

O enquadramento teórico das PKO e o poder dissuasório da ONU

The theoretical framing of the PKO and the dissuatory power of the UN

Renato Henrique de Gaspi

Resumo

Neste artigo, dividido em quatro partes, iniciaremos nossa análise enquadrando as operações de paz (PKO) em dois tipos de teoria: teoria da guerra e teoria das Relações Internacionais; para ser mais específico, iremos enquadrá-las no pensamento clausewitziano do livro *On war* (CLAUSEWITZ, 2009) e também no debate entre neorealismo e neoinstitucionalismo, principalmente entre o liberal institucionalista Robert Keohane e o realista ofensivo John J. Mearsheimer. Esses enquadramentos são feitos para se poder avaliar exemplos empíricos de operações de paz e obter conclusões sólidas sobre o poder dissuasório da Organização das Nações Unidas (ONU) e, principalmente, de seu braço militar, considerado como um dos fatores de convencimento da organização.

Palavras-chave: ONU. Operações de Paz; Dissuasão; Somália; Iugoslávia; Timor-Leste.

Abstract

In this article, divided in four parts, we will begin our analysis by framing the peacekeeping operations (PKO) in two kinds of theory: theory of war and theory of international relations; to be more specific, the peacekeeping operations will be framed with the ideas of the “clausewitzian” theory of war of the book *On war* (CLAUSEWITZ, 2009) and also will be related to the debate between neo institutionalism and neo realism, mainly between the liberal institutionalist Robert Keohane and the realist John J. Mearsheimer. These relations are made with the purpose to evaluate empirical examples of peacekeeping operations and obtain solid conclusions about the power of dissuasion of the United Nations (UN) and mainly of its military branch, considered as one of its factors of conviction.

Key words: United Nations; Peacekeeping; Dissuasion; Somalia; Yugoslavia; East Timor.

Este trabalho tem por objetivo avaliar algumas bases teóricas para dar conta da tarefa de classificar o conceito de operações de paz (PKO), ensejando a possibilidade de analisarmos com mais autoridade os exemplos empíricos trazidos. Trata-se de avaliar a validade de nossa hipótese: as PKO, tidas como um dos principais fatores de convencimento da Organização das Nações Unidas (ONU), tem seu poder dissuasório limitado pelo caráter anárquico do sistema internacional.

Este artigo, em suma, tem como objetivo fazer uma análise teórica para poder explicar os eventos estudados de forma mais eficiente.

Bases teóricas para o estudo das PKO

Peacekeeping e a teoria da guerra clausewitziana

No primeiro capítulo de seu livro *On war* (CLAUSEWITZ, 2009), o general Carl von Clausewitz discorre sobre a definição de guerra, isto é, um duelo em larga escala, um ato de força, que tem por objetivo submeter o inimigo à nossa vontade; tendo isso em mente, devemos tentar enquadrar as PKO (*Peace keeping operations*) no contexto de guerra ou, em oposição, *Operations other than war* (OOTW). Para isso, faremos uso também do texto de Domício Proença Júnior *O enquadramento das missões de paz (PKO) nas teorias da guerra e teoria de polícia* (PROENÇA JÚNIOR, 2002), no qual o autor já faz esse exercício com muita competência. Esse tipo de enquadramento é necessário para termos uma definição melhor das PKO.

Verifiquemos, primeiramente, se as operações de paz podem ser consideradas como atos de força que têm por objetivo submeter o inimigo à nossa vontade, nas palavras de Proença Júnior:

Por um lado, as forças de paz não são forças gratuitamente. A sua chegada é distinta de quaisquer outros em determinado território. Assim, diferentemente de, por exemplo, negociadores, diplomatas, mediadores, ONGs, agências ou mídia, a chegada de Forças de Paz implica em si mesma o uso de força. (PROENÇA JÚNIOR, 2002, p. 220)

Mais do que em qualquer outra situação, o uso da força só ocorre porque a política não mais foi efetiva e necessitou-se de uma intervenção na soberania do país para que a paz fosse mantida. A ONU, em sua carta de direitos, aponta claramente que a intervenção na soberania de um país deve ser evitada até que não exista mais outra opção (ONU, 1945). Portanto, a guerra se dá a partir do momento em que a política falha.

Assim, pode-se entender que as operações de paz têm um inimigo e este pode até não ser identificável, mas o conceito está lá: o inimigo é aquele que estaria fazendo o uso da força se a força de paz não estivesse ali (PROENÇA JÚNIOR, 2002).

Parece, então, que a mera presença da força de paz na região, mesmo que sem o intuito de combater, é um ato de força. Porém, falta resolver a segunda parte de nossa definição, isto é, a questão da submissão da vontade do inimigo. Isso também é visto nas PKO; as missões de paz têm por objetivo “fazer valer a vontade da ONU”, como está discriminado em um mandato do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) (PROENÇA JÚNIOR, 2002). Portanto, a guerra tem um objetivo político, tal como definido na teoria de Clausewitz (2009). Apesar disso, a Organização não tem uma vontade própria de fato, mas é subordinada aos países do CSNU e, principalmente, aos países-membros permanentes desse Conselho, as potências (REZENDE, 2012).¹

O debate “neo/neo” e o poder dissuasório das instituições internacionais

O debate entre neorealistas e neoinstitucionalistas é extenso, com grande número de autores que defendem um ou outro paradigma. Porém, para fins de concisão abordaremos dois autores centrais no debate: John J. Mearsheimer (1994) e Robert Keohane (1984, 1988, 1993).

