

## **MILITARES DAS NAÇÕES UNIDAS NO CONTEXTO DE SEGURANÇA HUMANA: NOVOS DESAFIOS E NOVAS TAREFAS**

Tamy Rocha Rebelo

---

Mestranda em Relações Internacionais  
(Pós-Graduação San Tiago Dantas,  
UNESP, UNICAMP, PUC-SP)  
tamyarebelo@gmail.com

Suzeley Kalil Mathias

---

Livre-docente em Ciência Política,  
Professora de História e Relações Internacionais  
(UNESP)  
suzeley.kama@gmail.com

Recebido: 21 out. 2010  
Aceito em: 02 dez. 2010

O presente trabalho foi  
elaborado com o apoio da  
Coordenação de Aperfeiçoamento

## RESUMO

O objetivo do presente trabalho é analisar as mudanças no perfil do militar que participa das Operações de Manutenção da Paz, à luz dos discursos de segurança humana. Para tanto, busca-se discorrer sobre alguns aspectos tomados como relevantes – características gerais do ambiente de atuação, caráter das tarefas exercidas, o treinamento para o tipo de serviço prestado, a nacionalidade/país de origem dos enviados e a existência ou não de contato com atores civis e a população local – que permitem diferenciar o militar das operações tradicionais do militar que serve nas missões atuais. Nesse sentido, será possível perceber que a garantia da segurança militar deixa de ser a única função dos soldados, que ainda passam a exercer tarefas que englobam as esferas sociais, alimentares, sanitárias, pessoais, de gênero, comunitárias e política.

**Palavras-chave:** militar, Nações Unidas, segurança humana, operações de manutenção da paz.

## ABSTRACT

*The aim of this study is to analyze changes in the profile of military troops who participate in United Nations peacekeeping operations in regards of human security discourses. In order to do that, we will discuss some aspects considered as relevant – characteristics of the environment, character of the tasks performed, training for the type of service in assignment sites, country of origin and whether or not there is contact with civilian actors and local people/locals – to make a distinction between the military contingents from traditional peacekeeping operations to the military contingents serving in missions today. Therefore, the role played by the military in peacekeeping operations is no longer restricted to the guarantee of military security. Not only do they provide*

*security, they also perform tasks that includes feeding, health, personal, gender, community and politics issues.*

**Keywords:** *military, United Nations, human security, peacekeeping operations.*

## **RESUMEN**

*El objetivo de este estudio es analizar los cambios en el perfil de los militares que participan de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas a la luz de los discursos de la seguridad humana. Con este fin, tratamos de discutir algunos aspectos tomados como relevantes – las características del ambiente de actuación, el carácter de las tareas realizadas, el entrenamiento para el tipo de servicio prestado, la nacionalidad o país de origen y la existencia o no de contacto con los actores civiles y la población local – que nos permiten distinguir entre el militar de las operaciones tradicionales y aquellos que prestan servicios en misiones actuales. En ese sentido, se percibe que la garantía de la seguridad militar ya no es la única función de los soldados, que también vienen a realizar tareas que incluyen las esferas social, alimentación, salud, personales, de género, comunitarias y de la política.*

**Palabras claves:** *militar, Naciones Unidas, seguridad humana, operaciones de mantenimiento de la paz.*

## 1 INTRODUÇÃO

As primeiras operações de paz no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU) surgiram nos anos de guerra fria, como instrumento de manutenção da paz para lidar com conflitos que ocorriam com mais frequência entre Estados. Tais instrumentos não foram fruto de um planejamento racional das grandes potências e surgiram como alternativa ao proposto sistema de segurança coletiva – inoperante por causa das tensões entre Estados Unidos da América (EUA) e União Soviética (URSS). Pode-se dizer que, de modo geral, as primeiras missões aprovadas no âmbito da ONU eram *ad hoc*, compostas principalmente de forças militares levemente armadas e enviadas para realizar tarefas limitadas, como a interposição entre as partes beligerantes e a emissão de resumos imparciais.

Faz-se necessário mencionar que, principalmente após o fim da guerra fria, a ONU passou a recorrer a outras atividades para atender aos desafios impostos pelo novo cenário global. Apesar de o artigo versar apenas sobre as “operações de manutenção da paz”, é relevante situar o objeto de estudo em relação às outras modalidades de operações existentes, a fim de que o leitor consiga diferenciá-las. A seguir, uma breve discussão acerca de cada uma dessas categorias, discriminadas de forma mais extensa no documento “Uma Agenda para a Paz”, redigido por Boutros Boutros-Ghali, em 1992. A diplomacia preventiva (*preventive diplomacy*) está relacionada à prevenção do surgimento de disputas entre partes beligerantes e à prevenção da escalada de conflitos já em andamento. Uma vez iniciado, deve-se evitar a propagação do conflito (§ 23). A promoção da paz (*peacemaking*) designa as ações diplomáticas posteriores ao conflito para fazer com que as partes hostis negociem e cheguem a um acordo por meios pacíficos, como estipulados no capítulo VI da Carta das Nações Unidas (§ 34). A manutenção da paz (*peacekeeping*) refere-se ao envio de tropas internacionais da ONU para um país em conflito, com o consentimento das partes envolvidas, a fim de estruturar

acordos relativos ao controle de conflito (interposição de forças, cessar-fogo) e(ou) monitorar a execução desses acordos. Para tanto, essa técnica envolve componentes militares, policiais e civis, com isso expandindo a possibilidade de prevenção do conflito e da promoção da paz. Esse tipo de operação não se encaixa no capítulo VI nem no capítulo VII da Carta da ONU (§ 50). A consolidação da paz (*post-conflict peace-building*) ocorre após o cessar de um conflito e envolve a reconstrução do arcabouço estatal, a fim de fortalecer e solidificar a paz e evitar o retorno ao conflito (§ 55). A imposição da paz (*peace-enforcement*) se refere às operações autorizadas pelo Conselho de Segurança da ONU (CS) sob a justificativa de que haja ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão. Tais operações são respaldadas pelo capítulo VII da Carta da ONU e pressupõem o uso de força armada para restaurar a paz e a segurança internacionais (§ 57). Essa categorização das operações de paz é apenas uma tentativa de tipificar as ações da ONU de forma a melhor entendê-las. Essas atividades são flexíveis e os processos podem progredir ou retroceder, de acordo com cada conflito.

