



UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS BIOLÓGICAS E SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS
MESTRADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

DANIEL CASTANHEIRA DO AMARAL GONÇALVES

**O ENVOLVIMENTO DO ACNUR COM AS MISSÕES INTEGRADAS DA ONU E O
IMPACTO NO ESPAÇO HUMANITÁRIO: UMA ANÁLISE DO CASO DA LIBÉRIA**

João Pessoa

2015

DANIEL CASTANHEIRA DO AMARAL GONÇALVES

**O ENVOLVIMENTO DO ACNUR COM AS MISSÕES INTEGRADAS DA ONU E O
IMPACTO NO ESPAÇO HUMANITÁRIO: UMA ANÁLISE DO CASO DA LIBÉRIA**

Apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Relações Internacionais (PPGRI) da Universidade
Estadual da Paraíba (UEPB), Campus V, como
requisito para a conclusão do curso.

Área de concentração: Política Internacional

Orientador: Prof. Dr. Paulo Roberto Loyolla
Kuhlmann.

João Pessoa

2015

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano da dissertação.

G635e Gonçalves, Daniel Castanheira do Amaral
O envolvimento do ACNUR com as missões integradas da ONU e o impacto no espaço humanitário [manuscrito] : uma análise do caso da Libéria / Daniel Castanheira do Amaral Gonçalves. - 2015.
174 p. : il. color.

Digitado.

Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Biológicas e Sociais Aplicadas, 2015.

"Orientação: Prof. Dr. Paulo Roberto Loyolla Kuhlmann, Departamento de Relações Internacionais".

1. Missões integradas. 2. ONU. 3. ACNUR. I. Título.

21. ed. CDD 327.117

DANIEL CASTANHEIRA DO AMARAL GONÇALVES

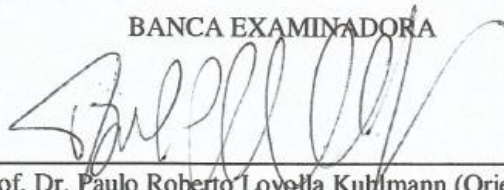
**O ENVOLVIMENTO DO ACNUR COM AS MISSÕES INTEGRADAS DA ONU E O
IMPACTO NO ESPAÇO HUMANITÁRIO: UMA ANÁLISE DO CASO DA LIBÉRIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (PPGRI) da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

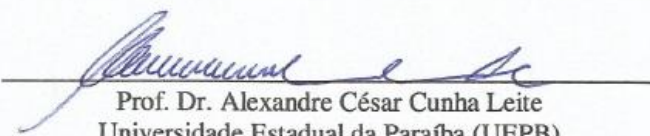
Área de Concentração: Política Internacional

Aprovada em: 17/07/2015

BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Paulo Roberto Loyola Kuhlmann (Orientador)
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof. Dr. Alexandre César Cunha Leite
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof. Dr. Sven Peterke
Universidade Federal da Paraíba (UFPB)

À minha família, amigos e professores, DEDICO.

AGRADECIMENTOS

Meus mais sinceros agradecimentos a todos aqueles que me auxiliaram ao longo desta jornada e permitiram que este trabalho fosse completado. Em especial, entrego meus votos de gratidão aos professores que compõem o Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba, pelos seus ensinamentos; aos meus pais e irmãos, que me deram forças para seguir lutando frente à todas as adversidades e nunca mediram esforços para me ajudar; aos amigos, pela alegria e descontração que sempre ofereceram; e ao meu orientador, Professor Paulo Kuhlmann, sempre presente com seus valiosos conselhos e sem o qual esta pesquisa não seria concluída.

“Enquanto estiveres proclamando a paz com os seus lábios, tome cuidado para tê-la ainda mais plenamente em seu coração.”
(São Francisco de Assis)

O ENVOLVIMENTO DO ACNUR COM AS MISSÕES INTEGRADAS DA ONU E O IMPACTO NO ESPAÇO HUMANITÁRIO: UMA ANÁLISE DO CASO DA LIBÉRIA

RESUMO

O presente trabalho se propõe a analisar os impactos da política de integração da ONU sobre o espaço humanitário, tomando como base o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). Apresenta-se o desenvolvimento da política, expondo-a como resultado direto de um processo de reforma que buscou trazer mais coerência para as ações do Sistema ONU em benefício da consolidação da paz, com o intuito de evitar-se a repetição de falhas como as de Ruanda e Srebrenica, ocorridas nas operações de paz dos 1990. Analisa-se, ademais, a relação do mandato do ACNUR com o espaço humanitário, expondo que o conceito deste espaço utilizado pela agência, bem como por outros atores humanitários, privilegia um espaço destinado à ação humanitária prestada por atores humanitários de forma neutra, imparcial e sem influências políticas. No entanto, questionando-se a possibilidade de se divorciar integralmente a ação humanitária da política, propõe-se que o espaço humanitário seja entendido como uma arena, na qual diversos atores negociam interesses, perspectivas de mundo e objetivos operacionais. Este conceito permitiria conciliar a realidade heterogênea do sistema humanitário e compreender melhor não apenas a realidade operacional da ação humanitária, mas também as ameaças ao espaço humanitário representadas pela política de integração. Para a explicação e análise destas ameaças, utilizam-se as cinco áreas do espaço humanitário - conforme identificadas pelo Grupo das Nações Unidas de Direção da Integração - para avaliar como a integração ameaçaria o espaço humanitário: a segurança dos atores humanitários; o acesso humanitário; a interação com atores armados não-estatais; as percepções dos atores humanitários por atores locais; e a advocacia humanitária. Faz-se, ao fim, um estudo da Missão das Nações Unidas na Libéria (UNMIL), operação de paz estruturada desde sua gênese sob os preceitos da integração, com o propósito de analisar o impacto da integração no espaço humanitário dentro do contexto liberiano, utilizando as cinco áreas anteriormente identificadas. Intenta-se, deste modo, analisar se as missões integradas da ONU permitem expandir o espaço humanitário para o ACNUR. Trata-se, portanto, de um estudo de análise documental - em arquivos de autoria do ACNUR - e de um estudo de campo, no qual se colheram dados por meio de entrevistas semi-dirigidas feitas com funcionários do ACNUR que atuaram na Libéria e que foram entrevistados em março de 2015. Utilizaram-se, ainda, artigos científicos, livros e dissertações acadêmicas obtidas por meio de fontes eletrônicas e bibliográficas. Conclui-se que, na Libéria, a missão integrada teve um impacto positivo no espaço humanitário e facilitou a ação humanitária. Propõem-se, ao final, que o uso do conceito de espaço humanitário como arena e o engajamento estratégico por parte dos atores humanitários com atores políticos e militares permitiriam às agências humanitárias oferecer maior proteção aos beneficiários de suas ações, bem como melhor defender os interesses humanitários em face das ameaças percebidas que a integração representaria ao espaço humanitário.

Palavras-chave: Missões Integradas; ONU; ACNUR; Espaço Humanitário; Libéria.

UNHCR'S ENGAGEMENT WITH UN INTEGRATED MISSIONS AND THE IMPACT ON HUMANITARIAN SPACE: AN ANALYSIS OF THE LIBERIAN CASE

ABSTRACT

This study aims to analyze the impacts of the UN's integration policies over the humanitarian space, based on the High Commissioner of the United Nations for Refugees (UNHCR). It presents the development of such policies, exposing it as a direct result of a process of reform that sought to bring more coherence to the UN system's action in favor of peace-building, intending to avoid the repetition of failures such as Rwanda and Srebrenica, which occurred during the 1990s peace operations. It analyzes, furthermore, the relation between the UNHCR's mandate and the humanitarian space, exposing that the concept of the later, as used by the agency and by other humanitarian actors, favors a space destined to humanitarian action promoted by humanitarian actors in a neutral, impartial and absent form and with political influence. Nevertheless, questioning the possibility of completely divorcing the humanitarian action from politics, it is proposed that the humanitarian space be understood as an arena in which several actors negotiate its interests, world perspectives and operational objectives. This concept would allow to conciliate the heterogeneous nature of the humanitarian system and better understand not only the operational reality of humanitarian action, but also the threats to the humanitarian space represented by the integration policy. To explain and analyze these threats, it is used the five areas of humanitarian space - as identified by the United Nations Integration Steering Group - to assess how integration affects the humanitarian space: humanitarian security; humanitarian access; engagement with non-state armed actors; perceptions of humanitarian actors; and humanitarian advocacy. At the end, an analyses is made of the United Nations Mission in Liberia (UNMIL), a mission that since its genesis was structured under the precepts of integration, with the purpose of assess the impacts of integration on the humanitarian space in the Liberian using the five areas aforementioned. It attempts, therefore, to analyze if the UN integrated missions can expand the humanitarian space for UNHCR. It is, therefore, a documentary analysis - from UNHCR authored files - and a field study, in which data was collected through semi-structured interviews conducted with six UNHCR officers who served in Liberia and were interviewed at March 2015. It was used, moreover, scientific articles, books and academic dissertations obtained through electronic and bibliographic sources. It was concluded that in Liberia the integrated mission had a positive impact on the humanitarian space and that it facilitated the humanitarian action. It is proposed, by the end, that the use of the concept of the humanitarian space as an arena and the strategic engagement promoted by the humanitarian actors with political and military actors would allow humanitarian agencies to offer a stronger protection for those who benefit from their actions. Additionally, it would also better protect humanitarian interests in face of perceived threats that integration may represent to the humanitarian space.

Keywords: Integrated Missions; UN; UNHCR; Humanitarian Space; Liberia.

LISTA DE SIGLAS

ACNUDH:	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos
ACNUR:	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
AGNU:	Assembleia Geral das Nações Unidas
CAP:	Processo de Apelo Consolidado
CHAP:	Plano de Ação Comum Humanitário
CICV:	Comitê Internacional da Cruz Vermelha
CSNU:	Conselho de Segurança das Nações Unidas
DDO:	Oficial Designado Adjunto
DDRR:	Desmobilização, Desarmamento, Reabilitação e Reintegração
DFS:	Departamento de Apoio de Campo
DI:	Deslocados Internos
DIH:	Direito Internacional Humanitário
DO:	Oficial Designado
DPA:	Departamento de Assuntos Políticos
DPKO:	Departamento de Operações de Manutenção de Paz da ONU
DSRSG:	Vice Representante Especial do Secretário-Geral
ECOSOC:	Assembleia Geral e do Conselho Econômico
ECOWAS:	Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental
ERC:	Coordenador de Ajuda Emergencial
ExCom:	Comitê Executivo do Programa do Alto Comissariado
GPE:	Grupo de Políticas Estratégicas
HC:	Coordenador Humanitário
HCS:	Seção de Coordenação Humanitária
HCT:	Equipe Humanitária de País
IAP:	Avaliação e Planejamento Integrado
IAP:	Integrated Assessment and Planning
IMPIP:	Plano de Prioridades e Implementação da Missão Integrada
IMPP:	Processo de Planejamento da Missão Integrada
IMTF:	Força-Tarefa Integrada da Missão
IMTF:	Força-Tarefa Integrada de Missão
IRO:	Organização Internacional para Refugiados
ISF:	Quadro Estratégico Integrado

JLOC:	Centro Conjunto de Operações de Logística
JMAC:	Centro de Análise Conjunta da Missão
JOC:	Centro Conjunto de Operações
LRRRC:	Comissão Liberiana de Repatriamento e Reassentamento de Refugiados
LURD:	Liberianos Unidos pela Reconciliação e Democracia
MODEL:	Movimento para a Democracia na Libéria
MSF:	Médico sem Fronteiras
NPLF:	Frente Patriótica de Libertação Nacional
OCHA:	Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários
OI:	Organização Internacional
ONG:	Organização Não-Governamental
ONU:	Organização das Nações Unidas
ONUCA:	United Nations Observer Mission in Central America
ONUSAL:	United Nations Observer Mission in El Salvador
OTAN:	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PAM:	Programa Mundial de Alimentos da ONU
PIB:	Produto Interno Bruto
PNUD:	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
RC:	Coordenador Residente
RDC:	República Democrática do Congo
SG:	Secretário-Geral
SGNU:	Secretário-Geral das Nações Unidas
SMT:	Equipe de Gerenciamento Sênior
SMT:	Equipe de Gestão de Segurança
SRSG:	Representante Especial do Secretário-Geral
UNAMI:	United Nations Assistance Mission in Iraq
UNAMIR:	United Nations Assistance Mission for Rwanda
UNAVEM I:	United Nations Angola Verification Mission
UNCT:	Equipe de País da ONU
UNDAF:	Quadro de Assistência para o Desenvolvimento das Nações Unidas
UNDSS:	Departamento de Segurança e Proteção da ONU
UNEF I:	First United Nations Emergency Force
UNGOMAP:	United Nations Good Offices Mission in Afghanistan and Pakistan

UNICEF:	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNIIMOG:	United Nations Iran-Iraq Military Observer Group
UNMIK:	Missão de Administração Interina das Nações Unidas no Kosovo
UNMIL:	United Nations Mission in Liberia - Inglês ou Português?
UNMOGIP:	United Nations Military Observer Group in India and Pakistan
UNOSOM I:	United Nations Operation in Somalia I
UNPROFOR:	United Nations Protection Force
UNSCOB:	United Nations Special Committee on the Balkans
UNTAF:	Unified Task Force
UNTAG:	United Nations Transition Group in Namibia
UNTSO:	United Nations Truce Supervision Organization
iPRSP:	Plano interino de Redução da Pobreza

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1: ORGANIZAÇÃO GERAL DE UMA OPERAÇÃO DE PAZ E A RESPECTIVA CADEIA DE COMANDO.....	48
FIGURA 2: ORGANIZAÇÃO GERAL DE UMA OPERAÇÃO DE PAZ E EXEMPLOS DE COMPONENTES QUE PODEM COMPÔ-LA.	49
FIGURA 3: EXEMPLO DE COMPOSIÇÃO DE UM UNCT.....	51
FIGURA 4: CADEIA DE COMANDO E COMPOSIÇÃO GENÉRICA DE UM UNCT E UM HCT.	52
FIGURA 5: ORGANOGRAMA GENÉRICO DE UMA OPERAÇÃO DE PAZ E DA RELAÇÃO DO UNCT E HCT COM A MISSÃO.	53
FIGURA 6: ORGANOGRAMA DA MISSÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NA LIBÉRIA.....	103
FIGURA 7: POSIÇÃO DO DSRSG/HC/RC COMO PONTO DE LIGAÇÃO ENTRE O UNCT E À UNMIL.	106
FIGURA 8: ORGANOGRAMA DO QUARTEL-GENERAL DA MISSÃO E ESTRUTURAS DE COORDENAÇÃO.....	108
FIGURA 9: OS PLANOS ESTRATÉGICOS DA ONU NA LIBÉRIA E A RELAÇÃO DESTES COM OS PLANOS DE DESENVOLVIMENTO DO GOVERNO DA LIBÉRIA.	113

LISTA DE MAPAS

MAPA 1: LIBÉRIA.....	97
----------------------	----

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
1 O SISTEMA ONU, AS OPERAÇÕES DE PAZ E A INTEGRAÇÃO	23
1.1 AS OPERAÇÕES DE PAZ TRADICIONAIS E O LIMITADO ENVOLVIMENTO DA ONU	25
1.2 AS OPERAÇÕES DE PAZ MULTIDIMENSIONAIS E OS FRACASSOS DOS ANOS 1990	28
1.3 AS REFORMAS DE INTEGRAÇÃO E A BUSCA POR COERÊNCIA E COORDENAÇÃO – DESENVOLVIMENTO NORMATIVO	35
1.3.1 A Busca pela Otimização das Estruturas de Comando a Nível Local	36
1.3.2 A Busca Por um Planejamento Estratégico Integrado em Nível Central	40
1.3.3 A Busca por um Mecanismo Integrado para Monitoramento e Coleta, Análise e Partilha de Informação.....	45
1.4 AS OPERAÇÕES DE PAZ MULTIDIMENSIONAIS, OS PARCEIROS DA MISSÃO E A INTEGRAÇÃO: ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO	47
2 O ACNUR EM EMERGÊNCIAS COMPLEXAS	54
2.1 A CRIAÇÃO DO ACNUR E A AMPLIAÇÃO DE SEU MANDATO	54
2.2 O MANDATO DO ACNUR E O ESPAÇO HUMANITÁRIO	62
2.2.1 Espaço humanitário e sistema humanitário como fruto da heterogeneidade dos atores humanitários.....	62
2.2.2 O espaço humanitário como uma arena.	68
2.2.3 O mandato do ACNUR e o espaço humanitário	71
2.3 O ACNUR E AS MISSÕES INTEGRADAS COMO UMA AMEAÇA AO ESPAÇO HUMANITÁRIO	77
2.3.1 Segurança dos atores humanitários	79
2.3.2 Acesso Humanitário	83
2.3.3 Interação com atores armados não-estatais	87
2.3.4 Como os atores humanitários são percebidos pelos demais atores.....	89
2.3.5 Advocacia humanitária	92

3 O CASO DA LIBÉRIA: UMA ANÁLISE DO IMPACTO DAS MISSÕES INTEGRADAS NO ESPAÇO HUMANITÁRIO E SUAS CONSEQUÊNCIAS PARA O ACNUR.....	97
3.1 O CONTEXTO LIBERIANO	97
3.2 O MANDATO DA UNMIL E SUA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL.....	101
3.3 ESTRUTURAS DE COORDENAÇÃO	107
3.4 OS PLANOS ESTRATÉGICOS DE COORDENAÇÃO NA LIBÉRIA.....	110
3.5 O ACNUR NA LIBÉRIA – ATIVIDADES E OBJETIVOS DAS INTERVENÇÕES DO ALTO COMISSARIADO	115
3.6 A COORDENAÇÃO INTERAGÊNCIAS E ENTRE ATORES HUMANITÁRIOS E A UNMIL	121
3.7 O IMPACTO DA INTEGRAÇÃO NO ESPAÇO HUMANITÁRIO NA LIBÉRIA E SUAS IMPLICAÇÕES PARA O ACNUR.....	131
3.7.1 <i>A segurança dos atores humanitários</i>	131
3.7.2 <i>Acesso Humanitário</i>	134
3.7.3 <i>Interação com atores armados não-estatais</i>	137
3.7.4 <i>A percepção dos atores humanitários</i>	139
3.7.5 <i>Advocacia humanitária</i>	142
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	145
REFERÊNCIAS	157
ANEXO A – CARTA DE CREDENCIAMENTO.....	175

INTRODUÇÃO

Conflitos internos e/ou internacionais costumam atrair a atenção da comunidade internacional, seja pelas repercussões políticas que poderiam advir do conflito, seja pela catástrofe humanitária que necessariamente resulta daqueles. O sofrimento indizível causado pelas duas grandes guerras que afligiram o mundo no século passado mostrou que a comunidade internacional deveria se unir em prol da paz e da segurança mundial.

Com esse intuito foi criada a Organização das Nações Unidas (ONU), que tem como uma de suas principais atribuições a manutenção da paz e da segurança internacional, conforme disposto em seu tratado constitutivo. Nascida ao fim da 2ª Grande Guerra para substituir a falida Liga das Nações, a ONU traz em seu preâmbulo o desejo dos membros-fundadores de “preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra” e de unir “forças para manter a paz e a segurança internacionais” (ONU, 1945, p. 3). Destina-se ainda a promover a “cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião” (ONU, 1945, p. 5).

Embora a Organização tenha criado várias agências, departamentos, fundos e programas específicos para buscar resolver os problemas de caráter econômico, social, cultural e humanitário, as operações de paz tornaram-se o meio de excelência por meio do qual a ONU busca solucionar conflitos e minorar o sofrimento humano deles decorrente (BELLAMY & WILLIAMS, 2010, p. 100). Em junho de 2014 havia mais de 118.000 pessoas servindo em operações de paz lideradas pelo Departamento de Operações de Manutenção da Paz da ONU (DPKO) – órgão responsável por gerir as operações de paz da ONU –, com um orçamento total aprovado para o período de julho de 2013 a junho de 2014 de US\$ 7.83 bilhões (DPKO, 2014, p. 2).

Inicialmente não previstas na Carta Constitutiva da Organização, as Operações de Paz surgiram como uma ação instrumental da comunidade internacional para auxiliar países assolados por conflitos a estabelecer os pilares necessários a alcançar uma paz permanente e duradoura. Foi criada como uma resposta *ad hoc* a conflitos que, pouco após a 2ª Grande Guerra, já ameaçavam a estabilidade internacional. Nesse sentido, em 1949, com a *UN Truce Supervision Organization* (UNTSO), foi estabelecida a primeira operação de paz, tendo o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) autorizado o envio de militares para

monitorar o armistício entre o recém-criado Estado de Israel e seus vizinhos árabes (BELLAMY & WILLIAMS, 2010, p. 83).

Em sua aurora, as operações de paz possuíam um mandato muito circunscrito, e se limitavam a manter acordos de paz ou de cessar-fogo previamente estabelecidos, além de criar zonas-tampões entre as partes no conflito. Pouco a pouco, entretanto, foram ganhando escopo institucional, à medida que a ONU foi desenvolvendo novas diretrizes, políticas e manuais para adaptar às operações de paz às novas necessidades operacionais que se desenvolveram (BELLAMY & WILLIAMS, 2010, p. 84, 94-97, 101-102). Com o fim da Guerra Fria e dos constrangimentos ideológicos que bloqueavam ações mais fortes por parte da ONU, o CSNU passou a atuar de forma cada vez mais assertiva, despachando um número crescente de operações de paz. Nesse norte, mais de dois terços das operações de paz da ONU foram criadas após os anos 1990 (DPKO, 2015).

Não apenas em número, as missões cresceram também em complexidade, passando a abarcar objetivos cada vez mais intrincados e ambiciosos com o intuito de lidar com o crescente número de emergências complexas, nas quais graves crises humanitárias estão frequentemente alinhadas a problemas políticos e a sérios e duradouros conflitos. As novas operações criadas na década de 1990 continham objetivos que iam além da mera contenção do conflito e monitoramento de cessar-fogo, passaram a conter amplas tarefas e objetivos nas áreas humanitária, política e de segurança (RAMSBOTHAM, MIAL, WOODHOUSE, 2011, p. 149).

Muitos daqueles objetivos das missões, contudo, se sobrepõem e coincidem com aqueles contidos nos mandados de outras agências e não podem ser atingidos unilateralmente pelas operações de paz, uma vez que se estendem além das suas capacidades técnico-executivas limitadas. Nesse sentido, a missão tem que fazer uso das capacidades inatas de outras entidades da ONU, de instituições financeiras internacionais, organizações regionais, ONGs e autoridades locais, algumas das quais possuem mandados e responsabilidades específicas com relação a determinados objetivos contidos nos mandados emanados do CSNU e, portanto, melhores condições de atingir e cumprir com êxito aquelas tarefas (EIDE et al, 2005, p. 10-14).

Atores humanitários compõem parte deste grupo que operam lado a lado das operações de paz, tendo em vista que essas organizações, em geral, buscam prestar assistência e proteção para grupos humanos afetados largamente durante as crises humanitárias resultantes de emergências complexas. Contudo, esses atores humanitários compõem um sistema humanitário bastante diverso e heterogêneo.

Uma das entidades que compõem esse sistema humanitário, e que poderá atuar em emergências complexas juntamente com as operações de paz, é o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), criado em 1950 para buscar uma solução para os inúmeros refugiados europeus gerados pela 2ª Guerra Mundial, gradualmente teve seu mandato expandido ao longo dos anos. Segundo seu Estatuto Constitutivo, o trabalho da agência deve ser de natureza não-política e humanitária (ACNUR, 1950, p. 8) termos estes carregados de significados. Não obstante, desde já estes termos podem ser compreendidos, respectivamente, como a responsabilidade da agência de operar independente de qualquer agenda política; e a necessidade das atividades do Alto Comissariado serem prestadas de forma imparcial e neutra, princípios básicos da ação humanitária (FELLER, 2009, p. 1, 2).

Atualmente, o ACNUR possui em seu mandato responsabilidades específicas quanto à proteção e assistência a refugiados, apátridas, deslocados internos e outras pessoas de interesse para a agência, podendo ainda atuar em outras situações humanitárias a pedido do Secretário-Geral da ONU. Suas atividades englobam desde a assistência humanitária de curto prazo, até medidas protetivas de mais longo prazo visando a integração local, repatriamento, reintegração ou reassentamento das pessoas de interesse. O ACNUR ainda realiza atividades de promoção e proteção dos direitos dos refugiados e dos deslocados internos, além de atuar na busca da construção da capacidade estatal para melhor cuidar de refugiados e deslocados, dentre outras responsabilidades (ACNUR, 2013, 1-10). Para a realização de todas essas atividades, o Alto Comissariado tem que engajar-se diretamente com vários atores militares e políticos, dentre os quais se encontram as operações de paz da ONU, conforme será mais a frente esposado.

Assim, as operações de paz contam com a presença de organizações e trabalhadores de várias partes do mundo – com formações, hábitos e culturas organizacionais distintas – tornando-se cada vez mais multiculturais, multinacionais e multidimensionais (RAMSBOTHAM, MIAL, WOODHOUSE, 2011, p. 149).

Os êxitos iniciais que estimularam o crescimento e a maior complexidade das operações de paz foram logo mascarados por fracassos funestos ocorridos na década de 1990, os quais abalaram a confiança do mundo na efetiva capacidade das operações de paz da ONU de solucionar conflitos e evitar o sofrimento humano em larga escala (BELLAMY & WILLIAMS, 2010, p. 104). Os casos desastrosos de Ruanda, Srebrenica e Somália, para citar alguns, representam a epítome das falhas e insucessos das operações de paz, e desencadearam um profundo processo de reflexão na ONU, o qual apontou como uma das causas daqueles fracassos a ausência de coordenação e cooperação entre as várias partes da ONU nas

operações de paz, entendimento que perpassa os relatórios *Report of the Independent Inquiry Into the Actions of the United Nations During the 1994 Genocide in Rwanda* (CSNU, 1999, passim) e *Report of the Panel on United Nations Peace Operations* (AGNU, 2000, passim).

Diante de cenários tão complicados como os de emergências complexas, o sucesso da comunidade internacional é constantemente desafiado pela própria fragmentação dos atores que a representam, (CAMPBELL & KASPERSEN, 2008, p. 470). Essa fragmentação, se não for bem administrada, pode levar a conflitos interagências, sobreposição de funções e vácuos operacionais que ameaçam tanto o efetivo cumprimento das obrigações de cada entidade, quanto a vida de operadores e beneficiários (BENNER, MERGENTHALER, ROTMANN, 2011, p. 174-175), como ocorreu nos três casos anteriormente mencionados.

Em resposta, a ONU deu início a uma série de reformas que buscavam “maximizar o impacto individual e coletivo da resposta da ONU, concentrando naquelas atividades necessárias para consolidar a paz” (ONU, 2008, p. 1). Entendeu-se haver a necessidade de integrar as atividades das operações de paz multidimensionais com os esforços mais amplos das demais agências que compõem a Organização (ACNUR, 2009, p. 37), de modo a ampliar a eficiência e a efetividade das ações pós-conflito por meio da maior coordenação e coerência entre todos os envolvidos (CAMPBELL & KASPERSEN, 2008, 475).

Essas reformas foram inicialmente propostas em 1997 com o relatório *Renewing the United Nations: A Programme for Reforme* (AGNU, 1997a, p. 14-29), apresentado pelo então Secretário-Geral Koffi Annan, e reforçadas pelo relatório do Painel sobre as Operações de Paz da ONU (AGNU, 2000, p. 34-37), também conhecido como relatório Brahimi em razão do Presidente do Painel o Sr. Lakdar Brahimi.

No entanto, como toda política ambiciosa, encontrou fortes resistências organizacionais, tendo em vista que afeta o dia-a-dia operacional das entidades envolvidas e exige destas adaptações nas políticas, nas diretrizes e nos manuais de operação, bem como nos cronogramas de atividades e de financiamentos. Alguns atores humanitários, dentre os quais o ACNUR, se mostraram insatisfeitos com a forma que a política tomou na prática, acreditando que a integração tenderia a favorecer decisões políticas e de segurança em detrimento das prioridades humanitárias, subordinando estas àquelas, o que ameaçaria o mandato independente dos atores humanitários, comprometendo a imparcialidade e neutralidade destes (ACNUR, 2009, p. 41).

Desta forma, a integração afetaria principalmente o espaço humanitário necessário para que o ACNUR e outros atores humanitários cumpram com seus mandatos, impondo restrições a ação destes e aumentando os riscos à segurança tanto dos trabalhadores de agências humanitárias, quanto dos beneficiários de suas ações (ACNUR, 2009, p. 41, 42).

Ademais, ao criar novas estruturas de coordenação e relacionamento entre os atores da ONU, a política interferiria na forma como aquelas entidades cumprem seus mandatos, o que não seria exceção para o ACNUR, exigindo também deste uma reestruturação na sua relação para com a operação de paz e demais entidades da ONU atuantes em emergências complexas.

Apesar desses receios, em 2008 a integração foi definida pelo Secretário-Geral das Nações Unidas (SGNU) como o princípio orientador para todas as situações de conflito ou pós-conflito onde há presente uma Equipe de País da ONU (UNCT) – que reúne todas as entidades do sistema ONU que realizam atividades de desenvolvimento, de emergência, de recuperação e de transição nos países intervindos - e uma operação de paz multidimensional ou uma missão política (ONU, 2008, p. 1).

Diante dessas resistências à política impostas pelo ACNUR e outros atores humanitários, e considerando que a ONU entende a integração como um princípio orientador, alguns questionamentos são possíveis: o que seria o espaço humanitário e porque alguns atores veem a integração como uma ameaça ao espaço humanitário? A aproximação com o âmbito militar da missão é fator preocupante? De que forma a política estaria ameaçando o espaço humanitário? Seria possível utilizar as políticas de integração como uma ferramenta para expandir esse espaço? Qual a posição do ACNUR acerca desse debate?

Diante do exposto, o presente trabalho se propõe a analisar e responder aos questionamentos acima, focando, *inter alia*, em se, e como, o a política de integração afetou o espaço humanitário, tomando como base o ACNUR. Ademais, analisados os impactos teóricos, investigar-se-á se a política poderia servir como uma ferramenta para proteger e expandir o espaço humanitário, beneficiando o Alto Comissariado. No transcurso até o cumprimento destes objetivos, intentar-se-á, ainda, apontar os desafios do desenvolvimento da política de integração, tanto do ponto de vista normativo, quanto do ponto de vista da implantação prática da política, de modo a entender as contingências que influenciaram esta.

Neste aspecto, para atingir o fim descrito acima, além de fazer um estudo geral sobre o ACNUR, seu mandato e sua percepção do espaço humanitário, objetiva-se fazer um estudo de caso analisando os eventos da Libéria. Este foi um caso paradigmático em que a integração sofreu grandes contratempos e no qual a relação entre a operação de paz – Missão

das Nações Unidas na Libéria (UNMIL), criada em 2003 – e os atores humanitários presentes no país foi por vezes conflituosa, diante de divergências destes em relação à integração e à decisões tomadas pela missão. Além disso, a operação de paz na Libéria foi criada pouco após o surgimento da política de integração, e os desenvolvimentos dos fatos naquele país refletiram o desenvolvimento da política. Faz-se esse estudo de caso de modo a investigar se, e de que modo, neste caso concreto, a integração afetou o espaço humanitário e se a política possibilitaria a proteção e expansão deste espaço, com foco na atuação do ACNUR.

Para cumprir os objetivos acima, fez-se uma pesquisa de base bibliográfica, utilizando-se método exploratório e qualitativo, de modo a se proceder a estudo de análise documental, em arquivos de autoria do ACNUR, além de utilizar-se de artigos científicos, livros e dissertações acadêmicas obtidas por meio de fontes eletrônicas e bibliográficas. Dentre estes documentos, constam relatórios e políticas de diversas entidades da ONU – principalmente do ACNUR e outras entidades do Secretariado da ONU – bem como relatórios independentes sobre eventos que analisam o desempenho daquelas em ocasiões específicas relacionadas com operações integradas envolvendo o ACNUR, atores humanitários e a operação de paz.

Ademais, com o propósito de obter reflexões mais precisas sobre os eventos analisados, fez-se um estudo de campo, no qual se colheram dados por meio de entrevistas semi-dirigidas, tomando como base seis funcionários do ACNUR que atuaram na Libéria em períodos distintos ao longo da missão. As entrevistas foram realizadas na sede do Alto Comissariado em março de 2015, em Genebra, Suíça, oportunidade em que foi possível colher informações e impressões detalhadas sobre o contexto operacional na Libéria. Contudo, se omitiu os nomes e cargos dos entrevistados, tendo em vista que foi assegurado o completo sigilo das fontes por questões de cunho ético, conforme exposto em Carta de Credenciamento fornecida pela Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba, contida nos anexos deste trabalho.

Para se atingir aos objetivos acima identificados, em um primeiro capítulo, expor-se-á uma perspectiva histórica acerca das contingências nas operações de paz que conduziram a percepção, hoje bem difundida, da necessidade de integração das atividades desempenhadas por todo o sistema ONU em emergências complexas nas quais estão presentes operações de paz e uma equipe de país da ONU. Procurar-se-á, assim, expor as origens da política de integração, isto é, as análises, documentos e conclusões iniciais que impulsionaram a Organização a buscar a integração das atividades das entidades que a compõe nas situações de conflito e pós-conflito em que há presente uma Operação de Paz e um UNCT. Em seguida,

procura-se traçar a evolução e o desenvolvimento da política de integração, de modo a compreender-se o que é e a que se propõe atualmente essa política. Por fim, busca-se apresentar a estrutura de funcionamento e organização de uma operação de paz, com o intuito de compreender sob qual quadro estrutural as entidades da ONU e a operação de paz se relacionam.