Esses autores têm pontos de vista que se opõem principalmente no quesito da manutenção da paz por intermédio das instituições internacionais e da possibilidade de cooperação entre Estados. Para se verificar qual teoria será mais indicada para analisar nossa hipótese, é necessário, primeiramente, fazer uma análise teórica de cada ponto de vista.

O liberal-institucionalismo

Segundo Robert Keohane (1984, 1988, 1993), hegemonias geram regimes e estes, por sua vez, estimulam a cooperação no sistema internacional, essencialmente competitivo.

Apesar de versar sobre cooperação, em nenhum momento Keohane (1993) constata que as instituições geram a paz. A cooperação geraria maior estabilidade e menor chance de conflito, mas, ainda

1. A definição de potência é bastante controversa e não será abordada neste artigo. Para uma definição extensa sobre as potências e seus diversos tipos, ver Wight (2002).

assim, não a paz. Além disso, a teoria tende a ignorar ou pouco citar a cooperação nas questões de segurança, dando maior enfoque nas questões econômicas nas quais, segundo Lipson (1984), a cooperação é mais provável.

A teoria liberal-institucionalista é muito eficaz quando versa sobre cooperação no campo das instituições internacionais, colocando com propriedade e de maneira normativa que as instituições têm o *potencial* de se tornar facilitadoras de cooperação, um elemento que Keohane (1988) coloca como essencial para que haja racionalidade nas decisões do sistema internacional.

Outro interessante texto de Robert Keohane, desta vez escrevendo com Lisa Martin, é *The promise of international institutions* (KEOHANE; MARTIN, 1995), que define uma boa parte do pensamento institucionalista.

Apesar da limitação da teoria, reconhecida até por alguns de seus teóricos,² na discussão sobre ganhos relativos, ela oferece uma perspectiva interessante sobre a importância da cooperação e das instituições internacionais para promover a paz no sistema internacional. Podemos dizer que, para os institucionalistas, as instituições têm o potencial de apresentar um ganho grandioso para a cooperação mundial. Neste artigo, o valor da teoria não está sendo questionado em nenhum momento.

Instituições podem facilitar a cooperação ajudando na resolução de conflitos distribucionais e assegurando aos estados que ganhos serão igualmente divididos com o passar do tempo, por exemplo através de revelação de informação sobre as capacidades militares de membros de alianças. (KEOHANE; MARTIN, 1994, p. 45-46)³

A questão dos ganhos relativos, pouco discutida pelos liberais, é importante aqui, pois, como um dos únicos fatores em comum, tanto o liberal-institucionalismo quanto o realismo ofensivo defendem a ideia dos Estados como atores egoístas que buscam não só maximizar seus ganhos, mas também seu poder. Portanto, a questão dos ganhos relativos não pode ser desconsiderada em nosso artigo, que trata de questões no âmbito da segurança internacional, onde os ganhos relativos têm importância ainda maior.

2. Inclusive o próprio Keohane (1993).

3. Institutions can facilitate cooperation by helping to settle distributional conflicts and by assuring states that gains are evenly divided over time, for example by disclosing information about the military expenditures and capacities of alliance members (KEOHANE; MARTIN, 1994, p. 45-46).

Em suma, a hipótese que essa teoria nos deixa é a de que, potencialmente, o poder dissuasório das operações de paz da ONU pode vir a ser uma ferramenta importante na busca pela paz e cooperação no sistema internacional.

A ótica do realismo ofensivo

A visão realista de mundo “pinta uma triste figura da política internacional” (MEARSHEIMER, 1994, p. 9). A “arena brutal” descrita por Mearsheimer é um cenário de competição em que atores tentam constantemente garantir sua sobrevivência por meio de um maior poder militar e maior capacidade de utilização da força. Com isso, o dilema da segurança é criado, gerando maior instabilidade no sistema internacional e maior propensão ao conflito.

Sobre a teoria realista, cabe examinar seus estudos em segurança e na questão de ganhos relativos. Primeiramente, lembremos que, para essa teoria, o Estado é o principal e absoluto ator no sistema internacional. As instituições importam, mas apenas nas margens (MEARSHEIMER, 1994). Ademais, para explicar os ganhos relativos, iremos utilizar o conceito trabalhado por Kenneth Waltz (1979).

A consideração de ganhos relativos é a pedra angular para entendermos a dificuldade da cooperação na esfera da segurança no sistema internacional, a saber: atores preocupados com ganhos relativos no âmbito econômico têm essa preocupação, em parte, devido à inexistência de uma linha divisória clara entre poder econômico e poder militar (MEARSHEIMER, 1994).

Alguns autores, como Betts (1994) e Luttwak (1999), mostram que a guerra nem sempre é o pior dos mundos quando se almeja a paz duradoura. O que se pode perceber é que armistícios chancelados por instituições e intervenções ditas imparciais apenas prolongam conflitos que poderiam ter chegado a um ápice e depois retornado a um estado de paz. Ao contrário do que, por exemplo, aconteceu no conflito bósnio, no qual houve uma intervenção da ONU, uma interrupção do conflito e depois um retorno ao embate, com as forças envolvidas usando o tempo de trégua como uma bem-vinda “pausa” que foi aproveitada para aumentar as forças dos dois lados para o embate (LUTTWAK, 1999). Assim, uma intervenção imparcial pelas forças de paz, como em tantos exemplos, pode ser frustrada pela simples questão da tentativa de imparcialidade (BETTS, 1994).