O final da guerra fria e as mudanças no sistema internacional, que colocou em destaque os conflitos intra-estatais, possibilitaram o surgimento de operações multidimensionais para lidar com desafios que ameaçavam a estabilidade nos campos da paz e da segurança. Para tanto, novas tarefas, métodos e atores foram incorporados às missões, a fim de adequá-las às particularidades de conflitos que eclodiam cada vez mais dentro de Estados. Como resultado, as referidas operações passaram a ser compostas de expressivos contingentes – civis, militares e policiais – e a exercer uma multiplicidade de atividades voltadas para a reconstrução do Estado, o fornecimento de ajuda humanitária, a proteção de direitos humanos, a reabilitação de estruturas domésticas, entre outras.

De modo geral, é possível observar que as operações de manutenção da paz da ONU foram modificadas à medida que novos desafios surgiram no plano internacional. Da mesma maneira, o papel desempenhado pelos contingentes

militares<sup>1</sup> foi redefinido, para que os “capacetes azuis” se adaptassem aos desafios a nível local. Além das mudanças relativas às capacidades materiais e humanas das operações de paz, fizeram-se necessárias mudanças no que concerne à possibilidade de interação entre os componentes das missões e a população local. Antes, os integrantes das operações de paz – majoritariamente militares – não mantinham relações diretas com os civis. Contudo, do momento em que os promotores da paz são enviados para atuar em conflitos intraestatais – em que não há diferença entre zona neutra e zona de combate e os civis são diretamente afetados pela violência – o contato com a população se torna inevitável.

Assim, desde o início da década de 90, os mandatos das operações de paz explicitamente incluem cláusulas para a proteção de civis. Além disso, desde os anos 2000, treinamentos específicos são realizados com os componentes das missões, para que estes estejam bem preparados para lidar com a população local e garantir a segurança dela. Portanto, quando os integrantes das missões são enviados para um país em conflito interno, eles devem ter em mente que a população local está mais vulnerável à violência e, por isso, necessita de proteção. Esse é o comportamento que se espera de um promotor da paz, ou seja, o comportamento “ideal”.

O objetivo deste artigo é mostrar que houve significativas mudanças no perfil do militar nas missões de paz da ONU. Argumenta-se que, na atualidade, a dimensão militar continua a ser elemento importante das funções exercidas pelos soldados em campo, mas esse não é mais o único aspecto a ser alcançado. Dadas as peculiaridades das missões complexas, as tropas devem estar preparadas para desembarcar em territórios marcados por disputas internas, interagir com civis e exercer atividades, muitas vezes não militares, que englobem elementos sociais, ambientais,

---

<sup>1</sup> Sabe-se que as missões de paz não são compostas apenas de componentes militares. Todavia, para fins didáticos e não a critério de importância, caberá ao trabalho em questão tratar apenas dos militares.

culturais, econômicos e políticos. Assim, as estratégias levadas a cabo pelas forças militares devem estar de acordo com os novos desafios, mesmo que algumas atividades entrem em desacordo com o treinamento diário que os contingentes recebem em seu país de origem.

Para cumprir os objetivos propostos, este trabalho será dividido em quatro partes. Primeiramente, analisar-se-á o perfil do militar enviado para participar das primeiras operações de paz, atentando para os seguintes aspectos: características gerais do ambiente de atuação, caráter das tarefas exercidas, o treinamento para o tipo de serviço prestado, a nacionalidade/país de origem dos enviados e a existência ou não de contato com atores civis e a população local. Em um segundo momento, discutir-se-ão brevemente alguns documentos que tratam da temática de segurança humana, produzidos no âmbito da ONU, entre 1992 e 2000, e seus impactos para os desdobramentos das operações de manutenção da paz.

Na terceira parte, analisar-se-á o perfil do militar enviado para compor as operações autorizadas no pós-guerra fria, ressaltando as principais transformações nos mesmos aspectos abordados na primeira parte do trabalho. Conclui-se, ao final do artigo, que o militar das operações multidimensionais deve estar preparado para atuar em ambientes instáveis, realizar uma multiplicidade de tarefas e, ainda, interagir com diversos atores. Acredita-se que o soldado que chega ao país de destino com essas noções tem mais chance de maximizar sua atuação em campo.

## **2 MILITARES DAS PRIMEIRAS OPERAÇÕES DE PAZ: OS ANOS DE GUERRA FRIA**

Em 1956, o então secretário-geral da ONU, Dag Hammarskjöld, utilizou pela primeira vez a expressão “operação de manutenção da paz” para se referir à Primeira Força de Emergência da ONU (*UNEF I*, em inglês). Como parte de suas funções e inspirado na experiência prévia da

*UNEF I*, Hammarskjöld redigiu um relatório no qual relacionou regras e princípios que pautariam as próximas operações de paz (ONU, 1958, p. 28-32). Observa-se claramente que, diante das restrições impostas pela guerra fria, era fundamental que a ideia de um instrumento de solução de conflitos não ferisse princípios basilares contidos na Carta da ONU, como soberania e não-intervenção. Dessa forma, o então secretário foi cauteloso ao resumir quais seriam as características principais das futuras operações, que posteriormente ficaram conhecidas como clássicas ou tradicionais. Dentre as regras que norteariam, a partir de então, as atividades da ONU no campo da paz e da segurança, destacam-se as três definidas como principais: mínimo uso da força, consentimento das partes envolvidas e imparcialidade. De modo geral, as operações autorizadas durante os anos de guerra fria respeitaram esses princípios básicos, e os Estados, dentro de suas limitações, passaram a utilizá-las como legítimo instrumento de ação no contexto global para garantir a segurança internacional. Tais missões eram, *ad hoc*, relativamente pequenas – compostas de grupos militares levemente armados ou observadores militares desarmados – e enviadas, na maioria das vezes, para lidar com conflitos entre Estados.