Posteriormente, no segundo capítulo, analisar-se-á o mandato e as competências operacionais do ACNUR de forma ampla. Ato contínuo, discutir-se-á a relação do mandato do ACNUR com o espaço humanitário, expondo que o conceito deste espaço utilizado pela agência, bem como por outros atores humanitários, privilegia um espaço destinado à ação humanitária prestada por atores humanitários de forma neutra, imparcial e sem influências políticas. Contudo, conforme demonstrado, a ação humanitária possui invariavelmente uma dimensão política, dela não podendo divorciar-se. Propõe-se, assim, que o espaço humanitário seja compreendido como uma arena, na qual atores humanitários, políticos, militares, de desenvolvimento, dentre outros, constantemente negociam interesses, perspectivas e objetivos operacionais. Este conceito permitiria conciliar a realidade heterogênea do sistema humanitário e compreender melhor não apenas a realidade operacional da ação humanitária, mas também as ameaças ao espaço humanitário representadas pela política de integração. Isto posto, apresenta-se a relação entre o espaço humanitário e o mandato do ACNUR para, por fim, analisar como as missões integradas poderiam impactar no espaço humanitário utilizando-se as cinco áreas do espaço humanitário - conforme identificadas pelo Grupo das Nações Unidas de Direção da Integração - para avaliar como a integração ameaçaria o espaço humanitário: a segurança dos atores humanitários; o acesso humanitário; a interação com atores armados não-estatais; as percepções dos atores humanitários por atores locais; e a advocacia humanitária.

No terceiro capítulo, far-se-á um estudo de caso da Libéria, com o intuito de investigar se, e como, a integração impactou o espaço humanitário neste país. Optou-se pelo caso da Libéria em razão da UNMIL ter sido implementada pouco após o início da política de integração, de modo que esta missão enfrentou grande parte dos desafios criados pela política, os quais serão analisados detalhadamente no primeiro capítulo. Em um primeiro momento expor-se-á as circunstâncias que conduziram à criação da UNMIL e como a política de integração foi aplicada na prática. Neste interregno, escrutiniza-se a coordenação decorrente da integração, apresentando interpretações da missão, das agências da ONU – dentre elas o ACNUR –, e de ONGs humanitárias. Por fim, analisa-se os impactos da política de integração

no espaço humanitário da Libéria, tomando-se como base as cinco áreas anteriormente mencionadas.

Tendo em mente a inegável importância das atividades desempenhadas pelo Alto Comissariado para Refugiados e pelas operações de paz, bem como o fato da busca por coerência e coordenação no sistema ONU ser uma realidade inexorável, este trabalho tem por intuito contribuir para a pesquisa na área, provendo um conhecimento mais detalhado acerca de como o mandato do ACNUR relaciona-se com o mandato da missão de paz, e vice e versa.

Para efeitos de padronização e simplificação, cumpre ressaltar que no uso de abreviaturas foram mantidas as siglas originais em inglês, fazendo-se uma tradução livre do nome por extenso vinculado a esta abreviatura. De forma semelhante foram feitas com as citações diretas no corpo do trabalho, as quais se encontravam em inglês em suas redações originais e correspondem, portanto, a traduções livres realizadas pelo autor.

1 O SISTEMA ONU, AS OPERAÇÕES DE PAZ E A INTEGRAÇÃO

As operações de manutenção da paz tornaram-se o principal meio pelo qual a Organização das Nações Unidas (ONU) atua para preservar a paz e a segurança internacional. Surgiram como um meio *ad hoc* para lidar com os conflitos que já no imediato pós 2ª Guerra ameaçavam a paz duramente obtida. Este capítulo busca expor o desenvolvimento histórico-normativo-operacional daquelas operações e como a busca pela integração das atividades desempenhadas pelo Sistema ONU em Emergências Complexas relaciona-se com o próprio desenvolvimento das operações de paz. Assim, entende-se ser possível, ao fim, compreender o que é, a que se propõem e como se estruturam as missões integradas. Entretanto, antes de adentrar especificamente no objetivo central deste capítulo, mister se faz compreender o fundamento teórico e legal das operações de paz e como elas se relacionam com o mandato da ONU.

Diante da impossibilidade de se estabelecer um sistema de segurança coletiva, conforme pensado pelos criadores da ONU, em razão dos constrangimentos da Guerra Fria que logo sustaram qualquer cooperação entre as superpotências, a Organização se viu forçada a improvisar medidas para lidar com as crises que surgiam. Já em 1948, a ONU despachou um mediador e um grupo de observadores militares para obter um acordo de cessar fogo entre o recém-criado Estado de Israel e os palestinos, medida que em 1949 levou a criação da *United Nations Truce Supervision Organization* (UNTSO), entidade que ficaria encarregada de supervisionar o cessar fogo e monitorar as partes em conflito. Esta viria a ser conhecida como a primeira operação de manutenção da paz das Nações Unidas, e perdura até os dias atuais (BELLAMY & WILLIAMS, 2010, p. 83).

Muito embora a Carta das Nações Unidas, o documento que constituiu e rege o trabalho da Organização, não preveja especificamente as operações de paz, ela estabelece já em seu artigo 1º, parágrafo 1º, que a ONU deve tomar medidas efetivas para manter a paz:

Artigo 1. Os propósitos das Nações Unidas são:

1. Manter a paz e a segurança internacionais e, para esse fim: tomar, coletivamente, medidas efetivas para evitar ameaças à paz e reprimir os atos de agressão ou outra qualquer ruptura da paz e chegar, por meios pacíficos e de conformidade com os princípios da justiça e do direito internacional, a um ajuste ou solução das controvérsias ou situações que possam levar a uma perturbação da paz. (ONU, 1945)

O parágrafo acima é normalmente descrito como a base jurídica para as operações de paz. Ele deve ser entendido juntamente com outras provisões da Carta relacionadas às

atividades da ONU para a paz e a segurança. No Capítulo VI, estão previstas as medidas pacíficas para solução de conflitos que podem ser tomadas pelo Conselho de Segurança da ONU (CSNU) com o consentimento das partes: negociação, mediação, conciliação, arbitramento, dentre outros. Já no Capítulo VII estão contidas as ações relativas às ameaças à paz, rupturas da paz e atos de agressão. Este capítulo prevê medidas de imposição da paz que podem ser tomadas à revelia do consentimento das partes, dentre elas, o uso de sanções, embargos e, em último caso, medidas militares. Estas medidas coercitivas exigem que o Conselho de Segurança identifique uma ameaça à paz e a segurança internacional.

Assim, as operações de paz surgiram como uma resposta para as obrigações da ONU em preservar a paz e a segurança internacionais, sendo adaptadas para as realidades específicas de cada conflito para o qual eram despachadas. Além disso, usam como base medidas e ações – mediação, conciliação, coerção, operações militares, dentre outras - que interceptam de modo transversal os Capítulos VI e VII da Carta, isto é, medidas que podem ou não envolver o uso da força. Desse modo, as operações fundamentam-se nestes capítulos e nas obrigações da ONU com relação a paz e segurança, razão pela qual o Secretário-Geral (SG) Dag Hammarskjöld as definiu como fruto do capítulo “seis e meio”, cunhando o termo atualmente famoso (WEISS, FORSYTHE, COATE, PEASE, 2014, p. 55). Embora os mandatos do Conselho de Segurança que criam as operações não precisem fazer referências a um capítulo ou dispositivo da Carta em específico, atualmente o CSNU tem optado por amparar algumas das operações no capítulo VII retrocitado (DPKO, 2009e, p. 27).

Gradualmente a ONU começou a definir de forma mais coerente o papel desempenhado por meio das operações de paz sendo este fruto da ideia de “diplomacia preventiva”, conceito apresentado pelo Secretário-Geral Dag Hammarskjöld em relatório apresentado à Assembleia Geral em 1960 (BELLAMY & WILLIAMS, 2010, p. 84). Naquele documento, as operações de paz ficaram no centro do papel da ONU para prevenção e pacificação de conflitos, com a diplomacia preventiva sendo entendida como o conjunto de medidas de intervenção da Organização para prevenir que conflitos locais evoluíssem para guerras regionais ou globais, medidas estas que iam além do mero uso de diplomacia para a obtenção de acordos (BELLAMY & WILLIAMS, 2010, p 84).

As operações de paz e o papel que a ONU desenha para si própria na preservação da paz e da segurança internacional evoluíram ao longo dos anos. Aos poucos, as respostas da Organização foram perdendo o caráter *ad hoc* e foram ganhando escopo institucional, com anos de experiência sendo incorporados em diretrizes e políticas desenvolvidas para guiar as ações das Nações Unidas em operações de paz; vide a Doutrina Capstone, publicada em 2008.

Atualmente, a ONU compreende que existem quatro tipos básicos de operações de manutenção da paz: as Operações de Manutenção da Paz Tradicionais; as Operações Multidimensionais de Manutenção da Paz; as Administrações Transitórias¹; e as Missões Políticas Especiais² (POTI, 2014, p. 40-44; ONU, 2009e). Neste trabalho analisa-se as duas primeiras operações. Neste norte, para entender o surgimento das Operações Multidimensionais de Manutenção da Paz e da política de integração, foco central deste trabalho, é necessário antes compreender o processo de mudança das Operações Tradicionais para as Operações Multidimensionais de Paz, tendo em vista que a busca pela integração está intimamente ligada a esta alteração no perfil das operações.

Nesse sentido, na primeira parte deste Capítulo analisam-se as Operações de Manutenção da Paz Tradicionais, sua estrutura, funcionamento e limites operacionais, de modo a entender a transição para as operações multidimensionais, as quais ampliaram o espectro de atividades em relação às missões tradicionais. Em seguida, analisa-se o desenvolvimento das operações multidimensionais e os fracassos que levaram a ONU a promover uma profunda reforma, repensando o seu papel nas operações de paz e buscando a integração das atividades do Sistema ONU em emergências complexas. Na terceira parte expõe-se o desenvolvimento normativo da política de integração, definindo seus objetivos e seu escopo institucional. Por fim, busca-se apresentar a estrutura e o funcionamento de uma missão integrada, apresentando sob quais estruturas organizacionais a política de integração busca promover a coordenação entre os vários componentes do Sistema ONU e a operação de paz.

1.1 AS OPERAÇÕES DE PAZ TRADICIONAIS E O LIMITADO ENVOLVIMENTO DA ONU

¹ Administrações Transitórias são medidas raramente usadas e entendidas como uma operação de paz multidimensional das Nações Unidas que temporariamente assume as capacidades legislativas e administrativas de um Estado até que questões de soberania sejam resolvidas ou que estruturas administrativas estatais sejam estabelecidas, a exemplo da Missão de Administração Interina das Nações Unidas no Kosovo (UNMIK) (POTI, 2014, p. 43; ONU, 2009e).

² Missões Políticas Especiais podem referir-se a Missões Políticas de Campo, Enviados Especiais e Painéis de Especialistas para Monitorar Sanções do Conselho de Segurança. Em geral, tendem a se envolver em prevenção de conflitos, operações de pacificação ou construção da paz, além de variarem bastante em mandato, tamanho e duração. A maior diferença entre as Missões Políticas Especiais e as Operações de Manutenção da Paz reside no fato daquelas terem poucos ou nenhum componente militar e/ou policial, e essas operações podem ser despachadas paralelamente ou logo após uma operação de manutenção da paz. Como exemplo temos a *United Nations Assistance Mission in Iraq* (UNAMI) (POTI, 2014, p. 44; ONU, 2009e).

A ideia dos fundadores da ONU era dotar a Organização de uma força militar própria, capaz de atuar para prevenir conflitos e manter a paz. Prevvia-se que as Nações Unidas seriam o bastião de um sistema de segurança coletivo administrado pelo Conselho de Segurança e capaz de fazer cumprir as decisões da organização. Entretanto, os constrangimentos da Guerra Fria no imediato pós-guerra enterraram essa ideia, e o sistema de segurança coletivo originalmente previsto fracassou (WEISS, FORSYTHE, COATE, PEASE, 2014, p. 37, 54).

Como mencionado, pouco após sua criação, a ONU se viu obrigada a lidar com as pressões de conflitos que já ameaçavam a ordem recém-estabelecida, forçando-a a desenvolver e testar meios de contribuir para a paz e a segurança internacional. Já em 1947, os propósitos das Nações Unidas de promover a paz e a segurança foram desafiados, quando a Grécia reclamou junto à Assembleia Geral que a Iugoslávia estava interferindo na Guerra Civil que ocorria no país ao ajudar os militantes comunistas. Em resposta, a Organização despachou a *United Nations Special Committee on the Balkans* (UNSCOB) para monitorar a fronteira grega e reportar à Assembleia Geral quaisquer movimentos ilegais ou interferências externas no país (BELLAMY & WILLIAMS, 2010, p. 83).

Operações de observação semelhantes foram estabelecidas em sequência com objetivos e estruturas similares às da UNCSOB, como, por exemplo, a já mencionada UNTSO, além da *United Nations Military Observer Group in India and Pakistan* (UNMOGIP). Estas duas últimas, iniciadas respectivamente em maio de 1948 e janeiro de 1949, permanecem em atuação até o presente.

Essas três operações, contudo, eram *ad hoc* em essência, desenvolvidas sem qualquer fundamento teórico-institucional e com funções meramente de observação. Apenas na crise seguinte a ONU buscou definir mais detalhadamente o seu papel nas operações de paz e os princípios que deviam guiar estas. Em 1956, França, Reino Unido e Israel atacaram o Egito após a nacionalização e fechamento do Canal de Suez pelo governo nacionalista de Gamal Abdel Nasser. A solução desta crise era de interesse das duas superpotências, e a ONU viu nela a oportunidade de buscar um envolvimento maior, provando a sua capacidade de ter um papel proeminente na solução de conflitos (BELLAMY & WILLIAMS, 2010, p. 84,85 - 176). A Assembleia Geral, então, exortou o Secretário Geral Dag Hammarskjöld a planejar e criar uma força com mandato para: (i) supervisionar o cessar fogo entre as partes, estabelecendo uma zona tampão entre as forças britânicas, francesas, israelenses e egípcias; (ii) supervisionar a retirada das forças externas do território egípcio; (iv) supervisionar as operações de compensação do canal; (v) patrulhar as fronteiras e dissuadir incursões militares;

(vi) garantir o cumprimento do armistício entre Israel e Egito (BELLAMY & WILLIAMS, 2010, p. 178-182).

A operação, que levou o nome de Primeira Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF I), foi a primeira do tipo, tendo um mandato considerado ambicioso e a envolver pela primeira vez um número considerável de pessoal civil e militar. A UNEF I baseou-se em alguns princípios basilares, criados para guiar o trabalho da operação e mitigar resistências por parte das potências do período: (i) consentimento das partes em conflito; (ii) neutralidade política – a operação não deveria influenciar a balança político militar entre as partes; (iii) imparcialidade – comprometimento com o mandato e com funções militares bastante restritas; (iv) não uso da força exceto em autodefesa; (v) legitimidade – derivada pelo fato da operação ter sido aprovada pela ONU, sob aconselhamento do Secretário-Geral (RAMSBOTHAM, MIAL, WOODHOUSE, 2011, p. 149; BELLAMY & WILLIAMS, 2010, p. 177).

Entende-se atualmente que a UNEF I foi, em geral, bem sucedida, tendo cumprido com os objetivos de seu mandato até 1967, quando o Egito exigiu sua retirada do País e teve início a Guerra do Seis Dias entre árabes e israelenses. A UNEF I representou um desenvolvimento no modo como a ONU abordava as operações de paz, e serviu de parâmetro para o planejamento e criação de todas as 13 missões da ONU até 1988 (BELLAMY & WILLIAMS, 2010, p. 177-183).

Destarte, as operações tradicionais são frutos do período em que surgiram, fortemente caracterizado pelo rígido contexto político-ideológico da Guerra Fria. Tem propósitos e limites rigidamente estabelecidos, sendo despachadas como uma medida interina para gerenciar um conflito (DPKO, 2008, p. 21-22). Normalmente, logo após seu estabelecimento, um acordo de cessar fogo é obtido. Elas não interferem nas questões político-militares relacionadas ao conflito, visando apenas congelar as tensões e manter o status quo, ajudando a criar condições permissivas para que as partes solucionem por si próprias o conflito, normalmente com o apoio da comunidade internacional (WEISS, FORSYTHE, COATE, PEASE, 2014, p.55).

Suas principais funções são a de monitorar as fronteiras; monitorar e reportar violações do acordo de cessar fogo; e estabelecer zonas-tampão entre as partes em conflito. Para tanto, são constituídas em sua maioria por contingentes militares desarmados ou levemente armados, oriundos de países considerados neutros e sem interesses no conflito (RAMSBOTHAM, MIAL, WOODHOUSE, 2011, p. 149).

Segundo Bellamy and Williams (2010, p. 174), essas missões são baseadas em três pressupostos básicos: os beligerantes primários são Estados; as unidades combatentes são hierarquicamente organizadas, militares no sentido Clausewitziano; e os protagonistas desejam encerrar o conflito e buscar uma solução política.

Os princípios da *UN Emergency Force* (consentimento, não-uso da força a menos que fosse em legítima defesa, imparcialidade, legitimidade e neutralidade) foram incorporados pela ONU e guiaram todas as suas operações de paz até meados dos anos de 1990, quando foram adaptados para se adequar às novas exigências do período (RAMSBOTHAM, MIAL, WOODHOUSE, 2011, p. 149).

Paralelamente, na segunda metade dos anos de 1980 o contexto em que a ONU atuava por meio das operações de paz começa a mudar. Novas contingências exigem um envolvimento das missões em novas atividades; enquanto novas oportunidades permitem que a ONU comece gradualmente a inovar nos mandatos das operações de paz. Aos poucos, vai sendo moldado o que viria a ser conhecido como operações de manutenção da paz multidimensionais, as quais podem ser entendidas como uma evolução do papel da Organização na preservação da paz e da segurança internacional e na resolução de conflitos. São essas “novas” operações que serão abordadas no tópico seguinte.

1.2 AS OPERAÇÕES DE PAZ MULTIDIMENSIONAIS E OS FRACASSOS DOS ANOS 1990

Após um período de mais de uma década sem autorizar quaisquer novas operações de paz – após a UNIFIL, criada em 1973, acirramentos entre as duas superpotências paralisara o CSNU –, o fim da década de 1980 testemunhou um novo engajamento da ONU com as operações de paz. Mais do que isso, gradualmente se observou uma mudança no perfil das operações, com a ONU atribuindo aos poucos novas atividades aos mandatos das missões.

Várias razões coincidem e se reforçam mutuamente para esse renovado interesse, bem como para a mudança do perfil das operações. Entretanto, o foco central deste trabalho não é nas causas dessas mudanças, mas sim na natureza da transformação³.

Em verdade, algumas das novas operações criadas entre os anos de 1988 e 1991 se assemelhavam muito às operações tradicionais. De fato, as primeiras operações desse

³ Para mais detalhada análise sobre as causas da transformação, ver Bellamy and Williams, 2010.

período possuíam um típico mandato de monitoramento, observação e supervisão de acordo de paz previamente estabelecido. Foram os casos, por exemplo, das missões: *UN Good Offices Mission in Afghanistan and Pakistan* (UNGOMAP); *UN Iran-Iraq Military Observer Group* (UNIIMOG); a primeira *UN Angola Verification Mission* (UNAVEM I); e a *UN Transition Assistance Group in Namibia* (UNTAG) (BELLAMY & WILLIAMS, 2010, p. 97, 99; WEISS, FORSYTHE, COATE, PEASE, 2014, p. 68, 69).

Entretanto, outras operações inovaram e improvisaram, fazendo uso de grandes componentes civis e incorporando atribuições antes inexistentes (BELLAMY & WILLIAMS, 2010, p. 100). Nesse norte, a *United Nations Observer Mission in Central America* (ONUCA), criada em 1989, ilustra bem essa mudança. A ONUCA, embora fosse oficialmente uma missão de observação e tivesse em seu mandato a obrigação central de assegurar que toda assistência militar a insurgentes cessasse, prevenindo que Estados vizinhos patrocinassem as atividades daqueles, foi a primeira operação de paz da ONU a envolver-se diretamente com o desarmamento e a desmobilização de forças rebeldes, bem como com o monitoramento e observação de eleições em um Estado regularmente constituído (WEISS, FORSYTHE, COATE, PEASE, 2014, p. 70, 71)).

Igualmente, a *United Nations Observer Mission in El Salvador* (ONUSAL), criada em 1991, também inovou. Além de coletar e destruir armas, e supervisionar a criação de uma nova escola de formação de pessoal do exército, a ONUSAL estabeleceu um intrincado sistema de monitoramento e observação de direitos humanos, no qual as violações de todas as partes deveriam ser documentadas e reportadas. Estes achados foram posteriormente usados por Comissões da Verdade estabelecidas de forma subsequente à operação de paz e usadas para esclarecer os abusos cometidos durante o conflito civil (WEISS, FORSYTHE, COATE, PEASE, 2014, p. 71, 72).

Essas operações foram consideradas um sucesso pela comunidade internacional, e contribuíram para transformar as operações de paz na principal ferramenta para solução de conflitos internacionais. Houve um crescimento no número de países contribuintes de tropas e, não apenas a participação das principais potências tornou-se maior, mas também um número crescente de países mostrou-se disposto a contribuir para as operações de paz - entre 1988 e 1993 41 países contribuíram pela primeira vez para as operações de paz (BELLAMY & WILLIAMS, 2010, p 100).

Essa mudança no perfil e na natureza das operações de paz foi abraçada pela ONU no relatório *An Agenda for Peace*, proferido pelo Secretário-Geral Boutros Boutros-Ghali em 1992. No relatório, o SG estabelece a necessidade da ONU de ligar esforços maiores de

manutenção da paz, com esforços de construção da paz e reconstrução pós-conflito. Para o Secretário-Geral, uma vez atingida a paz, as causas subjacentes do conflito devem ser atacadas, para evitar o retorno ao conflito. Se não, vejamos:

“(…). When conflict breaks out, mutually reinforcing efforts at peacemaking and peace-keeping come into play. Once these have achieved their objectives, only sustained, cooperative work to deal with underlying economic, social, cultural and humanitarian problems can place an achieved peace on a durable foundation. Preventive diplomacy is to avoid a crisis; post-conflict peace-building is to prevent a recurrence.” (ONU, 1992, p. 12).

A ONU passou a atentar, assim, à ligação intrínseca entre segurança, desenvolvimento e direitos humanos nas causas de um conflito e buscou para si um papel mais incisivo na solução destes. Aliado ao fim da Guerra Fria e a maior disposição dos países-membros em contribuir e participar em operações de paz, estes fatores ilustraram uma profunda mudança nos mandatos das operações de paz. Estas passaram a buscar a transformação das estruturas que levaram à emergência do conflito.

Em resposta, as operações de paz gradualmente começaram a incluir objetivos amplos e complexos, como apoiar a transições políticas, a pacificação do conflito, a recuperação econômica, a reforma do setor de segurança, a busca pela construção de um Estado de Direito, proteção de civis, dentre outras atividades. Contando com a presença de organizações e trabalhadores de várias partes do mundo, com diferentes culturas e diferentes percepções, as operações passaram a ser cada vez mais multiculturais, multinacionais e multidimensionais (RAMSBOTHAM, MIAL, WOODHOUSE, 2011, p. 149).

Essa mudança nas operações de paz acompanhou um grande crescimento no número de atores de fora da ONU, governamentais e não-governamentais, envolvidos em ajuda humanitária e de desenvolvimento. Os anos de guerra-fria presenciaram um aumento no número desses atores, que passaram a atuar de forma independente em países afetados por graves desastres ambientais e emergências complexas (DAVEY, BORTON, FOLEY, 2013, p. 10-11) – estas últimas entendidas como uma crise humanitária multifacetada em um país, em uma região ou em uma sociedade onde existe um colapso total ou considerável da autoridade do Estado como resultado de conflito interno ou externo, às vezes agravada por calamidades naturais, e que exige uma resposta internacional que vai além do mandato ou capacidade de qualquer única agência e/ou programa da ONU em curso no país (OCHA, 2004, p. 9; ACNUR, 2007a, p. 103-104). Em emergências complexas, muitas vezes esses atores humanitários e de desenvolvimento operam paralelamente a uma operação de paz.

Todavia, em uma rápida sucessão de fatos, a crença do mundo na capacidade da ONU em resolver conflitos e aliviar o sofrimento humano foi brutalmente abalada. Mesmo tendo a ampliação dos mandatos representado também um aumento no número de pessoal e no volume de recursos destinados às operações de paz – depois de ter permanecido estável em torno de dez mil ao longo do período anterior, o número de tropas engajadas em operações de paz aumentou para mais de 70 mil, e o orçamento saltou da casa dos milhões para perto dos quatro bilhões de dólares em 1995 (WEISS, FORSYTHE, COATE, PEASE, 2014, p. 78) -, estas medidas foram insuficientes para implementar as ações necessárias para cumprir com os mandatos ambiciosos em situações onde a paz era frágil e os acordos de cessar fogo precários (BELLAMY & WILLIAMS, 2010, p. 104).

Os casos da Bósnia, da Somália e de Ruanda representaram os mais completos e flagrantes fracassos das operações de paz da ONU. Nestes, não apenas a Organização falhou em cumprir o que era minimamente esperado das missões, mas também os capacetes-azuis foram caracterizados como impotentes em proteger civis, trabalhadores humanitários e mesmos eles próprios (RAMSBOTHAM, MIALL, WOODHOUSE, 2011, p. 150-151).

A Somália, em 1992, mergulhou no caos após a derrubada do ditador Siad Barre, em 1991, pelo Congresso Somali Unido, uma coalizão de senhores da guerra. O Estado praticamente deixou de existir e armas estavam em grande medida dispersas por todo o país, onde vários senhores da guerra controlavam milícias independentes e combatiam entre si. Além disso, a situação humanitária era grave, na qual uma grande fome afligia a população e comboios humanitários eram constantemente atacados e saqueados (BELLAMY & WILLIAMS, 2010, p. 107). Em resposta, a ONU despachou a *United Nations Operation in Somalia I (UNOSOM I)*, levemente armada e fiel aos princípios das operações tradicionais, mas com mandato para tentar manter a paz, além de escoltar os comboios de ajuda humanitária. Entretanto, diante da falta de avanços rápidos no processo negociador e da deterioração da situação de segurança e humanitária, o CSNU autorizou a criação da *Unified Task Force (UNTAF)* para impor o controle e garantir o espaço humanitário, composta em sua maioria por contingentes estadunidenses e sob o comando operacional deste país. Pouco após, o CSNU determinou uma nova operação de paz sob comando da ONU para substituir a UNTAF, a UNOSOM II, desta vez com um contingente maior de 28 mil homens, ante os menos de quatro mil homens da UNOSOM I (WEISS, FORSYTHE, COATE, PEASE, 2014, p. 84).

Entretanto, vários problemas prejudicaram a eficiência da operação. Observou-se de início uma clara ausência de coordenação entre os vários componentes que formavam a

missão, com muitos contingentes militares recebendo ordens de seus respectivos Estados-Nacionais e operando de forma autônoma ao comando da operação. Igualmente, havia a presença de contingentes de Estados-membros da ONU que não pertenciam formalmente à operação de paz, também operando de forma autônoma no país. Somado a já caótica situação, a descoordenação culminou no incidente de outubro de 1993, quando militares estadunidenses foram atacados, um helicóptero *black hawk* abatido e 18 soldados foram mortos e tiveram seus corpos desfilados pela capital do país (BELLAMY & WILLIAMS, 2010, p. 107).

Este incidente da Somália, ocorrido após os EUA passarem meses realizando operações autônomas em busca da apreensão de um comandante de milícia responsável pela morte de militares paquistaneses, culminou com a retirada das forças norte-americanas daquele país e deu início ao ocaso das operações de paz da ONU nos anos 1990 (BELLAMY & WILLIAMS, 2010, p. 107-108; RAMSBOTHAM, MIAL, WOODHOUSE, 2011, p. 168).

Em Ruanda, por outro lado, ocorreu o maior genocídio da história recente desde o holocausto, no qual mais de 800 mil tutsis e hutus moderados foram mortos enquanto a operação de paz presente no país quedava impotente e inerte, sem oferecer qualquer ajuda. A *United Nations Assistance Mission for Rwanda* (UNAMIR) estava presente no país desde oito meses antes do início do genocídio, com mandato para facilitar o Acordo de Paz de Arusha. Entretanto, o caso da Somália teve grande influência no massacre ocorrido em Ruanda. Os Estados-membros da ONU hesitavam em comprometer tropas ou ter qualquer outro envolvimento maior na complicada e conflituosa situação, concordando apenas em despachar um pequeno contingente que foi logo reduzido uma vez iniciada as hostilidades e capacetes-azuis belgas caíram vítimas das milícias. (BELLAMY & WILLIAMS, 2010, p. 108). O comandante da força da missão enviou vários avisos ao quartel-general em Nova Iorque informando sobre a deterioração da situação de segurança e o risco iminente de genocídio, pedindo autorização para tomar medidas preventivas e cobrando reforços. Entretanto, o CSNU respondeu em sentido contrário, reduzindo ainda mais a presença da ONU no país (BELLAMY & WILLIAMS, 2010, p. 108). Assim, o genocídio ocorreu à sombra da presença da UNAMIR, marcando para sempre a ONU. Contribuiu, ainda, para esse resultado, deficiências na comunicação e a confusão e sobreposição de ordens entre o Comandante da Força da Missão no quartel-general do país e os comandantes dos contingentes nacionais espalhados pelo território; além da falta de comunicação e coordenação entre as agências da ONU presentes e o comando da operação (CSNU, 1999, passim).

Por fim, completando a série de fracassos das operações de paz da ONU na década de 1990, tem-se o caso da *United Nations Protection Force* (UNPROFOR), criada

para lidar com o conflito envolvendo Sérvia, Croácia e Bósnia após a fragmentação da antiga Iugoslávia. Na Bósnia, onde a operação estabelecera “zonas seguras” em várias cidades, a UNPROFOR mostrou-se impotente em fazer as partes cumprirem com as resoluções do CSNU demandando o fim das hostilidades e a facilitação da entrega de ajuda humanitária. Mais importante, a operação ficou inerte em impedir o genocídio de quase oito mil homens, mulheres e crianças bósnio-mulçumanas quando forças sérvias invadiram a chamada “zona segura” de Srebrenica e dizimaram a cidade (AGNU, 1999, 57-85). Previamente ao ataque, os capacetes-azuis holandeses encarregados da proteção de Srebrenica enviaram constantes avisos sobre a deterioração da situação, requisitando suporte aéreo, reforços e autorização para tomar medidas preventivas, pedidos que foram constantemente negados, o que feriu a credibilidade da missão e encorajou as milícias sérvias a agirem (BELLAMY & WILLIAMS, 2010, p. 109; AGNU, 1999, p. 57-70).

Esses incidentes trouxeram descrédito às operações de paz da ONU, resultando em uma diminuição do número de pessoal engajado em operações de paz – entre 1996 e 1998 o número de tropas e o orçamento das operações caíram para dois terços do que fora antes (WEISS, FORSYTHE, COATE, PEASE, 2014, p. 78). Estados-membros tornaram-se hesitantes em comprometer tropas e dinheiro para operações de paz, temerosos que as catástrofes anteriores se repetissem.

Em resposta, a ONU deu início a um profundo processo de reflexão e uma série de relatórios foram proferidos, buscando analisar as causas dos fracassos e repensar a maneira como a Organização planejava e executava as operações de paz. Nestes relatórios, concluiu-se que, quando confrontados com cenários de grande violência direcionada à civis, em meio aos quais a operação de paz enfrenta grande resistência, o caráter neutro, imparcial e mediador da ONU era inadequado (RAMSBOTHAM, MIAL, WOODHOUSE, 2011, p. 151). Outrossim, destacou-se a existência de deficiências organizacionais nas operações de paz, tanto a nível de quartel-general, quanto a nível de campo (AGNU, 1999, p. 102-103, 105; AGNU, 2000, *passim*). Mais ainda, percebeu-se uma quase inexistência de coordenação entre a operação de paz e as várias entidades que compõem o Sistema ONU e que constantemente operam nas mesmas regiões onde está presente uma operação de paz (EIDE ET ALL, 2005, p. 5-8).

Nesse sentido, como notou o relatório independente sobre Ruanda, a falha da ONU em prevenir e, em seguida, parar o genocídio em Ruanda, foi uma falha das Nações Unidas como um todo (ONU, 1999, p. 3). Como exposto, a ONU passou a entender que uma paz duradoura e permanente apenas poderia ser obtida se as causas econômicas, sociais, culturais, políticas e humanitárias que influenciaram o conflito fossem tratadas. Desse modo,

os mandatos das operações de paz foram expandidos para incluir dentre seus objetivos ações de construção da paz necessárias para ajudar o Estado afetado na transição do conflito para a paz (ONU, 2008, p. 22-23). Essas ações, no entanto, vão além do que uma única entidade pode cumprir e exigem uma resposta sistêmica da ONU, por meio da subsunção de todos os atores que a compõem em um quadro geral político-estratégico comum de gestão de crise (EIDE et al, 2005, p. 10).