A ótica realista nos mostra que a cooperação na questão da segurança não é provável e muito menos eficaz. As instituições internacionais, apesar de poderem engendrar forças para fazer valer suas resoluções, têm pouco poder de coerção, pois dependem dos Estados soberanos, mais especificamente das grandes potências, para poderem exercer esse uso da força. Ademais, sobre a questão principal deste artigo, que é o poder dissuasório da ONU, a mera existência dessas instituições e sua capacidade de intervir militarmente não impediram que países como Ruanda, Iugoslávia, Congo, Somália, Timor-Leste, entre outros, entrassem em conflito inter ou intraestatais, o que nos leva a pensar numa ONU com um poder de dissuasão baixo.

É bastante nobre a tentativa de os países envolvidos nas forças de paz intervirem de forma imparcial em países que se encontram em guerra civil, em ações de limpeza étnica, por exemplo. Porém, é necessário entender que, quando se dispõe a fazer guerra e, como vimos, as operações de paz são guerras, qual é o ponto de fazê-lo se o conflito não for resolvido? Qual é o ponto de uma PKO se esta não lutar por um lado e resolver rapidamente o conflito? (BETTS, 1994).

A resposta realista ofensiva para a pergunta “instituições podem prevenir a guerra por promoverem a alteração das preferências ou do comportamento dos Estados?” é: não. E isso porque as instituições têm uma importância e um poder de dissuasão baixos; a ONU, como é provado em diversos casos, não é capaz de afastar os Estados da lógica de balanço de poder e de maximizar ganhos relativos na busca pelo poder ou pela mera sobrevivência (MEARSHEIMER, 1994).

Mearsheimer não ignora que as instituições têm um propósito de certa maneira realista, de ajudar os Estados a dividir os ganhos da cooperação, refletindo a balança de poder.

Portanto, a teoria realista, por se debruçar sobre a lógica da balança de poder, sobre a importância das instituições e sobre a questão de ganhos relativos e de segurança internacional, tem maior utilidade para a reflexão de nosso artigo e serve melhor aos nossos propósitos.

Não há dúvida que instituições podem ajudar dois Estados a dividir os ganhos de cooperação de maneira a satisfazer ambas as partes. Mas essa tarefa é compatível com o realismo, porque não requer aos Estados a violação da lógica da balança de poder. De fato, instituições trabalham para que os acordos reflitam a balança de poder. (MEARSHEIMER, 1994, p. 86)⁴

4. There is no question that institutions might help two states divide the gains of coo-

Conclusão da parte teórica

Analisando novamente as duas óticas abordadas, concluímos que não se pode tomar uma e outra e sim uma ou outra. É necessário fazer uma escolha teórica baseada em seu poder explicativo do problema em questão.

Parece-nos bastante claro que a ótica realista se aplica mais às questões de segurança que a ótica do liberal-institucionalismo, por tratar de maneira extensiva a questão dos ganhos relativos. Assim, o escopo teórico deste artigo estará baseado nos paradigmas realistas e na teoria da guerra de Carl Von Clausewitz.

As duas teorias do debate neo/neo nos parecem trazer duas propostas distintas sobre o poder, inclusive o de dissuasão, das operações de paz das Nações Unidas. A ótica realista nos parece propor que as instituições importam nas margens, em questões menos substanciais, ou com poder limitado; já os liberais afirmam, de maneira normativa, que, se houver uma certa “vontade política”, as instituições podem vir a ser um grande ativo para o sistema internacional, promovendo a cooperação e, dessa forma, a possibilidade de paz (KEOHANE, 1988).

A segunda parte do artigo analisará três exemplos empíricos de operações de paz da ONU segundo a ótica das teorias abordadas.

Conteúdo empírico

Esta parte do texto utiliza exemplos de operações de paz para que possamos testar o poder explicativo das referidas teorias. Abordaremos o caso bósnio, o caso somali e o caso timorense, três exemplos de situações diferentes, com resultados diferentes, representando, portanto, um bom teste para as teorias.

O caso bósnio (Unprofor)

A operação de paz na antiga Iugoslávia, primeiramente estabelecida na Croácia, teve por objetivo, em seus quatro anos de duração, promover um acordo geral entre as partes envolvidas, os sérvio-bósnios, os croata-bósnios e os muçulmano-bósnios (ONU, 1995).

peration in a way that satisfies both parties. But that task is compatible with realism, because it does not require states to violate balance-of-power logic. In fact, institutions are working in such cases to ensure that agreements reflect the balance of power (MEARSHEIMER, 1994, p. 86).

Esses grupos entraram em um conflito de larga escala em 1991 com o colapso da ex-Iugoslávia e o cerco a Sarajevo, em 1992. A Unprofor (*United Nations Protection Force*), introduzida em fevereiro desse ano, tinha por objetivo desmilitarizar as três “áreas protegidas da ONU” na Croácia (ONU, 1995).