O CS da ONU autorizou o envio de algumas missões de paz para lidar com situações de disputas internas, como foi o caso do Congo, Líbano e Chipre (FINDLAY, 1996, p. 30); contudo, grande parte das tropas internacionais desembarcou em territórios marcados por conflitos interestatais. Em termos numéricos, das 13 operações de paz aprovadas durante o período de 1948 a 1987 apenas cinco são de natureza interna. Considerando que os maiores esforços da ONU, nesse período, eram voltados para lidar com conflitos entre Estados, ressaltem-se as características principais dessas disputas para entender o contexto no qual os militares das primeiras operações de paz atuavam.

Os conflitos interestatais podem ser definidos brevemente como disputas de alta intensidade entre Estados soberanos, representados por indivíduos armados –

organizados em exércitos – que buscam a rendição do inimigo. As forças beligerantes estão geralmente sujeitas à disciplina militar e dispõem de uniformes e símbolos que as diferenciam das demais partes armadas presentes na disputa (HOLSTI, 1996). Para lidar principalmente com esse tipo de conflito, os agentes da paz eram enviados somente depois da cessação de encontros diretos entre as partes beligerantes, mas antes da celebração de um acordo de paz final. Uma das tarefas das tropas internacionais era criar condições necessárias para a celebração de um acordo entre as partes (ONU, 2004, p. 1). De acordo com Beatrice Pouligny (2006, p. 7), os soldados não eram enviados para interferir em assuntos domésticos, tampouco para influenciar o acordo político em questão. Nesse contexto, cabia a eles apenas prover os meios propícios, para que a diplomacia pudesse funcionar.

Pode-se concluir que, com o intuito de não interferir no processo político, os mandatos emitidos durante os anos de guerra fria eram raramente modificados e objetivavam como fim último a preservação da paz. Ainda, tais documentos estipulavam tarefas pontuais para serem colocadas em prática pelos componentes da missão. As atividades levadas a cabo envolviam funções predominantemente militares, como supervisão de cessar-fogo, tréguas e armistícios, observação e separação de forças e zonas tampão, bem como controle de fronteiras. Apesar de as tarefas serem principalmente militares, elas se distinguiam significativamente das funções que os soldados estavam acostumados a executar em território nacional, como, por exemplo, a prontidão para lutar, a hierarquia e o uso da força são aspectos da organização militar que não se encaixam nos afazeres de um soldado da ONU. Sir Brian Urquhart fez o seguinte comentário sobre a experiência dos representantes da ONU enviados para compor a *UNEF I*:

Nós estamos pedindo aos soldados, contra toda tradição e formação, para fazer parte de operações não violentas, em uma situação crítica – operações

que, além disso, não estão sob o controle de seu próprio governo. (URQUHART, 1987, p. 137).

Em uma missão de paz, os soldados não buscam a rendição do inimigo; pelo contrário, interpõem-se entre os combatentes e utilizam a negociação e a mediação, em vez de táticas de combate. Ainda, o recurso à força só pode ser utilizado para autodefesa de ataques ou ameaças a posições. Diante dessas diferenças, o ideal é que todos os integrantes recebam um treinamento adicional, direcionado para as atividades desempenhadas em uma operação de paz. Entretanto, cabe lembrar que a ONU não possui exército permanente, portanto são os países membros que contribuem com tropas para a composição da força internacional. Assim, fica a critério dos Estados instruírem o militar para atuar em uma missão de paz. De acordo com Trsita Grant (UNAC, 2006), os primeiros soldados que participaram das missões de paz não receberam treinamentos específicos para o contexto em que iriam atuar. A preparação dos integrantes ficou restrita aos métodos militares e, salvo em alguns casos, ao fornecimento de informações gerais, relativas à geografia e à população do país de destino.

Outra característica dos militares que compunham as primeiras operações era a origem deles. Em sua grande maioria, os soldados eram oriundos de potências médias, neutras durante a guerra fria. Muitas dessas potências tinham uma experiência mínima adquirida à época da Liga das Nações. Como os Estados interessados na disputa não podiam contribuir com contingentes e os cinco membros permanentes do CS quase não cederam pessoal por causa das divergências político-ideológicas do momento (CLAUDE, 1971, p. 312), coube a essas potências cederem pessoal militar. De acordo com Fontoura (2005, p. 69), no período de 1948 a 1986, aproximadamente 50 países cederam contingentes para as missões de paz, mas o núcleo de contribuintes envolvia, principalmente, 12 países: Canadá (em 12 operações criadas), Dinamarca (8), Finlândia (8), Noruega (7), Suécia (7), Austrália (6), Itália (6), Irlanda (6), Brasil (6),

Países Baixos (5), Índia (4) e Nova Zelândia (4). Ademais, observa-se que os integrantes do componente militar da missão não mantinham muito contato com a população local, visto que as tarefas eram restritas às zonas desmilitarizadas e, quando necessário, eles estabeleciam um canal de contato com os líderes das partes beligerantes, geralmente representadas por Estados soberanos ou por agentes políticos por eles reconhecidos como adversários.

A participação de organizações não-governamentais ainda era bastante incipiente e, por isso, não consta nos principais relatórios da ONU datados dos anos de guerra fria (STUDER, 2001, p. 371). De modo geral, o perfil dos militares das primeiras operações de paz pode ser resumido da seguinte maneira: compunham missões relativamente pequenas; atuavam na maior parte das vezes em conflitos interestatais; realizavam funções predominantemente militares; não interferiam no processo político; o uso da força era somente para autodefesa; não recebiam treinamento substancial e adicional para servir à ONU; não mantinham contato direto com a população local; eram provenientes, em sua grande maioria, de potências médias.

### **3 CONCEITO DE SEGURANÇA HUMANA NOS DOCUMENTOS DA ONU**

O conceito de segurança humana tornou-se popular, no âmbito da ONU, em meados da década de 90 com a publicação do Relatório de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Humano (PNUD). Nesse documento, reconheceu-se que os problemas nas esferas econômica, social, ambiental, alimentar, pessoal, salutar e comunitária são considerados ameaças à paz e à segurança internacionais. Seguindo esse raciocínio, a pobreza, a escassez de comida, a falta de cuidados com a saúde, os desastres ambientais, as violações dos direitos humanos e o extermínio de grupos são exemplos de ameaças à sobrevivência humana, portanto tópicos

prioritários na agenda de segurança. Depois disso, a preocupação com o bem-estar das pessoas torna-se o ponto de referência das discussões no âmbito das Nações Unidas. Vale notar que, durante muitos anos, o enfoque dos estudos de segurança ficou centrado no fenômeno da guerra e nos aspectos militares. Partir da premissa de que o indivíduo é o principal referente de segurança, contesta o modelo estatocêntrico e amplia o conhecimento dos estudos da área para além das fronteiras estatais. O Estado, logo, deixa de ser compreendido enquanto provedor da segurança para, então, ser interpretado como possível fonte de insegurança.