Assim, devido aos variados objetivos de *peacekeeping* e *peacebuilding* que podem compreender atualmente, as operações de paz da ONU praticamente tornaram turvas as linhas que separam as atividades desempenhadas pela missão daquelas praticadas pelas mais de trinta outras agências das Nações Unidas que desempenham atividades civis de *peacebuilding* (BENNER, MERGENTHALER, ROTMANN, 2011, p. 5).

Em verdade, em quaisquer situações de conflito ou de emergências humanitárias, várias organizações internacionais e organizações não-governamentais (ONGs) se mobilizam e passam a atuar de modo a buscar minorar o sofrimento humano (FAST, 2010a). O pessoal subordinado a essas organizações atuará cada qual sob um mandato específico, com objetivos operacionais distintos. O ACNUR, por exemplo, durante a crise de Ruanda, atuava intensamente na região dos Grandes Lagos buscando prover suporte para os refugiados oriundos do conflito (CUELLAR, 2006, p. 5-6).

Destarte, em cenários tão complexos, com instabilidade política e com maior ou menor grau de violência presente, a atuação descoordenada e independente de vários atores pode gerar vácuos operacionais, conflitos interagências e/ou sobreposição de funções, os quais prejudicam sobremaneira não apenas o trabalho de cada entidade, como também a vida dos envolvidos (BENNER, MERGENTHALER, ROTMANN, 2011, p. 174-175). Como nota Campbell e Kaspersen (2008, p. 470), “o sucesso dos esforços internacionais pós-conflitos são constantemente desafiados pela fragmentação da ‘comunidade internacional’ em implementá-los”.

Com o intuito de evitar a repetição dos fracassos anteriores, gradualmente passou-se a entender que o Sistema ONU deveria agir de modo coerente e coordenado. Para tanto, dever-se-ia somar aos esforços da operação de paz a expertise e o conhecimento prático das várias agências, fundos, departamentos e programas que compõem a ONU, de modo que todos pudessem melhor cumprir com seus mandatos.

Essa percepção levou a Organização a iniciar uma série de reformas que buscavam a atuação coerente e coordenada de todo o Sistema ONU, com o objetivo de aumentar a eficácia e a eficiência de suas respostas pós-conflito por meio da criação de

mecanismos de coordenação entre todas as entidades que a compõem (CAMPBELL & KASPERSEN, 2008, p. 470). Essas reformas passariam a ser conhecidas como reformas de integração e procuraram remodelar a forma como as Nações Unidas planejavam, conduziam e avaliavam as operações de paz. Mais ainda, como se verá no capítulo 2, as reformas de integração, pelos objetivos a que se propuseram, tiveram também reflexo no trabalho de outros atores, dentro e de fora do sistema ONU.

1.3 AS REFORMAS DE INTEGRAÇÃO E A BUSCA POR COERÊNCIA E COORDENAÇÃO – DESENVOLVIMENTO NORMATIVO

A integração é atualmente entendida como o princípio orientador para todas as situações de conflito e pós-conflito nas quais uma Equipe de País das Nações Unidas (UNCT) e uma operação multidimensional de manutenção da paz ou uma missão política estão presentes de forma concomitante (ONU, 2008, p. 1). Como asseverou o Secretário-Geral, uma recuperação bem sucedida de uma situação de conflito exige o engajamento de uma ampla gama de atores em um esforço de construção da paz de longo prazo (SGNU, 2006). Nesse sentido, a integração busca maximizar o impacto individual e coletivo da resposta da ONU, ligando as diferentes dimensões de suas atividades (política, desenvolvimento, humanitária, direitos humanos, Estado de Direito, aspectos sociais e de segurança) e concentrando naquelas necessárias para consolidar a paz (SGNU, 2006; ONU, 2008, p. 1). Nesse sentido, uma operação de paz integrada é uma parceria estratégica entre uma operação multidimensional de manutenção da paz e o UNCT, sob a liderança do Representante Especial do Secretário-Geral (SRSG) designado e do Vice Representante Especial do Secretário-Geral (DSRSG), que pode acumular as funções de Coordenador Residente (RC) e de Coordenador Humanitário (HC) (CAMPBELL & KASPERSEN, 2008, p. 471).

A busca por maior coerência e coordenação das atividades desempenhadas pelo Sistema ONU, apareceu formalmente pela primeira vez em 1997, com a publicação do relatório *Renewing the United Nations – A programme for Reform* (AGNU, 1997a). Neste documento, o então Secretário-Geral Kofi Annan deu início a um amplo processo de reforma das Nações Unidas, pelo qual buscou dar maior unidade de propósito e maior coerência as atividades desempenhadas pela ONU e por todas as entidades que a compõe, notando que uma abordagem integrada no campo é particularmente importante, onde a falta de coesão ou a existência de diferenças entre as entidades das Nações Unidas pode ser explorada pelas partes em conflito (AGNU, 1997a).

Pelos objetivos ambiciosos e a multiplicidade de atores e de atividades que a política busca abarcar, as reformas de integração têm se arrastado lentamente desde então, procurando lidar com certos desafios identificados como prejudiciais a uma atuação coerente e coordenada da ONU. Nesse norte, utilizando uma abordagem similar à de outros autores⁴, na qual se toma como base os efeitos práticos das reformas, é possível identificar três grandes desafios que a integração buscou superar em três grandes ciclos de reformas: (a) deficiências nas estruturas de comando a nível local; (b) a necessidade de um planejamento estratégico integrado; (c) dificuldades na coleta e disseminação de informações e de inteligência no nível da missão.

1.3.1 A Busca pela Otimização das Estruturas de Comando a Nível Local

O primeiro ciclo de reformas buscou atacar deficiências na cadeia de comando a nível da missão, de modo a evitar que a fragmentação dos atores levasse a conflitos que pudessem ser explorados pelas partes. Esse primeiro processo de reforma é fruto direto do relatório *A Programme for Reform*, por meio do qual Kofi Annan buscou uma ONU mais integrada e unida e, para tanto, propôs o estabelecimento de um modelo de integração estrutural e hierarquizante. Nesse sentido, o relatório atribuiu maior responsabilidade ao SRSG, que deveria garantir que os esforços dos diferentes componentes do Sistema ONU se reforçassem mutuamente (AGNU, 1997a). Para tanto, o Secretário-Geral conferiu maior autoridade ao SRSG, subordinando a este o Comandante do Componente Militar, o Comissário de Polícia da ONU, o HC e o RC (AGNU, 1997a). O ideal, neste caso, era manter e reforçar a natureza distinta das diversas entidades da ONU – cuja especialização e diversidades de funções são algumas das forças da Organização – enquanto se buscava facilitar o funcionamento daquelas de uma maneira mais unificada, cooperativa e coerente (AGNU, 1997a).

Em 2000, a escolha por esse modelo se confirmou com a publicação de uma diretriz pelo Secretário-Geral por meio da qual atribuía ao SRSG a autoridade e a responsabilidade de estabelecer o quadro político para, e exercer liderança global sobre, o UNCT (IASC, 2000). Igualmente, a diretriz afirmava que o SRSG era responsável por dar liderança política para toda a presença da ONU no país, fornecendo o ímpeto para

⁴ Abordagem semelhante à usada por CAMPBELL & KASPERSEN, 2008 e BENNER, MERGENTHALER, ROTMANN, 2011.

coordenação e para uma abordagem coerente (IASC, 2000). Indo além, o SG afirmou que, sempre que possível, o RC, o HC e o DSRSG serão a mesma pessoa (IASC, 2000).

Em 2006, reforçando a busca por uma integração estrutural, o SG publicou nova diretriz, por meio da qual restou estabelecido que o SRSG seria o oficial sênior da ONU em campo, e teria autoridade global sobre as atividades da Organização em determinado país e neste representava e falava em nome de toda a ONU (SGNU, 2006, p. 2). Mais ainda, afirmou que o SRSG é responsável por estabelecer o quadro que nortearia as atividades da Organização no país e garantir que todas as entidades da ONU busquem uma abordagem coordenada e coerente (SGNU, 2006, p. 2). O SRSG deveria ainda assegurar o uso otimizado das capacidades da ONU na implementação dos objetivos do mandato, encorajando a implementação destes de forma conjunta pelo UNCT e a missão, quando recomendado, prevenindo efeitos adversos de atividades que possam impactar negativamente nos mandatos humanitários e de desenvolvimento (SGNU, 2006, p. 2-3).

Por outro lado, a diretriz manteve a preferência pelo modelo em que o DSRSG acumula as funções de RC e HC, em um tripartite DSRSG/RC/HC. Como Coordenador Residente, o DSRSG/RC/HC seria responsável pela coordenação do UNCT e o planejamento e coordenação das atividades de desenvolvimento da ONU (SGNU, 2006, p. 4). Além disso, a diretriz estabelecia que o RC manteria duas linhas de subordinação, reportando ao SRSG e ao administrador do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (SGNU, 2006, p. 4).

Como HC, por sua vez, o DSRSG/RC/HC seria responsável pelo planejamento e coordenação das atividades humanitárias no país. Nesse sentido, deveria manter ligações com governos, doadores e a comunidade humanitária mais ampla, isto é, tanto as agências humanitárias da ONU, quanto outras organizações internacionais (OIs) e ONGs não pertencentes ao Sistema ONU, mas também partes do campo humanitário (SGNU, 2006, p. 4). O HC coordenaria a Equipe Humanitária de País (HCT), mantendo igualmente uma linha secundária de subordinação, reportando ao Coordenador de Ajuda Emergencial (ERC) da ONU (SGNU, 2006, p. 4).

No entanto, o modelo estrutural recebeu duras críticas dos demais atores do Sistema ONU, principalmente da comunidade humanitária. Destaca-se que o Secretário-Geral tem controle político direto apenas sobre o Secretariado da ONU, exercendo limitada influência, e não poder hierárquico sobre as agências especializadas, fundos e programas das Nações Unidas, os quais possuem mandatos independentes e respondem diretamente à Assembleia Geral (BENNER, MERGENTHALER, ROTMANN, 2011, p. 177). Assim, ao

buscar estabelecer uma proeminência hierárquica do SRSG sobre as entidades do Sistema ONU, as diretrizes acima apontadas exacerbaram alguns dilemas iminentes à integração.

O primeiro desses dilemas, e relacionado ao foco central deste trabalho, é o dilema humanitário. Este envolve a inescusável parcialidade inerente ao apoio dado pela missão às transições políticas - o que envolve necessariamente favorecer determinado grupo político nos termos constantes no mandato do CSNU ou no acordo de paz firmado entre as partes em conflito - e a imparcialidade, neutralidade e humanidade que norteia a ação humanitária (EIDE et al, 2005, p. 3, 6). Estes princípios são tidos como fundamentais para preservar o espaço humanitário necessário para garantir uma entrega de ajuda humanitária a todos àqueles que a necessitem, independente do contexto político ou conflituoso, protegendo a vida tanto dos atores quanto às dos beneficiários de suas ações (METCALFE, GIFFEN, ELHAWARY, 2011, *passim*). No entanto, atores humanitários, dentro e fora da ONU, temem que a integração estrutural, com um DSRSG – um ator político ligado à missão - servindo como Coordenador Humanitário, leve à priorização de decisões políticas em detrimento dos princípios humanitários. Isso poderia prejudicar não apenas o cumprimento do mandato humanitário, mas também colocar em risco a vida daqueles atores, uma vez que alguns estudos apontam que uma aproximação muito intensa dos atores humanitários com a operação de paz poderia fazer as partes em conflitos perceberem a ajuda humanitária como parte da agenda política e de segurança da ONU, e, portanto, parcial e passível de retaliação (FAST, 2010b; METCALFE, GIFFEN, ELHAWARY, 2011, p. 2, 26-27).

Um segundo dilema diz respeito aos direitos humanos e opõe a contradição inerente à necessidade de julgar e condenar violações de direitos humanos para um efetivo processo de reconciliação nacional *vis à vis* a necessidade de, algumas vezes e em benefício da estabilização política necessária para a o processo de transição, a missão ter que dialogar e favorecer determinados grupos políticos com histórico de desrespeitos e abusos aos direitos humanos (EIDE et al, 2005, p. 3, 7). A ONU, de forma ampla, tem um sistema de promoção e proteção dos direitos humanos que a coloca na obrigação de denunciar e criticar violações praticadas por Estados-Nacionais ou grupos político-militares não-estatais. Para esse fim, operações multidimensionais de paz terão um componente de direitos humanos, e o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) atuará de forma independente nesse sentido. No entanto, o sistema de direitos humanos da ONU será constantemente chamado tanto para prover suporte direto ao processo de transição política – por exemplo, para incorporar a dimensão de direitos humanos na reforma do setor de segurança e de justiça -, quanto para atuar como crítico externo do processo, papéis que

podem ser difíceis de conciliar (EIDE et al, 2005, p. 7). Conciliar esses dois papéis pode implicar em um *trade off* complicado, no qual seja necessário sopesar interesses políticos imediatos com os esforços mais amplos de reconciliação nacional. A integração e subordinação do sistema ONU à operação de paz, em um modelo de integração estrutural, poderia levar a prevalência de interesses políticos sobre o papel crítico e independente que a proteção e promoção dos direitos humanos necessita.

De fato, a integração estrutural acabou por levar a sérios conflitos entre os atores da ONU, nos quais por vezes os dilemas acima foram a causa central. Talvez os maiores conflitos tenham ocorrido com os atores humanitários, que de fato impuseram sérias resistências à integração estrutural (EIDE et al, 2005, *passim*; METCALFE, GIFFEN, ELHAWARY, 2011, p. 9-12).

A Libéria é um caso paradigmático neste sentido, no qual a integração estrutural foi duramente criticada. A missão na Libéria foi desde o início projetada para uma rígida e completa integração estrutural, com o DSRSG acumulando as funções de RC e HC (BENNER, MERGENTHALER, ROTMANN, 2011, p. 181). Diferenças logo se assomaram entre atores humanitários e o SRSG e seu DSRSG/RC/HC, onde aqueles acusavam o uso político da ajuda humanitária e o desrespeito aos princípios que guiam a ação humanitária (BENNER, MERGENTHALER, ROTMANN, 2011, p. 181). Caso *sui generis* ocorreu quando o SRSG tentou cortar o fornecimento de ajuda humanitária a determinados grupos considerados não cooperativos com relação ao mandato da missão, ferindo, segundo muitos, princípios humanitários relacionados a fornecer ajuda com base unicamente no critério da necessidade (BENNER, MERGENTHALER, ROTMANN, 2011, p. 181). Diante deste e de outros problemas surgidos em operações de paz, percebeu-se que a integração estrutural com um único DSRSG/RC/HC *per se* não garantiam uma atuação coerente e coordenada, e que essa estrutura nem sempre era viável e recomendável (EIDE et al, 2005, p. 9; BENNER, MERGENTHALER, ROTMANN, 2011, p. 181-182; METCALFE, GIFFEN, ELHAWARY, 2011, p. 9-12).

Destarte, um segundo modelo de integração aflorou em resposta aos debates acima apresentados. Em 2008, o SG editou nova diretriz, na qual determinou que para se conseguir atingir o propósito da integração – maximizar o impacto individual e coletivo da resposta da ONU, concentrando nas atividades necessárias para a consolidação da paz – deve haver uma efetiva parceria estratégica entre a missão e o UNCT, sob a liderança do SRSG, o qual deve assegurar que todos operem de maneira coerente e solidária (ONU, 2008, p. 1). Indo além, esta diretriz assegurou que os arranjos estruturais devem refletir as necessidades e

as circunstâncias locais, assumindo diferentes formas estruturais (ONU, 2008, p. 1). Este atual modelo propõe uma abordagem flexível, no qual a integração estrutural é apenas uma das várias facetas que um esforço integrado pode assumir (ACNUR, 2009, p. 5-6). É a materialização do diagnóstico obtido anos antes por relatório independente sobre as operações de paz, no qual se diagnosticou que a forma dos arranjos no nível da missão deve obedecer às necessidades locais e às funções que se pretendem que a missão e o UNCT desempenhem (EIDE et al, 2005, p. 17-19).

Nesse norte, a integração deve ser fruto de um processo de diálogo e negociação entre os atores envolvidos (ONU, 2008, p. 1), com flexibilidade nos arranjos estruturais. Em todos os casos, segundo a diretriz de 2008 do SG sobre integração, os arranjos estruturais devem incluir: (a) uma visão compartilhada dos objetivos estratégicos da ONU no país; (b) um planejamento estreitamente alinhado ou integrado; (c) um conjunto de resultados, prazos e responsabilidades compartilhadas previamente acordadas para a realização de tarefas críticas à consolidação da paz; (d) mecanismos acordados para monitoramento e avaliação (ONU, 2008, p. 1). Acima de tudo, determinou o Secretário-Geral que os arranjos de integração devem sempre levar em conta os princípios humanitários reconhecidos, permitindo a proteção do espaço humanitário e facilitando uma efetiva coordenação entre todos os atores humanitários (ONU, 2008, p. 1).

Com o modelo atual acima apresentado, buscou-se aplacar algumas das críticas e dos dilemas retro citados, permitindo arranjos flexíveis e que correspondessem às realidades locais. Tendo em vista que os conflitos não são sempre idênticos em sua origem, evolução ou duração, a resposta institucional a eles não pode ser replicada nunca (DOSS, 2008, p. 570). No entanto, este modelo, para ser plenamente funcional, necessita de um planejamento estratégico integrado, sem o qual os quatro itens no qual os arranjos estruturais devem se basear, apresentados no parágrafo anterior, não podem ser cumpridos. A busca por esse planejamento estratégico compõe o segundo desafio que a integração buscou superar.

1.3.2 A Busca Por um Planejamento Estratégico Integrado em Nível Central

O segundo desafio identificado era a ausência de um planejamento estratégico unificado para as missões em nível central, o que, tendo em mente o grande número de agências envolvidas, aumentava custos e criava dificuldades operacionais. Assim, o desafio era desenvolver um modelo que incorporasse todos os atores relevantes no planejamento conjunto da operação de paz, permitindo que o mandato do CSNU fosse construído levando

em consideração as necessidades de todas as agências envolvidas. O planejamento estratégico é condição *sine qua non* para que arranjos estruturais da missão possam obedecer à diretriz do SG sobre integração (ONU, 2008, p. 1).

A primeira proposta por um modelo de planejamento estratégico unificado foi exposta no *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*, mais conhecido como Relatório Brahimi, em alusão ao nome do presidente do painel que elaborou o relatório – Lakhdar Brahimi. O relatório notou que não havia no Secretariado, até aquele momento, nenhuma célula responsável pelo planejamento ou apoio integrado que reunisse os diversos atores do Sistema ONU responsáveis pela execução dos esforços da ONU em determinado país, isto é, os responsáveis pela análise política; operações militares; polícia civil; assistência eleitoral; direitos humanos; desenvolvimento; assistência humanitária; refugiados e deslocados internos; informação pública; logística; finança; e recrutamento (AGNU, 2000, p. 34). Atento a isso, o relatório propôs a criação de uma Força-Tarefa Integrada da Missão (IMTF), que seria formada por pessoal oriundo de todas as entidades do Sistema ONU interessadas e seria responsável por planejar novas missões, com o objetivo de aumentar o apoio que o quartel-general poderia dar ao pessoal de campo (AGNU, 2000, p. 34-37). O IMTF deveria servir como ponto focal para todas as fases críticas de planejamento e implementação de uma operação multidimensional de paz (CAMPBELL & KASPERSEN, 2008, p. 472-473).

Entretanto, uma vez criado, o IMTF falhou em cumprir seu objetivo, principalmente por desconfiança e falta de apoio do alto escalão, além da inexistência de diretrizes sobre como conduzir o processo (BENNER, MERGENTHALER, ROTMANN, 2011, p. 190; EIDE et al, 2005, p. 21). A proposta do IMTF surgiu paralelamente ao impulso dado pelo SG ao modelo de integração estrutural hierarquizante, já exposto, e às desconfianças para com este modelo explicam a razão da falha do IMTF e de propostas subsequentes semelhantes. Receios de perda de autonomia, comprometimento dos objetivos do mandato em detrimento de opções políticas e desconfianças quanto à importância que seria dada às considerações das demais entidades da ONU pelo DPKO, à semelhança do ocorrido em campo em razão da busca pela subordinação hierárquica ante o SRSG, fez com que o pessoal daquelas entidades, em especial as humanitárias, não se comprometessem com a proposta de planejamento estratégico integrado (BENNER, MERGENTHALER, ROTMANN, 2011, p. 190-191).

Em seguida, foi proposta uma nova ferramenta que deveria ser capaz de permitir o planejamento estratégico, a implementação e o monitoramento de forma integrada da missão

pelo quartel-general. Para tal fim se propôs a criação do Processo de Planejamento da Missão Integrada (IMPP). Após uma primeira tentativa em 2004 de lançamento de uma doutrina para o IMPP, a qual falhou novamente por falta de cooperação entre as várias entidades envolvidas, que o consideravam custoso ante os benefícios oferecidos (BENNER, MERGENTHALER, ROTMANN, 2011 p. 189-190), uma nova doutrina para o IMPP foi redigida e publicada em 2006 (ONU, 2006b), tendo sido encampada pela publicação do DPKO Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas – Princípios e Diretrizes, também chamada de Doutrina Capstone (ONU, 2008). O IMPP passa a ser visto como uma ferramenta a ajudar as agências da ONU a atingirem um planejamento estratégico e operacional comum e que responda aos objetivos de todos os atores e do mandato do Conselho de Segurança da ONU (ONU, 2006b, p. 2-5).

O IMPP de 2006 buscava ser a ferramenta capaz de fornecer os meios pelos quais todos os atores da ONU pudessem construir uma visão compartilhada dos objetivos estratégicos da presença da Organização em determinado país (ONU, 2006b, p. 2-5). Procurava estabelecer um processo de planejamento que engajassem todas as partes do Sistema ONU relevantes para se atingir o impacto desejado em um determinado país (ONU, 2006b, p. 2-5). Mais ainda, o IMPP visava:

“ajudar os atores da ONU a obter um plano estratégico e operacional comum que atendesse aos objetivos do Sistema ONU e aos objetivos do mandato do Conselho de Segurança por meio de uma compreensão compartilhada das prioridades, intervenções dos programas e princípios organizadores; definição clara das responsabilidades; e uma estrutura organizacional que corresponda às prioridades identificadas (forma deve seguir a função), baseado nos mandatos das agências” (ONU, 2006b, p. 4).

O IMPP previa a realização de uma avaliação estratégica, por meio da qual todos os atores fariam uma análise conjunta da situação em terra e definiriam os objetivos estratégicos da ONU como um todo; seguida por uma avaliação técnica, que possibilitaria determinar as necessidades práticas em termos operacionais para que a missão e todas as agências cumpram seus mandatos (BENNER, MERGENTHALER, ROTMANN, 2011, p. 188). Um projeto da missão acompanharia o relatório do Secretário-Geral ao CSNU, que aprovaria o mandato da missão, seu orçamento e o destacamento de pessoal (BENNER, MERGENTHALER, ROTMANN, 2011, p. 188). O pessoal da missão em campo seguiria o plano e realizaria revisões periódicas (BENNER, MERGENTHALER, ROTMANN, 2011, p. 188).

Entretanto, apesar de bem estruturado em teoria, na prática o IMPP deixou a desejar (BENNER, MERGENTHALER, ROTMANN, 2011, p. 188). Mostrou-se um obstáculo o grande número de atores envolvidos, cada qual com rígidos procedimentos internos, além de sofrerem pressões dos Estados-membros e doadores para que agissem de determinada forma (BENNER, MERGENTHALER, ROTMANN, 2011, p. 191-192). Igualmente, constatou-se que o IMPP não era plenamente aceito pelo alto-escalão das agências envolvidas – em parte em razão das desconfianças explicadas acima quando do IMTF; recebia insuficiente análise e participação do pessoal de campo; e não possuía uma entidade única definida como responsável pela supervisão da operacionalização e avaliação do IMPP (CAMPBELL & KASPERSEN, 2008, p. 473).

Apesar dos problemas identificados, o IMPP era comumente entendido como uma ferramenta importante para reunir todas as entidades da ONU relevantes para o desenvolvimento de uma análise comum do contexto do país e de prioridades acordadas (CAMPBELL & KASPERSEN, 2008, p. 473). Permitia ao pessoal humanitário e de desenvolvimento participar ativamente no planejamento de uma missão e influenciar seu mandato, garantindo que interesses e prioridades daquelas agências fossem preservados (ACNUR, 2009, p. 11-13).

Visando corrigir alguns problemas identificados e facilitar o planejamento estratégico, a ONU produziu em 2010 duas novas diretrizes para o IMPP, uma focando nas estruturas de planejamento em nível de quartel-general, e outra focando nas estruturas da presença de campo da ONU em um dado país. A relativa ao quartel-general, intitulada *IMPP Guidelines: Role of the Headquarters* (ONU, 2010a), focava nos mecanismos conjuntos, e nos produtos que devem ser obtidos destes mecanismos, necessários para o planejamento de uma operação de manutenção da paz ou uma missão política que opere lado a lado a um UNCT (ONU, 2010a, p. 2). Essa diretriz visava detalhar os procedimentos que deveriam orientar o planejamento de uma missão integrada, atualizando o IMPP para novas necessidades e adequando-o à diretriz sobre missões integradas expedida pelo SG em 2008 (ONU, 2010a, p. 2-3).

A segunda nova diretriz sobre o IMPP, nomeadamente *IMPP Guidelines: Role of the Field* (ONU, 2010b), buscava auxiliar as missões em campo na criação das estruturas de coordenação locais e no desenvolvimento de um Quadro Estratégico Integrado (ISF) que refletisse prioridades comuns para a consolidação da paz (ONU, 2010b, p. 2-3). Esta diretriz também visava adequar o IMPP às determinações e princípios contidos na diretriz sobre missões integradas expedida pelo SG em 2008 (ONU, 2010b, p. 2-3).

Embora as novas diretrizes procurassem atualizar o IMPP e fornecer maiores subsídios para a sua operacionalização tanto no quartel-general, quanto a nível de campo na missão, alguns relatórios continuaram a encontrar problemas para um efetivo planejamento estratégico que envolvesse todos os atores (METCALFE, GIFFEN, ELHAWARY, 2011, p. 16). Segundo relatório recente analisando o impacto das missões integradas sobre o espaço humanitário – nomeadamente *UN Integration and Humanitarian Space* -, em razão do processo ser liderado pelo Departamento de Operações de Paz das Nações Unidas (DPKO) ou pelo Departamento de Assuntos Políticos (DPA), atores humanitários frequentemente acreditavam ser difícil para suas preocupações serem levadas em consideração durante a realização do IMPP, tanto no quartel-general, quanto na missão (METCALFE, GIFFEN, ELHAWARY, 2011, p. 16). Igualmente, o mesmo estudo apontou que em várias ocasiões acordos fechados durante a realização do IMPP eram posteriormente alterados unilateralmente pelo departamento que liderou o processo (METCALFE, GIFFEN, ELHAWARY, 2011, p. 16).

Recentemente, com o intuito de aprimorar mais ainda o processo de planejamento estratégico, em 2013 a ONU lançou uma nova política chamada de *Integrated Assessment and Planning* (IAP), ou Avaliação e Planejamento Integrado, em uma tradução livre. Esta nova norma veio acompanhada por um amplo e detalhado manual, o qual buscou dar subsídios para um melhor planejamento e operacionalização da atuação integrada da ONU em uma missão de paz (ONU, 2013b). Visando superar os problemas anteriormente citados, o IAP substituiu o IMPP como diretiva para o planejamento estratégico de uma missão, sendo mandatória e estabelecendo os requerimentos mínimos e obrigatórios para a condução de processo de avaliação e planejamento integrado em cenários de conflito ou pós-conflito onde há uma operação de paz multidimensional ou uma missão política operando lado a lado do UNCT (ONU, 2013a, p. 2-3). Igualmente, ela foca no planejamento de uma resposta global da ONU a situações de conflito ou pós-conflito.

Segundo a diretriz sobre o IAP, uma avaliação integrada (*integrated assessment*) é definida como qualquer processo analítico da ONU no nível estratégico, programático ou operacional que traz implicações para múltiplas entidades da ONU, e que, portanto, requer a participação das entidades das Nações Unidas competentes (ONU, 2013a, p. 4).

Por sua vez, uma avaliação estratégica (*strategic assessment*) é definida como o processo analítico usado para realizar uma avaliação integrada de todo o sistema da ONU, e tem o propósito de reunir as entidades políticas, de segurança, de desenvolvimento, humanitárias e de direitos humanos da ONU para desenvolver um entendimento comum da

situação de conflito ou pós-conflito; do papel das partes interessadas e as prioridades centrais para a consolidação da paz; e para propor opções para o envolvimento das Nações Unidas, tudo com base em uma avaliação dos riscos e das oportunidades (ONU, 2013a, p. 4). Mais ainda, a avaliação estratégica forneceria uma base para o desenvolvimento de recomendações sobre a natureza e a configuração do envolvimento da ONU para consideração do Secretário-Geral e, quando necessário, posteriormente, para o Conselho de Segurança (ONU, 2013a, p. 4).

Em outro ponto importante da nova política, foi destacado que a maior parte das atividades humanitárias deve permanecer fora do escopo da integração, reconhecendo que a integração pode, às vezes, desafiar a habilidade dos atores humanitários da ONU de atuar em respeito aos princípios humanitários (ONU, 2013a, p. 3). Assim, buscou responder diretamente a alguns dos receios da comunidade humanitária, ao lembrar que, ainda que a ação humanitária possa auxiliar na consolidação da paz, o seu propósito principal permanece em fornecer ajuda para salvar vidas e aliviar o sofrimento humano (ONU, 2013a, p. 3). Esse reconhecimento pode ser entendido como uma tentativa de atingir um compromisso com as organizações humanitárias, reforçando o caráter apolítico, independente e imparcial que a ação humanitária deve ter.

Desta forma, o IAP visa permitir o design de intervenções que melhorem a qualidade da análise da situação e sejam adequadas para as necessidades in loco; suportem de forma coerente a presença integrada da ONU, de uma maneira que preserve os mandatos de cada entidade e a visão estratégica da organização como um todo; evite lacunas e/ou sobreposição de funções e atividades; identifiquem oportunidades para maior cooperação entre os vários atores envolvidos; tudo isso com o intuito de tornar a atuação da ONU mais eficaz, coerente e coordenada com as entidades que a compõem e os demais atores externos (ONU, 2013a, p. 5-6).

Tendo em mente que a política é muito recente, é impossível avaliar se o IAP cumpre com seus propósitos de forma eficiente e eficaz. No entanto, se pode deduzir que a mensagem subjacente ao lançamento desta nova política, após tantas outras, é que a ONU permanece na busca por uma intervenção coerente e coordenada que una as capacidades inatas das organizações que compõem o seu sistema, aumentando a eficácia e a eficiência de suas ações para a paz e para o alívio do sofrimento humano.

1.3.3 A Busca por um Mecanismo Integrado para Monitoramento e Coleta, Análise e Partilha de Informação

Um terceiro desafio identificado na atuação das várias entidades da ONU juntamente com a missão de paz é a falta de um processo integrado para o monitoramento da situação e para a coleta, análise e partilha de informação colhida no campo, de modo a auxiliar no processo de tomada de decisões. É o que mostra o ocorrido em 2004, no Congo, quando a força da ONU que ocupava a cidade de Bukavu foi obrigada a evacuar a cidade em razão do avanço de forças rebeldes, o que levou a mortes, estupro e saques sofridos pela população local (BENNER, MERGENTHALER, ROTMANN, 2011, p. 197-198). Entretanto, a equipe local da missão de paz mandara vários relatórios informando da deterioração da situação e da iminência de uma crise como a ocorrida, relatórios que foram largamente ignorados pelo quartel-general da missão (BENNER, MERGENTHALER, ROTMANN, 2011, p. 197-198). Um ano antes, a necessidade de uma melhor coleta de informações e análise de riscos ficou patente quando do atentado a bomba em Bagdá, o qual ceifou a vida de Sérgio Vieira de Mello, então Representante Especial do Secretário Geral, e de outros funcionários da ONU (BENNER, MERGENTHALER, ROTMANN, 2011, p. 199-202).

Nesse sentido, o propósito era de que todas as missões de paz possuísem centros de operações integrados para o monitoramento, disseminação e análise de informações no quartel-general da missão, com o intuito de apoiar de forma mais eficaz a análise da situação de segurança para auxiliar no processo de tomada de decisão (ONU, 2006c, p. 2). Buscava-se evitar novas falhas como a de Bukavu e facilitar o processamento da informação pela missão e pelas entidades do Sistema ONU no país (BENNER, MERGENTHALER, ROTMANN, 2011, p. 198-204). Criou-se então o Centro de Análise Conjunta da Missão (JMAC) e o Centro de Conjunto de Operações (JOC), os quais tinham por objetivo incluir organizações militares, políticas e humanitárias na coleta, análise e partilha de informações colhidas, melhorando a comunicação entre os diversos atores e a análise da situação das operações de toda a missão (BENNER, MERGENTHALER, ROTMANN, 2011, p. 198-204; ONU, 2006c, p. 2-3). Os JOC, ademais, deveriam funcionar como um centro de coordenação em tempos de crises, facilitando a gestão destas (DPKO, 2008, p. 70).

