guerra civil. De fato, a ONUSAL teve êxito no que se refere às suas

atribuições militares de cessar fogo e de evitar o ressurgimento da guerra. Só por isso, é nossa opinião que a ONUSAL, sendo uma Operação de Manutenção da Paz, foi um caso de sucesso. Ainda que tenha havido falhas na execução de suas funções, de modo geral, ela obteve sucesso no cumprimento de suas atribuições.

Em relação ao estabelecimento de uma paz duradoura na qual a segurança humana é garantida, fruto da execução exitosa das atividades de *peacebuilding*, concluímos que a ONUSAL teve êxito apenas parcial na implementação das medidas necessárias para esse fim. Nesse ponto, a missão em El Salvador pode indicar que há de fato a necessidade uma abordagem mais integral e de longo prazo para lidar com cenários pós-conflito. A construção de uma paz duradoura e sustentável deve ser mais bem pensada e executada pelas diversas organizações e agências envolvidas para aumentar as chances de sucesso das operações.

9. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACEVEDO, Carlos (1991). “El Salvador’s New Clothes: The Electoral Process (1982-89)”. In: SUNDARAM, Anjali; GELBER, George. (eds.) *A decade of war: El Salvador confronts the future*. Londo: CIIR; New York: Monthly Review Press; Amsterdam: TNI.

ÁLVAREZ, Alberto Martín (2010). “From Revolutionary War to Democratic Revolution: The Farabundo Martí National Liberation Front (FMLN) in El Salvador”. In: DUDOUET, Véronique; GIESSMAMM, Hans J. (eds.) *Berghof Transitions Series Resistance/Liberation Movements and Transition to Politics*.

BARRY, Deborah; CASTRO, Rodolfo (1991). “Negotiations, The War and Esquipulas II”. In: SUNDARAM, Anjali; GELBER, George. (eds.) *A decade of war: El Salvador confronts the future*. Londo: CIIR; New York: Monthly Review Press; Amsterdam: TNI.

BIGATÃO, Juliana (2015). “Do Fracasso à Reforma das Operações de Paz das Nações Unidas (2000-2010)”. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – San Tiago Dantas (UNESP/ UNICAMP/ PUC-SP), São Paulo.

BUZAN, Barry (1991). *People, States and Fear: an Agenda for International Security Studies in the post-Cold War Era*. Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf.

BIRD, Shawn L.; WILLIAMS, Philip J. (2000). “El Salvador – Revolt and Negotiated Transition”. In: WALKER, Thomas W.; ARMONY, Ariel C. (eds.) *Repression, Resistance, and Democratic Transition in Central America*. Delaware: SR Books.

BOOTH, K. 1991. “Security and Emancipation”. *Review of International Studies*, Vol. 17, No.4, pp.313-326. Cambridge: Cambridge University Press.

BURGERMAN, Susan D. (2000). “Building the Peace by Mandating Reform: United Nations-Mediated Human Rights Agreements in El Salvador and Guatemala”. *Latin American Perspectives*, Vol. 27, No. 3, Violence, Coercion, and Rights in the Americas. Sage Publication Inc. (Maio, 2000), pp. 63-87.

CALL, Charles T. Call (2002). "Assessing El Salvador's Transition from Civil War to Peace". In: STEDMAN, Stephen J., ROTHCHILD, Donald; COUNSENS, Elizabeth (eds.). *Ending Civil Wars: The Implementation of Peace Agreements*. Boulder: Lynne Rienner.

CASTILLO, Graciana del (1997). "The arms-for-land deal in El Salvador". In: DOYLE, Michael W.; JOHNSTONE, Ian; ORR, Roberto C. (eds) *Keeping the Peace: Multidimensional UN Operations in Cambodia and El Salvador*. Cambridge University Press.

CHILD, Jack. (2000). "External Actors – The United Nations and the Organization of American States". In: WALKER, Thomas W.; ARMONY, Ariel C. (eds.) *Repression, Resistance, and Democratic Transition in Central America*. Delaware: SR Books.

COLLIER, Paul; HOEFLER, Anke; SÖDERBOM, Mans (2006). "Post-conflict risks." Centre for the Study of African Economies, Department of Economics, University of Oxford.

DE BREMOND, Ariane (2007). "The Politics of Peace and Resettlement through El Salvador's Land Transfer Programme: Caught between the State and the Market". *Third World Quarterly*, Vol. 28, No. 8, Market-Led Agrarian Reform: Trajectories and Contestations (2007), pp. 1537-1556

DOYLE, Michael W.; SAMBANIS, Nicholas. (2006). *Making war and building peace: United Nations Peace Operations*. Princeton University Press.