As abordagens a favor do foco no indivíduo ganharam espaço de destaque no período posterior à guerra fria. Com o fim do conflito bipolar entre EUA e URSS, a película ilusória – que encobria os conflitos violentos, a pobreza e a permanente sensação de insegurança a nível nacional – desapareceu. O término da rivalidade Leste-Oeste não significou o fim das guerras; pelo contrário, a emergência de uma nova configuração mundial trouxe à tona novas ameaças, que traspassam as fronteiras estatais e exigem soluções multilaterais. Assim, alguns estudiosos e analistas internacionais começaram a advogar em prol da necessidade de colocar as ameaças não convencionais no mesmo nível de importância das ameaças militares. Em linhas gerais, as peculiaridades dos conflitos contemporâneos tiveram impacto direto sobre a forma de se pensar segurança, o que acarretou no questionamento da adequação das abordagens tradicionais. Diferente dos cenários das disputas interestatais, os conflitos atuais ocorrem com mais frequência dentro dos Estados, são cada vez mais prolongados e têm impactos locais, regionais e internacionais. Pode-se afirmar, ainda, que as raízes da permanente instabilidade em países pobres, como o exemplo dos africanos, remontam à artificialidade de políticas impostas no período colonial e às supressões da época de guerra fria.

Em muitas regiões, marcadas por anos de guerra civil, as instituições estatais não funcionam de modo adequado ou simplesmente não funcionam. A violência sexual é utilizada

como arma de guerra; as consequências indiretas do conflito, como pobreza, doenças e traumas psicológicos, por vezes causam mais fatalidades que o conflito aberto; a população local é forçada a deixar seu lar em busca de abrigo em campos de refugiados. Nesses cenários de fragilidade ou inexistência do poder estatal, as estruturas de poder econômico e político são regidas por elites burocráticas e chefes de grupos armados, incluindo militares, paramilitares, milícias armadas, dentre outros. Percebe-se que as diferentes formas de manifestações de violência na contemporaneidade – física, mental, social, entre outras – colocam em xeque o papel do Estado como provedor da segurança. Os civis ficaram altamente vulneráveis e sem a mínima garantia de que vão desfrutar condições básicas para uma vida digna – infraestrutura, justiça, educação, saneamento básico e saúde. Diante de condições subumanas a que as pessoas ficam submetidas em situações de conflito armado, tornou-se impossível continuar a pensar a segurança apenas em termos estatais. A unidade de referência do Estado foi, portanto, transferida para o indivíduo e para as comunidades (CRAVO, 2009, p. 67).

A maior visibilidade dada aos conflitos internos inspirou discussões sobre direitos humanos e legitimidade de intervenção na ONU. Tais discussões giravam em torno da ideia de que a comunidade internacional não poderia mais ficar inerte diante de graves violações, e novas estratégias deveriam ser desenvolvidas para lidar com as instabilidades no plano internacional. No seio da ONU, no início da década de 90, acreditava-se que a organização desempenharia papel central na administração e resolução de conflitos por meio de estratégias multilaterais. Sendo assim, criou-se espaço favorável para a inserção das operações de paz em um contexto maior, o de segurança humana, e para a utilização desse mecanismo de solução de conflitos para galgar objetivos mais ambiciosos, como a proteção dos direitos humanos, o fornecimento de ajuda humanitária, a promoção da igualdade econômica, a maior participação política de alguns grupos, entre outros (MIALL et al., 2008, p. 135).

Esse otimismo ficou evidente no documento “Uma agenda para a paz” (1992), redigido pelo então secretário da ONU, Boutros Boutros-Ghali, com o intuito de avaliar as novas demandas impostas pelas transformações do mundo pós-guerra fria e analisar como a organização poderia responder aos novos desafios. No relatório de 1992, fica claro que, diante de novas ameaças, as atividades no campo da paz e da segurança internacional deveriam ser aprimoradas de modo a responder adequadamente aos desafios apresentados. Assim, os instrumentos de solução de conflitos são inseridos dentro de um novo conceito de segurança, mais abrangente e inclusivo:

Pobreza, doença, fome, opressão e desespero em abundância, juntam-se para produzir 17 milhões de refugiados, 20 milhões de pessoas deslocadas e migrações de pessoas em massa dentro e fora das fronteiras nacionais. Essas são as causas e as consequências de conflitos que exigem atenção constante e a mais alta prioridade nos esforços das Nações Unidas. O buraco na camada de ozônio pode representar uma ameaça maior para a população do que um exército hostil. Seca e doenças podem dizimar sem pena mais do que armas de guerra. Então, nesse momento de renovadas oportunidades, os esforços da Organização para a construção da paz, estabilidade e segurança devem incluir assuntos que vão além das ameaças militares de modo a eliminar os entraves da discórdia e guerra que caracterizaram o passado. Mas os conflitos armados dos dias atuais continuam a provocar medo e horror na humanidade, o que requer nosso envolvimento urgente para tentar evitá-los, contê-los e eliminá-los. (ONU, 1992, § 13).

As palavras do secretário-geral refletem o comprometimento da ONU com uma estratégia mais “humana”, que abarca questões antes interpretadas como assuntos domésticos, principalmente no que se refere ao bem-estar do ser humano. De modo geral, Boutros-Ghali se expressou de forma positiva no relatório, fruto de sua crença

na renovação da prática da segurança coletiva, cristalizada nos “novos tipos” de operações de paz: diplomacia preventiva, promoção da paz, manutenção da paz, construção da paz e imposição da paz<sup>2</sup>. A ONU, portanto, recorreria a diferentes abordagens, baseada na experiência adquirida em anos anteriores, para levar adiante as atividades no campo da segurança internacional. A proteção dos direitos humanos, nesse contexto, foi colocada como requisito para a solução dos problemas que emergiam na nova era. Como exemplo dessa maior preocupação, os mandatos das missões, emitidos pelo CS, passaram a incluir cláusulas específicas sobre a proteção de civis.