Entretanto, os JMAC, ao menos, não atingiram plenamente o objetivo proposto. Segundo Benner, Mergenthaler e Rotmann (2011, p. 198-209) devido à falta de pessoal civil qualificado; ao baixo envolvimento inicial das organizações humanitárias e de desenvolvimento com a ideia; e à prevalência inicial do DPKO na promoção e formatação do centro, este se transformou em um recurso político-militar similar aos centros de inteligência militares já montados outrora por aquela entidade em missões de paz. Deste modo, os JMAC

serviram apenas aos propósitos da missão, sem envolver as demais entidades da ONU e disseminar informações como esperado, não cumprindo com os fins esperados pelos criadores da política (BENNER, MERGENTHALER, ROTMANN, 2011, p. 207).

Até o presente momento foi relatado o processo de desenvolvimento da política de integração, subdividindo-o, para efeitos metodológicos, em três grandes desafios temáticos que as reformas integracionais buscaram superar. Como visto, os desafios são complexos e numerosos, e apesar dos entraves encontrados, a integração permanece como o princípio orientador das intervenções da ONU em situações de conflito e pós-conflito em que há uma operação multidimensional de paz e um UNCT (ONU, 2008, p. 1; ONU, 2013a, p. 7).

Embora se tenha tocado transversalmente nos desafios, nos entraves e nas ineficiências da política de integração - por entender que os estes permeiam o modo como a política impacta no espaço humanitário para o ACNUR conforme se abordará mais a frente -, este trabalho não tece maiores considerações sobre o tema, tendo em mente que o objetivo central é o de analisar se a integração constitui uma boa ferramenta para proteger e expandir o espaço humanitário, considerando, para este fim, se, e como, a integração impactou no espaço humanitário. A intenção *prima facie*, é entender os ideais que orientam a política de integração, para compreender sob qual paradigma se dá a relação entre o ACNUR, e de certo modo os demais atores humanitários, e a operação de paz em um dado país.

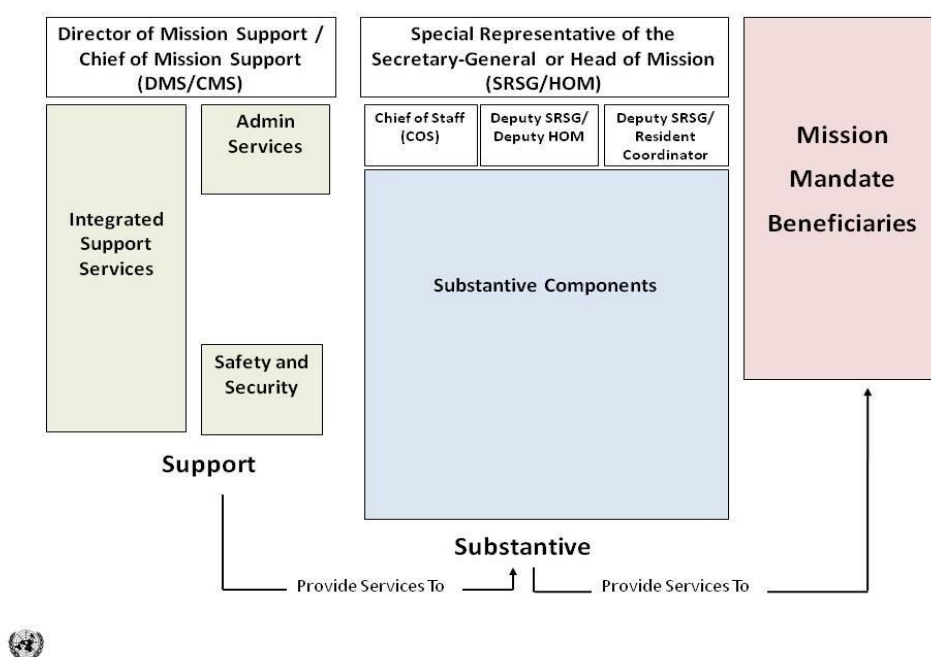
Nesse sentido, agora que os objetivos e os propósitos da integração foram expostos, resta entender como esses arranjos funcionam na prática. Assim, analisar-se-á em seguida a estrutura organizacional de uma missão integrada, expondo seu funcionamento e os mecanismos pelos quais a missão e as demais entidades da ONU se relacionam, buscando coordenar esforços.

1.4 AS OPERAÇÕES DE PAZ MULTIDIMENSIONAIS, OS PARCEIROS DA MISSÃO E A INTEGRAÇÃO: ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO

A política de integração afeta o modo como todas as entidades da ONU ligadas a atividades de paz, segurança, ajuda humanitária e reconstrução pós-conflito se organizam e operam, seja em nível de quartel-general da ONU, seja em nível de comando no país, seja em nível de operadores de campo. Para os fins deste trabalho, é salutar compreender como aquelas entidades se estruturam e operam no país, isto é, como a missão de paz e as entidades da ONU estão organizadas.

Uma vez autorizada pelo CSNU e planejada, operacionalizada e mobilizada pelo DPKO em determinado país, a operação de paz da ONU terá estruturas e componentes adequados às peculiaridades do mandato emanado do Conselho de Segurança, razão pela qual não há uma estrutura ou um organograma padrão para uma operação de paz (ONU, 2009d, p. 35). No entanto, independente da estrutura, toda operação de paz terá um componente de apoio e um componente substantivo (ONU, 2009d, p. 35). O componente de apoio fornecerá serviços para o componente substantivo – civil, militar e policial –, o qual, por sua vez, proverá serviços para os beneficiários locais de acordo com o mandato do CSNU (ONU, 2009d, p. 36). Abaixo é possível ver como esses componentes se organizam em uma operação de paz:

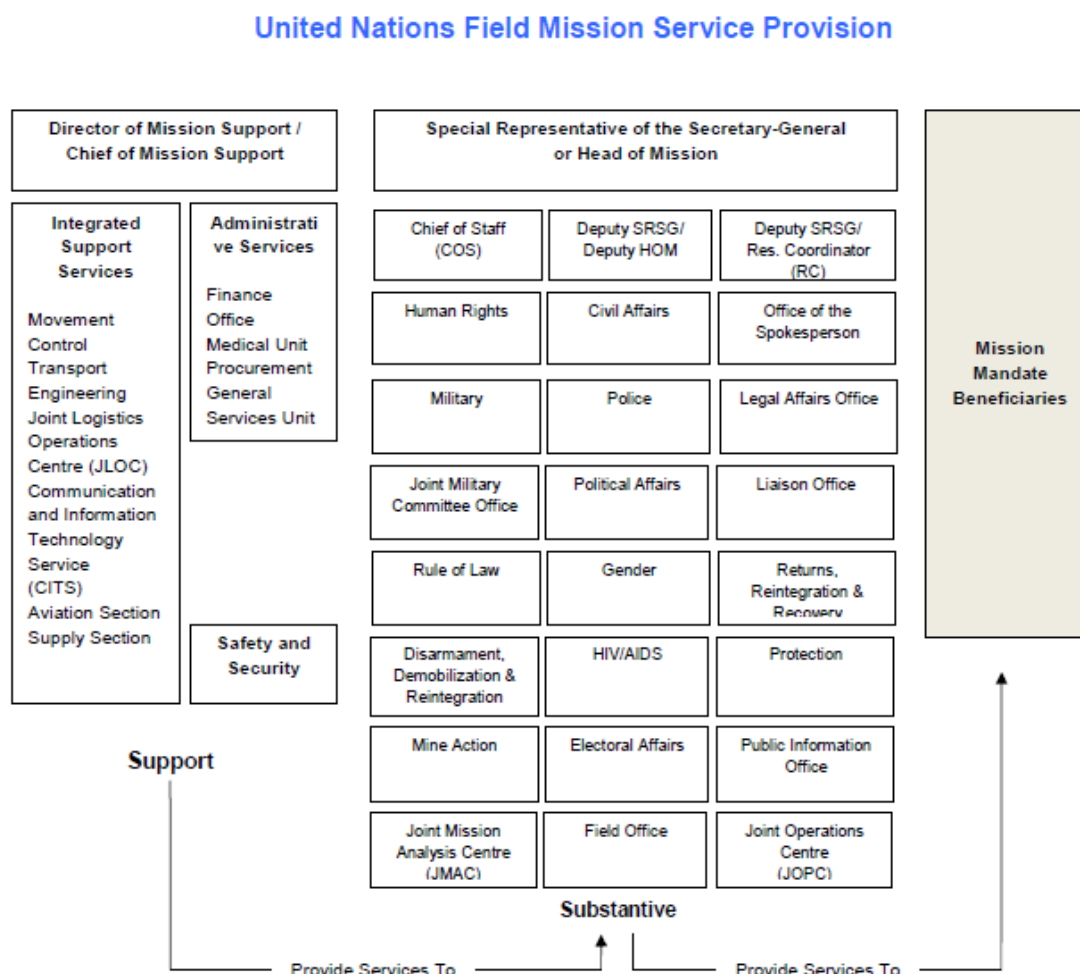
Figura 1: Organização geral de uma operação de paz e a respectiva cadeia de comando.



Fonte: DEPARTAMENTO DE OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ, 2009d, p.35

Na imagem é possível observar a composição genérica e a cadeia de comando da operação de paz. Poderá haver várias unidades ou escritórios diferentes lidando com questões específicas dentro de cada componente, a depender do mandato da missão, conforme mencionado. Nesse sentido, abaixo é possível ver um exemplo de algumas unidades que podem compor cada um desses componentes, a depender apenas das atividades constantes no mandato da operação:

Figura 2: Organização geral de uma operação de paz e exemplos de componentes que podem compô-la.



Fonte: DEPARTAMENTO DE OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ, 2009d, p.37

As funções e responsabilidades do SRSG já foram acima explicadas. Note-se, contudo, que, conforme exposto na figura acima, poderá haver um ou mais DSRSG representando e coordenando determinados componentes civis da operação de paz, e outro que poderá acumular eventualmente a função de RC e HC e será responsável pela coordenação da missão com as demais entidades da ONU (ONU, 2009d, p. 45-46). Para os fins deste trabalho, neste momento não é necessário analisar em detalhes cada um dos componentes, nem entender as funções das demais posições de comando e supervisão, mas apenas entender como se organiza e o que pode compor uma operação de paz.

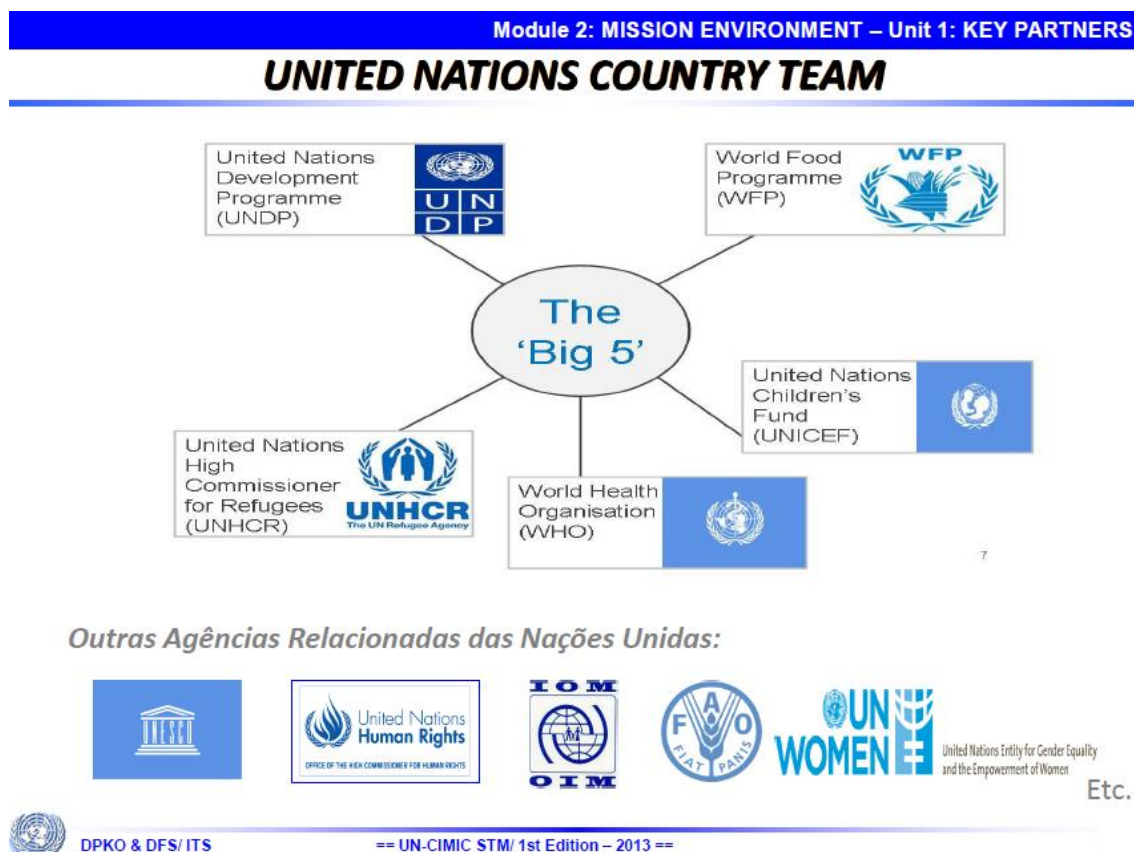
É imperioso notar que, como anteriormente mencionado, nenhuma organização pode conduzir sozinha todas as tarefas necessárias para apoiar e consolidar processos de paz (DPKO, 2008, p. 85; ONU, 2009d, p. 12). Assim, a missão de paz trabalha com alguns parceiros – governo local, ONGs internacionais e locais, Organizações Internacionais e entidades da ONU - que a ajudam a implementar as ações necessárias para cumprir com o

mandato do CSNU (DPKO, 2008, *passim*). Da mesma forma, muitos desses parceiros também utilizam das capacidades da missão para poder cumprir com seus mandatos, como é o caso de agências da ONU, que utilizam recursos logísticos da missão (METCALFE, GIFFEN, ELHAWARY, 2011, p. 23). No caso em comento, mister se faz entender como dois desses parceiros se relacionam e se estruturam com relação à missão: a UNCT e a HCT.

É muito provável que quando uma nova missão comece a atuar já existam várias entidades da ONU operando no país e realizando atividades de reconstrução pós-conflito e/ou desenvolvimento. Estas entidades estarão organizadas em uma UNCT, estrutura coordenada por um Coordenador Residente (RC) e que reúne todos os fundos, programas e agências da ONU em um determinado país, com o objetivo de ser o meio pelo qual aqueles atores coordenam atividades e o processo de tomada de decisões, de modo a trabalhar juntos, como parte do sistema do Coordenador Residente, para garantir a entrega de resultados concretos em apoio à agenda de desenvolvimento do governo do país onde operam (ONU, 2009b, p. 2-4; ONU, 2009f, p. 89-96).

Como mencionado, atualmente se compreende que a relação entre o UNCT e a missão não é de subordinação, mas sim de coordenação, realizada por meio do DSRSG/RC, de modo que o UNCT não integra estruturalmente a missão, ainda que faça parte do sistema ONU no país. Em 2013, existiam 136 UNCTs ao redor do mundo, cobrindo com suas operações todos os 180 países onde há programas da ONU em operação (DPKO/DFS, 2014, p. 54-55) e sua composição varia de acordo com as necessidades locais. Abaixo é possível observar algumas agências que podem compor o UNCT, com destaque para as cinco maiores entidades da ONU:

Figura 3: Exemplo de composição de um UNCT



Fonte: DEPARTAMENTO DE OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DE PAZ; DEPARTAMENTO DE APOIO DE CAMPO, 2014, P. 55

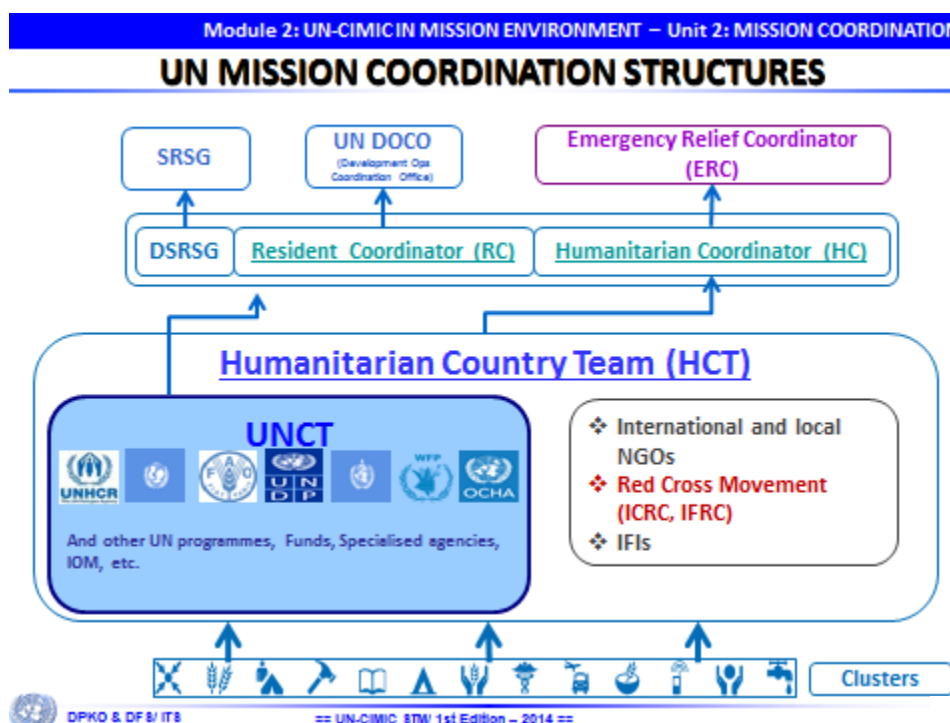
Por outro lado, haverá ainda inúmeras organizações humanitárias também em operação em um país durante uma emergência complexa. Estas organizações, por sua vez, se organizam em outra estrutura chamada de Equipe Humanitária de País (HCT), que opera sob a liderança e coordenação do Coordenador Humanitário (HC) e reúne organizações que realizam ações humanitárias no país e que se comprometem a participar de arranjos de coordenação, sejam essas organizações parte da ONU ou não (ONU, 2009c, p. 1-3). O objetivo do HCT é garantir que as atividades destas organizações humanitárias sejam coordenadas, e que a ação humanitária no país seja oportuna, eficaz, eficiente e fundada nos princípios humanitários, contribuindo, assim, para a recuperação de longo prazo, com o objetivo geral de aliviar o sofrimento humano e proteger a vida, a subsistência e a dignidade de populações carentes (ONU, 2009c, p. 1-3).

É importante notar que o UNCT e o HCT coexistem e devem buscar complementariedade em suas ações (ONU, 2009c, p. 3). Entidades da ONU que também possuem mandatos humanitários, como o ACNUR e o Programa Mundial de Alimentos

(PMA), compõem tanto o UNCT quanto o HCT. Desse modo, o HCT é composto pelas entidades do UNCT, mais as demais organizações, pertencentes ou não ao sistema ONU, trabalhando com ação humanitária, desde que estas se comprometam a participar dos arranjos de coordenação (ONU, 2009c, p. 2-3; DPKO/DFS, 2014, p. 69-70). Cabe ao HC e ao RC coordenarem os esforços de ambos, juntamente com a missão, independentemente do arranjo estrutural, isto é, seja o HC, o RC e o DSRSG a mesma pessoa, ou não.

Abaixo é possível ver um exemplo de organograma no qual aparecem o UNCT, o HCT e suas respectivas cadeias hierárquicas:

Figura 4: Cadeia de comando e composição genérica de um UNCT e um HCT.



Fonte: DEPARTAMENTO DE OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DE PAZ; DEPARTAMENTO DE APOIO DE CAMPO, 2014, p. 69.

Analisadas de forma independente a estrutura organizacional da operação de paz, do UNCT e HCT, órgãos de coordenação dos quais o ACNUR – agência da ONU cuja relação com a missão é o ponto central do trabalho – faz parte, resta visualizar a estrutura completa, isto é, o quadro-geral por meio do qual a missão, o UNCT e o HCT se relacionam. Neste sentido:

2 O ACNUR EM EMERGÊNCIAS COMPLEXAS

O presente capítulo tem por objetivo analisar como a política de integração afetou as atividades do ACNUR, com foco, em especial, no impacto da integração sobre o espaço humanitário, este analisado sob a perspectiva do ACNUR.

Para efeitos deste trabalho, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados é compreendido como uma agência humanitária que opera independentemente de qualquer agenda política (FELLER, 2009, p. 01). Nesse sentido, segundo as palavras de Feller (2009, p. 01-02), isso implica que os direitos e as necessidades dos indivíduos de interesse estão no centro do mandato da agência e que seus empregados trabalham de acordo com os princípios básicos da ação humanitária – imparcialidade e independência.

A fim de atender aos objetivos deste capítulo, primeiramente se faz mister entender quais são os indivíduos de interesse e qual o mandato atual do ACNUR. É necessário, para tanto, discorrer sobre o surgimento do Alto Comissariado e a expansão de seu mandato. Objetiva-se, assim, compreender plenamente o rol de atividades atualmente desempenhado por aquele e a base jurídica que fornece legitimidade à sua atuação.

2.1 A CRIAÇÃO DO ACNUR E A AMPLIAÇÃO DE SEU MANDATO

Refugiados e migrantes forçados sempre existiram, mas a percepção de que a comunidade internacional teria uma responsabilidade de prover proteção⁵ e encontrar soluções para os refugiados é recente, e tem suas origens na Liga das Nações e na busca por uma solução para os refugiados em razão dos eventos ocorridos no período imediatamente anterior (FELLER, 2001, p. 130). Neste período, a busca por uma resposta para o problema dos refugiados estava relacionada a grupos nacionais e étnicos específicos, não existindo uma definição universal de refugiados (LOESCHER, BETS, MILNER, 2008, p. 8).

Após a II Guerra Mundial e a criação da ONU, inicialmente tentou-se adotar soluções semelhantes às aquelas tentadas pela Liga das Nações no período entre guerras (LOESCHER, BETS, MILNER, 2008, p. 9). Até 1950, várias instituições internacionais voltadas para ao cuidado dos refugiados na Europa foram criadas e desmanteladas (FELLER, 2001, p. 130).

⁵ Para os fins deste trabalho, entende-se proteção como uma função que compreende todas as atividades destinadas a obter o completo respeito pelos direitos de um indivíduo, em conformidade com a letra da lei e o espírito das normas, incluindo direitos humanos, o direito humanitário e o direito dos refugiados, sem qualquer discriminação de qualquer tipo (ACNUR, 2007b, p. 6).

Finalmente, em 1949, diante do fracasso da Organização Internacional para Refugiados (IRO), criada em 1947 (FELLER, 2001, p. 130), a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) decidiu instituir o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, como um órgão subsidiário da AGNU (ACNUR, 2013, p. 1), por meio da Resolução 319 A (ONU, 1949, p.1). A competência para a criação de um órgão subsidiário por parte da Assembleia Geral encontra-se prevista no Artigo 22 da Carta das Nações Unidas. Por sua vez, esta Carta, em seus Artigos 1, 13, 55 e 60, fornece a competência ante o Direito Internacional para que a ONU atue na busca por uma solução para o problema dos refugiados e dos apátridas (ONU, 1947; ACNUR, 2013), ambos relegados como parte integrante do mandato do ACNUR, juntamente com os retornados, como se verá mais à frente.

No ano seguinte, em 1950, por meio da Resolução 428 (V), a AGNU criou o Estatuto do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. O Estatuto, juntamente com a Convenção Relativa ao Status dos Refugiados de 1951 e o Protocolo Relativo ao Status dos Refugiados de 1967, é peça fundamental para se entender o ACNUR não apenas por ser uma das bases legais para o funcionamento desta entidade, mas porque define algumas de suas principais características e competências. Assim, há alguns pontos presentes naquela Resolução que merecem serem detalhados.

O Estatuto estabelece que o ACNUR tem sua autoridade emanada da Assembleia Geral e deve atuar para prover proteção internacional e buscar soluções permanentes para o problema dos refugiados, por meio da repatriação, integração local ou reassentamento para um terceiro país, atividades que permanecem como o núcleo central do Mandato do ACNUR (ACNUR, p. 08; LOESCHER, BETS, MILNER, 2008, p. 13). Infere-se, assim, que a busca de soluções seria a maior proteção, tendo em vista que excluiria o refugiado da condição hipossuficiente em que se encontra.

Ademais, resta estabelecido que o Alto Comissário será eleito pela Assembleia Geral, que o Alto Comissariado deve obedecer às diretrizes políticas emanadas da Assembleia Geral e do Conselho Econômico e Social (ECOSOC), e que o seu trabalho deve ser de natureza apolítica, humanitária e social (ACNUR, 1950, p. 08, 13). A criação de uma entidade cuja atuação deva se orientar por esses princípios, muito embora ela seja parte de uma Organização eminente política como a ONU, formada por Estados Nacionais, cria certos questionamentos sobre os limites da política e do trabalho humanitário para o Alto Comissariado, os quais serão discutidos mais à frente.

Outrossim, o Estatuto estabeleceu limitações financeiras para a atuação do ACNUR, de modo que apenas as despesas administrativas seriam cobertas pelo orçamento

das Nações Unidas e todas as demais despesas relacionadas às atividades da entidade deveriam ser financiadas por meio de contribuições voluntárias (ACNUR, 1950, p. 14). Por fim, vale destacar que o orçamento e as atividades operacionais da agência são guiados por um pequeno corpo intergovernamental, o Comitê Executivo do Programa do Alto Comissariado (ExCom) (ACNUR, 2013, p. 2)

Nesse sentido, é possível deduzir que, embora tenha autonomia para desempenhar suas atividades, dentro das competências definidas pelo Estatuto e demais documentos de direito internacional, o trabalho do Alto Comissariado para Refugiados não é completamente independente. Subordinado à Assembleia Geral, ao Conselho Econômico e Social e ao ExCom, o ACNUR ainda sofre as limitações financeiras impostas pelo fato de ter que recorrer a governos para financiar a maior parte de suas atividades operacionais (LOESCHER, BETS, MILNER, 2008, p. 14).

Por fim, o Estatuto também procurou definir quem se qualificaria como refugiado - e, portanto, recairia sob a proteção do ACNUR -, bem como o prazo de existência deste. Nos termos do parágrafo 6º, sessão A, alínea II, do Estatuto, é considerado refugiado:

“qualquer pessoa que, como resultado dos eventos ocorridos antes de 1 de Janeiro de 1951 e devido a um fundado temor de perseguição por razões de raça, religião, nacionalidade ou opinião política, encontra-se fora de seu país de nacionalidade e está impossibilitado ou, em razão daquele fundado temor ou por motivos outros que conveniência pessoal, não deseja valer-se da proteção daquele país; ou quem, não tendo nacionalidade e, estando fora do seu país de residência habitual, encontra-se impossibilitado ou, em razão daquele fundado temor ou por motivos outros que conveniência pessoal, não deseja retornar aquele país” (ACNUR, 1950, p. 07).

Percebe-se, da leitura do excerto acima, o caráter limitado da definição de refugiado. Além de definir refugiado de forma individualizada e tomando como base critérios de perseguição dentro de parâmetros restritos, o Estatuto limitou quem poderiam ser considerados refugiados àqueles obrigados a deixar seus países de residência em razão dos eventos ocorridos antes de 1951. Naquele período, o objetivo dos Estados era obter solução para um problema considerado eminentemente europeu, isto é, a população deslocada em razão da Segunda Grande Guerra e do comunismo na União Soviética (FELLER, 2001, p. 131; LOESCHER, BETTS, MILNER, 2008, p. 10-15). Restringiu-se, assim, a habilidade do Alto Comissariado de engajar-se em futuras emergências para refugiados (LOESCHER, BETS, MILNER, 2008, p. 14).

Ademais, ao Alto Comissariado o Estatuto assegurou uma existência limitada de 03 anos, estabelecendo que em 1953 dever-se-ia decidir pela prorrogação ou não do mandato da entidade. (ACNUR, 1950, p. 9). É possível, assim, interpretar que essa limitação temporal

correspondeu a outro mecanismo de controle estabelecido pelos Estados membros da ONU sob o trabalho do ACNUR, uma vez que tornou a existência do órgão condicionada ao interesse daqueles Estados.

O processo de codificação e de criação de um Direito Internacional dos Refugiados continuou, contudo. Em 1951, foi assinada a Convenção Relativa ao Status dos Refugiados (Convenção de 1951), a qual buscou estabelecer uma definição universal de refugiados, além de claramente definir os direitos atribuídos a estes (LOESCHER, BETS, MILNER, 2008, p. 15). Todavia, essa definição universal de refugiados restringiu ainda mais aqueles que se enquadravam no conceito, mantendo a limitação temporal da definição do Estatuto e adicionando uma delimitação geográfica, isto é, apenas aqueles que saíram de seus países em razão dos eventos ocorridos na Europa (LOESCHER, BETS, MILNER, 2008, p. 15). Isso entremostra que os países membros da ONU, naquele período, estavam mais preocupados em resolver o problema dos refugiados na Europa, não considerando a questão destes como global.

No entanto, a Convenção de 1951 estabeleceu uma série de princípios e direitos que compõem a atual base da proteção dos Refugiados (FELLER, 2001, p. 131). Dentre estes, merecem destaques: o princípio do *non-refoulement* (não-devolução) – que proíbe que uma pessoa seja remetida a um território onde estaria no risco de ser perseguida; o princípio de que proteção deve ser provida de forma indiscriminada; o princípio de que o problema dos refugiados é social e humanitário em sua natureza; a compreensão de que uma solução satisfatória para o problema dos refugiados somente pode ser obtida por meio da cooperação internacional, além de estabelecer padrões mínimos para o tratamento dos refugiados, incluindo sua situação legal, direito a trabalho e ao bem-estar (FELLER, 2001, p. 131-132; ACNUR, 2003, p. 7).

Contudo, a realidade mundial mostrou aos Estados Nacionais que o problema dos refugiados era global. O processo de descolonização na África criou massivos fluxos de refugiados e desviou o foco da organização da Europa para os países em desenvolvimento (ACNUR, 2003, p. 4). A Assembleia Geral gradualmente foi autorizando a atuação da agência em várias situações específicas para atender a necessidade de grupos de pessoas em situações similares à de refugiados, mas que por várias razões não eram consideradas parte do Mandato da entidade (ACNUR, 2003, p. 5).

Sobre essa expansão determinada pela Assembleia Geral, cumpre esclarecer que os tratados internacionais não são as únicas fontes de direito para o Alto Comissariado. Conforme estabelece o Parágrafo 9 do Estatuto, as funções e atividades do ACNUR podem

ser aumentadas por determinação da Assembleia Geral, do ECOSOC ou do Comitê Executivo (ACNUR, 2013, p. 01).

Nesse sentido, logo os Estados membros viram a necessidade de reforma do sistema de proteção de refugiados e promoveram a adoção do Protocolo Adicional Relativo ao Status dos Refugiados de 1967 (Protocolo de 1967), que aboliu a delimitação geográfica e temporal da Convenção de 1951 e tornou a definição de refugiado realmente universal (ACNUR, 2003, p. 7).

Tem-se, deste modo, que a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967, juntamente com o Estatuto do ACNUR, formam a base do direito internacional dos refugiados. A busca por soluções para o problema dos refugiados permanece como parte central do Mandato da agência, juntamente com os candidatos a refúgio (ACNUR, 2013, p. 03). Estes, por sua vez, referem-se a duas categorias distintas: aqueles indivíduos que ainda não tiveram seu pedido de refúgio julgado pelas autoridades, mas aos quais é assegurada certa proteção devido à possibilidade de ser refugiado; ou ainda aquelas pessoas que integram grandes influxos humanos de deslocados que ultrapassam fronteiras nacionais e aos quais a determinação individual do status de refugiado é impraticável (ACNUR, 2013, p. 3-4).

Igualmente, os retornados também fazem parte do núcleo central da responsabilidade da agência para com os refugiados. Retornados são aqueles outrora refugiados que volveram ao seu país de origem, mas que ainda não foram plenamente integrados (ACNUR, 2013, p. 7). Nesse sentido, por decisões do ExCom e Resoluções da AGNU, que reconheceram a legítima responsabilidade da agência com relação às consequências do retorno dos refugiados, o Mandato do Alto Comissariado expandiu para incluir o provimento de assistência à reintegração do refugiado e o monitoramento do tratamento ofertado a este após seu retorno ao país de origem (ACNUR, 2013, p. 7). Após anos expatriados, o retorno à comunidade de origem pode não ser fácil, pois o tecido social é dinâmico e tanto o refugiado não é mais o mesmo, como sua comunidade também mudou.

Ademais, é importante destacar que, para o Alto Comissariado, a assistência é parte integrante do provimento de proteção aos refugiados (OCHA, 2004, p. 6; RELIEFWEB, 2008, p. 12). Neste caso, assistência é a ajuda provida para atender as necessidades físicas, materiais e legais de pessoas de interesse, o que pode incluir alimentação, suprimentos médicos, vestimentas, abrigo, sementes, ferramentas e obras de infraestrutura (RELIEFWEB, 2008, p. 12). Em verdade, o conceito de assistência é muito amplo e pode abranger uma grande variedade de ações, tendo em vista que as necessidades físicas, materiais e legais variam entre distintos grupos populacionais. Entende-se que prover proteção e buscar

soluções duradouras pode ser um empreendimento inócuo se as necessidades básicas dos refugiados não são atendidas (ACNUR, 2003, p. 9).