À medida que o conflito se acirrava, também aumentava a participação das Nações Unidas, chefiada pelo secretário-geral Boutros Boutros-Ghali, na tentativa de desenhar e manter zonas de trégua que não fariam sentido algum em uma eventual divisão permanente de territórios entre as partes envolvidas (BETTS, 1994). As forças de paz entraram na região não com o objetivo de manter apoio a um lado e fazer com que uma das partes do conflito se enfraquecesse a ponto de querer a paz, mas tentando reduzir a parcialidade a um mínimo e simplesmente manter as condições do país. Com isso, os beligerantes ganharam apenas tempo e não diminuíram seu ímpeto de combater, condição necessária demonstrada por Clausewitz (2009) para o fim de uma guerra.

A palavra inglesa *compromise* se refere a um acordo no qual ambas as partes fazem concessões (LONGMAN, 2009). Porém, isso só é possível quando um ou ambos os atores envolvidos nesse tipo de situação percebam que têm mais a perder do que a ganhar com o conflito e isso não foi alcançado no caso bósnio. As partes continuaram lutando porque em nenhum momento estavam muito fracas para parar de fazê-lo. Portanto, uma intervenção que busca o seu mínimo nível pode estender o conflito e fazer o número de mortes aumentar, devido ao longo período de tensões.

O problema da intervenção na antiga Iugoslávia foi seu caráter de *limitada e imparcial*, como coloca Betts:

Intervenções limitadas podem findar uma guerra se o interventor escolher um lado, desequilibrar a balança de poder e ajudar um dos rivais a vencer – Ou seja, se não for imparcial. Intervenções imparciais podem terminar uma guerra se os forasteiros tomarem completo comando da situação, intimidarem todos os competidores locais e impuserem um acordo de paz – ou seja, se não for limitada. Tentar fazer com que seja as duas ao mesmo tempo geralmente bloqueia a paz por fazer o suficiente para impedir que cada beligerante derrote o outro, mas não o suficiente para fazê-los parar de tentar. (BETTS, 1994, p. 21)⁵

5. Limited intervention may end a war if the intervenor takes sides, tilts the local balance of power, and helps one of the rivals to win - That is, if it is not impartial. Impartial intervention may end a war if the outsiders take complete command of the situation, overawe all the local competitors, and impose a peace settlement - that is, if

A Unprofor foi autorizada a usar força no conflito como autodefesa e as ROE (*Rules of Engagement*) foram, assim, ampliadas, dando às tropas maior autonomia para defender as denominadas *pink zones* e as Unpas (*United Nations Protected Areas*). Ademais, a Unprofor fez um esforço coordenado com forças da Otan para o controle de espaço aéreo e uso do poder da aeronáutica para prover ainda maior assistência aos civis da região.

Sobre o poder dissuasório da Organização das Nações Unidas, podemos notar que, apesar de poder engendrar forças para reprimir um conflito principalmente naquela circunstância, ou seja, com acusações de limpeza étnica, radicalismo e diversas violações dos direitos humanos, a instituição não teve a função de dissuadir as partes a entrarem em conflito. O fato de a ONU estar presente no cenário global como ator de relevância não convenceu os beligerantes a abdicar da decisão de entrar em conflito. Portanto, as Nações Unidas não aumentaram o “custo” da guerra o suficiente para servir como fator de convencimento.

A ONU, na tentativa de aumentar esse custo do conflito, fez um apelo pela retirada das armas pesadas do conflito, mas algumas armas de artilharia continuaram a ser utilizadas indiscriminadamente. A Organização continuou encontrando dificuldade para dissuadir as partes e trazê-las à cooperação por meio da diplomacia combinada com ações militares. Ainda com dificuldades, houve progresso.

Apesar das negociações de cessar-fogo, uma das ofensivas mais emblemáticas do conflito ocorreu na zona protegida de Gorazde e resultou em um ultimato dado pela ONU pela retirada de todo o armamento pesado do conflito, sob pena de bombardeios por forças internacionais; apesar de o prazo dado não ter sido cumprido, os bombardeios foram cancelados e as forças se retiraram. Contudo, isso traz um questionamento sobre a validade das resoluções do CSNU, que foram sistematicamente desrespeitadas sem maiores consequências para as partes conflitantes. As operações confiaram muito na coerção e no poder de dissuasão através da mostra de poder militar, combinados com soluções diplomáticas institucionais, porém seu sucesso foi limitado por partes beligerantes nem tão expressivas (MCMAHON, 2005). Ainda assim, houve uma resolução, mesmo que temporária, para a região.

it is not limited. Trying to have it both ways usually blocks peace by doing enough to keep either belligerent from defeating the other, but not enough to make them stop trying (BETTS, 1994, p. 21).

O Acordo de Dayton fora assinado por Slobodan Milosevic, que estava vencido pelos embargos econômicos impostos pela comunidade internacional, tendo o país ocupado por forças da ONU, majoritariamente advindas de países da Otan. Esse acordo transformou a Bósnia-Herzegovina em uma confederação bósnio-sérvia (VIZENTINI, 2000), uma solução que viria a se mostrar insatisfatória no futuro.

Para provar nosso ponto, não é necessário entrar na guerra kosovar. No caso bósnio a ONU se mostrou bastante ineficiente em promover a cooperação entre as partes e impedir o conflito através da dissuasão. O poder dissuasório da organização nesse caso foi, de fato, baixo. Portanto, a hipótese colocada pelos paradigmas realistas, de que as organizações internacionais não são eficazes na promoção da paz e da segurança, foi confirmada no caso bósnio.