A partir de 1994, o entusiasmo com as operações de paz foi substituído por um desânimo e certa descrença em relação à ONU, já que diversas missões não conseguiram evitar tragédias humanas. A atuação desastrosa na Somália (1992), o genocídio em Ruanda (1994) e o massacre de Srebrenica (1995) suscitaram críticas negativas por parte da comunidade internacional<sup>3</sup> Como resultado, a ONU iniciou um processo de autoavaliação, principalmente no que concerne às missões de paz. Em outras palavras, a ONU começou a repensar suas práticas e a revisar os mecanismos que estavam sendo utilizados no campo da paz e da segurança internacional para se adaptar às transformações do cenário global. Esse processo de reavaliação dos sucessos e fracassos culminou, em 2000, na publicação de um relatório produzido pelo Painel sobre as Operações de Paz – o Relatório Brahimi – que propôs mudanças significativas para as operações, com o objetivo de fortalecê-las como instrumentos de política de segurança internacional e adequá-las aos novos desafios.

---

<sup>2</sup> Para mais informações, conferir a nota de rodapé nº 1 do artigo em questão.

<sup>3</sup> Na Somália, as políticas de *peacekeeping* foram bem intencionadas, porém não foram bem administradas, acarretando o envolvimento dos soldados da ONU em disputas com integrantes das milícias somalianas. Por outro lado, em Ruanda e na antiga Iugoslávia, faltou vontade política por parte do CS e do secretariado para colocar em prática as políticas necessárias para evitar violações em massa dos direitos humanos.

Ainda, os membros permanentes do CS passaram a exigir reformas nas operações de paz, ou seja, maior preparação das tropas, mobilização mais rápida, constante manutenção das forças de paz, sedimentação ou reformulação das práticas e conceitos já existentes, além de cooperação entre os atores engajados em promover a paz (FONTOURA, 1999, p. 70).

O sofrimento humano chamou atenção para o fato de que os soldados eram instruídos a utilizar a força para se defender e guardar os suprimentos de ajuda humanitária, mas eram impedidos de utilizar as armas de fogo para proteger as pessoas diretamente afetadas pelos conflitos. Quanto a esse assunto, o Relatório Brahimi (2000) sugeriu a necessidade de ações mais enfáticas para assegurar a segurança física dos indivíduos e evitar grande número de perdas humanas. Conclui-se, no documento, que a proteção dos direitos humanos é fator fundamental para o sucesso das atividades de manutenção da paz (ONU, 2000a).

Os discursos oficiais da ONU, que privilegiam a segurança dos indivíduos, mostram um movimento contrário à centralidade estatal, presente nas abordagens tradicionais. Percebe-se, ainda que minimamente, uma evolução gradativa na maneira com que o tema “proteção dos indivíduos” é incluído nas atividades da ONU. Na realidade, a preocupação com o progresso social e as melhores condições de vida para o ser humano remonta à Carta da ONU (1945), na qual constam menções explícitas à “[...] dignidade e valor do ser humano, ao respeito pelos direitos humanos e à igualdade de direitos dos homens e das mulheres.” (ONU, 2000b, p. 7).

A partir da década de 90, observam-se maiores esforços para que a teoria seja aplicada na prática das missões de paz. Em 2000, por exemplo, o então secretário-geral da ONU, Kofi Annan, publicou um relatório intitulado “Nós, os povos: o papel da ONU no século XXI” (*We the peoples: the role of the United Nations in the 21st century*). O referido documento organiza-se em torno dos seguintes temas centrais: globalização e governação, viver ao abrigo da necessidade, um mundo liberto do medo e para um futuro

viável. Na virada do milênio, Kofi Annan instou os Estados membros a fortalecerem seu compromisso com uma estratégia coordenada para acabar com a desigualdade e a pobreza, proteger as populações, preservar o meio ambiente e melhorar a educação em todos os países. O conceito de segurança humana consolidou-se nos discursos da ONU (2000b, p. 7), como revelam as seguintes palavras do secretário-geral: “Nenhuma alteração da nossa maneira de pensar ou agir pode ser mais decisiva do que colocar o ser humano no centro de tudo o que fazemos.”

Esses são alguns documentos oficiais que fazem referência à noção de segurança humana no âmbito da ONU. Em oposição à noção ortodoxa de segurança, que privilegia a defesa do Estado contra agressões externas, os discursos começaram a jogar luz sobre a insegurança sentida por indivíduos e comunidades em diferentes esferas da sociedade. No âmbito da ONU, defende-se que qualquer atividade que seja realizada sob a bandeira da organização deverá seguir os princípios apresentados nesses instrumentos internacionais. Assim, levando-se em consideração que as operações de paz são mecanismos de resolução de conflitos utilizados pela ONU, elas devem ser pautadas por esses princípios. Assim, quando uma operação de paz é enviada a um país, os componentes da missão devem ter em mente que eles representam a ONU e, por isso, são obrigados a agir em conformidade com as convenções e as declarações voltadas à proteção e à promoção dos direitos humanos universais. Partindo desse pressuposto, é dever dos integrantes das operações de paz colocar em prática o que foi definido em nível institucional pela organização.

A seguir será possível analisar o perfil do militar que serve nas missões atuais, atentando para as diferenças em relação aos primeiros soldados da ONU.