Para a solução do problema dos refugiados, os Estados Nacionais têm também a obrigação de cooperar com a Agência, de acordo com determinação presente na Convenção de 1951 e no Protocolo de 1967 (ACNUR, 2013, p. 8).

Tanto o Estatuto, quanto a Convenção de 1951, também estabelecem responsabilidades para o ACNUR no tocante a apátridas que se encaixam no critério de refugiado (ACNUR, 2013, p. 8). Sobretudo, a Assembleia Geral também designou a agência como a entidade a quem aqueles que alegam encaixarem-se nos critérios da Convenção de 1961 para a Redução da Apatridia podem recorrer (ACNUR, 2013, p. 8).

Outra área de expansão das atividades do Alto Comissariado foi no tocante à ajuda humanitária. Tem-se que o Alto Comissariado pode engajar-se em empreendimentos humanitários a pedido do Secretário-Geral, podendo, para o cumprimento do seu múnus, requisitar a cooperação de agências especializadas, conforme contido no Estatuto e em Resoluções da AGNU (ACNUR, 2013, p. 7-8). Neste caso, podem-se entender empreendimentos humanitários como operações humanitárias, isto é, aquelas operações conduzidas para aliviar o sofrimento humano, especialmente em circunstâncias onde as autoridades responsáveis na área estão impossibilitadas ou são incapazes de prover à assistência necessária para prover suporte à população civil (RELIEFWEB, 2008, p. 32). Trata-se, neste caso, de assistência humanitária, qual seja, a ajuda destinada a salvar vidas e aliviar o sofrimento de uma população afetada por crises, devendo ser provida de acordo com os princípios básicos humanitários - humanidade, imparcialidade e neutralidade - e com total respeito à soberania estatal (RELIEFWEB, 2008, p. 31-32).

Por fim, uma das mais importantes áreas de expansão do Mandato do Alto Comissariado ocorreu com relação aos deslocados internos (DI). Deslocados internos podem ser entendidos como:

“Pessoas ou grupos de pessoas que foram forçadas ou obrigadas a deixar suas casas ou residência habitual, em particular como resultado de ou a fim de evitar os efeitos dos conflitos armados, situações de violência generalizada, violações dos direitos humanos ou desastres naturais ou causados pelo homem, e que não cruzaram uma fronteira estatal internacionalmente reconhecida” (GLOBAL PROTECTION CLUSTER WORKING GROUP, 2010, p. 8).

Atualmente, os deslocados internos constituem a maior parte daqueles sob os cuidados do Alto Comissariado. Tem-se que o total de pessoas de interesse para o ACNUR,

em meados de 2014, era de 46,3 milhões, dos quais 13 milhões eram refugiados e 26 milhões eram deslocados internos (ACNUR, 2015, p. 3-4).

Por outro lado, como exposto acima, não há previsão em instrumentos de Direito Internacional que acomodem os deslocados internos sob o Mandato daquela agência. Inicialmente, eles não faziam parte da esfera de responsabilidade do Alto Comissariado e o envolvimento do ACNUR com os deslocados internos não ocorreu de forma súbita. Antes dos anos 1990, o Alto Comissariado envolvia-se com deslocados internos de maneira *ad hoc* (CRISP, 2009, p. 74), sendo autorizado pela Assembleia Geral a envolver-se operacionalmente para prover proteção e ajuda humanitária para deslocados internos em ocasiões especiais (ACNUR, 2013, p. 9; ACNUR, 2007b, p. 1). Eram casos de envolvimento da agência em empreendimentos humanitários, conforme mencionado acima.

Em 2005, respondendo à demanda da Assembleia Geral por uma resposta mais previsível, efetiva e responsável para a proteção e assistência a deslocados internos, o Comitê Permanente Inter-Agência estabeleceu a abordagem por grupos (*Cluster Approach*) (ACNUR, 2007b, p. 2). Essa abordagem dividiu a resposta aos deslocados internos em nove grupos, nos quais diferentes organizações ficariam responsáveis por coordenar a resposta em cada um desses grupos (ACNUR, 2007b, p. 2). O ACNUR assumiu um papel de liderança global para os grupos de proteção; abrigo emergencial; e coordenação e gerenciamento de campo para deslocados internos em razão de conflitos⁶ (ACNUR, 2007b, p. 2).

A abordagem por grupos não provém de um Mandato dado por uma norma de Direito Internacional, trata-se, em verdade, de uma resposta organizada que agrupa os diferentes mandatos de organizações internacionais existentes para proporcionar uma resposta coordenada e previsível (ACNUR, 2007b, p. 3). Pode-se concluir, portanto, que se procura construir sobre as capacidades já existentes de diversas agências para lidar com um problema global, ao invés de sobrecarregar uma única entidade com a responsabilidade por sobre os deslocados internos.

Muito embora o Alto Comissariado tenha assumido esse papel de liderança na proteção aos deslocados internos, o Estado Nacional do qual estes fazem parte permanece como o principal responsável pela sua proteção, como ocorre com qualquer outro cidadão de

⁶ Os nove grupos, e seus respectivos líderes mundiais são: Nutrição - UNICEF; da Saúde OMS; Água / Saneamento UNICEF; Abrigo de Emergência - ACNUR, para deslocados internos resultantes de conflito, e FICV, como organizador, para situações de desastre; Gerenciamento e Coordenação de Campos - ACNUR, para deslocados internos resultantes de conflito, e a OIM, para situações de desastre; Proteção - ACNUR, para deslocados internos resultantes de conflito, e o ACNUR / OHCHR / UNICEF, em caso de catástrofes e civis afetados pelo conflito, com exceção deslocados internos; Recuperação Rápida - PNUD; logística - PAM; Telecomunicações de Emergência - OCHA / UNICEF / PAM (ACNUR, 2007b, p. 2).

Estado (GLOBAL PROTECTION CLUSTER, 2010, p. 9; ACNUR, 2007b, p. 4). No entanto, muitas vezes, os Estados não podem ou não querem oferecer a proteção e a assistência devida a esses indivíduos. Nestes casos, o ACNUR e outros atores internacionais intervêm para reforçar, não para substituir, a responsabilidade estatal (GLOBAL PROTECTION CLUSTER, 2010, p. 9). Conforme destacou a Assembleia Geral das Nações Unidas, os Estados possuem o papel primário de iniciar, coordenar, organizar e implementar a assistência humanitária em seus territórios (AGNU, 1992, § 4º) Assim, o trabalho da agência e de outros atores internacionais será realizado com pleno respeito à soberania estatal (ACNUR, 2007b, p. 3).

Em geral, o papel de liderança do ACNUR dentro do Grupo de Proteção para deslocados internos normalmente se dá em casos de deslocamentos em razão de conflitos armados (ACNUR, 2007b, p. 6). Nas demais situações, decidir-se-á caso a caso entre o ACNUR, o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e o Alto Comissariado para Direitos Humanos (ACNUDH) quem melhor poderá assumir esse papel (ACNUR, 2007b, p. 6).

Deste modo, percebe-se que a área de atuação do ACNUR se expandiu bastante desde a sua criação. Cada uma das responsabilidades acima apontadas necessita de respostas específicas obtidas por meio de um conjunto de ações patrocinadas pela agência. Estas ações irão depender do contexto onde se dá o envolvimento do Alto Comissariado, tendo em vista que o contexto influencia o caráter das respostas necessárias.

No entanto, alguns analistas entendem que o cenário onde os atores humanitários exercem seus mandatos tem se tornado mais complicado, político, perigoso e difícil (FERRIS, 2011, p. 174). Acredita-se que surgiram vários desafios para a ação humanitária e para as populações afetadas terem acesso à proteção e assistência (ACNUR, 2010a, p. 1). Isso estaria levando a uma diminuição do espaço humanitário e, uma das causas apontadas por muitos analistas seria a busca por coerência no sistema ONU e as reformas de integração (HARMER, 2008, p. 1; COLLINSON, ELHAWARY, 2012, p. 12).

Inclusive, o ACNUR partilha dessa visão. Em 2009, o Alto Comissário Antonio Guterres, em discurso de abertura de sessão do Comitê Executivo, declarou que a diminuição do espaço humanitário seria um dos principais desafios que o ACNUR enfrenta na atualidade (GUTERRES, 2009) Da mesma forma, o ExCom, em publicação de 2010, destacou a diminuição do espaço humanitário como uma das maiores questões afetando a proteção a refugiados (ExCom, 2010, p. 2). Por fim, a então Alta Comissária Assistente para Proteção,

Erika Feller, associa diretamente as missões integradas como uma das causas impactando na diminuição do espaço humanitário (FELLER, 2009, p. 4).

Nos tópicos seguintes, analisar-se-á o conceito de espaço humanitário, as ameaças e este espaço e como ele pode afetar o contexto operacional do ACNUR em meio às emergências complexas. Ao fim, tentar-se-á entender a razão pela qual as missões integradas são vistas como uma ameaça ao espaço humanitário, e possíveis implicações para as operações do ACNUR.

2.2 O MANDATO DO ACNUR E O ESPAÇO HUMANITÁRIO

2.2.1 Espaço humanitário e sistema humanitário como fruto da heterogeneidade dos atores humanitários

Da mesma forma que ocorre, em geral, com conceitos das Ciências Sociais, espaço humanitário possui muitas interpretações para diferentes atores. O modo como os atores interpretam o conceito interfere na abrangência deste e nas relações que o espaço humanitário possui com as missões integradas da ONU. Embora o foco deste trabalho seja o espaço humanitário do ponto de vista do ACNUR, é importante compreender como os demais atores humanitários interpretam o conceito, tendo em vista que dividem o teatro de operações com o ACNUR em emergências complexas e ajudam a moldar a forma como o tema é tratado.

Aparentemente, o conceito originou-se com o ACNUR no contexto dos conflitos na América Central durante a Guerra-Fria, sendo utilizado para descrever um espaço de diálogo com as partes em conflito e caracterizando um amplo espaço operacional para as agências humanitárias (COLLINSON, ELHAWARY, 2012, p. 1). Por meio dessa definição nota-se um foco inicial em espaço humanitário como dependente da capacidade das agências operarem.

Essa percepção foi mantida quando o conceito, contudo, veio a popularizar-se na década de 1990. O então presidente do Médico sem Fronteiras (MSF) definiu espaço humanitário como um “espaço de ação humanitária onde nós somos livres para avaliar necessidades, livres para monitorar o uso e a distribuição de artigos de assistência, e livres para ter um diálogo com o povo” (FERRIS, 2011, p. 176). A independência da ação humanitária é um conceito fundamental nessa definição, e o “nós” refere-se claramente às

agências humanitárias, sendo o MSF uma delas (COLLINSON, ELHAWARY, p. 1; FERRIS, 2011, p. 176).

Para o Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários (OCHA), espaço humanitário é sinônimo de ambiente operacional humanitário (OCHA, 2004, p. 14), o que já permite inferir bastante sobre como o OCHA interpreta o tema. Não obstante, a entidade reconhece ainda que a percepção de aderência aos principais princípios operacionais da imparcialidade e neutralidade em operações humanitárias representa o meio pelo qual o objetivo primário de aliviar o sofrimento pode ser atingido (OCHA, 2004, p. 14; BRASSARD-BOUDREAU, HUBERT, 2010, s/p). Para o OCHA, é necessário manter uma clara distinção entre atores humanitários e militares para a garantia de um espaço operacional onde as agências humanitárias possam desempenhar suas atividades de forma efetiva e segura (OCHA, 2004, p. 14; BRASSARD-BOUDREAU, HUBERT, 2010, s/p), e a agência entende que a assistência humanitária é um direito independente das ações políticas e militares (OCHA, 2004, p. 14).

Nas definições acima, nota-se a continuidade da centralidade das agências humanitárias para o espaço humanitário, sendo possível inferir que este deveria ser ocupado apenas por agências humanitárias e que o papel de atores humanitários, políticos e militares deve ser distinto e os princípios humanitários respeitados.

Essa tendência se mantém no caso da Oxfam International, para quem espaço humanitário se refere a um espaço operacional no qual o direito das populações receberem proteção e assistência é assegurado e agências de assistência podem desempenhar uma ação humanitária efetiva, respondendo às necessidades daquelas populações de maneira imparcial e independente (BRASSARD-BOUDREAU, HUBERT, 2010, s/p). Para a Oxfam, o espaço humanitário permite às agências humanitárias atuarem de forma independente e imparcial, sem medo de ataques e sem obstruções por barreiras físicas ou políticas para seu trabalho, de modo que estas agências devem ser livres para tomar suas próprias decisões, baseadas apenas no critério da necessidade (OXFAM INTERNATIONAL, 2008, p. 2). Embora o foco seja no ambiente operacional e na capacidade das agências operarem, percebe-se que espaço humanitário também relaciona-se com o direito dos beneficiários de receber assistência e proteção (COLLINSON, ELHAWARY, 2012, p. 1). Esta é uma mudança relevante frente aos conceitos até então expostos, tendo em vista que direciona a ação humanitária ao atendimento das necessidades dos beneficiários. No entanto, ainda é possível concluir da definição apresentada pela Oxfam que apenas agências humanitárias poderiam satisfazer o direito das populações vulneráveis à proteção e assistência.

A ênfase no espaço operacional para agências perde espaço diante da concepção de espaço humanitário do Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV). Este tem uma concepção fundada no direito internacional humanitário (DIH), o qual se aplica em situações de conflitos armados internacionais e não-internacionais (BRASSARD-BOUDREAU, HUBERT, 2010, s/p; BEAUCHAMP, 2008, p. 9). Embora espaço humanitário não seja expressamente mencionado ou definido pelo DIH, de acordo com as Convenções de Genebra e os seus Protocolos Adicionais, os Estados e as partes em conflito tem a responsabilidade primária de prover assistência humanitária a populações sob seu controle militar ou quando a população civil não está adequadamente garantida de suprimentos essenciais para a sobrevivência (BEAUCHAMP, 2008, p. 10; COLLINSON, ELHAWARY, 2012, p. 2). Sob o DIH, essa assistência deve ser prestada de forma imparcial e de acordo com os princípios de tratamento humano, isto é, sem distinções de raça, religião ou opinião política, seguindo, desta forma, os princípios de humanidade, imparcialidade e não-discriminação (BEAUCHAMP, 2008, p. 10-11).

Percebe-se que para o CICV, o espaço humanitário pode ser ocupado por atores diversos das agências humanitárias e, portanto, não é exclusivo destas. Todavia, o DIH também assegura que o CICV ou qualquer outra organização humanitária imparcial forneçam proteção e assistência à população civil, desde que as partes em conflito assim consintam (BEAUCHAMP, 2008, p. 11). Ocorre que as partes não podem, no entanto, arbitrariamente recusar o consentimento para organizações humanitárias, sobretudo se a população civil está ameaçada pela fome (BEAUCHAMP, 2008, p. 12-13).

Sob o DIH, destarte, é possível entender que o direito das agências humanitárias operarem é complementar àquele dos Estados e partes em conflito, e não exclusivo daquelas. Essa visão, logo, opõe-se às anteriores.

Por outro lado, da mesma forma como o espaço humanitário para a CICV está amparado no DIH, para o ACNUR o espaço humanitário tem fortes raízes no direito internacional dos refugiados (COLLINSON, ELHAWARY, 2012, p. 2). O ACNUR, embora tenha também um entendimento do espaço humanitário como aquele que permite a agência cumprir com as atividades para as quais está mandatada em um ambiente seguro e facilitador (ACNUR, 2010a, p. 4), explicitamente relaciona o espaço humanitário com proteção, incorporando o potencial das comunidades afetadas por crises de exercer seus direitos fundamentais (FERRIS, 2011, p. 176). Desta forma, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados entende espaço humanitário como:

(...) um ambiente social, político e de segurança que permite o acesso a proteção, inclusive assistência, para as populações de interesse para o ACNUR, e facilite o exercício do mandato de proteção não político e humanitário do ACNUR, dentro das perspectivas nas quais alcançar soluções para o deslocamento é otimizada (ACNUR, 2010a, p. 4).

Como é possível observar, o ACNUR desvia-se do foco unicamente na capacidade operacional das agências, de modo que o espaço humanitário é visto como condicionado ao atendimento dos direitos e necessidades do ACNUR, principalmente facilitando a busca por soluções definitivas. Embora não relacione espaço humanitário com as agências humanitárias, o Alto Comissariado vê espaço humanitário como um facilitador da sua atuação não política e humanitária, o que implicaria a ausência de influências externas sob o trabalho da agência. Nesse sentido, é possível entender que há uma ênfase no espaço humanitário como exclusivo de atores não-políticos, neutros e independentes, perpassando em grande medida o moto como o espaço humanitário é compreendido. Esta percepção reforça-se, para o ACNUR, quando analisada sob o prisma das disposições contidas no Estatuto do Alto Comissariado, o qual dispõe que seu trabalho deve ser inteiramente não-político, humanitário e imparcial (ACNUR, 1950, p. 8).

A existência de tantas concepções distintas para o espaço humanitário levanta questionamento acerca das razões que levam diferentes organizações a divergirem sobre um conceito comum a elas. Considerando que todas se definem como agências humanitárias, seria razoável esperar que o espaço humanitário representasse uma ideia comum ou, ao menos, semelhante.

Entende-se que essas diferenças de interpretações relacionam-se as diferenças existentes entre os atores humanitários. O sistema humanitário é composto por inúmeras organizações, as quais muitas vezes possuem visões de mundo distintas.

Segundo Bolton, uma característica marcante do sistema humanitário é a falta de clareza sobre em que realmente consiste o sistema humanitário e onde seus limites se encontram (2009, p. 4). Essa incerteza se deve ao fato de que, no princípio, o sistema humanitário era composto por relativamente poucas agências, que atuavam majoritariamente em tempos de conflitos (LABBÉ, 2012, p. 4) e que limitavam sua atuação basicamente ao fornecimento de assistência despolitizada, sob estrita aderência aos princípios humanitários da humanidade, imparcialidade, neutralidade e independência e em completa oposição a escolhas políticas (BARNETT, 2005, p. 724). Estes princípios buscariam inocular a ajuda humanitária da esfera política, de modo que o princípio da humanidade implicaria atenção a toda a espécie humana; imparcialidade demandava que a assistência fosse baseada apenas na necessidade e

não discriminasse com base em nacionalidade, raça, religião, gênero, opiniões políticas, dentre outras considerações; neutralidade se relacionaria a se abster de tomar partido nas hostilidades e não agir de modo a favorecer quaisquer das partes em conflito; e independência demandava que a assistência não estivesse de qualquer forma conectada com as partes envolvidas no conflito ou em outras disputas políticas (BARNETT, 2005, p. 724). Enquanto essas organizações atuavam em conflitos, em contrapartida a resposta a desastres até os anos de 1980 era vista como uma obrigação direta do Estado Nacional, com a ajuda de ajuda bilateral provida por outros governos (LABBÉ, 2012, p. 5). Mesmo algumas agências da ONU, nesse período, tinham atuação bastante limitada, como foi exposto acima no caso do ACNUR. .

No entanto, Labbé destaca que não seria correto afirmar que a ação humanitária tradicional buscava lidar apenas os efeitos das crises, posto que atores humanitários também envolvidos em atividades de proteção – o caso do ACNUR, como visto – necessariamente devem atuar de modo a promover mudanças no ambiente político e socioeconômico de modo a diminuir a probabilidade de novas violações (2012, p. 3). Tal atividade necessariamente envolve promover mudanças nas causas que levaram ao sofrimento humano (LABBÉ, 2012, p. 3).

A partir dos anos de 1990 o sistema começa a se expandir e a se institucionalizar. O número de atores cresceu de modo dramático. Kent (2004, p. 860) destaca que em meados de 1980 havia em torno de 280 organizações com reconhecida perícia em resposta a desastres e ajuda emergencial e que, em aproximação esse número teria sido multiplicado por quatro em 2004, quando escreveu o texto em questão. Estudo recente sobre o sistema humanitário aponta números ainda mais expressivos, destacando que além dos grandes atores representados pelas agências da ONU e pelo CICV, em levantamento aproximado, que desconsiderou organizações de menor porte que atuam em atividades de desenvolvimento, foram encontradas mais de 4400 Organizações Não-Governamentais (ONGs) que se envolvem em atividades humanitárias regularmente (ALNAP, 2012, p. 28; LABBÉ, 2012, p. 6). Atualmente, o número de funcionários das agências humanitárias operando em emergências é estimado em 274 mil, sendo mais de 141 mil pertencentes a ONGs, mais de 85 mil pertencentes a ONU e mais de 47 mil integrantes do movimento da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho (ALNAP, 2012, p. 26).

Paralelamente ao crescimento no número de atores, o sistema humanitário também experimentou a partir dos anos 1990 uma mudança no perfil da ação humanitária praticada, semelhantemente às missões da ONU, que antes eram moldadas por

imparcialidade, consenso e mínimo uso da força, e que hoje em dia, devido à complexidade dos conflitos, não necessariamente seguem estes princípios. Não apenas os estados passaram a defender o envolvimento de organizações internacionais e ONGs na resposta a desastres naturais e a canalizar a maior parte dos fundos doados para esses atores (LABBÉ, 2012, p. 5), mas muitos atores humanitários buscaram a defender não apenas a atenção às consequências de uma emergência, mas a tentar solucionar as causas que causaram a emergência (BARNETT, 2005, p. 724). Isso se deu em resposta às crises humanitárias como a de Ruanda, nas quais a pura assistência humanitária acabou alimentando o conflito a ser utilizada pelas milícias hutus, responsáveis pelo genocídio, para se reagrupar e retomar a luta, após assumirem o controle de campos de refugiados (CUELLAR, 2006, p. 6).

As mudanças acima foram acompanhadas por uma crescente competitividade dentro do sistema. Collinson e Elhawary explicam que ONGs internacionais respondem aos incentivos contratuais e pressões organizacionais de forma semelhante a das empresas em relação ao mercado, com grande nível de insegurança organizacional, pressões competitivas e incertezas financeiras enquanto competem para arrecadar dinheiro e garantir contratos com doadores (2012, p. 21).

Essa competitividade aumenta quando se considera que a maior parte das verbas destinadas aos atores humanitários vem de alguns poucos governos nacionais (ALNAP, 2012, p. 38), os quais também destinam fundos a atores da ONU como o ACNUR, como visto. Ademais, não apenas os fundos têm origem nas doações de poucos atores, mas também a maior parte das doações se concentra em poucos atores, o que cria incentivos para que estes se juntem para procurar descrevê-los como distintos de outras esferas de ação internacional e outros tipos de atores, incluindo militares e organizações com fins lucrativos (COLLINSON, ELHAWARY, 2012, p. 21).

Essa competitividade, aliada ao fato de buscar atender às exigências dos doadores de modo a assegurar fundo e a busca por lidar com as causas subjacentes ao conflito, levou alguns atores humanitários a expandir suas atividades lidando com atividades que não se encaixariam no sentido estrito da ação humanitária como atividades destinadas a salvar vidas, aliviar o sofrimento humano e manter a dignidade humana (KENT, 2004, p. 862, 863; LABBÉ, 2012, p. 2). Assim, cada vez mais as fronteiras do sistema humanitário se expandem e, passada a fase emergencial da crise humanitária, atores humanitários passaram a se envolver com atividades de reconstrução e de desenvolvimento de mais longo prazo (LABBÉ, 2012, p. 4).

Alguns atores entendem, no entanto, que essa expansão das atividades compreendidas como humanitárias e as pressões acima expostas ameaçariam os princípios da independência e neutralidade conforme acima exposto, tendo em vista que para lidar com as causas do conflito seria necessário alinhar-se com outras atividades que possuem o mesmo objetivo, incluindo esforços políticos (KENT, 2004, p. 662, 863; LABBÉ, 2012, p. 4).

Frerks et al resume os diferentes atores humanitários de acordo com três posições distintas que estes adotam com relação ao princípio da neutralidade: **neutralidade elevada** – onde não tomar partido mantém-se como um princípio absoluto auto imposto; **neutralidade abandonada** – onde as consequências da ação humanitária são tamanhas a ponto de fazer alguns atores perceberem a necessidade de se articularem com princípios políticos mais amplos, integrando a ação humanitária com esforços de resolução de conflito e construção da paz; **humanitarismo de terceira via** – que busca conciliar as duas posições anteriores, participando dos esforços de construção de uma mudança social, mas sem tomar partidos (2006, p. 24).

Diante do exposto, considerando as diferentes percepções de neutralidade, Collinson e Elhawary chegam a uma conclusão interessante, ao entenderem que a retórica dos princípios humanitários teria um importante papel na busca dos atores humanitários de delimitar e proteger para si não apenas um nicho de mercado distinto, mas também um espaço político e operacional diferente, por exemplo, dos demais espaços políticos e militares (2012, p. 21).

As diferenças entre os distintos conceitos de espaço humanitário podem, nesse norte, ser entendidas dentro do quadro mais amplo da diferença existente entre os diversos atores do sistema humanitário. Entende-se, contudo, que a manutenção de diferentes compreensões acerca do conceito cria ambiguidades e acentua as tensões acima.

No entanto, apesar de concepções relativamente distintas acerca do espaço humanitário, as diversas agências humanitárias têm impressões compartilhadas sobre como as missões integradas estariam impactando no espaço humanitário, conforme será discutido adiante. Considerando que a solução para um problema depende da forma como ele é compreendido, buscar-se-á propor um conceito que serviria a um heterogêneo sistema humanitário.

2.2.2 O espaço humanitário como uma arena.

Primeiramente, percebe-se que o espaço humanitário, segundo as definições apresentadas, possui dimensões físicas e metafóricas, isto é, fazendo referência tanto ao ambiente físico no qual os atores humanitários operam, quanto à flexibilidade operacional que se espera que estes atores possuam (HILHOST, JANSEN, 2010, p. 1117). Infere-se, ademais, que é de certo modo comum entre os diferentes conceitos apresentados a necessidade de aderência aos princípios humanitários e a independência de influências políticas. Considerando as tensões anteriormente discutidas inerentes ao sistema humanitário, pode-se questionar, entretanto, se uma completa separação entre ação humanitária e a esfera política é possível, ou mesmo desejável.

Como visto acima, assistência humanitária implica em fornecer ajuda para aliviar o sofrimento humano, enquanto proteção diz respeito a assegurar o pleno respeito ao direito dos indivíduos. Para efetuar isso em uma maneira completamente imparcial e apolítica, é possível entender que seria necessário assegurar a ausência de influências políticas, conforme enfatizado em vários dos conceitos acima. No entanto, como destaca Collinson e Elhawary, influenciar o comportamento das partes em conflito para salvar vidas e aliviar o sofrimento humano é sempre um empreendimento inerentemente político (2012, p. 3). Nesse sentido, segundo Slim:

Humanitarismo é sempre politizado de alguma forma. É um projeto político em um mundo político. Sua missão é política – parar e aliviar o uso de violência organizada nas relações humanas e relacionar-se com potências para poder atingir tal fim. Potências que sejam simpáticas ou antipáticas à ação humanitária na guerra irão sempre ter interesse em moldar sua direção... [A] politização do humanitarismo não é um ultraje em si mesma. Ética e política não são opostos. Eu acredito que pode haver boa política, má política e algumas políticas que são melhores que outras. Então, para o humanitarismo ser um projeto político não é uma contradição ou necessariamente um problema. A questão real para nosso debate são aquelas que seguem deste reconhecimento [...] Quem está politizando o humanitarismo, como e com que fim? A politização do dia importa para as vítimas? Se sim, o que os humanitaristas podem fazer a respeito disto? (SLIM, apud COLLINSON E ELHAWARY, 2012, p. 3).

É interessante notar que, como se analisará mais a frente, as razões pelas quais as agências humanitárias entendem a política de integração como ameaça ao espaço humanitário são eminentemente políticas, posto que oriundas de influências externas que tenderiam a politizar a assistência humanitária (COLLINSON, ELHAWARY, 2012, p. 3; 15).

Em atenção à natureza politizada da ação humanitária, seria possível entender, então, o espaço humanitário, senão como eminentemente político, ao menos influenciado diretamente pela política. Diante disso é possível questionar o que levariam os atores humanitários, dentre eles o ACNUR, a procurar enfatizar a importância dos princípios humanitários e da necessidade de não influência de interesses políticos?

Hilhorst e Jansen lembram que a linguagem e os princípios do espaço humanitário são estrategicamente ou tacitamente utilizados por diferentes atores para legitimar seus interesses, projetos e crenças, não apenas por governos ou por aqueles que os contestam, mas também pelas próprias agências humanitárias (2008, p. 1118). Citando DeChaine, Hilhorst e Jansen destacam que ao humanizar o espaço e representa-lo como um espaço de interação humana e ética, as agências humanitárias apresentam-se como atores vazios do contexto político e territorial no qual operam (DeChaine, 2002, apud HILHORST, JANSEN, 2008, p. 1119). Nesse sentido, percebe-se que há uma intenção de se legitimarem por meio do conceito, ao passo que buscam influenciar as decisões dos demais atores. É o que conclui Slim:

Se aqueles que possuem o poder econômico, social, político e militar em uma guerra podem ser persuadidos a “comprar” as normas e princípios humanitários do direito internacional humanitário (IHL), então os civis são mais suscetíveis a serem protegidos do que mortos (SLIM, apud HILHORST, JANSEN, 2010, p. 1118).

Destarte, é razoável deduzir que diferentes atores, o ACNUR incluído, interpretam o conceito de acordo com suas prioridades, interesses e pontos de vista (COLLINSON, ELHAWARY, 2012, p. 2), buscando moldar a percepções, favorece-los e legitimá-los. Essa percepção vai ao encontro da natureza heterogênea do sistema humanitária, povoado por diferentes atores, com diferentes visões de mundo. Uma interpretação alternativa para o conceito de espaço humanitário, portanto, seria vê-lo como uma arena, na qual diferentes atores políticos, militares, econômicos, humanitários, dentre outros, interpretam os princípios e negociam e consideram a assistência humanitária, enquanto avançam seus interesses e moldam as condições da assistência (HILHORST, SERRANO, apud, FERRIS, 2011, p.179; HILHORST, JANSEN, 2010, pp. 121, 122, 123).

Hilhorst e Jansen expõem que ao se considerar o espaço como uma arena, os tipos de atores e de ações que são considerados humanitários, bem como os princípios que qualificam ambos, não são pré-determinados, de modo que os princípios seriam socialmente negociados, adquirindo diferentes valores a depender da forma que aqueles atores os

interpretam e os aplicam (2010, p. 1121). Ademais, Hilhorst e Jansen continuam para explicar que o conceito de arena reconheceria que vários fatores influenciam e moldam a ação humanitária além do desejo de aliviar o sofrimento humano como, por exemplo, motivações políticas; questões organizacionais relativas ao desejo de manter as operações e seus funcionários; ou o interesse de legitimar o ator humanitário ao retratá-lo publicamente como responsável por um bom trabalho (2010, p. 1122).

Recentemente, o presidente da Seção francesa do Médicos Sem Fronteiras, Marie-Pierre Allie, destacou uma compreensão semelhante à defendida neste trabalho, indo de encontro aquela definição anteriormente exposta normalmente associada à Organização Médicos Sem Fronteiras. Para Allie, o espaço humanitário é:

“um espaço para negociações, jogos de poder e disputas de interesse entre atores assistenciais e autoridades (...) É o produto de repetidas transações entre forças políticas e militares nacionais e internacionais. Sua dimensão depende em grande medida das ambições da organização, o apoio diplomático e política que com o qual ela pode contar e o interesses que aqueles no poder possuem em suas ações (ALLIE, 2010, apud COLLINSON, ELHAWARY, 2012, p. 26).

Assim, para a discussão efetuada neste trabalho, o espaço humanitário deve ser compreendido como uma arena, onde diversos interesses estão em conflito e em constante negociação. Entender o espaço humanitário desta forma permite diagnosticar com mais clareza se, e como, este espaço está ameaçado; e as medidas necessárias para combater essas ameaças.

Com esse conceito em mente, tendo em vista que as ameaças ao espaço humanitário do ponto de vista do ACNUR estão relacionadas com o seu mandato e a natureza das atividades operacionais que efetua (ACNUR, 2010a, p. 4), passar-se-á discutir a relação entre o mandato do Alto Comissariado e o espaço humanitário. Apenas assim é possível compreender porque o ACNUR entende que o espaço humanitário está diminuindo e porque, especificamente, a busca pela integração da ONU em operações de paz da ONU é apresentada como uma das ameaças ao espaço humanitário.

2.2.3 O mandato do ACNUR e o espaço humanitário

Como destaca o ACNUR, as ameaças ao espaço humanitário enfrentadas pela agência são moldadas pelo mandato da agência e pela natureza das atividades operacionais

nas quais ela atua, bem como pela natureza da população com a qual a agência está atuando no momento (2010a, p. 4).