Essa “falha” foi provocada por um mandato vago, pela indecisão da ONU sobre a intervenção e pelas regras de engajamento brandas demais até para missões de entrega de ajuda humanitária, as quais tiveram de ser modificadas com a missão já em curso (GHONIEM, 2003).

O caso somali (Unosom I/ Unosom II)⁶

Com a queda do presidente Siad Barre em janeiro de 1991, estabeleceram-se na Somália duas facções opostas: uma fiel ao presidente interino Ali Mahdi Mohamed e outra em apoio ao presidente do Congresso Somali Unido, o general Mohamed Farah Aidid (ONU, 1995).

Em novembro de 1991, a situação acirrou-se e a luta, começada na capital Mogadíscio, expandiu-se para o restante do país, causando a morte de 300.000 pessoas aproximadamente. Com isso, as Nações Unidas mediaram um acordo de cessar-fogo entre as lideranças de ambas as partes. Também se definiram os mecanismos para o monitoramento da cessão de hostilidades na região.

Um dos maiores obstáculos para a ação diplomática das Nações Unidas foi a falta de um governo central com o qual negociar (ONU, 1995). Várias autoridades centrais se opuseram à disposição de tropas no país. Desse modo, forças da Unosom eram vítimas de

6. Não haverá aqui uma discussão sobre a Amisim (*African Union Mission to Somalia*); como o assunto do artigo é o poder dissuasório da ONU especificamente, não vimos razão para versar sobre essa operação de paz específica. Portanto, iniciaremos a explicação do caso somali com a Unosom I e terminaremos com a Unosom II, com uma rápida passagem pela força de transição entre as duas operações, a Unitaf.

constantes ataques e suas armas e veículos tomados pelos agressores; aeroportos e portos marítimos foram bloqueados e as forças humanitárias e militares foram impedidas de chegar ao local para prestar auxílio.

Uma grande falha nas missões realizadas na Somália é a falta de um objetivo político claro para orientar as ações militares. As missões tinham como objetivo trazer proteção para a ajuda humanitária, até o chamado *nation building*, uma tarefa bastante complicada para ser levada a cabo pelo pequeno contingente onusiano que se encontrava na região (WHITE, 2009).

Em vista da deterioração cada vez maior da situação da Somália, o secretário-geral da ONU não viu alternativa senão recorrer ao capítulo VII da Carta das Nações Unidas: o uso da força estava autorizado na região. Porém, a Unosom iria ser acompanhada pela Unitaf (*United Task Force*), criada pela Resolução 794 do CS. Assim, em 9 de dezembro de 1992 a força-tarefa chefiada pelos Estados Unidos da América entrava no cenário do conflito (ONU, 1995).

No campo diplomático diversas negociações continuaram a acontecer e, em 28 de março de 1993, os acordos de Addis Ababa foram assinados por todas as partes envolvidas no conflito (ONU, 1995). Esses acordos contemplavam quatro partes: a) desarmamento e segurança; b) reabilitação e reconstrução; c) restauração de propriedade e solução das disputas; d) mecanismos de transição.

Considerada como não provocada, a agressão deliberada às tropas da Unosom II, que substituiu a Unitaf, foi reconhecida como uma ação premeditada para coagir a força de paz a cumprir seu mandato. Desse modo, a operação respondeu militarmente e a ONU demandou a rendição do general Aidid (ONU, 1995).

Nesse momento, o objetivo da ONU de articular um cessar-fogo e fortalecer o Estado somali já havia caído por terra. A organização obteve êxito apenas na questão de proteger os comboios humanitários. De fato, o que se pode notar é que a instituição importou “às margens” do conflito e assim a situação permaneceu e ainda permanece se levarmos em conta as tropas da União Africana (UA) que se encontram na região.

Por conta da incapacidade da ONU de cessar as hostilidades, resolveu-se tentar diminuir o poder relativo dessas forças ante as forças de paz. Com isso, iniciou-se um largo esforço para desarmar as partes beligerantes.

A cessão de hostilidades para com a Unosom II foi menos uma vitória do que uma prova de que forças de paz, quando agindo de modo a implantar um cessar-fogo, tendem a estender o conflito e torná-lo, por vezes, ainda pior.

É o ponto de vista de Edward Luttwak (1999, p. 36): “Mas um cessar-fogo tende a deter a exaustão induzida pela guerra e dá oportunidade aos beligerantes para reconstituir e rearmar suas forças. Isso intensifica e prolonga a luta quando o cessar-fogo termina – e, normalmente, termina.”⁷

Após sucessivos fracassos, a Unosom II decidiu terminar seu mandato, mas o ambiente de tensão permaneceu, tornando necessária uma nova operação de paz no país, a Amisom. Esta caracterizou-se por baixa funcionalidade, resultados insatisfatórios e baixo poder de dissuasão da ONU na região. Um fato curioso é que a sinalização da retirada das tropas da ONU da Somália levou as partes a um acordo, demonstrando que, muitas vezes, a intervenção, por si só, pode provocar uma deterioração da situação.

O caso timorense (Interfet/Untaet)

Considerada como a primeira da “nova geração” das operações de paz (GHONIEM, 2003), Timor Leste é um caso emblemático para as Nações Unidas, um exemplo de sucesso da organização, trazendo diversas diretrizes para o Relatório Brahimi (ONU, 2000). As forças de paz deram condições ao país para estabelecer um governo central burocratizado e democrático, comandado por líderes benquistos no cenário internacional, como Xanana Gusmão e o Nobel da Paz Ramos Horta (CONFLICT, SECURITY AND DEVELOPMENT GROUP, 2003), apesar de ter falhado em prever a rejeição à autonomia timorense, levando à catástrofe humanitária que se seguiu (GHONIEM, 2003).