#### **4 MILITARES DAS OPERAÇÕES DE PAZ CONTEMPORÂNEAS: NOVAS TAREFAS, NOVOS DESAFIOS**

A intensificação de conflitos intraestatais e guerras civis – decorrentes, em sua maioria, dos processos de independência – e a maior discussão no âmbito da ONU acerca da necessidade de um novo papel a ser desempenhado nos campos da paz e da segurança são elementos-chave para compreender que a atuação das tropas internacionais não podia mais centrar nos princípios básicos das operações de paz tradicionais. Nesse contexto é que emergem as operações de paz identificadas como “multidimensionais”, “multifuncionais” ou “complexas”. Em linhas gerais, tais missões possuem mandatos ambiciosos, que envolvem questões políticas e sociais, e são enviadas por um curto período de tempo, com pretensões de renovações (FORTNA, 2003, p. 10). Ainda, novos atores foram incorporados para lidar com tarefas multidimensionais, que exigem esforços socioeconômicos e políticos. Os militares passaram a constituir apenas um dos componentes que atualmente incluem policiais e civis.

Para entender a necessidade de incorporação de novos elementos e novas tarefas às missões de paz, faz-se necessário discutir primeiramente a natureza dos conflitos que a ONU passou a lidar com mais frequência, ou seja, cenários marcados por disputas intraestatais. Tais conflitos, em sua maioria, podem ser entendidos como hostilidades internas que possuem raízes políticas, sociais, religiosas e(ou) econômicas e geralmente estão relacionados à falência estatal em impor e garantir a ordem (KALDOR, 1999). Diferentemente das guerras tradicionais, os combates não possuem linha de frente, nem exércitos claramente identificáveis. Outra característica relevante está associada à presença de novos atores – senhores de guerras rivais, líderes de facções, forças paramilitares e grupos criminosos organizados – que se envolvem no conflito em busca de interesses próprios, adotam táticas de guerrilhas e dispõem de armas pequenas e leves

(MIALL et al., 2008, p. 138). Nessas disputas, não há limite territorial para os combates, ou seja, não há separação entre zona neutra e zona de conflito. Ainda, a ausência de distinção entre combatentes públicos e privados e entre combatentes e civis acarreta envolvimento cada vez maior de civis, como agentes e(ou) vítimas da violência.

Por causa das particularidades dos conflitos intraestatais, os métodos predominantemente militares ficaram defasados para colocar em prática funções que requerem uma estrutura multidimensional. Para atender a esses novos desafios, a ONU incluiu novos atores nos processos de paz, a fim de integrar forças e aumentar as chances de sucesso das missões complexas. Atualmente, os militares são apenas um componente da operação que apresenta a seguinte estrutura: administração civil, direitos humanos, componente eleitoral, assistência humanitária, componente militar e polícia civil.

Apesar da inclusão de novos atores, a força militar continua a ser, na maioria dos casos, o componente de maior visibilidade da missão de paz. Considera-se que as tropas são geralmente as primeiras a chegar ao país em conflito e caberia a elas, portanto, a execução das tarefas mais urgentes, nem sempre estritamente de segurança. Assim, para lidar com os diferentes desafios que surgem, uma vez em território estrangeiro, aos soldados das missões são delegadas diversas atividades, tanto de segurança quanto socioeconômicas, dentre as quais é possível destacar: desarmamento, desmobilização e reintegração de ex-combatentes (DDR); remoção de minas; monitoramento das práticas referentes aos direitos humanos; realização de eleições; retorno, reassentamento de refugiados e desenvolvimento de forças policiais locais; disponibilização de suprimentos médicos, elétricos e sanitários; restabelecimento de serviços postais; solução de problemas agrícolas, incluindo seca e irrigação; manutenção de fábricas e empresas privadas; disponibilização e transporte de suprimentos alimentícios para a população local; embarcação de mercadorias para exportação e importação; avaliação de

prejuízos causados a propriedades e estipulação da reparação dos danos (SWIFT, 1974, p. 268).

Teoricamente, os civis são os integrantes da missão responsáveis pela execução dessas tarefas econômicas e sociais, e os efetivos militares, por sua vez, apenas viabilizariam o desdobramento dos componentes civis, proporcionando um ambiente seguro para eles atuarem. Contudo, dado o ambiente instável no qual as forças da ONU atuam, as tropas geralmente são requisitadas para colocar em prática tarefas relacionadas às necessidades básicas da população afetada pelas disputas internas. Disso decorre que é difícil distinguir quais são as funções específicas de cada componente, pois as atividades tanto se complementam quanto se sobrepõem. A execução de tarefas socioeconômicas, políticas e de segurança pelos efetivos militares é cada vez mais comum nas missões de paz. Os soldados que não estejam adequadamente instruídos podem sentir certa dificuldade em cooperar com os outros atores, uma vez em campo. Isso ocorre por diversos fatores, entre eles: os militares não estão acostumados com a presença de civis nas operações de combate, respeitam ao extremo a hierarquia presente no ambiente militar e são mais conservadores em relação a questões de gênero, minoria e sexualidade.

Ciente dessas diferenças, o Departamento de Operações de Paz da ONU (DPKO) criou um sistema de interação denominado Coordenação Cívico-Militar (CIMIC), que busca a troca de informação, negociação, apoio mútuo e planejamento entre todos os componentes da missão (militar, polícia e civil) e com outros civis que atuam nas áreas próximas (agências especializadas da ONU e organizações não-governamentais, por exemplo). O objetivo principal é que civis e militares superem qualquer tipo de barreira, a fim de coordenar os esforços e galgar os objetivos propostos no mandato. O trabalho em questão não se propõe a discutir de forma mais detalhada a relação dos militares com os civis, tampouco explorar os ganhos obtidos com esse sistema de

interação. Cabe aqui somente ilustrar a necessidade de coordenação dos militares com outros atores.

Outra dificuldade enfrentada nas missões complexas é o contato dos “capacetes azuis” com a população local. Em cenários em que não há distinção entre combatentes e não-combatentes, os soldados inevitavelmente vão interagir com os integrantes da comunidade local. Algumas vezes, eles serão obrigados a exercer papéis de negociador e mediador para extrair informações que ajudem a capturar líderes de facções rebeldes ou paramilitares. Em outros momentos, eles serão responsáveis pela organização de eventos políticos, como eleições, e festivos, como partidas de futebol. A legitimidade de uma missão depende, em grande medida, da boa relação que os integrantes da missão mantêm com a população local. Portanto, a ONU recomenda que os soldados desembarquem em território estrangeiro preparados para respeitar a população local, ou seja, cientes das diferenças de cultura, língua e costumes locais.