Por outro lado, a atuação da agência, de acordo com seu Estatuto, deve ser de caráter inteiramente não-político, humanitário e social (ACNUR, 1950, p. 8). Considerando esta perspectiva e as discussões a respeito do espaço humanitário como uma arena de interesses políticos, militares e humanitários, tomemos para análise o conceito de espaço humanitário empregado pelo ACNUR. Para rememora-lo, vejamos:

(...) um ambiente social, político e de segurança que permite o acesso à proteção, inclusive assistência, para as populações de interesse para o ACNUR, e facilite o exercício do mandato de proteção não político e humanitário do ACNUR, dentro das perspectivas nas quais alcançar soluções para o deslocamento é otimizada (ACNUR, 2010a, p. 4).

Pela definição acima, o provimento de proteção encontra-se no centro da noção de espaço humanitário para o ACNUR. Isso se alinha com as obrigações da agência segundo contidas em seu Estatuto, o qual determina que a entidade deve prover proteção e buscar soluções definitivas para o problema dos refugiados ajudando governos para facilitar o repatriamento voluntário de refugiados ou sua assimilação nas novas comunidades nacionais (ACNUR, 1950, p.8). Para isso, o próprio Estatuto enumera atividades por meio das quais o Alto Comissariado deve prover proteção, dentre elas:

8. O Alto Comissariado assegurará a proteção de todos os refugiados que estiverem sob seu mandato das seguintes formas:
 - a) Promovendo a conclusão e ratificação de convenções internacionais para proteção dos refugiados, velando pela sua aplicação e propondo alterações aos mesmos;
 - b) Promovendo, mediante acordos especiais com os governos, a execução de todas as medidas destinadas a melhorar a situação dos refugiados e a reduzir o número de pessoas que requerem proteção;
 - c) Apoiando esforços governamentais e privados para fomentar a repatriação voluntária dos refugiados ou a sua integração no seio das novas comunidades nacionais;
 - d) Promovendo a admissão de refugiados, sem excluir os mais desamparados, nos territórios dos Estados;
 - e) Esforçando-se para obter autorização aos refugiados para transferir seus recursos, especialmente os necessários ao seu reassentamento;
 - f) Obtendo dos governos informação acerca do número e da situação dos refugiados que se encontrem em seus territórios e sobre as leis e regulamentos que lhes dizem respeito;
 - g) Mantendo-se em contato estreito com os governos e organizações intergovernamentais envolvidas;
 - h) Estabelecendo contato, da forma que julgar mais conveniente, com as organizações privadas que se ocupem de questões de refugiados;
 - i) Facilitando a coordenação de esforços das organizações privadas que se ocupem do bem estar social dos refugiados. (ACNUR, 1950, p. 11)

Ademais, o ExCom entende que uma proteção efetiva necessita assegurar os direitos e liberdades das pessoas de interesse, incluindo refugiados, deslocados internos e outros que tenham sido forçados a deixar suas casas ou países, bem como os apátridas (EXCOM, 2010, p. 2). Nesse sentido, para o Comitê, oferecer proteção:

Exige combater o racismo e as várias formas de violência contra indivíduos, incluindo violência de gênero, violência relativa à atividade criminosa e violência em razão da orientação sexual de uma pessoa. Exige proteger a privacidade e a dignidade humana, assegurando necessidades fundamentais como comida, abrigo, educação, saúde e saneamento básico, e responder a necessidades específicas de pessoas vulneráveis. Exige a identificação precoce das pessoas que necessitam de proteção e da ação que necessita se tomada para resolver suas necessidades (EXCOM, 2010, p. 2).

Ocorre que a prática das atividades acima necessita de um engajamento direto do ACNUR no processo político transnacional, com o objetivo de persuadir ou influenciar o comportamento dos governos para o benefício das populações de interesse, neste caso os refugiados (ACNUR, 2001, p. 11). Ademais, o artigo 8º acima, combinado com o artigo 35 da Convenção de 1951 e o Artigo II do Protocolo adicional de 1967, dão a agência a responsabilidade de supervisionar o respeito às convenções sobre refugiados e a obrigação dos estados de cooperar com os seus trabalhos (ACNUR, 1950, p. 11; 2010, p. 31, 47). No entanto, também esta é uma atividade eminentemente política. Como destaca o ACNUR, alguém dificilmente pode supervisionar convenções sem fazer julgamentos ou observações a respeito do comportamento de Estados sob o direito dos refugiados (2001, p. 11).

Sob este aspecto, é interessante considerar as definições de ação humanitária em sentido estrito. Reliefweb descreve ação humanitária como “ações de assistência, proteção e advocacia realizadas de maneira imparcial em resposta a necessidades humanas resultantes de emergências políticas complexas ou desastres naturais” (2008, p. 31). Igualmente, a Iniciativa de Boas Práticas Humanitárias (*Good Humanitarian Donorship Initiative*⁷) define que os objetivos da ação humanitária são “salvar vidas, aliviar o sofrimento e manter a dignidade humana durante e na sequência de crises provocadas pelo homem e desastres naturais, bem como prevenir e fortalecer a preparação para a ocorrência de tais situações” (GOOD HUMANITARIAN DONORSHIP INITIATIVE, 2013).

⁷ A iniciativa trata-se de um Fórum e uma rede de relacionamentos informal de doadores humanitários que facilita a promoção de princípios e de boas práticas na ação humanitária. Maiores informações em: <http://www.ghdinitiative.org/>.

Quando confrontamos o mandato do ACNUR com as definições acima, percebe-se que o trabalho da agência vai além do escopo clássico da ação humanitária estrita, tendo em vista que sob seu mandato encontram-se as responsabilidades de prover proteção e assistência a pessoas de interesse, além de buscar soluções permanentes para o deslocamento, para isto trabalhando com Estados Nacionais (ACNUR, 2010a, p. 5).

Segundo destaca o ACNUR, a busca por soluções definitivas significa que a agência, em muitos contextos e particularmente em operações de retorno e reintegração em países ainda em transição de conflitos para a paz, trabalhará na busca pelo fortalecimento da capacidade de proteção nacional, o que implica trabalhar juntamente – ainda que não exclusivamente – com governos (2010a, p. 5). O ACNUR destaca, ainda, que em certas situações, particularmente onde a legitimidade ou a autoridade do governo é desafiada ou questionada, o engajamento com esses governos pode contribuir para uma percepção de que o Alto Comissariado não é inteiramente neutro; que está a favorecer um modelo político ou institucional; ou, ainda, que está a alinhar-se com uma parte em conflito, o que impactaria no espaço humanitário (2010a, p. 6). Este impacto relaciona-se com a inexorável contestação que adviria às atividades da agência por parte daqueles que questionam a sua neutralidade e sentem-se de algum modo ameaçados por suas atividades.

Ademais, atividades de proteção são em geral menos aceitas por governos - especialmente naquelas ligadas à deslocados internos - do que atividades puramente assistenciais (ACNUR, 2010a, p. 5). Isso pode ocorrer, por exemplo, porque interceder a favor destas populações pode ser vista como favorecimento a elementos contrários ao governo; ou simplesmente porque o governo não está disposto a reconhecer a existência de deslocados internos (ACNUR, 2010a, p. 7). Há que se considerar que o mero fato de existirem populações deslocadas no âmbito de um país, implica que algum evento político ou natural levou populações a deslocarem-se e que capacidade de proteção nacional está enfraquecida.

Observações semelhantes podem ser feitas a respeito das demais obrigações que recaem sob o mandato do ACNUR, haja vista que no centro dessas ações jazem atividades de proteção e assistência. Assistência, como sugere a própria posição que encontra na definição de espaço humanitário, é uma atividade ligada à proteção. Mais do que isso, conforme já exposto anteriormente, a proteção efetiva inclui assistência. A assistência provê proteção contra a morte, a desnutrição, doenças, depressão e outros males socioeconômicos, logo, a assistência provê proteção contra a violação de certos direitos socioeconômicos como codificados em relevantes corpos jurídicos internacionais (ACNUR, 2001, p. 4). Não apenas isso, mas a própria presença de pessoas trabalhando com assistência tende a dissuadir novas

violações contra pessoas involuntariamente deslocadas ou de outro modo vitimadas (ACNUR, 2001, p. 4).

Destarte, em uma análise realística, o mandato do ACNUR requer que este seja uma agência política, no sentido de tentar influenciar autoridades públicas a proteger refugiados e outras populações de interesse (ACNUR, 2001, p. 1). O espaço humanitário para o ACNUR deve ser considerado sob esse aspecto. Sobre este ponto, as conclusões do ACNUR são interessantes:

Um sentido da política é exercer influência no processo político, nomeadamente, o processo de fazer ou aplicar políticas públicas. Isso é precisamente o que o ACNUR faz em suas atividades de proteção. Quando fala em tentar criar um espaço humanitário para si e para pessoas de interesse para ele está, na verdade, falando em criar, por meio da persuasão e da negociação, uma zona de política humanitária. Essa política humanitária necessariamente implica juízos de valor e preferências. O processo e conteúdo são ambos políticos, em um uso muito difundido do termo. O processo é sobre uma luta por influência, e o conteúdo é sobre elevar uma política pública em detrimento de outra (ACNUR, 2001, p. 1).

Essa visão coaduna com o entendimento do espaço humanitário como uma arena, onde interesses de atores estão sempre em negociação. Ademais, o fenômeno do deslocamento forçado normalmente possui uma dimensão política e, sob esse aspecto, o ACNUR enumerou alguns exemplos:

- a presença de refugiados pode ser politicamente sensível, particularmente onde ela está ligada a conflitos transfronteiriços ou a movimentos de autodeterminação.
- questões como a contagem e o registro de refugiados ou a entrega de assistência podem ser politicamente instrumentalizado pelo governo anfitrião ou por líderes de refugiados com uma agenda política particular.
- processos de retorno e reintegração podem estar sob risco particular de politização, particularmente quando processos de censos, eleições e referendos são iminentes, ou onde governos ou atores internacionais buscam promover o retorno antecipado com o intuito de demonstrar o sucesso do processo de paz.
- A questão da apatridia pode ser similarmente contenciosa, normalmente envolvendo questões complexas relativas à identidade nacional e direito de minorias. Mesmo o uso do termo apátrida tem sido contestado em alguns contextos (2010a, p. 6).

No entanto, embora o mandato do ACNUR possa implicar em uma atuação política, de certo modo a agência pode ser considerado também um ator não-político e, portanto, humanitário e neutro (ACNUR, 2001, p. 1). Mais uma vez o próprio ACNUR esclarece bem esse ponto:

O ACNUR não é para ser motivado por tentativas de afetar posições partidárias *per se*, e esse repúdio da política tradicional toma três formas específicas. O ACNUR pode ser dito como não-político pelo fato de: ele não se pronuncia diretamente sobre “quem governa”, no sentido de quem deve governar em geral; ele não se pronuncia a respeito de políticas públicas para além do seu mandato e, portanto, acerca da natureza geral da governança em temas não relacionados à preocupação com refugiados; e não se envolve em coerção militar em um esforço para obrigar uma mudança política. (...) Assim, ele não indica preferência em relação aos concorrentes ao poder, ou sobre a natureza geral dos acordos de paz, ou sobre quem é responsável por romper a paz. Seu mandato também não o autoriza a agir sobre outras questões não ligadas à proteção de pessoas de interesse. (ACNUR, 2001, p. 1,2).

Assim, diante do exposto, seria possível observar uma natureza mista no mandato da agência. O ACNUR pode ser visto, deste modo, como um ator político e não-político. É um ator político porque o ACNUR deverá buscar exercer sua influência sobre atores estatais e não-estatais a favor das pessoas de interesse. Por outro lado, é um ator não-político porque deve minimizar, ou mesmo evitar, seu impacto nas disputas políticas fora das questões relacionadas a refugiados e outras pessoas de interesse (ACNUR, 2001, p. 2). E isso é reconhecido pelo ACNUR, que ressalta a importância para a preservação do espaço humanitário de entender como a agência e outros atores humanitários se encaixam na economia política da crise e do conflito, e frente a interesses regionais e internacionais (ACNUR, 2010a, p. 6).

Por outro lado, é interessante destacar o que expõe Labbé ao destacar que os princípios humanitários não possuem a mesma importância e teriam uma ordem hierárquica e uma lógica interna. Humanidade e imparcialidade estão no centro da ação humanitária, no sentido de que a assistência deve ser provida com o único objetivo de ajudar seres humanos, sem discriminação e na medida de suas necessidades; de outro norte, independência e neutralidade seriam princípios derivados, correspondendo aos meios pelos quais se pode por em prática o ideal humanitário (LABBÉ, 2012, p. 3).

Assim, considerando as questões relativas às percepções que são evocadas e que acompanham a forma como os atores humanitários se definem e definem o espaço humanitário, é importante ter em mente que há uma força inerente à clara e firme afirmação do caráter não-político e humanitário do mandato da agência, o qual, amparado por uma forte base normativa no direito internacional, fornece uma base para explicar a presença do ACNUR (ACNUR, 2010a, p. 5). Isto se relaciona ao que foi discutido acima, quando se expôs um interesse dos atores humanitários em se colocarem como atores desvinculados das disputas políticas ocorrendo nos contextos em que operam, visando influenciar os

comportamentos dos atores com o intuito de proteger as populações de interesse. E isso é algo que é parte da cultura operacional do ACNUR, posto que muitos de seus funcionários atestam que o mandato não-político e humanitário da agência, juntamente à sua longa presença em muitas operações, impactam positivamente no espaço humanitário (ACNUR, 2010a, p. 8). Desse modo, a afirmação desta característica do mandato da agência seria uma forma de proteger a si e aos que são assistidos por ela.

Para as discussões deste trabalho, é fundamental ter em mente essa natureza dual do mandato da agência. Da mesma forma, é preciso entender o espaço humanitário como uma arena, na qual há interesses e concepções de mundo ajudando a moldar a forma como o tema é tratado. Com isso, passar-se-á, no tópico seguinte, a analisar as missões integradas como uma ameaça ao espaço humanitário.

2.3 O ACNUR E AS MISSÕES INTEGRADAS COMO UMA AMEAÇA AO ESPAÇO HUMANITÁRIO

Para o ACNUR, pressões sobre o espaço humanitário emanam de muitas fontes, incluindo governos e atores não-estatais, como grupos armados irregulares, autoridades de fato, comunidades não-deslocadas, dentre outros (ACNUR, 2010a, p. 9). Como é possível observar, são pressões relativas a questões estruturais que dizem respeito a grupos de interesse presentes no teatro de operações do ACNUR.

Da mesma forma, o ACNUR enxerga que algumas políticas adotadas nos últimos anos também impactam e influenciam o espaço humanitário. Dentre estas, a busca por coerência e integração no seio do Sistema ONU, em especial as políticas de integração (ACNUR, 2010a, p. 14,15). Essa é uma visão compartilhada por grande parte dos atores humanitários atuais. É curioso, no entanto, que inicialmente as reformas de integração surgiram como tentativa de solucionar questionamentos realizados por esses mesmos atores.

Conforme foi exposto no primeiro capítulo, as falhas da ONU na década de 1990 foram em parte atribuídas a problemas de coordenação e cooperação entre as diversas entidades que compõem o sistema ONU. Não apenas isso, mas aqueles fracassos foram também foram associados à inabilidade da comunidade internacional em fornecer soluções políticas para problemas essencialmente políticos, de modo que nas tragédias ocorridas na Bósnia e em Ruanda, a assistência humanitária foi utilizada como um substituto para a ação política por parte da comunidade internacional, a qual seria necessária para lidar com os crimes contra a humanidade que estavam em curso (KENT, 2004, p. 856). Ademais, não

apenas faltou ação política, mas a assistência humanitária foi mal usada. Em muitos lugares a assistência humanitária serviu para alimentar o conflito, como em Ruanda, onde milícias hutus, que outrora praticaram o maior genocídio da história recente, assumiram o controle dos campos de refugiados e da assistência humanitária a eles destinados (CUELLAR, 2006, p. 6).

Collinson e Elhawary destacam que a busca por coerência para atores humanitários agrupou-se em torno de três sentidos: a necessidade de acompanhar a assistência humanitária com uma ação política mais robusta em contextos de violações de direitos humanos em larga escala; garantir que a ação humanitária seja melhor politicamente informada, mitigando possíveis efeitos adversos no conflito; buscar desenvolver abordagens inovadoras que liguem a assistência com outras intervenções, como aquelas voltadas para o desenvolvimento e a construção da paz, para melhor lidar com os desafios das emergências complexas (2012, p. 13,14).

Assim, muitos atores humanitários buscaram formas de não apenas tratar os sintomas da “doença”, mas influenciar as causas e riscos que geram as vulnerabilidades e o sofrimento (COLLINSON, ELHAWARY, 2012, p. 14). Desta forma, as reformas de integração, anteriormente discutidas, foram uma das respostas dada pela ONU para atingir suas aspirações de proteger civis e apoiar a paz (COLLINSON, ELHAWA, 2012, p. 15).

No entanto, os atores humanitários discordaram da forma que a integração inicialmente tomou no contexto da ONU, com o favorecimento da integração estrutural e a centralização dos cargos de SRSB/HC/RC em uma única pessoa (METCALFE, GIFFEN, ELHAWARY, 2011, p. 10), conforme apresentado no primeiro capítulo. A integração, em geral, defendem alguns, poderia levar a uma influência indevida de objetivos políticos nos esforços humanitários (METCALFE, GIFFEN, ELHAWARY, 2011, p. 10).

Esse temor é compartilhado pelo ACNUR, o qual declarou que o centro de gravidade em missões multidimensionais tende a recair sobre os componentes políticos e de segurança, com um foco primário na estabilização, o que limitaria o espaço humanitário e não priorizaria os componentes humanitários e de recuperação (ACNUR, 2009, p. 41). Não apenas isso, mas há uma percepção dentro da agência de que a associação de atores humanitários com o braço político da ONU, ou com a sua presença militar em um dado país, poderia minar a percepção de neutralidade daqueles atores, com consequentes impactos negativos na aceitação das agências humanitárias (ACNUR, 2010a, p. 15). Embora a integração formalmente aplica-se apenas para a ONU (BRASSARD-BOUDREAU, HUBERT, 2010), acredita-se que os impactos estender-se-iam a todo o sistema humanitário mais amplo, afetando, dentre outros, ONGs nacionais e internacionais, tendo em vista que o

mandato do HC envolve coordenar e energizar toda a comunidade humanitária (DONINI et al, 2008, p. 45).

Assim, não é surpresa que o ACNUR e outros atores preocupem-se com o impacto da integração no espaço humanitário. Nesse sentido, o Grupo das Nações Unidas de Direção da Integração (UNITED NATIONS INTEGRATION STEERING GROUP), um comitê sênior permanente que reúne representantes de todo o Sistema ONU e têm a tarefa de facilitar a política de integração e sua aplicabilidade⁸, relaciona cinco áreas que compõe o espaço humanitário: a segurança dos atores humanitários; acesso humanitário; interação com atores armados não-estatais; as percepções dos atores humanitários; e advocacia humanitária⁹ (METCALFE, GIFFEN, ELHAWARY, 2011, p. 1).

Nesse tópico, usar-se-á como base de análise as cinco áreas apontadas anteriormente para avaliar as ameaças que a política de integração representaria ao espaço humanitário, em análise semelhante à utilizada por estudo comissionado pelo Grupo de Direção da Integração para analisar os impactos da integração sobre o espaço humanitário. Entende-se que, por meio desta análise, é possível fornecer um quadro sobre os impactos da política de integração sobre o espaço humanitário, bem como as perspectivas dessas relações para o ACNUR, tendo em vista que as cinco áreas acima possuem influência direta na qualidade da proteção que pode ser oferecida pelo Alto Comissariado para as populações de interesse, preocupação central na visão de espaço humanitário para a agência. Embora cada área será discutida de forma individualizada, como se verá há uma intrínseca relação entre elas, com influências recíprocas.

2.3.1 Segurança dos atores humanitários

A segurança dos atores humanitários tem sido uma longa preocupação para a ONU. A Convenção para a Segurança da ONU e do Pessoal Associado, adotada em 1995, e seu Protocolo Adicional, adotado em 2005, são instrumentos legais importantes a respeito e estabelecem os direitos e deveres gerais tanto dos Estados-parte, quanto da ONU e de seu Pessoal Associado, para a segurança e para criação do ambiente necessário para o trabalho da

⁸ Informações obtidas no site <http://unterm.un.org/dgaacs/unterm.nsf/8fa942046ff7601c85256983007ca4d8/54565819af40424c852576d6007a5ec4?OpenDocument>

⁹ Advocacia humanitária, para efeitos deste trabalho, deve ser entendida como os esforços de promover, no campo da ajuda humanitária, o respeito aos princípios e leis humanitárias, com o objetivo de influenciar as autoridades políticas pertinentes, sejam elas governos reconhecidos, grupos insurgentes ou outros atores não-estatais (RELIEFWEB, 2008, p. 11).

Organização (FERRIS, 2011, p. 179). Da mesma forma, o Direito Internacional Humanitário também possui provisões a respeito da proteção de civis em caso de conflitos armados, conforme já discutido (FERRIS, 2011, p. 179).

No entanto, há a percepção, entre vários atores humanitários, de que uma das mais proeminentes manifestações da diminuição do espaço humanitário seria a crescente insegurança que caracterizaria o cenário onde esses atores operam (IASC, 2008, p. 1). Muitos acreditam que estruturas integradas ameaçam a neutralidade e a independência da ação humanitária ao criar a percepção de que a ação humanitária estaria subordinada aos objetivos políticos e militares da missão da ONU, o que, por fim, impactaria o acesso às pessoas de interesse e aumentaria o risco à segurança dos trabalhadores humanitários (HARMER, 2008, p. 528). Outros atribuiriam ao fato de que a divisão entre as agendas humanitárias e político-militares estariam esmaecendo, provocando, em contrapartida, um aumento da violência contra os trabalhadores humanitários e a perda de acesso em emergências complexas (FERREIRO, 2012, s/p).

Independente da causa, as evidências atuais não comprovam uma correlação entre arranjos de integração da ONU e ataques a trabalhadores humanitários (COLLINSON, ELHAWARY, 2012, p. 25). Alguns estudos, em verdade, contestam a ideia de forma ampla, afirmando que dados recentes sequer permitem comprovar que há de fato um aumento drástico nos casos de violência contra o pessoal humanitário, principalmente quando se confronta as estatísticas existentes com o grande crescimento no número de trabalhadores humanitários nas últimas décadas, cada vez mais operando em conflitos altamente violentos (COLLINSON, ELHAWARY, 2012, p. 9; DANDOY, PÉROUSE DE MONTCLOS, 2013, p. 343,344). Ademais, a violência contra trabalhadores humanitários parece concentrar-se, em grande monta, apenas em alguns lugares marcados por altos níveis endêmicos de violência, em especial, Afeganistão, Sudão e Somália (BRASSARD-BOUDREAU, HUBERT, 2010, s/p).

As causas da violência são difíceis de avaliar e vários fatores influenciam o nível de violência, entre eles fatores políticos, econômicos e criminais (FERREIRO, 2012; METCALFE, GIFFEN, ELHAWARY, 2011, p. 25).

O ACNUR, por outro lado, destaca que os desafios para a segurança de atores humanitários podem emanar de atores armados não-estatais e consubstanciar-se-iam em várias atividades, praticadas por diversos motivos, como por exemplo: assassinatos ou sequestros; amplo desrespeito ao direito internacional humanitário; interesse nos recursos trazidos pelos atores humanitários; ou criminalidade geral (ACNUR, 2010a, p. 10,11).

Todavia, não foi possível levantar dados acerca de uma correlação direta entre a violência sofrida pelo pessoal do ACNUR e as missões integradas. Mais ainda, percebeu-se no curso da pesquisa a inexistência de registros e estatísticas públicas da agência acerca das fatalidades sofridas pelos seus empregados, ainda que o tema da segurança do staff venha sendo discutido anualmente no ExCom¹⁰.

De todo modo, é sabido que a integração pode ter impactos positivos e negativos na segurança de trabalhadores humanitários. Um amplo estudo sobre o tema, e um dos poucos que se debruçou de forma detalhada sobre o assunto do impacto das missões integradas no espaço humanitário, identificou que certas práticas ou mecanismos da integração aumentaram, em certa medida, a proteção física de pessoas dentro e fora do sistema ONU, além de haverem exemplos de práticas de cooperação técnica em avaliações de segurança e análise (METCALFE, GIFFEN, ELHAWARY, 2011, p. 26).

Na República Democrática do Congo (RDC), o ambiente integrado contribuiu para assegurar que o componente militar considerasse a necessidade dos atores humanitários da ONU, bem como de seus colaboradores, no uso dos recursos da missão, o que teria sido reforçado pelos arranjos estruturais, como, por exemplo, a existência de um DSRSG/HC/RC e de outros mecanismos de coordenação que permitiriam maior acesso para os interesses dos atores humanitários (METCALFE, GIFFEN, ELHAWARY, 2011, p. 26). Ademais, outros exemplos demonstraram que as estruturas integradas teriam facilitado a partilha de informações de segurança, o que levava a melhora das avaliações de segurança e beneficiado os atores humanitários, dentro e fora da ONU (METCALFE, GIFFEN, ELHAWARY, 2011, p. 26).

Neste aspecto, ExCom reconheceu que a presença e o apoio de capacetes azuis tem sido crucial para prover segurança para as atividades humanitárias, para garantir a segurança de deslocados internos e de refugiados, além de garantir o caráter civil e humanitários dos campos onde populações deslocadas estão abrigadas (2010, p. 3). Indo além, destacou que, nas missões que possuem também um mandato de proteção de civis, o ACNUR, em sua capacidade de líder do grupo global de proteção, tem trabalhado próximo com o DPKO e outros atores para coordenar atividades de proteção e evitar duplicação de funções (2010, p. 3).

¹⁰ Sobre o tema, há uma série de publicações recentes, publicadas entre 2007 e 2012 sob o título *Staff Safety and Security Issues, Including Refugee Security*, nas quais o ExCom discute o tema. Referências podem ser encontradas em: <http://www.refworld.org/>.

Como visto, o modo como o ACNUR enxerga o espaço humanitário coloca a proteção da população de interesse como aspecto central, além de alertar para a necessidade de um foco na segurança de beneficiários e no acesso físico às populações de interesse (ACNUR, 2010a, p. 4).

Neste norte, é interessante atentar que a Resolução 1674 do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) prevê que, quando apropriado, os mandatos das operações de paz conterão provisões relativas à proteção de civis e à garantia de criação de condições condutivas para o retorno voluntário, seguro, digno e sustentável de refugiados e deslocados internos (CSNU, 2006, p. 3-4).

O que são refugiados e deslocados internos senão uma subcategoria de civis que, em razão da situação particular em que se encontram, foram assegurados um status protetivo especial (ACNUR, 2010b, p. 8). Como visto, proteção abrange várias atividades que visam garantir o respeito aos direitos e garantias fundamentais do indivíduo e relaciona-se com a criação de um ambiente condutivo ao respeito aos seres humanos e ao alívio do sofrimento humano imediato (RELIEFWEB, 2008, p. 44). Nesse sentido, proteção relacionar-se-ia à garantia do espaço humanitário e de um espaço protetivo.

De tal modo, as atividades que uma missão de paz pode desempenhar para garantir a segurança de refugiados e deslocados internos são variadas. Podem envolver desde ações mais diretas que visam à proteção física destas populações, como, por exemplo, por meio de uma presença de força dissuasiva, pela realização da evacuação de populações em risco ou por meio da criação de corredores humanitários pelos quais populações em risco podem chegar em segurança (ACNUR, 2009, p. 19). Outrossim, a missão de paz pode oferecer treinamento e suporte para a força policial do país engajada na segurança de campos de refugiados e deslocados internos (ACNUR, 2009, p. 19), dentre outras diversas atividades.

Por outro lado, ainda que não haja exemplos concretos negativos acerca da integração e da segurança de atores humanitários, analistas e trabalhadores humanitários tendem a concordar que, em lugares onde a missão enfrenta ameaças e possui legitimidade e credibilidade limitadas, uma associação próxima dos atores humanitários com a missão implicaria que os atores humanitários partilhariam os riscos enfrentados por esta (METCALFE, GIFFEN, ELHAWARY, 2011, p. 27). Essa possibilidade seria maior quando os atores que contestam a presença da missão são capazes de diferenciar entre as diferentes entidades da ONU e estão dispostos a aderir ao direito internacional, respeitando civis e organizações neutras; ou ainda quando os arranjos de integração são publicamente visíveis,

como por meio de um DSRS/HC/RC ou pela execução conjunta de projetos (METCALFE, GIFFEN, ELHAWARY, 2011, p. 27).

Conclusão parecida chegou o ExCom, que reconheceu que a presença de capacetes azuis tem suas limitações, pois quanto mais as agências humanitárias dependerem de atores militares para realizarem suas atividades, mais elas podem ser consideradas parciais, colocando em risco as operações humanitárias (2010, p. 3). Igualmente, o uso de escoltas pode criar uma distância do ACNUR para com as populações de interesse, minando a percepção de neutralidade (ACNUR, 2010a, p. 17).

Desse modo, o ACNUR entende que é essencial para os atores humanitários preservar uma identidade distinta em situações onde o conflito ainda não foi definitivamente resolvido (ACNUR, 2010a, p. 15).

2.3.2 Acesso Humanitário

Acesso humanitário relaciona-se diretamente com a capacidade dos atores humanitários atingirem as populações em risco e com a capacidade destas em receber proteção e assistência. Deste modo, um aspecto de extrema relevância para todas as noções de espaço humanitário, desde aquelas mais protecionistas quanto à capacidade operacional dos atores humanitários, até a noção de espaço humanitário como uma arena.

O ExCom destaca que instabilidade social e conflitos – características centrais dos países para onde uma operação de paz é destacada – aumentaram as preocupações com segurança e dificultaram o acesso humanitário e a entrega de assistência humanitária às pessoas de interesse, limitando o fornecimento de proteção e de auxílio (EXCOM, 2010, p. 3).

Quando a insegurança aumenta, as operações de assistência são em geral diminuídas ou abortadas, afetando a qualidade e assistência que os beneficiários recebem (STODDARD, HARMER, DIDOMENICO, 2009, p. 10). Assim, percebe-se que há uma direta correlação entre a insegurança enfrentada pelos trabalhadores humanitários discutida anteriormente e o acesso humanitário. Dos 380 incidentes de segurança¹¹ registrados entre 2006 e 2008, 82 resultaram em suspensão, retirada ou realocação das operações em 15 países (STODDARD, HARMER, DIDOMENICO, 2009, p. 10).

¹¹ Incidentes de segurança conforme entendidos nesta análise abarcam grandes ameaças que afetam trabalhadores de agências humanitárias ao redor do mundo, definidos como: assassinatos; sequestros; e ataques que resultam em graves ferimentos (STODDARD, HARMER, DIDOMENICO, 2009, p. 2).

No entanto, não há meios objetivos de medir as alegações de que o acesso tenha diminuído (STODDARD, HARMER, DIDOMENICO, 2009, p. 10), apesar das preocupações acima. As alegações a respeito da diminuição do acesso parecem ser inconsistentes, haja vista a diminuição recente nas guerras civis combinadas à contínua expansão dos empreendimentos humanitários (BRASSARD-BOUDREAU, HUBERT, 2010). O volume e a magnitude das operações humanitárias apenas cresceram em anos recentes e, segundo dados apresentados por Brassard-Boudreau e Hubert, o orçamento global para empreendimentos humanitários saltou de USD 800 milhões em 1989 para USD 11,2 bilhões em 2008 (2010, s/p), e o ACNUR sozinho teve um orçamento estimado para 2015 de mais de USD 6.23 bilhões (ACNUR, 2015, p. 97). Ademais, o número de trabalhadores humanitários empregados pela ONU, CICV e ONGs internacionais cresceu de 136.204 (centro e trinta e seis mil e duzentos e quatro) para 241.654 (duzentos e quarenta e um mil e seiscentos e cinquenta e quatro) entre 1997 e 2005 (STODDARD, HARMER, HARVER, 2006, p. 8).

Com relação às missões integradas, as evidências também sugerem que pode haver impactos positivos e negativos sobre o acesso humanitário, a depender do contexto local (COMBAZ, 2013, p. 5). Em algumas situações, os arranjos de integração facilitaram o acesso humanitário por meio do fornecimento de recursos logísticos e de segurança como, por exemplo, transportes de carga e de passageiros, partilha de acomodações residenciais e o uso de recursos militares para escoltas e segurança de área (METCALFE, GIFFEN, ELHAWARY, 2011, p. 28). Nesse norte, embora as operações de paz sejam normalmente mandatadas para facilitar o acesso humanitário, o suporte das missões não é automático e constante, e a função do DSRSG/HC/RC, bem como a autoridade que esta possui, são consideradas cruciais para garantir que a missão permita acesso à importantes recursos logísticos para as agências da ONU e ONGs (METCALFE, GIFFEN, ELHAWARY, 2011, p. 28).

Nesse sentido, têm-se exemplos de como o provimento de transporte aéreo pela missão da ONU na República Democrática do Congo, que foi considerado crucial para muitas agências da ONU, tendo em vista que apenas um quinto do país é acessível por meio de rodovias; ou, ainda, o uso de recursos da missão das Nações Unidas na República Centro Africana para transportar provimentos humanitários desde Uganda (METCALFE, GIFFEN, ELHAWARY, 2011, p. 28).