Nesta análise procuraremos apontar as prováveis causas do sucesso, o que foi diferente das outras operações de paz e se o poder dissuasório da ONU pode, diferentemente do colocado no restante deste artigo, ter sido realmente um fator determinante.

O recorte se inicia em 1999, quando foi organizado um referendo para decidir pela autonomia e pelo futuro do Timor Leste. Esse referendo, independentemente do resultado, seria acatado pela ONU (CONFLICT, SECURITY AND DEVELOPMENT GROUP, 2003).

7. “But a cease-fire tends to arrest war-induced exhaustion and lets belligerents reconstitute and rearm their forces. It intensifies and prolongs the struggle once the cease-fire ends – and it does usually end”.

A *United Nations Mission in East Timor* (Unamet) foi instituída para zelar pelas eleições e, apesar das dificuldades de segurança e tempo hábil, 450.000 eleitores foram registrados, dos quais 98% foram às urnas e, destes, 78,4% decidiram pela independência ir-restrita do Timor Leste. Após a divulgação dos resultados em 4 de setembro de 1999, a violência se instaurou na região (CONFLICT, SECURITY AND DEVELOPMENT GROUP, 2003).

Apesar da concordância do governo indonésio em assegurar a lei e a ordem após os resultados do referendo, a Indonésia falhou em cumprir o seu acordo. O que se viu, de fato, foi o massacre de milhares de pessoas e a necessidade de se instaurar a Interfet.

A operação só foi realmente preparada após os resultados do referendo. O motivo de não haver um planejamento prévio para o caso de aprovação da independência não se deu por ingenuidade da ONU, mas por conta de uma reserva dos membros do chamado “Core Group”.⁸ Uma atitude dessa sorte poderia prejudicar a credibilidade do governo indonésio e atrasar o processo de pacificação da região; uma decisão tomada majoritariamente por conta de interesses internos e políticos de certos atores e não da organização das Nações Unidas.

O claro interlocutor das Nações Unidas na região era o Conselho Nacional de Resistência Timorense (CNRT), familiarizado com a conduta indonésia no Timor e alerta para a condição de *worst-case scenario* estipulada pelo acordo de 5 de maio⁹ (CONFLICT, SECURITY AND DEVELOPMENT GROUP, 2003).

As primeiras forças da Interfet chegaram ao país em 20 de setembro de 1999 como missão de transição sancionada pela ONU. Essa transição seria a título de manutenção da segurança na região de maneira provisória até a chegada da *United Nations Transitional Administration in East Timor* (Untaet).

A Untaet chegou ao país no começo de novembro de 1999.

Ademais, é clara a questão de que as Falintil não foram empecilhos para as operações de paz, pois lutavam a favor de seus interesses. A ONU finalmente estava defendendo um objetivo, e

8. O Core Group, formado por Austrália, Japão, Portugal, Reino Unido e Estados Unidos da América, era considerado o grupo de maior atividade nas discussões sobre Timor Leste, tendo potencial importância em uma eventual PKO (CONFLICT, SECURITY AND DEVELOPMENT GROUP, 2003).

9. O acordo de 5 de maio de 1999 estabeleceu a independência de Timor Leste e a escolha do governo por voto direto, alerta à questão da violência por indonésios para com timorenses. Esse acordo foi assinado pelos governos de Portugal e Indonésia (ONU, 1999).

apenas um, ao contrário de tentar uma imparcialidade artificial e ineficaz. Betts (1994) coloca esse ponto de vista com muita clareza até no próprio título de seu texto “The delusion of impartial intervention”. O que se observa é que, se a missão em Timor Leste tem diferenças para com suas contrapartes mais antigas, uma das principais é o quesito da imparcialidade. A ONU estava no país com o claro objetivo político de assegurar sua independência.

É importante ressaltar mais alguns fatos para que possamos chegar ao centro de nossa hipótese principal: apesar de ter tido relativo sucesso, as operações de paz no Timor Leste são exemplos de poder dissuasório da ONU, ou apenas resultado de uma nova abordagem em um local relativamente mais propício?

Assim, rapidamente, vejamos mais alguns fatos. A ONU tinha por objetivo estabelecer uma força de defesa nacional que não os *peacekeepers*. Foram criadas as FDTL (Forças de Defesa de Timor Leste), que incorporaram as Falintil. Desse modo, mais um passo foi dado em direção à estabilidade da independência timorense, ao se integrar um dos lados em conflito às forças sob jugo da ONU.

Apesar de suas limitações e dificuldades, a independência do Timor Leste foi alcançada, o governo instaurado e, em grande parte, graças à Organização das Nações Unidas, o país está em relativa estabilidade nos dias de hoje, tendo Ramos Horta como presidente e Xanana Gusmão como primeiro-ministro.

É preciso estudar mais o caso timorense para chegarmos a alguma conclusão sobre o poder dissuasório da ONU. Afinal, a operação foi bem-sucedida, com problemas menos graves do que outrora e teve uma rápida resposta à violência pós-referendo, apesar de nada ter sido feito durante o longo período no qual o país passava por turbulências e lutas armadas.