DUTTA, Sujit. (1982). "El Salvador: Towards Another Vietnam". *Social Scientist*, Vol. 10, No. 2 (Feb., 1982), pp. 4-17

FORTNA, Virginia Page. (2003). "Inside and Out: Peacekeeping and the Duration of Peace after Civil and Interstate Wars". *International Studies Review*, Vol. 5, No. 4, Dissolving Boundaries. Wiley, Dec., 2003.

GRIEB, Kenneth J. (1971). "The United States and the Rise of General Maximiliano Hernandez Martinez". *Journal of Latin American Studies*, Vol. 3, No. 2 (Nov., 1971), pp. 151-172.

HOWARD, Lise Morjé. (2008). *UN Peacekeeping in Civil Wars*. Cambridge University Press.

HUME, Mo (2007). “Mano Dura: El Salvador Responds to Gangs”. *Development in Practice*, Vol. 17, No. 6 (Nov., 2007), pp. 739-751

_____ (2008). “The Myths of Violence: Gender, Conflict, and Community in El Salvador”. *Latin American Perspectives*, Vol. 35, No. 5, Violence: Power, Force, and Social Transformation (Sep., 2008), pp. 59-76.

LEVINE, Mark (1997). “Peacemaking in El Salvador”. In: DOYLE, Michael W.; JOHNSTONE, Ian; ORR, Roberto C. (eds) *Keeping the Peace: Multidimensional UN Operations in Cambodia and El Salvador*. Cambridge University Press.

MATIJASCIC, Vanessa Braga (2014). “El Salvador: da guerra civil às reformas institucionais dos anos 1990”. 291f. Tese (Doutorado em História) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca.

MONTGOMERY, Tommie Sue. (1995). “Getting to Peace in El Salvador: The Roles of the United Nations Secretariat and ONUSAL”. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 37, No. 4 (Winter, 1995).

ONU (1992). “An Agenda for Peace - Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping” (A/47/277 – S/24111). 17 junho, 1992. Disponível em: <http://www.unrol.org/files/a_47_277.pdf>.

_____ (1994). “Human Development Report”. United Nations Development Programme. Disponível em: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr_1994_en_complete_nostats.pdf>. Acesso em: 20/06/2015

_____ (2012). “Transnational Organized Crime in Central America and the Caribbean: A Threat Assessment”. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). Disponível em: <http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/TOC_Central_America_and_the_Caribbean_english.pdf>. Acesso em: 20/06/2015

POSADA, Marcelo G.; LÓPEZ, Mario. “El Salvador 1950-1970: Latifundios, integración y crisis”. *Revista de Historia de América*, nº 115 (Jan-Jun 1993), pp. 37-62.

ROUQUIÉ, Alain (1994). *Guerras y Paz en América Central*. México: Fondo de Cultura Económica.

SAMBANIS, Nicholas (2008). “Short-Term and Long-Term Effects of United Nations Peace Operations.” *The World Bank Economic Review* 22:9–32.

SIMS, Harold D.; PETRASH, Vilma (1987). “The Contadora Peace Process”. *Conflict Quarterly*.

SOBRINO, Jon (1991) “The Role of the Church”. In: SUNDARAM, Anjali; GELBER, George. (eds.) *A decade of war: El Salvador confronts the future*. Londo: CIIR; New York: Monthly Review Press; Amsterdam: TNI.

SOTO, Alvaro de; CASTILLO, Graciana del (1994). “Obstacles to Peacebuilding”. *Foreign Policy*, No. 94 (Spring, 1994), pp. 69-83.

_____ (1995) “Implementation of Comprehensive Peace Agreements: Staying the Course in El Salvador”. *Global Governance*, Vol. 1, No. 2 (May–Aug. 1995), pp. 189-203.

STAHLER-SHOLK, Richard (1994). “El Salvador’s Negotiated Transition: From Low- Intensity Conflict to Low-Intensity Democracy”. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 36, No. 4 (Winter, 1994), pp.1-59.

_____ (2000). “External Actors – Other States”. In: WALKER, Thomas W.; ARMONY, Ariel C. (eds.) *Repression, Resistance, and Democratic Transition in Central America*. Delaware: SR Books.

TAYLOR, Robert W.; VADEN, Harry E. (1982). “Defining Terrorism in El Salvador: ‘La Matanza’”. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 463, International Terrorism (Sep., 1982), pp. 106-118.

WALKER, Thomas W. (2000). “Nicaragua – Transition Through Revolution”. In: WALKER, Thomas W.; ARMONY, Ariel C. (eds.) *Repression, Resistance, and Democratic Transition in Central America*. Delaware: SR Books.

ZAMORA, Rubén (1991). "The Popular Movement". In: SUNDARAM, Anjali; GELBER, George. (eds.) A decade of war: El Salvador confronts the future. Londo: CIIR; New York: Monthly Review Press; Amsterdam: TNI.