O representante especial do secretário-geral para a Missão das Nações Unidas no Congo (MONUC), Alan Doss, tocou em um ponto importante das missões de paz atuais. Segundo ele,

[...] nunca vão existir recursos suficientes [...] é por causa disso, por exemplo, que nós estamos tentando entender melhor as comunidades [...] Precisamos reconhecer que a proteção é muito mais do que apenas ter botas militares em campo. Trata-se de como usá-las, e como você pode se conectar com a população civil. (UNIFEM, 2010).

Esse pensamento traduz o papel mais amplo a ser desempenhado pelos soldados acerca proteção da população civil. A restauração da segurança requer não apenas a proteção de violência física, mas também o estabelecimento de um ambiente seguro e uma solução política duradoura. Alguns integrantes das operações de paz, contudo, não agem de acordo com as normas de conduta defendidas pela ONU e, muitas vezes, cometem atos de violência contra membros das

comunidades locais. Abuso e exploração sexual, assassinatos, torturas, racismo, excesso de álcool, agressão física, roubo, entre outros atos de má conduta, minam os princípios basilares defendidos pela organização em nível internacional e têm efeitos desastrosos a nível local. Ainda, nas missões complexas, os militares devem interagir com as ONGs. Essa parceria é extremamente importante, uma vez que os representantes das ONGs podem desempenhar funções que os militares têm dificuldades para colocar em prática, principalmente quando se trata de lidar com a mídia e executar tarefas socioeconômicas e socioculturais (ABIEW, 2003; STUDER, 2001). Entretanto, essa relação não está livre de problemas. Os soldados e os agentes humanitários têm diferentes e, por vezes, antagônicas diretrizes operacionais, o que dificulta uma ação conjunta. Enquanto o militar está acostumado a seguir ordens, sem questionar, os voluntários que compõem as ONGs têm uma agenda própria, flexível e heterogênea.

De acordo com Fontoura (1999, p. 130), a dificuldade de coordenação é sentida principalmente em questões humanitárias. O militar tem por tarefa principal a de facilitar a assistência, fornecer apoio logístico e proteger o pessoal envolvido nas atividades de distribuição de assistência humanitária. Todavia, quando o civil não está envolvido nessas atividades ou quando não tem capacidade para realizá-las, por causa da insegurança do local, o soldado pode substituí-lo e executar tarefas de caráter humanitário (ABIEW, 2003, p. 29). Tendo isso em mente, os comandantes militares das operações insistem na importância de estabelecer-se um órgão centralizador das ações conjuntas; contudo, grande parte das ONGs prefere não associar sua imagem às atividades levadas a cabo pelas tropas da ONU, com receio de que uma parceria explícita afete princípios como a imparcialidade e a liberdade de ação (STUDER, 2001).

No que diz respeito ao país de origem, se grande parte dos militares que compunham as operações de paz tradicionais era proveniente de potências médias, no caso das missões multidimensionais é o oposto. Os novos contribuintes

englobam uma vasta gama de países em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo (FINDLAY, 1996). As primeiras posições do *ranking* correspondem a países populosos, como Bangladesh, Paquistão, Índia e Egito, e inclui menores, como Nepal, Jordânia, Gana e Uruguai. A ONU está alcançando uma universalidade maior na composição de suas operações de manutenção da paz, mas aumentam também os problemas de comando, em função das diferenças de cultura, das desigualdades de treinamento e de equipamentos dos contingentes cedidos.

Assim, é possível observar que os militares enfrentam inúmeras dificuldades, quando a serviço de operações multidimensionais, pois, além de colocar em prática funções complexas, espera-se que eles interajam com outros atores e atuem em ambientes violentos. John MacInnis, major-general canadense, declarou: “É o aspecto de complexidade que coloca desafios inimagináveis pelos soldados apenas há poucos anos atrás.” (MCINNIS, 1995, p. 29). Já Sir Urquhart destaca que “[...] as novas operações de manutenção da paz tocam nas questões mais delicadas da psicologia militar.” (URQUHART, 1987, p. 137).

Muitos militares optam por participar em uma missão de paz, porém a grande maioria não está ciente do papel que deverá desempenhar em campo e dos desafios que poderá enfrentar. A falta de conhecimento sobre as particularidades do conflito e das tarefas a serem desempenhadas certamente afetará o militar, física e psicologicamente. Grande parte das missões atuais é enviada para ambientes caracterizados por guerras civis, graves violações de direitos humanos e práticas de genocídio. Os militares, assim como os demais integrantes das missões, por vezes presenciam situações que podem traumatizá-los. Esse foi o caso, por exemplo, em Ruanda, onde aproximadamente 800.000 pessoas foram assassinadas durante o genocídio entre abril e julho de 1994. Outro exemplo clássico é o incidente na cidade de Srebrenica, onde 8.000 muçumanos foram assassinados sob os olhos dos contingentes da ONU. O militar multidimensional não é mais o agente responsável somente pela segurança, mas o que atua

em diferentes esferas da sociedade. Assim, para colocar em prática tarefas multidimensionais, cooperar com outros atores e lidar com as pressões adicionais em campo – estresse psicológico, sensação de impotência – torna-se cada vez mais necessário investir em treinamentos direcionados para missões de paz. Os objetivos principais são evitar as mesmas falhas do passado e treinar as forças de maneira mais cautelosa para lidar com questões delicadas como direitos humanos, gênero e assistência humanitária.

O treinamento oferecido aos soldados que se voluntariam para servir em missões evoluiu no decorrer dos anos. Ainda é de exclusiva competência do país de origem do militar treiná-lo para participar de uma operação de paz. Entretanto, com o intuito de assegurar que os soldados recebam conhecimento sobre os mais diversos assuntos – direitos humanos, gênero, normas de conduta, saúde, costumes locais e doenças –, a ONU passou a fornecer materiais de treinamentos padronizados, com base em experiências passadas. Além disso, vários centros de excelência, voltados para o estudo da doutrina e para a preparação de pessoal para compor as missões, foram criados em diferentes países como Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Estados Unidos, Índia, Paraguai, Uruguai, entre outros. Com o propósito de facilitar a comunicação e realizar a troca de informações entre os centros já existentes foi criada, em 1995, a Associação Internacional dos Centros de Treinamento de Operações de Paz (IAPTC). Apesar dos avanços observados, em alguns países, principalmente nos menos desenvolvidos, persistem – em alguns centros – os treinamentos de natureza *ad hoc*, realizados apenas em sala de aula e que não instruem de forma adequada os soldados sobre as dificuldades a serem encontradas em situações complexas (UNAC, 2006).