Há uma notável diferença no caso timorense quanto às regras de engajamento (ROE). Em diversas PKO que tinham por objetivo a imparcialidade a todo custo, como Ruanda e Somália, as forças de paz só poderiam abrir fogo em situações consideradas como legítima defesa, isto é, caso fossem diretamente atacadas. Isso foi considerado problemático por conta de emboscadas e situações similares acontecidas em missões anteriores e que se repetiam em Timor Leste. As ROE foram modificadas e se tornaram mais abrangentes, mais robustas, o que permitiu maior segurança para as forças de paz e para qualquer tipo de ajuda humanitária a ser prestada na região (CONFLICT, SECURITY AND DEVELOPMENT GROUP, 2003).

Essa mudança aconteceu após um aumento repentino de atividades de milícia em meados dos anos 2000 e a morte de dois soldados das forças de paz. Essa maior robustez das ROE permitiu um maior controle na fronteira indonésia e, assim, as forças milicianas se tornaram apenas uma ameaça menor à segurança (CONFLICT, SECURITY AND DEVELOPMENT GROUP, 2003).

O que é notável, porém, é que a ONU foi incapaz de fazer o governo indonésio cumprir suas obrigações mais elementares e ainda, mesmo que já presente na região, não foi, através de seus tratados, capaz de fazer os beligerantes se absterem do uso da força e aceitarem pacificamente a decisão popular (CONFLICT, SECURITY AND DEVELOPMENT GROUP, 2003).

O que desejamos ressaltar é o fato de que milícias pró-integração, mesmo que já com a presença da ONU no local e com o sobrea-viso de supressão da violência por forças regulares indonésias (o que não aconteceu), tomaram a decisão de lutar.

Conclusão da parte empírica

Os casos aqui apresentados têm suas particularidades. O primeiro aconteceu dentro da zona de influência da Otan, organização internacional que, teoricamente, teria ajudado na obtenção de um resultado mais positivo e uma resposta mais rápida. Não aconteceu e a violência continuou, o que prova ainda mais o baixo poder dissuasório da ONU. Um exemplo disso é o ataque da *safe area* de Gorazde por forças bósnio-sérvias, as quais contavam com o armamento pesado “banido” pelas forças de paz que tinham o apoio de duas OIGs centrais no sistema internacional: ONU e Otan.

O difícil caso somali ocorria em uma região de também difícil acesso, apesar de sua importância estratégica. De fato, a ONU falhou. E em uma situação complexa, porém, justificar uma falha pela dificuldade da situação não muda o insucesso. O fato é que o poder da ONU de convencer os atores a pararem de lutar se mostrou, novamente, baixo.

O caso timorense foi abordado por causa de seu caráter bem-sucedido, apesar de uma infraestrutura escassa e difícil acesso na região. O grupo armado mais problemático havia diminuído sua atividade e a facção que restava cooperou com os esforços da organização. Como pudemos ver, a resposta da ONU às hostilidades pós-referendo foi rápida e claramente não imparcial, diferentemente dos casos estudados anteriormente.

Ainda sobre a questão da parcialidade, é notável que a ONU, pelas vias diplomáticas, se opôs à posição da Indonésia, primeiramente contrária à independência e depois contrária à intervenção. As forças de paz são uma extensão dessa contrariedade, isto é, vieram lutar contra as forças pró-integração, teoricamente ligadas às forças indonésias. Com essa clareza de objetivos e oponentes, essa operação teve mais margem para o sucesso, ainda seguindo o raciocínio de Betts (1999).

Apesar de diferentes, dois dos três exemplos mostram um fraco poder dissuasório da organização e uma capacidade baixa de responder e solucionar os conflitos. O caso do Timor Leste só apresenta melhora após as modificações ocorridas nas ROE e o caráter parcial da operação. Portanto, o que podemos afirmar é que a ONU tem maior sucesso quando agindo contra alguns de seus princípios, como o da imparcialidade a qualquer custo.

A conclusão desta parte empírica é de que, de fato, o poder de dissuasão da Organização das Nações Unidas é baixo, mas há perspectiva de mudança, reforçando-se a tese de que há *potencial* para a cooperação e o aumento na segurança (KEOHANE, 1988). Desde que a organização tome como exemplo a missão de Timor Leste e se disponha a rever as ROE gerais para operações de paz, existem boas possibilidades de maior sucesso futuro.

Considerações finais

Dissuasão demanda um alto poder, principalmente o militar. A organização sempre dependeu diretamente da boa vontade de seus Estados-membros para qualquer intervenção (LOPES, 2007). Esse fator interfere diretamente na incerteza de beligerantes sobre a intervenção ou não da ONU, pois a possibilidade de as Nações Unidas não sancionarem uma operação de paz sempre estará presente. Se uma facção tomar a decisão de lutar, não se sabe ao certo qual será a resposta da organização.

O que concluímos é que esse caráter serve pouco à função de manutenção da paz por meio da dissuasão. A ONU não intervém contra todo ato de violência acontecido no sistema internacional e nem poderia. A ONU não é o mantenedor de um sistema de segurança coletiva, tanto por ser subordinada aos seus Estados-membros quanto por não ter os recursos para tal.

A conclusão a que chegamos é de que a ONU tem sua importância. Porém, como organização composta por Estados e coman-

dada por eles, não se pode concluir que ela tenha autonomia em suas decisões. Como já abordamos em nossa análise da teoria realista, o sistema internacional é anárquico e a ONU não é um ator acima dos Estados e, sim, mais uma parte desse sistema que está subordinada aos atores estatais. O caráter anárquico do sistema internacional limita a atuação das instituições no que tange à segurança internacional.