O ACNUR, por sua vez, reconhece que as missões multidimensionais possuem acesso a uma grande gama de recursos – como voos, suporte logístico, manutenção de telecomunicações e ampla infraestrutura para acomodações - que, se apropriadamente

colhidos, podem fornecer apoio significativo para as operações da agência (ACNUR, 2009, p. 46). Da mesma forma, apresenta exemplos importantes a respeito de como as missões podem facilitar o acesso humanitário, são os casos de Darfur e da RDC, onde capacetes azuis têm sido capazes de abrir e manter acesso rodoviário em áreas de contínua insegurança, além de prover acesso por helicóptero para regiões remotas (ACNUR, 2009, p. 43).

Há, contudo, influências negativas das missões integradas ao acesso humanitário. Acredita-se que o sistema de segurança da ONU é mais focado na prevenção de incidentes do que na criação de condições que permitam operações humanitárias em relativa segurança (GLAD, 2012, p. 10). Atores humanitários tendem a ser mais tolerantes ao risco sopesando-o com o imperativo humanitário de prover proteção e aliviar o sofrimento humano, enquanto atores políticos e militares tendem a ser mais avessos ao risco (METCALFE, GIFFEN, ELHAWARY, 2011, p. 29). Esse sistema de proteção estaria levando a maiores restrições à movimentação de pessoal, exigindo-se a utilização de comboios ou escoltas militares, além da “bunkerização” das acomodações da ONU (METCALFE, GIFFEN, ELHAWARY, 2011, p. 29). Algumas ONGs entendem que esses sistemas de segurança estão tornando o contado delas com as organizações humanitárias da ONU mais difícil e limitando a interação entre ambas, tendo em vista que, em geral, as visitas têm que ser planejadas com antecedência (GLAD, 2012, p. 11).

É interessante ter em mente que o sistema de segurança não é uma característica exclusiva das missões integradas, sendo geral para todo o sistema ONU. Globalmente, o Departamento de Segurança e Proteção da ONU (UNDSS) é o responsável por gerenciar o sistema de segurança das Nações Unidas (HARLEMAN, 2012, p. 128). No campo, em uma operação de paz ou em qualquer outra situação onde estejam presentes entidades das Nações Unidas, o governo local é o primeiro responsável por garantir a segurança dos bens e funcionários da ONU (HARLEMAN, 2012, p. 128; AGNU, 1995, p. 5;). No entanto, sempre haverá a presença de um Oficial Designado (DO) como aquele responsável pela segurança de todas as entidades da ONU presentes em um país e de todo pessoal civil que as compõem (HARLEMAN, 2012, p. 128). Nos locais onde há a presença de uma operação de paz, via de regra, o SRSG será o DO e o DSRSG o Oficial Designado Adjunto (DDO) (ACNUR, 2009, p. 17) e, assessorados por uma Equipe de Gestão de Segurança (SMT) composta por membros do DPKO, UNDSS e UNCT, estabelecerão as regras e normas que deverão ser seguidas pelos funcionários civis do sistema ONU para garantia da proteção (HARLEMAN, 2012, p. 128).

Igualmente, o sistema de segurança da ONU divide-se em 5 fases específicas que descrevem as medidas de segurança a serem implementadas baseado nas condições de segurança de um país ou região de um país (UNICEF, 2010, p. 5). As fases são as seguintes:

- Fase um – Precautório: Tem o propósito de avisar que as condições de segurança implicam atenção;
- Fase dois – Movimentação Restrita: Implica em um nível mais alto de atenção e prevenção e impõe grandes restrições à movimentação dos funcionários e seus familiares;
- Fase três – Realocação: Indica uma deterioração substancial da situação de segurança, podendo implicar na realocação do pessoal internacional da ONU e de seus familiares para outros lugares do país; e/ou na realocação para fora do país dos familiares e de todo pessoal internacional não-essencial;
- Fase quatro – Operações emergenciais: O DO recomenda ao Secretário-Geral, por intermédio do Sub Secretário-Geral para Segurança e Proteção – responsável pelo UNDSS -, a realocação para fora do país de todos os demais funcionários internacionais, com exceção daqueles diretamente envolvidos com assistência humanitária, emergencial, operações de segurança, ou qualquer outro considerado essencial pelo Secretário-Geral;
- Fase cinco – Evacuação: Declarada pelo Secretário-Geral, por meio do UNDSS, indicando que a situação se deteriorou ao ponto da evacuação de todo o pessoal internacional remanescente, sem exceção (UNICEF, 2010, p. 5,6).

O pessoal militar da missão, por outro lado, não se submete às regras de segurança do UNDSS, às quais podem implicar em restrições a movimentação e na “bunkerização” de agências humanitárias, como anteriormente mencionado. Nesse sentido, o pessoal militar da missão é responsável por sua própria segurança, subordinados diretamente ao SRSG (HARLEMAN, 2012, p. 129). No entanto, os componentes militares e o DO trabalharão em conjunto para propiciar um ambiente seguro para a operação da ONU (HARLEMAN, 2012, p. 129). De fato, segundo as Diretrizes e Princípios das Operações de Manutenção da Paz da ONU, uma das principais funções de uma operação de paz é propiciar um ambiente seguro e estável no país onde operam (DPKO, 2008, p. 22).

Desse modo, as missões integradas, em razão de reunirem em uma só pessoa a posição de chefe da missão (SRSG) e a de responsável pela gestão do sistema de segurança, tem o condão de influenciarem diretamente a forma como esse sistema é gerido. Em tese, esse sistema deveria levar a uma maior interação entre os componentes da missão e, portanto, propiciar um sistema de análise e de acesso mais sofisticado, o que, contudo, não ocorre (ACNUR, 2009, p. 17).

Por outro lado, embora as missões possam ampliar e facilitar o acesso humanitário, há que se levar em consideração como isso impactaria na neutralidade e independência dos atores humanitários, aspectos caros à noção de espaço humanitário,

conforme visto. Utilizar recursos da missão, como transportes e escoltas, não comprometeria a neutralidade tão defendida?

De fato, esse é um questionamento feito por muitas ONGs que, por princípio, rejeitam o uso de tais recursos e de qualquer outra associação com as operações de paz da ONU, por receio de comprometerem sua neutralidade (METCALFE, GIFFE, ELHAWARY, 2011, p. 29; GLAD, 2012). O ACNUR, também alerta que em situações de conflito ativo uma clara separação entre o componente militar da missão deveria ser aconselhada e o uso de aeronaves militares evitado (ACNUR, 2009, p. 46).

No entanto, mesmo em situações conflituosas como na República Democrática do Congo, muitos atores humanitários confortavelmente estão trabalhando próximos à missão para a proteção de civis e estão apoiando suas atividades de estabilização por meio de seus programas (COLLINSON, ELHAWARY, 2012, p. 16).

O ACNUR, inclusive, entende que o uso dos recursos das missões tem que se tornar mais previsível; e o acesso a recursos e serviços das missões deveria ser incluído em um acordo global com o DPKO, ainda que adaptado para cada situação (ACNUR, 2009, p. 27).

Desse modo, ao tomar-se as definições de espaço humanitário de forma mais restrita e protetiva, haver-se-ia de ter uma aparente contradição entre discurso e prática. No entanto, entender-se o espaço humanitário como uma arena onde interesses são constantemente negociados, permite compreender porque essas aparentes contradições ocorrem.

2.3.3 Interação com atores armados não-estatais

A interação com atores armados não-estatais e autoridades de fato é, em geral, essencial para garantir acesso às populações e a segurança de seu pessoal (ACNUR, 2010a, p. 18). Em verdade, esse tipo de engajamento não é recente e na década de 1980 as agências da ONU engajaram-se diretamente com partes em conflito com o intuito de expandir o espaço político para a ação humanitária (COLLINSON, ELHAWARY, 2012, p. 6). Essa interação para garantia de acesso é, inclusive, reconhecida pela Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU, 1991, p. 8).

As missões integradas podem assistir e facilitar a interação com atores armados não-estatais. Na RDC, os arranjos de integração facilitaram com que a missão intermediasse o contato direto de agências humanitárias da ONU com grupos armados a respeito da liberação

de crianças soldados, tendo em vista que a missão, ao contrário dos atores humanitários, possuía relações com esses grupos (METCALFE, GIFFEN, ELHAWARY, 2011, p. 30). Na República Centro Africana, a liderança da missão tem garantido contato permanente com atores armados não-estatais em questões humanitárias, mesmo nas quais o Estado anfitrião possuía reserva sobre o contato da ONU com certos grupos (METCALFE, GIFFEN, ELHAWARY, 2011, p. 31).

Para o ACNUR, a necessidade de contato com atores não-estatais deve apenas aumentar no futuro, em razão do crescente envolvimento da agência com operações envolvendo deslocados internos em razão da reforma humanitária que criou a abordagem de grupos, já mencionada (ACNUR, 2010a, p. 18).

Por outro lado, as missões integradas também vêm apresentando algumas limitações em relação a relação entre atores humanitários e atores armados não-estatais. Em alguns casos, integrantes da missão pediram a agências da ONU para não se relacionarem com certos grupos armados, de forma a não concedê-los certo nível de legitimidade, haja vista que eram considerados obstáculos ao processo de paz (METCALFE, GIFFEN, ELHAWARY, 2011, p. 31). Na Somália, o SRSG pressionou atores humanitários a não interagirem com o al-Shabaab, afirmando que aqueles que reclamam neutralidade podem também serem cúmplices, o que causou constrangimentos com a comunidade humanitária; e na RDC, durante a negociação do processo de paz, a liderança política da missão desencorajou contato com um dos grupos armados não-estatais para não desestabilizar o processo (METCALFE, GIFFEN, ELHAWARY, 2011, p. 31).

Nesse sentido, há uma certa confusão entre atores humanitários dentro e fora da ONU que acreditam que exista algum tipo de política de “não contato” latente nos arranjos de integração, o que seria resultado da falta de liderança efetiva por parte da presença integrada da ONU em promover a importância dos atores humanitários interagirem com atores armados não-estatais (METCALFE, GIFFEN, ELHAWARY, 2011, p. 31).

Por outro lado, o ACNUR destaca que há atores com os quais a interação não é recomendada e poderia, inclusive, comprometer a segurança de seu pessoal e das pessoas de interesse, particularmente quando não há potencial para resultados positivos (ACNUR, 2010a, p. 18). Há ainda o risco das agências serem manipuladas por atores armados não-estatais, o que também pode ocorrer por parte dos Estados (ACNUR, 2010a, p. 19).

Em verdade, o relacionamento com esses grupos é contencioso e complicado. Por exemplo, ao passo que o ACNUR reconhece a necessidade de, às vezes, para proteger populações de interesse, respeitar estruturas *quase*-estatais constituídas por atores não-estatais

e construir a capacidade destes para que possam respeitar padrões internacionais de proteção, o Alto Comissariado destaca que suas ações não podem deixar subtender um reconhecimento tácito desses atores por parte das Nações Unidas (ACNUR, 2007a, p. 35). Conforme discutido acima, toda ação humanitária tem um cunho político, e relacionar-se com atores estatais e não-estatais para garantia de acesso humanitário levanta importantes questões a respeito da natureza apolítica do espaço humanitário.

2.3.4 Como os atores humanitários são percebidos pelos demais atores

A forma como os atores humanitários são percebidos pelos demais atores é, talvez, um dos fatores mais relevantes a impactar o espaço humanitário, tendo em vista que exerce influência em todos os demais. Destarte, com exceção do conflito em si, as percepções são o principal fator limitando o espaço humanitário, isto é, a possível percepção pela população local, pelo governo, e por elementos armados de que os atores humanitários não são os provedores imparciais de assistência que dizem ser (FERRIS, 2011, p. 177, 178). Para ganhar aceitação e, portanto, facilitar o acesso e aumentar a segurança, os atores humanitários têm, por exemplo, que gerir a forma como são percebidos pelos vários atores presentes (GLAD, 2012, p. 4,5).

Ganhar essa aceitação estaria condicionado a agir, e ser percebido agindo, de uma maneira que demonstre: que as organizações humanitárias são distintas, em termos de seus objetivos, princípios e operações, dos atores políticos e militares; que aquelas organizações não fornecem apoio a estes atores; e que eles ajudarão a todos apenas com base na necessidade, sem distinções (METCALFE, GIFFEN, ELHAWAY, 2011, p. 32).

Nesse sentido, muitos atores humanitários acreditam que as missões integradas ameaçam minar a neutralidade e a independência da ação humanitária ao criar a percepção de que estariam subordinados aos interesses e objetivos políticos e de segurança das missões (HARMER, 2008, p. 538). No entanto, pouco é sabido a respeito de como os atores locais percebem os vários atores presentes no país (GLAD, 2012, p. 5), de modo que não é possível ter precisão ao aferir o impacto da integração na percepção dos atores humanitários. Os estudos existentes a respeito utilizam a percepção que os próprios atores humanitários possuem da forma como são percebidos (GLAD, 2012, p. 5).

Por outro lado, embora atores humanitários aleguem que ajam em respeito aos princípios da neutralidade e imparcialidade, cobrando dos demais o respeito a esses princípios, muitos não obtêm sucesso em manter a percepção de serem neutros e imparciais,

fazendo uso indiscriminado de recursos militares e contribuindo para a falta de clareza nos termos pelos quais os atores humanitários busquem interagir com os atores militares (HARMER, 2008, p. 532). Muitas ONGs no Afeganistão e na RDC, inclusive, alertam para o fato de que a ONU teria abandonado as diretrizes acerca do uso de escoltas armadas como último recurso¹² e as utilizam como regra, o que gera preocupações para as ONGs, principalmente em contextos onde as forças da ONU estão envolvidas em combates (GLAD, 2012, p. 10,11). De fato, algumas agências da ONU mostraram-se preocupadas com o uso de escoltas militares fornecidas pela missão na República Democrática do Congo, muito embora continuem os utilizando e valorizando, como já mencionado acima (METCALFE, GIFFEN, ELHAWARY, 2011, p. 34)

Em verdade, independente de utilizarem ou não o apoio militar, o ACNUR destaca que a forma como os atores humanitários se comportam pode reforçar a percepção destes como forasteiros indesejados, de modo que é importante que tenham conhecimento da história, da cultura e das tradições locais, e, quiçá, conhecimentos linguísticos (ACNUR, 2010a, p. 20). Assim, não é surpresa que estudo do ACNUR conclua que percepções negativas seriam muitas vezes advindas de comportamentos insensíveis ou inapropriados (ACNUR, 2010a, p. 21). Conclusão que é reforçada por antigo chefe da CICV em Bagdá, que afirma que, com frequência, incidentes de segurança sofridos por organizações humanitárias seriam resultado de erros tolos cometidos por indivíduos mal preparados, bem como por avaliações erradas das condições locais (GASSMANN, 2005, p. 33).

Por outro lado, ao avaliar impactos na percepção dos atores da ONU – o ACNUR entre eles –, é importante ter em mente que os impactos são definidos por uma variedade de fatores sobre os quais a agência e seus empregados tem pouca influência (ACNUR, 2010a, p. 19). Em especial, as percepções do Alto Comissariado são moldadas pelo fato dele ser parte da ONU, de modo que as ações tomadas por um de seus componentes, em especial aqueles mais poderosos e visíveis, podem ter um grande impacto na forma como a agência é percebida (ACNUR, 2010a, p. 20,). Assim, é algumas vezes difícil controlar como as agências humanitárias serão percebidas, como lembra Donini ao destacar que no Afeganistão, independente de suas atitudes, agências humanitárias estão embutidas em um processo de construção de nação conduzido desde o exterior, o qual está sendo atacado por insurgentes e é enormemente falho e impopular (2006, p. 6).

¹² Via de regra, o uso de qualquer recurso militar por atores humanitários deve ocorrer como último recurso, quando nenhuma outra opção civil está disponível e quando é a única alternativa para cumprir com necessidades humanitárias prementes (IASC, 2003, p. 43).

No entanto, o impacto sobre as percepções pode nem sempre ser exato. Ferreiro faz uma distinção interessante ao afirmar que os atores humanitários podem ser alvos diretos ou associados por parte de atores armados não-estatais (FERREIRO, 2012, s/p). Ele segue em frente para explicar a distinção:

Por um lado, os “ataques associativos” podem ser devidos a uma aparente violação dos princípios da neutralidade e independência, o que pode levar uma parte no conflito a perceber que a agência humanitária está apoiando seu inimigo. Desta forma, no Afeganistão, alguns observadores advertem que os talibãs estão atacando trabalhadores humanitários ‘por seu apoio percebido a agendas políticas estrangeiras’, o que supostamente os converte em alvos legítimos aos olhos dos insurgentes. Por outro lado, “ataques diretos” são intrínsecos à natureza da ação humanitária e é resultado da direta influência exercida pelos atores humanitários no conflito ou está ligada à identidade cultural ou étnica. Assim, quando civis estão sendo deliberadamente atacados, assistir a civis pode ser percebido como tomando partido; logo, as agências podem se tornar alvos também. O fornecimento de ajuda humanitária em si pode justificar o ataque, ‘na medida em que representa um obstáculo aos objetivos de grupos beligerantes tentando ganhar ou manter o controle da área local, ou minar a autoridade central’. Nesses casos, os princípios humanitários *per se* não podem proteger os trabalhadores humanitários, que se tornam mais úteis mortos do que vivos para aqueles que perseguem estratégias de desestabilização (FERREIRO, 2012, s/p).

As discussões acima, portanto, demonstram como o tema relativo às percepções das agências humanitárias pelos atores locais é delicado e contencioso. Assim, é difícil para os atores humanitários terem uma exata dimensão dessas percepções e gerirem a forma como são vistos pelos atores locais, haja vista que uma gama de fatores exerce influências sobre as percepções, conforme apresentado.

Assim, não é surpresa que estudo sobre o impacto das missões integradas sobre a percepção de atores humanitários não conseguiu achar exemplos diretos pelos quais as missões integradas impactam sobre as percepções dos atores humanitários (METCALFE, GIFFEN, ELHAWARY, 2011, p. 33). Não obstante, foram encontrados casos nos quais as missões colaboraram com aqueles atores para tentar mitigar os riscos de percepções negativas, por meio, por exemplo, de maior colaboração acerca da natureza e do momento de atividades relativas ao fornecimento de informações públicas, de modo a evitar tensões acerca do conteúdo e da prioridade destas, assegurando a complementariedade das mensagens (METCALFE, GIFFEN, ELHAWARY, 2011, p. 33). Nesse mesmo norte, oficiais de comunicações das missões no Afeganistão, na RDC e na República Centro Africana relataram ser prática padrão encaminhar jornalistas para a agência da ONU apropriada quando contatados a respeito de informações humanitárias e de desenvolvimento; e no Afeganistão,

oficiais de comunicação encorajaram atores humanitários a realizar mais trabalho de comunicação para direcionar mensagens destas para a população local, ao invés da abordagem tradicional de repassar informações para doadores e outros atores internacionais (METCALFE, GIFFEN, ELHAWARY, 2011, p. 33).

Por outro lado, o mesmo estudo acima não conseguiu demonstrar uma relação direta entre as missões integradas e impactos negativos na percepção dos atores humanitários. No entanto, permanece o entendimento geral de que uma associação muito próxima com a missão pode intensificar percepções negativas (METCALFE, GIFFEN, ELHAWARY, 2011, p. 33). Isto é reforçado pelo fato de que alguns atores nacionais, incluindo as comunidades locais e grupos armados não-estatais, conseguem entender a diferença entre agências humanitárias e os braços político e militar da missão, de modo que uma associação com estes atores pode ser problemática particularmente nos casos em que a missão está a realizar atos que se provem controversos para atores nacionais, dentre eles, emitir relatórios públicos sobre violações de direitos humanos, apoiar eleições ou processos de paz contestados ou envolver-se diretamente no conflito (METCALFE, GIFFEN, ELHAWARY, 2011, p. 33).

O ACNUR, por outro lado, alerta para a necessidade de monitorar as mídias locais e desenvolver estratégias de comunicação adaptadas para o contexto no qual se opera, destacando que a violência contra trabalhadores humanitários é normalmente acompanhada por incitações ou atitudes hostis por parte da mídia local (ACNUR, 2010a, p. 21).

Não obstante todas as discussões acima, Harmer destaca que não há nenhuma garantia – ou mesmo grande probabilidade – de que os princípios operacionais da neutralidade e independência irão tornar os atores humanitários mais seguros em contextos violentos, de modo que estes deveriam concentrar-se em não aumentar ainda mais a percepção de que estão associados a outros objetivos senão aqueles humanitários (HARMER, 2008, p. 534).

No mesmo sentido, o ACNUR destaca que é importante manter uma postura realista, tendo em vista que, mesmo habilidades excelentes de comunicação e conhecimentos extensivos a respeito da cultura dos países em que operam, não impediram que seus funcionários fossem atacados (ACNUR, 2010a, p. 21). Tais atributos não servem de proteção em contextos nos quais atores humanitários são atacados não pelo que são, mas por causa do sistema mais amplo que representam, neste caso, normalmente a ONU ou uma ordem política internacional que pode ser hostil a percepções e crenças locais (ACNUR, 2010a, p. 21).

2.3.5 Advocacia humanitária

Segundo destaca Ferris, atividades para proteger pessoas cobrem um amplo espectro, incluindo:

(...) assistência material e psicossocial para vítimas de abusos de direitos humanos; advocacia, campanhas de conscientização; fortalecimento da sociedade civil; busca por justiça; e o estabelecimento de mecanismos institucionais de prevenção e resposta (FERRIS, 2011, p. 17).

Advocacia, no sentido humanitário, pode ser entendida como os esforços amplos de promover o respeito pela lei e pelos princípios humanitários, com o objetivo de influenciar autoridades políticas relevantes, sejam governos ou outros atores não-estatais (RELIEFWEB, 2008, p. 11). Trata-se, como se pode deduzir, de uma atividade central para a ação humanitária, muito embora a diversidade de atores, mandatos e prioridades torne difícil a coordenação entre os atores humanitários nessa área, em razão da dificuldade de obter consenso a respeito de mensagens públicas, particularmente em assuntos sensíveis como proteção de civis e acesso humanitário (METCALFE, GIFFEN, ELHAWARY, 2011, p. 34).

As atividades de advocacia humanitária praticadas pelo ACNUR podem envolver quaisquer atividades dentro do amplo espectro da definição acima, voltadas para influenciar o comportamento de algum ator ou trazer atenção a algum tema. Por exemplo, a advocacia do ACNUR pode envolver representação diplomática, por meio do Alto Comissário ou de seus representantes; consultas com legisladores nacionais quando da redação de projetos relativos a refugiados; redação e publicação de relatórios (ACNUR, 2001, p. 13); advocacia e promoção do seu mandato e dos princípios de proteção internacional para garantir a aplicação desses princípios para proteção das pessoas de interesse; advocacia para a promoção de um espaço humanitário necessário para proteção e assistência a estas pessoas (ACNUR, 2007a, p. 28, 108).

Inclusive, em geral as atividades de advocacia, incluindo a emissão de declarações públicas, são bem reconhecidas como uma ferramenta essencial para a proteção e, em particular, para a responsabilidade do ACNUR em supervisionar o respeito aos tratados sobre refúgio (ACNUR, 2010c, p. 14). Ademais, Loescher destaca que programas voltados à advocacia que promovam a causa de pessoas de interesse e mobilizem o apoio público para este podem ter um impacto imediato nas populações deslocadas no mundo (LOESCHER, 2001, p. 372).

No entanto, tendo em vista que, por vezes, as atividades de advocacia humanitária busquem influenciar o comportamento de determinados atores e proteger populações fragilizadas, a atividade pode não ser bem aceita por determinados atores. Por vezes, Estados

Nacionais impuseram ou encorajaram restrições auto impostas na advocacia humanitária publicamente praticada por atores humanitários dentro e fora da ONU (METCALFE, GIFFEN, ELHAWARY, 2011, p. 34). Por exemplo, o ACNUR destaca que suas responsabilidades de advocacia em relação aos direitos humanos de deslocados internos, ou pessoas ameaçadas de deslocamento, foram por vezes vistas como políticas, razão pela qual atividades que envolvem proteção são, em geral, menos aceitas por governos do que programas puramente assistenciais (ACNUR, 2010a, p. 5, 7).

Destarte, quando se realiza advocacia humanitária, há que se considerar como ela pode impactar no espaço humanitário, tendo em mente o efeito negativo que a advocacia pode ter em relação a determinados atores. Nesse sentido, Feller destaca que há um difícil equilíbrio a ser mantido entre combater a impunidade, em relação a abusos praticados por atores locais, e preservar o espaço humanitário, posto que há tensões entre a necessidade de promover advocacia humanitária inerente ao mandato de proteção da agência e a necessidade de permanecer presente e assistir e proteger as populações de interesse (2009, p. 4).

De forma semelhante expõe o ACNUR, afirmando que o interesse e dever do ACNUR em combater a impunidade em razão do seu mandato de proteção pode ter sérios impactos para a continuidade de suas atividades, de modo que deve ser sopesado em face da potencial redução de espaço humanitário (ACNUR, 2010a, p. 22).

Feitas essas considerações e trazendo a análise para o impacto provocado pelas missões integradas, tem-se que, infelizmente, a disponibilidade de dados é bastante restrita, tendo em vista que poucos estudos se debruçaram sobre o tema diretamente. Existem, contudo, exemplos que demonstram como as missões integradas podem positivamente impactar a advocacia humanitária.

Em alguns contextos, o uso estratégico dos diferentes componentes da presença integrada da ONU contribuiu para fortalecer a advocacia humanitária, por exemplo, fazendo uso do peso político que a missão pode ter, em especial as funções de SRSG e DSRSG/HC/RC (METCALFE, GIFFEN, ELHAWARY, 2011, p. 34,34). No Afeganistão, a contribuição da missão foi importante pelos recursos técnicos e analíticos que ela possui e pelos canais que ela abriu para a advocacia humanitária junto ao governo, à missão da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) presente no país e a outros atores nacionais e internacionais (METCALFE, GIFFEN, ELHAWARY, 2011, p. 35).

Ademais, as missões integradas também possibilitaram maiores oportunidades para advocacia humanitária dentro das próprias missões. Na RDC, atores humanitários acreditam que, com a ajuda do componente de Assuntos Cíveis da missão no país, conseguiram

influenciar a maneira como esta priorizava as capacidades políticas e militares para a proteção de civis no país (METCALFE, GIFFEN, ELHAWARY, 2011, p. 35).

Glad destaca, igualmente, que algumas ONGs no Afeganistão e no Congo declararam que apoiariam ações mais assertivas por parte do coordenador humanitário para facilitar o acesso humanitário no país e resolver questões burocráticas que vinham dificultando as suas atividades (2012, p. 9).

Por outro lado, em alguns casos, algumas pessoas em posição de liderança dentro das missões tentaram restringir atores humanitários de falar publicamente em assuntos considerados delicados, como, por exemplo, abusos de direitos humanos praticados por forças de segurança apoiadas pela missão, como, por exemplo, na Somália, o que levou os atores humanitários a contornar o bloqueio do SRSG por meio do Coordenador de Ajuda Emergencial da ONU, a quem o HC – que não está integrado à missão da Somália - reporta (METCALFE, GIFFEN, ELHAWARY, 2011, p. 36).

No mesmo sentido, a missão na RDC foi por vezes relutante em apoiar a advocacia humanitária a respeito do impacto em civis das ações perpetradas por um dos atores armados não-estatais operando no país, o que, acredita-se, minou a capacidade dos atores humanitários de influenciarem o governo e as forças armadas congolenses a intervirem para protegerem civis (METCALFE, GIFFEN, ELHAWARY, 2011, p. 36).

Ante o exposto, a existência de exemplos positivos e negativos em um mesmo contexto, entremostra a razão pela qual Metcalfe, Giffen e Elhawary concluíram ser importante a presença de líderes na missão com experiência humanitária, posto que a maior parte dos exemplos positivos foram atribuídos a maior sensibilidade dos então SRSGs e DSRSGs às questões humanitárias (METCALFE, GIFFEN, ELHAWARY, 2011, p. 35).

O ACNUR entende que, em certos contextos, é interessante ter um coordenador humanitário localizado dentro da missão para agir como um advogado dos interesses humanitários e garantir que estes não saiam totalmente da agenda (ACNUR, 2010a, p. 15). No entanto, a agência entende que deve manter a independência no que concerne à elaboração de relatórios e à advocacia humanitária em relação às populações de interesse (ACNUR, 2009, p. 21).

A discussão acima transparece que as missões integradas não necessariamente impactam negativamente no espaço humanitário. Percebe-se que não é possível categoricamente caracterizar as políticas de integração como ameaça a este espaço. Como qualquer ferramenta, a forma como são utilizadas tende a definir se elas trarão benefícios para o trabalho dos atores envolvidos. Ademais, infere-se que a integração fornece um

instrumental variado, e a interação entre os atores na implementação da política tem profunda implicação nos impactos que ela terá. Há, não obstante, a necessidade de se manter atento para os prováveis efeitos negativos, tendo em vista a proximidade da relação com o lado político e militar a ONU e a magnitude dos efeitos deletérios que podem advir tanto para trabalhadores humanitários, como para os beneficiários de suas ações.

Com essas discussões em mente, no próximo capítulo procurar-se-á investigar como a integração na Libéria impactou o espaço humanitário, de modo a tentar avaliar como a política afetou o trabalho do ACNUR. Pretende-se, assim, usar o caso da Libéria para avaliar a capacidade da política de integração em contribuir para a abertura do espaço humanitário e, consequentemente, para o mandato do Alto Comissariado.

3 O CASO DA LIBÉRIA: UMA ANÁLISE DO IMPACTO DAS MISSÕES INTEGRADAS NO ESPAÇO HUMANITÁRIO E SUAS CONSEQUÊNCIAS PARA O ACNUR.

No presente capítulo, analisar-se-á o impacto da Missão das Nações Unidas na Libéria (UNMIL) – uma missão integrada desde sua gênese – no espaço humanitário, avaliando se a política de integração positiva ou negativamente o espaço humanitário para o ACNUR.

Para tal fim e com o intuito de orientar a análise, utilizar-se-á modelo semelhante ao utilizado no capítulo anterior. Nesse sentido, tomar-se-ão como base as cinco áreas de onde se originariam as ameaças ao espaço decorrentes da política de integração, quais sejam: a segurança dos atores humanitários; o acesso humanitário; interação com atores armados não-estatais; as percepções dos atores humanitários; e a advocacia humanitária.

No entanto, é mister compreender, primeiro, os antecedentes históricos que levaram à criação da UNMIL e que tão profundamente marcaram e definiram as operações, tanto do ACNUR, quanto da própria operação de paz. Destarte, expor-se-á, de início, um breve relato do conflito liberiano e do contexto situacional do país, narrando os fatos que conduziram à Resolução do CSNU 1509, de 2003, a qual criou a Missão das Nações Unidas na Libéria.

Em sequência, analisa-se a própria UNMIL, seu mandato e as estruturas de coordenação criadas com o intuito de ampliar o impacto do sistema ONU com o fim de consolidar a paz, em conformidade com o espírito da integração. Acredita-se que, assim, será possível entender as estruturas sob as quais o ACNUR e a UNMIL interagiram.

Após, far-se-á uma breve exposição da presença do ACNUR no país, apresentando um histórico do seu envolvimento e as principais atividades à cargo da agência após o acordo de paz que resultou na criação da UNMIL.

Por fim, analisar-se-ão os impactos da integração no espaço humanitário. Busca-se, deste modo, identificar se a integração expandiu ou restringiu o espaço humanitário na Libéria, com o intuito de avaliar se a integração representa um modelo eficaz para facilitação das operações do Alto Comissariado.

3.1 O CONTEXTO LIBERIANO

Mapa 1: Libéria



Fonte: Departamento de Apoio de Campo, Seção de Cartografia. 2014.

A Libéria, país formado por escravos estadunidenses libertos, é a República mais antiga da África e tem em sua história recente um passado conturbado por ressentimentos socioeconômicos e tensões étnico-políticas que conduziram a uma longa guerra civil (FIAWOSIME, 2005, p. 165; HULL, 2008, p. 18).

Criada em 1847, a Libéria teve uma existência relativamente calma até os anos 1970, muito embora fosse liderada desde a sua fundação por uma elite liberiana-estadunidense que instituiu um regime semelhante a um colonialismo doméstico, marginalizando as várias outras etnias nativas do país (FRERKS et al, 2006, p. 72). Governando por meio de um sistema de partido único durante todo o período acima, a elite américo-liberiana representa apenas 5% do total da população, enquanto os 95% restantes são formados por diversos grupos étnicos nativos da região (MCLENNAN, 2009, p. 31).

Em 1980, as contradições e tensões do país entraram em ebulição. A insatisfação estourou em uma revolta popular, a qual, eventualmente, foi aproveitada pelo Sargento

Samuel K. Doe para dar um golpe de Estado que o levaria ao poder (HULL, 2008, pág. 19) e que resultou na morte do então presidente Willian Tolbert, além da fuga da maior parte da elite letrada do país (ZEEBROEK, 2006, p. 17). Doe governou de modo ditatorial e opressivo, retomando as práticas do antigo governo e favorecendo seu grupo étnico – khran – com posições de destaque, o que aumentou as tensões internas (HULL, 2008, pág. 19; MCLENNAN, 2009, p. 32).

Em 1989 a Frente Patriótica de Libertação Nacional (NPLF), liderada por Charles Taylor, iniciou um movimento de contestação ao regime a partir da Costa do Marfim que eventualmente conduziu o país à guerra civil (ZEEBROEK, 2008, p. 17), a qual, de forma intermitente, se prorrogaria pelos próximos 14 anos (HULL, 2008, p. 19, 20; OLSON, GREGORIAN, 2007, p. 29).