Em linhas gerais, o perfil do militar das operações multidimensionais pode ser resumido da seguinte maneira: compõe missões grandes e robustas; atua na maior parte das vezes em conflitos intraestatais; realiza funções de segurança, socioeconômicas e políticas; mantém contato direto com a

população local; grande parte é proveniente de países em desenvolvimento ou de menor desenvolvimento relativo; alguns soldados já recebem treinamento específico e voltado para missões de paz.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

As operações de paz tradicionais, projetadas para lidar com guerras entre Estados por meio do monitoramento do cessar-fogo e da emissão de resumos imparciais, tornaram-se inadequadas para lidar com situações complexas. Assim, fez-se necessário elaborar táticas e estratégias para substituir conceitos e métodos ultrapassados. Os soldados – que antes não mantinham contato direto com a população local e realizavam tarefas estritamente militares – passaram a desempenhar funções em outras esferas das sociedades. Assim, conclui-se que o militar das operações de paz multidimensionais deve atentar para uma série de questões com que o militar das missões tradicionais não deveria se preocupar. Dado o número crescente de operações de paz enviadas para países marcados por disputas internas, exige-se que os “capacetes azuis” desempenhem uma multiplicidade de tarefas e interajam com diversos atores, a fim de galgar os objetivos propostos no mandato. Isso significa que ao soldado não são mais delegadas apenas tarefas militares e, por isso, ele deve estar muito bem preparado para lidar com situações complexas que exigem esforços em diferentes esferas da sociedade, incluindo a política, ambiental e econômica.

Depreende-se, do exposto, que a proteção do indivíduo é colocada como questão central das operações contemporâneas de paz. Não é à toa que os noticiários internacionais e a própria ONU exaltam o papel dos militares em tarefas como distribuição de comidas e assistência médica para comunidades isoladas, participação em campanhas para plantação de árvores em escolas, escolta de refugiados, evacuação de civis, organização e patrulhamento de eleições,

distribuição de brinquedos para crianças, assistência em desastres naturais, entre outras. Observa-se, dessa forma, que os soldados são instruídos a garantir a segurança militar do local em que servem, mas, diante das adversidades impostas pelo ambiente instável, torna-se essencial que eles desempenhem outras funções, igualmente importantes para o sucesso de qualquer missão. Portanto, o maior entendimento acerca do novo papel a ser desempenhado, quando a serviço da ONU, garante que o militar se prepare de forma mais adequada e minimize os efeitos adversos dos conflitos armados.

## REFERÊNCIAS

ABIEW, F. K. NGO-Military Relations in Peace Operations. **International Peacekeeping**, v. 10, n. 1, p. 24-39, Spring 2003.

CLAUDE, I. **Swords into plowshares**: the problems and progress of international organization. New York: Random House, 1971.

CRAVO, T. O conceito de segurança humana: indícios de uma mudança paradigmática? In: NASSER, R. (Org.). **Os conflitos internacionais em múltiplas dimensões**. São Paulo: FAPESP/Ed. da Unesp, 2009.

FINDLAY, T. The new peacekeepers and the new peacekeeping. **Working Paper**, n. 1996/2. Canberra: National Library of Australia, 1996.

FONTOURA, P. R. C. T. **O Brasil nas operações de manutenção da paz das Nações Unidas**. Brasília: FUNAG, 1999.

FORTNA, V. Inside and out: peacekeeping and the duration of peace after civil and interstate wars. **International Studies Review**, v. 5, n. 4, 2003.

FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A MULHER (UNIFEM). **Addressing conflict-related sexual violence**: an analytical inventory of peacekeeping practice, 30 jun. 2010. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4c2c3c842.html>>. Acesso em: 10 set. 2010.

HOLSTI, K. J. **The state, war, and the state of war**. Cambridge: Cambridge University, 1996.

KALDOR, M. **New and old wars**: organized violence in a global era. Stanford: Stanford University, 2001.

MCINNIS, J. Peacekeeping and post-modern conflict: a soldier's view. **Mediterranean Quarterly**, v. 6, n. 2, 1995.

MIALL, H.; RAMSBOTHAM, O.; WOODHOUSE, T. **Contemporary conflict resolution**. Cambridge: Polity, 2008.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Summary study of the experience derived from the establishment and operation of the force**: report of the Secretary-General – A/3943. Nova York: United Nations, 1958.

\_\_\_\_\_. An agenda for peace: preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping: report of the secretary-general pursuant to the statement adopted by the summit meeting of the security council on 31 january 1992, A/47/277-S/24111. Nova York: United Nations, 1992.

\_\_\_\_\_. **Report of the panel on United Nations peace operations**. A/55/305-S/2000/809. Nova York: United Nations, 2000a.

\_\_\_\_\_. **We the peoples**: the role of the United Nations in the twenty-first century – millennial report of the secretary-general. Nova York: United Nations, 2000b.

POULIGNY, B. **Peace operations seen from below**: UN missions and local people. Bloomfield: Kumarian, 2006.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Human development report**: new dimensions of human security. Nova York: PNUD, 1994.

STUDER, M. The ICRC and civil-military relations in armed conflict. **International Review Red Cross**, v. 83, n. 842, 2001.

SWIFT, R. United Nations military training for peace. **International Organization**, v. 28, n. 2, Spring 1974.

UNITED NATIONS ASSOCIATION IN CANADA (UNAC). **Training needs for today's UN peacekeepers**: 2006. Disponível em: <[http://www.unac.org/peacekeeping/en/pdf/academic\\_publication/chapter1.pdf](http://www.unac.org/peacekeeping/en/pdf/academic_publication/chapter1.pdf)>. Acesso em: 27 jun. 2009.

URQUHART, B. **A Life in peace and war**. London: Harper & Row, 1987.