Ainda que as instituições tenham seu valor, a premissa realista de que elas são subjugadas à balança de poder parece ter maior capacidade explicativa, à luz dos casos estudados, do que a defendida pelos institucionalistas.

A priori os casos estudados demonstram que, no que tange à segurança coletiva, o pensamento normativo é válido, porém, analisando-se a situação atual e a ocorrida em nosso recorte, percebemos alguma mudança, mas nada que configure real avanço.

O que existe de fato é a perspectiva de melhora; as PKO podem aumentar, e muito, sua efetividade a partir das diretrizes do Relatório de Lakhdar Brahimi, porém, o que resta aos estudiosos é esperar os próximos acontecimentos.

Referências

- BETTS, Richard. The delusion of impartial intervention. *Foreign Affairs*, v. 73, n. 6, p. 3-20, 1994.
- CLAUSEWITZ, Carl von. *On war*. Londres: Wildside Press, 2009.
- CONFLICT, SECURITY AND DEVELOPMENT GROUP. *A review of peace operations: a case for change - East Timor*. Londres: King's College, 2003.
- GHONIEM, Amira. *United Nations peacekeeping operations: improvements for mission success*. In: *Ethics of Development in a Global Environment*, Winter Issue, 2003.
- KEOHANE, Robert. *After hegemony*. Princeton: Princeton University Press, 1984.
- KEOHANE, Robert. Institutional theory and the realist challenge. In: BALDWIN, David. *Neorealism and neoliberalism: the contemporary debate*. New York: Columbia University Press, 1993. p. 269-300.
- KEOHANE, Robert. International institutions: two approaches. *International Studies Quarterly*, v. 32, n. 4, p. 379-396, Dec. 1988.
- KEOHANE, Robert; MARTIN, Lisa. The promise of institutionalist theory. *International Security*, v. 20, n. 1, p. 39-51, 1995.
- LIPSON, Charles. International cooperation in economic and security affairs. *World Politics*, v. 37, n. 1, p. 1-23, 1984.
- LONGMAN. *Longman Dictionary of Contemporary English*. London: Longman Publishing Group, 2009.

- LOPES, Dawisson Belém. A ONU tem autoridade? Um exercício de contabilidade política. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 50, n. 1, p. 47-65, 2007.
- LUTTWAK, Edward. Give war a chance. *Foreign Affairs*, v. 78, n. 4, p. 36-44, 1999.
- MCMAHON, Patrice. Rebuilding Bosnia: a model to emulate or avoid? In: *Political Science Quarterly*, v. 119, issue 4, 2004. p. 569-593.
- MEARSHEIMER, John J. The false promise of international institutions. *International Security*, v. 19, n. 3, p. 5-49, 1994.
- NYE, Joseph S. *Cooperação e conflito nas relações internacionais*. São Paulo: Gente, 2009.
- ONU. *Charter of the United Nations*. 1945. Disponível em: <<http://www.un.org/en/documents/charter/index.shtml>>. Acesso em: 18 maio 2012.
- ONU. Security Council. *UN security council resolution 913 (1994) on the situation in BiH, particularly in the safe area of Gorazde and political settlement of the situation in the former Yugoslavia*. New York: ONU, 1994.
- ONU. *Mission backgrounder Unosom*. 1995. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unosom2backgr2.html>>. Acesso em: 21 maio 2012.
- ONU. *Mission backgrounder Unprofor*. 1996. Disponível em: <http://www.un.org/Depts/DPKO/Missions/unprof_b.htm>. Acesso em: 19 maio 2012.
- ONU. *Question of East Timor report of the secretary-general*. 1999. Disponível em: <https://peaceaccords.nd.edu/site_media/media/accords/East_Timor_Peace_Agreement-1999.pdf>. Acesso em: 19 maio 2012.
- ONU. *Brahimi Report*. 2000. Disponível em: http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/. Acesso em: 18 maio 2012
- PROENÇA JÚNIOR, Domicio. O enquadramento das missões de paz (PKO) nas teorias da guerra e teoria de polícia. In: ESTEVES, Paulo (Org.). *Instituições internacionais: comércio, segurança e integração*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2003. p. 147-197.
- REZENDE, Lucas Pereira. *O engajamento do Brasil nas operações de paz da ONU: análise dos efetivos enviados e recomendações para o fortalecimento da inserção internacional brasileira*. Curitiba: Appris, 2012.
- U.S. DEPARTMENT OF STATE. *Summary of the Dayton peace agreement on Bosnia-Herzegovina*. 1995. Disponível em: <<http://www.state.gov/www/regions/eur/bosnia/bossumm.html>>. Acesso em: 21 maio 2012.
- VIZENTINI, P. G. F. Guerra da Iugoslávia: os bombardeios da OTAN e da mídia. *Insurgente*, Porto Alegre, v. 2, n. 3, p. 26-30, 1999.
- WALTZ, Kenneth. *Theory of international politics*. Philippines: Addison-Wesley, 1979.
- WHITE, Jeremy. *Civil affairs in Somalia*. Washington: Center for Strategic and International Studies, 2009.
- WIGHT, Martin. *A política do poder*. Brasília: Editora UnB, 2002.