Em 1990, a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (ECOWAS) interviu na Libéria com uma operação de manutenção da paz (MCLENNAN, 2009, p. 32). No entanto, a missão logo foi tragada pelo conflito, sofrendo um pesado número de baixas (MCLENNAN, 2009, p. 33).

Após vários acordos frustrados de cessar-fogo, Charles Taylor chegaria ao poder por meio de eleições realizadas em 1997, supervisionadas pela ECOWAS (HULL, 2008, p. 20; ZEEBROEK, 2006, p. 17). No entanto, devido à opressão mantida pelo governo Taylor, a violência logo reiniciaria, mergulhando o país mais uma vez em um conflito sangrento que ceifaria a vida de mais de 200 mil liberianos e deslocaria aproximadamente a metade da população do país (HULL, 2008, p. 20).

A situação começaria a mudar, no entanto, a partir de junho de 2003, quando o Tribunal Especial da ONU para a Serra Leoa indiciou Charles Taylor em 17 acusações de crimes de guerra cometidos em apoio a rebeldes em Serra Leoa (ZEEBROEK, 2006, p. 17). Paralelamente, sob enorme pressão internacional durante as negociações de paz realizadas em Acra, Gana, Charles Taylor concordou em deixar o poder e exilar-se na Nigéria, o que abriu espaço para um acordo de cessar fogo que permitiu à ECOWAS despachar soldados para pacificar o país (ZEEBROEK, 2006, p. 17; HULL, 2008, p. 20). Em decorrência das negociações, assinou-se em agosto um acordo de paz que levaria a formação do Governo de Transição Nacional da Libéria e que previa o envio, pela ONU, de uma operação de paz no país mandatada sob o Capítulo VII da Carta da ONU (HULL, 2008, p. 20).

Finalmente, por meio da Resolução 1509/2003, o Conselho de Segurança das Nações Unidas determinou a criação da Missão das Nações Unidas na Libéria (UNMIL) e

autorizou o envio de 15 mil militares, até 1115 policiais da ONU, além do pessoal civil que viria a compor a missão (HULL, 2008, pág. 20; CSNU, 2003a, pág. 3).

No entanto, a missão foi despachada para um país em ruínas. Em 2004, o Produto Interno Bruto (PIB) do país era 50% inferior ao nível pré-conflito; o PIB per capita caíra de US\$ 1.269 para US\$ 163; e 85% da população da força de trabalho estava desempregada e os níveis de pobreza alarmantes (OLSON, GREGORIAN, 2007, pág. 30; SCHAEF, 2004, pág. 2). Ademais, o Estado perdera grande parte de sua capacidade institucional e era marcado por uma crise de governança, pela corrupção, pela ausência de instituições de um Estado de Direito, por abusos endêmicos dos direitos humanos, pela falta de mão de obra qualificada e pela falta de serviços sociais essenciais (SCHAEF, 2004, p. 2, 3; OLSON, GREGORIAN, 2007, p. 30).

Eventualmente, contudo, o governo transicional e a presença da UNMIL e de outros atores humanitários nacionais e internacionais trouxeram uma relativa estabilidade ao país, possibilitando a realização de eleições em 2005 (FRERKS et al, 2006, p. 73; OLSON, GREGORIAN, 2007, p. 30). A Presidente Ellen Johnson Sirleaf foi eleita e assumiu a tarefa de reconstruir o país, trabalhando conjuntamente com a UNMIL, as agências da ONU e os demais atores humanitários e de desenvolvimento presentes no país (FRERKS et al, 2006, p. 73; MCCANDLESS, 2008, p. 1).

Desde então, a Libéria fez avanços consideráveis em várias áreas. Mais de dois mil quilômetros de estradas foram construídos, facilitando o acesso a áreas remotas do país; os portos do país estão sendo renovados; a expectativa de vida aumentou de 42 anos em 2006, para 55,5 anos em 2011; mais de 71% da população tem acesso a uma instalação de saúde localizada a até 5 km de distância de suas comunidades; o acesso à justiça melhorou e aumentou o número de profissionais do direito qualificados, o que, embora os dados colhidos não expliquem de forma detalhada, seria possível associar ao retorno de pessoas capacitadas ao país e aos programas de construção da capacidade estatal promovidos pela ONU e outros atores conforme previsto nos planos estratégicos abaixo apontados (NAÇÕES UNIDAS NA LIBÉRIA, 2013a, p. 17-20, 32-40).

Ademais, nos últimos anos a Libéria vinha experimentando grande crescimento econômico, tendo crescido 7,9 % em 2011, 8,3 % em 2012 e 8,7 % em 2013 (AFRICAN ECONOMIC OUTLOOK, 2015). Contudo, o surto de Ebola em 2014 causou um grande impacto no crescimento econômico do país, que teve uma estimativa de crescimento de apenas 1,8% em 2014 (HETTINGER, 2015, p. 2).

Apesar dos progressos acima, a Libéria ainda tem muito a percorrer, em todas as áreas. A segurança alimentar ainda é preocupante; níveis altos de desemprego persistem (18,8% homens, 34,2% mulheres); os níveis educacionais são baixos e o analfabetismo afeta 56% da população; o acesso à propriedade, um dos fatores relacionados ao conflito, é baixo e apenas 20% das propriedades possuem um título de propriedade legalmente constituído a elas atrelado (NAÇÕES UNIDAS NA LIBÉRIA, 2013a, p. 17, 18, 19).

Atualmente, o governo da Libéria opera sob um plano geral de longo prazo chamado Agenda para a Transformação 2013-2017, que destaca os objetivos que o país espera atingir nos próximos cinco anos e estabelece as fundações para um desenvolvimento de longo prazo (NAÇÕES UNIDAS NA LIBÉRIA, 2013a, p. 21).

Ao longo desse caminho de melhoras, o sistema ONU acredita que tem uma grande contribuição a dar, contribuição esta que se encontra detalhada no Quadro de Assistência para o Desenvolvimento das Nações Unidas 2013-2017 (UNDAF) e no Plano Orçado de Ação. Estes compõem o quadro pelo qual o sistema ONU articula como contribuirá para o país no próximo quinquênio e, mais especificamente, descrevem a resposta coletiva da ONU para as prioridades de desenvolvimento da Libéria e operacionalizam como se dará na prática a coordenação e cooperação entre as entidades da ONU (NAÇÕES UNIDAS NA LIBÉRIA, 2013a, p. 11, 14). Nesse sentido, os planos da ONU estão intrinsecamente articulados com a Agenda para a Transformação do governo Liberiano (NAÇÕES UNIDAS NA LIBÉRIA, 2013a, p. 11, 25).

3.2 O MANDATO DA UNMIL E SUA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL

Exposto o contexto no qual a UNMIL e o ACNUR se inseriram na Libéria, é importante entender o mandato da Missão das Nações Unidas na Libéria e as estruturas criadas pela missão para perseguir a política de integração. Nesse sentido, expor-se-á, adiante, as responsabilidades da missão e sua organização funcional, de modo a entender o que a torna uma missão integrada.

A missão é fruto direto do Acordo de Accra, tendo chegado ao país depois de sua assinatura. Foi criada com um amplo mandato a ela fornecido pelo Conselho de Segurança. A Resolução 1509/2003, além de criar a missão com base no Capítulo VII da Carta da ONU, atribuiu a UNMIL responsabilidades diversas, dentre elas: supervisionar o acordo de paz; implementar e monitorar, em cooperação com várias entidades, um programa de Desmobilização, Desarmamento, Reabilitação e Reintegração (DDRR) de ex-combatentes;

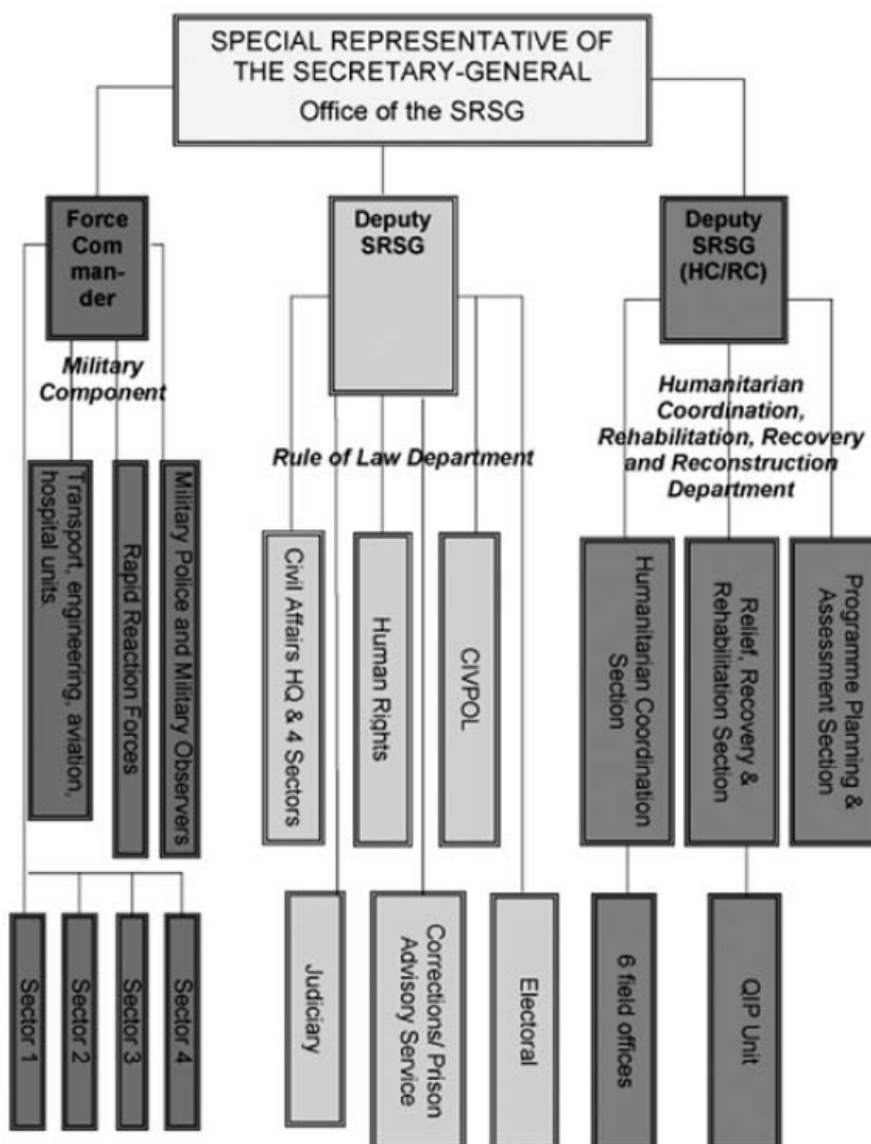
prover segurança ao pessoal e aos bens da ONU; proteger civis sob ameaça de violência física; apoiar a reforma do Setor de Segurança do Estado da Libéria; facilitar o fornecimento de ajuda humanitária; contribuir para a proteção e o monitoramento dos Direitos Humanos; apoiar a total implementação do Acordo de Paz; e assistir o governo transicional a restabelecer a autoridade do estado e a preparar eleições gerais (CSNU, 2003a, pág. 3, 4; HULL, 2008, pág. 20, 21).

Ademais, o Conselho de Segurança determinou à UNMIL que, dentro de suas capacidades, apoiasse o retorno voluntário de refugiados e deslocados internos (CSNU, 2003a, p. 5), o que, considerando o mandato do ACNUR, implicaria num relacionamento próximo entre ambos.

Refletindo esse mandato, tem-se que a ONU na Libéria opera, desde o início da UNMIL e até os dias atuais, dentro de um contexto de missão integrada, onde o Líder da Missão, o SRSG, é o oficial mais graduado e também o coordenador das Nações Unidas na Libéria (NAÇÕES UNIDAS NA LIBÉRIA, 2013a, p. 22). Há ainda um DSRSG que acumula as funções de Coordenador Residente e de Coordenador Humanitário (NAÇÕES UNIDAS NA LIBÉRIA, 2013a, p. 22).

A Missão da ONU na Libéria compõe-se basicamente de cinco pilares: o componente militar, comandado pelo Comandante da Força; o Departamento do Estado de Direito, chefiado pelo DSRSG para Estado de Direito; Unidade de Polícia Civil, comandada pelo Comissário de Polícia; o Departamento Administrativo, chefiado pelo Diretor de Administração; o Departamento para Consolidação da Governança Democrática - anteriormente chamado de Departamento para Coordenação Humanitária e para Reabilitação, Recuperação e Reconstrução -, chefiado pelo DSRSG/RC/HC (HULL, 2008, p. 23). Como se observa, com exceção dos dois DSRSGs, trata-se de uma organização tradicional nas operações de paz multidimensionais, conforme visto no primeiro capítulo. Abaixo é possível observar um organograma da missão conforme inicialmente organizada:

Figura 6: Organograma da Missão das Nações Unidas na Libéria.



Fonte: FRERKS et al, 2006, p. 76

O DSRSG para Estado de Direito incluía, inicialmente, os departamentos de Assuntos Cíveis, Direitos Humanos, Divisão Eleitoral, Divisão Judiciária e Serviços Correcional (HULL, 2008, p. 24). Além disso, este componente estava responsável por, dentre outras atividades, promover a retomada do serviço público liberiano, a cargo dos Assuntos Cíveis; organizar as eleições no país, a cargo da Divisão Eleitoral; promover os direitos humanos, a cargo da seção de Proteção aos Direitos Humanos; restaurar o Poder Judiciário, a cargo da Divisão Judiciária; reabilitar o sistema prisional, a cargo do Serviço de Assessoria Prisional/Correcional (HULL, 2008, p. 24).

Atualmente, o componente liderado pelo DSRSG para o Estado de Direito foi reestruturado para se adequar às necessidades atuais da missão e ao contexto do país, sendo

composto por quatro divisões: Divisão de Suporte ao Sistema Judiciário e ao Sistema Legal; Unidade de Assessoria Correcional; Seção de Proteção e Direitos Humanos; e a Polícia da ONU (UNMIL, 2015a). São atribuições deste componente, dentre outras: auxiliar na consolidação das instituições governamentais e judiciárias com o fim de garantir o primado do direito; estabelecer e reforçar o sistema prisional liberiano; promover e proteger os direitos humanos na Libéria em parceria com vários atores internacionais, nacionais e governamentais; auxiliar na reestruturação e no treinamento da força policial liberiana (UNMIL, 2015a).

Por sua vez, o Departamento para Coordenação Humanitária e para a Reabilitação, Recuperação e Reconstrução, como era chamado no princípio da UNMIL, é responsável por organizar e coordenar as atividades humanitárias e de desenvolvimento (HULL, 2008, p. 24). Este departamento, chefiado pelo DSRSG/HC/RC, consubstanciou a máxima expressão da integração física entre as entidades que compõem o sistema ONU, conforme analisado no primeiro capítulo. Ademais, além da coordenação entre as várias entidades do sistema ONU e a missão, tendo em mente as responsabilidades inerentes à função do HC e RC já analisadas, esse departamento é responsável também por coordenar as atividades de entidades humanitárias não pertencentes a ONU, facilitando a interação entre estas entidades e aquelas do Sistema ONU, bem como entre ambas e o Governo da Libéria (FRERKS, 2006, p. 80).

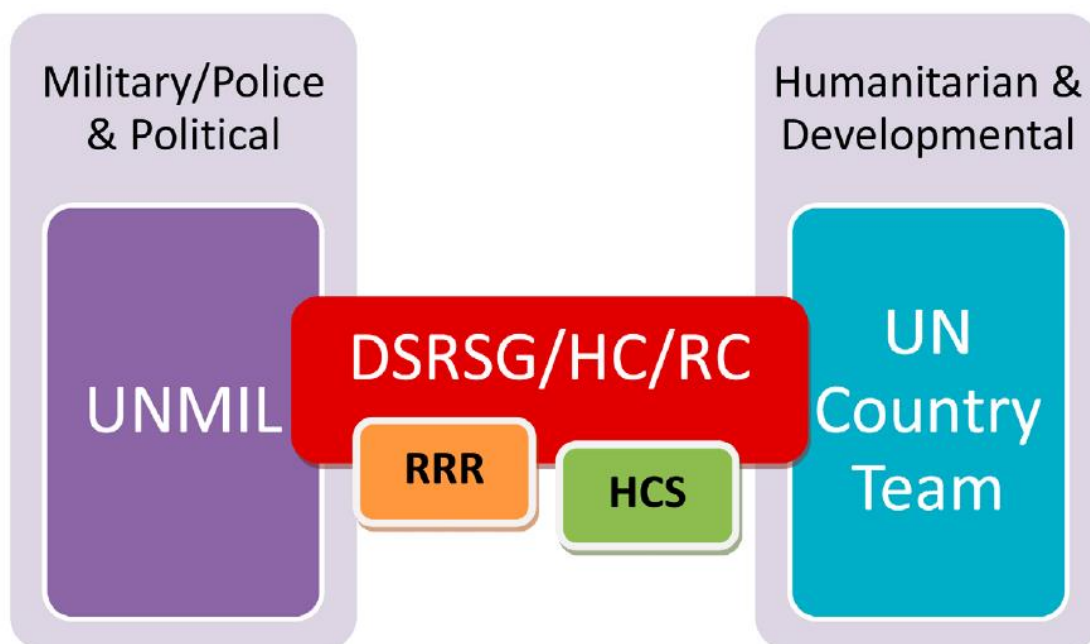
Inicialmente, esse departamento compunha-se por três seções: Assistência, Recuperação e Reabilitação (ARR); Coordenação Humanitária; e Planejamento e Avaliação de Programas (HULL, 2008, pág. 24). A seção de Assistência, Recuperação e Reabilitação, com foco nas atividades necessárias para assistência e para a reabilitação, realizava poucas atividades por conta própria, atuando em grande medida na avaliação, no monitoramento e na coordenação de atividades para a assistência humanitária e para desenvolvimento realizadas por outros atores (FRERKS *et al*, 2006, p. 79). No início da missão, logo após a assinatura do acordo de paz esta seção concentrava-se especialmente na facilitação da assistência humanitária, por exemplo, por meio da distribuição de alimentos e suprimentos médicos (HULL, 2008, p. 29). À medida que o país entrou na fase de consolidação da paz após a realização das eleições presidenciais que restauraram a normalidade democrática (CSNU, 2006, p. 10, 11), essa seção passou a concentrar-se mais nas atividades relacionadas à recuperação e reabilitação (HULL, 2008, p. 29), isto é, atividades com propósito de recuperar o país.

A seção de Coordenação Humanitária, por outro lado, de início não estava inserida na missão e as atividades humanitárias eram coordenadas por uma representação do Escritório das Nações Unidas para a Coordenação dos Assuntos Humanitários (OCHA) no país (FRERKS *et al*, 2006, pág. 80). No entanto, pouco tempo após o início da missão, as atividades do OCHA foram absorvidas e incorporadas à missão, sendo atribuídas à seção de Coordenação Humanitária (FRERKS *et al*, 2006, p. 80). A justificativa oficial para a mudança foi o intuito de fortalecer a coordenação humanitária; no entanto, há relatos de que a razão real deveu-se ao baixo desempenho por parte do OCHA e a dificuldade de relacionamento entre o OCHA e a missão (FRERKS *et al*, 2006, p. 80).

Esta integração do OCHA à missão, e o modelo de integração estrutural que se seguiu, foi acompanhada de certo desconforto pela comunidade humanitária e em especial pelas Organizações Não-Governamentais (ONGs), que temiam a perda da independência e neutralidade fundamentais para o trabalho humanitário (FRERKS *et al*, 2006, p. 80; ZEEBROEK, 2006, p. 22). Há indícios que esse desconforto prejudicou o relacionamento entre algumas ONGs e o Sistema ONU, o que será melhor analisado mais à frente.

Atualmente, o componente sob a chefia do DSRSG/HC/RC foi reestruturado e renomeado para Consolidação da Governança Democrática (UNMIL, 2015b). É composto pelas divisões: Seção de Governança; Seção de Reconciliação e Consolidação da Paz; Escritório do Conselheiro de Gênero; o Escritório de Coordenação e Apoio Humanitário; a Unidade de HIV/AIDS; e a Unidade de Projetos de Impacto Rápido (UNMIL, 2015b). Abaixo podemos observar como o DSRSG/HC/RC e as seções sob seu comando se relacionam com o a missão, servindo de ponte entre o UNCT e à missão:

Figura 7: Posição do DSRSG/HC/RC como ponto de ligação entre o UNCT e à UNMIL.



Fonte: HULL, 2008, p. 29.

As reestruturações na organização das divisões a cargo dos DSRSGs ocorreram para adaptar a missão às mudanças no contexto do país. Com a posse do governo democraticamente eleito em 2006, a Libéria deixou o período de transição pós-conflito e entrou na fase de consolidação da paz, de modo que, progressivamente, a missão foi incluindo aspectos relacionados e necessários à construção de uma paz duradoura (MCCANDLESS, 2008, p. 4). Tendo em vista a melhora da situação do país, o Conselho de Segurança continua com a progressiva diminuição no tamanho da missão, à medida que o Governo da Libéria se fortalece e assume maiores responsabilidades pela segurança e pela governança do país, preparando, assim, para a eventual extinção das responsabilidades de segurança da UNMIL (CSNU, 2014, p. 3,4).

Ademais, a mais recente reformulação no mandato da UNMIL, manteve a atenção na proteção de civis; no suporte à assistência humanitária; na reforma das instituições judiciárias e de segurança; no suporte à nova rodada eleitoral; promoção e proteção dos direitos humanos; proteção do pessoal e dos bens da ONU (CSNU, 2014, p. 5,6). Ainda que as grandes áreas sejam basicamente as mesmas que àquelas constantes na Resolução que criou a UNMIL, o foco de atividades foi adaptado, como se observa da leitura da Resolução 2190/2014, a mais recente a reformar o mandato da missão.

Destarte, à UNMIL foi atribuído um vasto mandato e o próprio Conselho de Segurança faz menção à necessidade da missão cooperar com as entidades apropriadas para o

efetivo cumprimento das responsabilidades a ela atribuídas (CSNU, 2003a, p. 3, 4). A operação abrange todo o amplo espectro de tarefas relacionadas ao suporte à paz, incluindo atividades militares, de desenvolvimento e humanitárias (HULL, 2008, p. 22). Devido à complexidade da tarefa, a ONU entende que a coordenação é necessária para atingir os objetivos esperados (HULL, 2008, p. 22).

Para viabilizar e facilitar essa coordenação, existem várias estruturas que interligam e aproximam o UNCT e a UNMIL. Algumas dessas estruturas são internas à missão, embora busquem prover informações e serviços para todo o sistema ONU na Libéria; outras estão além da missão e do UNCT, servindo de ponte entre ambas as Organizações. A seguir serão analisadas essas estruturas e os propósitos a que servem.

3.3 ESTRUTURAS DE COORDENAÇÃO

A Libéria foi a primeira operação de paz da ONU a estabelecer um Centro de Análise Conjunto da Missão (JMAC). Como visto no primeiro capítulo, os Centros de Análise Conjunto da Missão foram criados com o objetivo de serem ferramentas para a coleta, análise e disseminação de informações para prover os atores da ONU com um maior entendimento do desenvolvimento do teatro de operações (ERIKSEN, 2007, p. 39). O JMAC na Libéria produz relatórios diários e semanais, incluindo análise sobre a informação colhida ao longo da semana (HULL, 2008, p. 44). No entanto, seguindo o que aconteceu em outros lugares, na Libéria o JMAC não conseguiu atingir plenamente os fins desejados de ser uma ferramenta integrada, permanecendo usado basicamente pelo componente militar e servindo para orientar o processo de tomada de decisão por parte da Equipe Gerenciamento Sênior (SMT) (HULL, 2008, p. 44), o qual consiste nos líderes de cada componente da missão (ERIKSEN, 2007, p. 38).

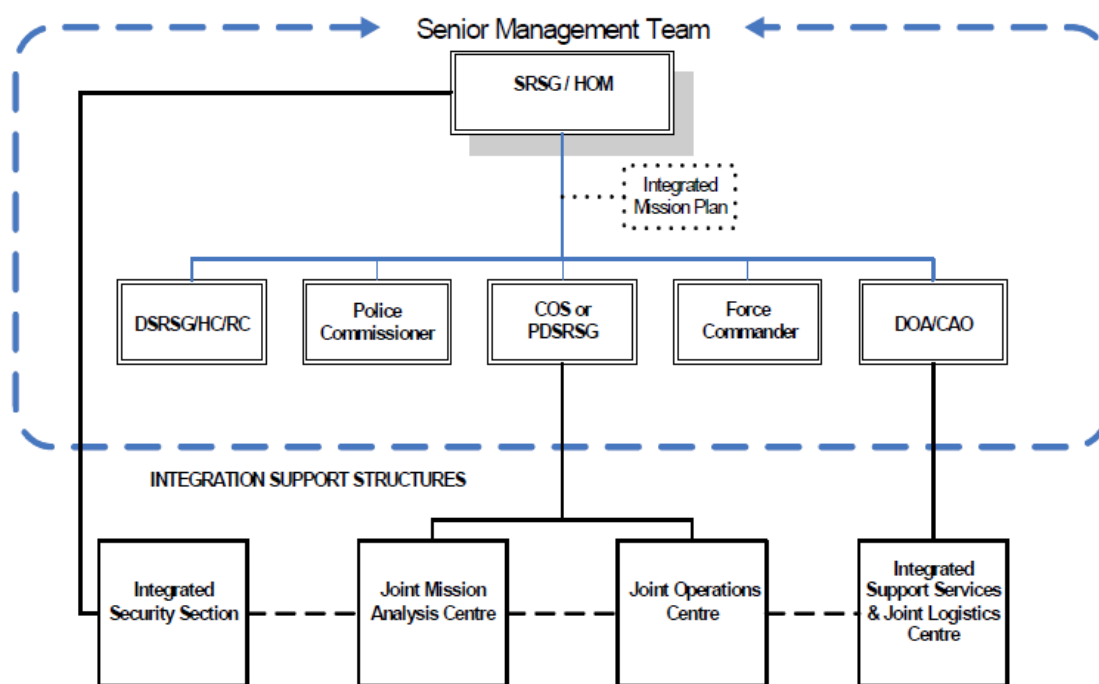
Existe também na UNMIL o Centro Conjunto de Operações (JOC), outra estrutura que também busca a partilha entre civis e militares de informações operacionais de todo o teatro de operações da missão (ONU, 2008b, p. 70; HULL, 2008, p. 42). De acordo com o DPKO, o propósito do JOC é atuar como uma unidade que recolhe os relatórios situacionais e as informações operacionais de todas as fontes da missão para fornecer para esta uma percepção real e ampla do contexto situacional atual (DPKO, 2008, p. 70). A JOC também atua como um centro de coordenação em caso de crises (DPKO, 2008, p. 70).

Além do JMAC e do JOC, a UNMIL também possui um Centro Conjunto de Operações de Logística (JLOC), que atua como ponto focal para coordenação de atividades de

logística (ERIKSEN, 2007, p. 40). Reúne oficiais de logística de todos os componentes da missão, bem como do UNCT e ONGs existentes no país, com o intuito de partilhar informações, realizar planejamento conjunto de operações, facilitando a cooperação com relação à partilha de recursos logísticos (ERIKSEN, 2007, p. 40; HULL, 2008, p. 46). Ademais, o JLOC controla e coordena o destacamento de contingentes militares, bem como o fornecimento de apoio logístico para todos os componentes da missão, o UNCT e ONGs (HULL, 2008, p. 46; ONU, 2008b, p. 77).

A figura abaixo procura ilustrar as estrutura em nível de Quartel-General da missão e como as funções acima estão organizadas:

Figura 8: Organograma do Quartel-General da Missão e estruturas de coordenação.



Fonte: ERIKSEN, 2007, p. 37.

Paralelamente as estruturas estritamente inerentes à missão, existem várias estruturas de coordenação que conectam a UNMIL ao UNCT. No nível hierarquicamente superior da presença geral da ONU no país há o Grupo de Políticas Estratégicas (GPE), que atua como o principal fórum de discussão de importantes questões estratégicas e de política interna, sendo presidido pelo SRSG e incluindo representantes de todas as seções da UNMIL e do UNCT (NAÇÕES UNIDAS NA LIBÉRIA, 2013a, p. 22).

Nesse norte, como já mencionado no primeiro capítulo, um componente-chave da presença da ONU em um país é a Equipe de País da ONU (UNCT, na sigla em inglês). Na Libéria o UNCT possui representação expandida e inclui, nos dias atuais, além dos representantes das Agências, Fundos e Programas da ONU no país, representantes do Banco Mundial, do Fundo Monetário Internacional e de algumas seções das UNMIL, sendo presidido pelo DSRSG/RC/HC (NAÇÕES UNIDAS NA LIBÉRIA, 2013a, p. 22).

Há ainda a Equipe Inter-Agência de Planejamento, responsável por prover apoio técnico, liderança estratégica, gestão e supervisão dos processos relativos ao Quadro de Assistência para o Desenvolvimento das Nações Unidas (UNDAF) (NAÇÕES UNIDAS NA LIBÉRIA, 2015), sendo composta por altos funcionários do UNCT e da UNMIL (NAÇÕES UNIDAS NA LIBÉRIA, 2013a, p. 22).

Sem incluir representantes da missão diretamente, há também a Equipe de Gestão de Operações, que procurar prover apoio operacional aos membros do UNCT, além de assessorar na harmonização de práticas financeiras e de serviços partilhados pelo Sistema ONU (NAÇÕES UNIDAS NA LIBÉRIA, 2013a, p. 22).

Por fim, outro mecanismo criado na Libéria para promover a coordenação e a integração entre os vários atores da ONU foram as Equipes de Assistência dos Condados¹³ (CST), criadas em cada um dos 15 condados da Libéria (OLSON, GREGORIAN, 2007, p. 39). Foram estabelecidas com o propósito de juntar os esforços da ONU no nível dos condados com o intuito de construir a capacidade administrativa local (MCCANDLESS, 2008, p. 7). O objetivo maior é consolidar a autoridade governamental fora da capital, apoiando os governos locais e garantindo uma abordagem coordenada para enfrentar os desafios particulares da área, além de auxiliar no planejamento das estratégias estaduais de recuperação e desenvolvimento (OLSON, GREGORIAN, 2007, p. 39).

Os CSTs são formados por representantes da UNMIL, do UNCT, do Ministério de Assuntos Internos, administrações dos condados, outros membros do governo e ONGs (OLSON, GREGORIAN, 2007, p. 39), e coordenados por um facilitador oriundo de alguma das entidades da ONU presentes na região (HULL, 2008, P. 48). Os CSTs realizam Reuniões de Avaliação e Ação dos Condados, envolvendo os atores da ONU, ONGs e autoridades locais, discutindo temas presentes nos planejamentos estratégicos da ONU e do Governo da Libéria (HULL, 2008, p. 48).

¹³ A Libéria é administrativamente organizada em 15 Condados: Bomi, Bong, Gbarpolu, Grand Bassa, Grand Cape Mount, Grand Gedeh, Grand Kru, Lofa, Margibi, Maryland, Montserrado, Nimba, River Cess, River Gee, Sinoe (CIA, 2015, The World Factbook - <https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/geos/li.html>).

Esses mecanismos são auxiliados no nível do QG da Missão em Monróvia por um Comitê Conjunto Impulsionador, formado pelo Governo da Libéria, o DSRSG/HC/RC, um time técnico com representação do Programa para o Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD), UNMIL e o escritório do Coordenador Residente (MCCANDLESS, 2008, p. 7).

Ainda que o mecanismo representado pelos CSTs não esteja previsto abertamente nas normas e diretrizes acerca da integração (HULL, 2008, p. 47), a nova política de integração – chamada de Avaliação e Planejamento Integrado (IAP) – prevê que as presenças de campo da ONU devem ter estruturas de coordenação que juntem a missão e o UNCT para prover direção estratégica, supervisionar o planejamento, partilhar informações e análise, prover coordenação e monitoramento aos esforços de consolidação da paz da ONU (ONU, 2013b, p. 56). Embora se refira às estruturas no nível do QG da Missão, a política continua para expor que em atenção ao princípio de que a “forma deve seguir a função”, a configuração das estruturas de coordenação deve variar de país para país, de acordo com o tamanho e às necessidades das operações da ONU na região (ONU, 2013b, p. 56). Desta forma, os CSTs podem ser entendidos como uma resposta criativa fortemente comprometida com a integração da missão (HULL, 2008, p. 49). Entende-se que esses mecanismos estão promovendo a integração dentro da ONU e com o governo, tendo em vista que desenvolveram estruturas para harmonizar as Nações Unidas e outros atores internacionais no apoio às prioridades governamentais (MCCANDLESS, 2008, p. 7).

Em geral, análises concordam que os CSTs promoveram um aumento da autoridade civil fora da capital e o envolvimento local no processo de planejamento, promovendo maior relacionamento entre o governo central e os governos locais (HULL, 2008, p. 49). Os mecanismos serviram ainda, segundo algumas visões, para melhorar a coordenação em torno da partilha de informações, da avaliação, da construção da capacidade e das instituições do governo local e da coordenação do planejamento para o desenvolvimento no nível local, esforços estes que ajudam na construção do Estado e servem aos objetivos de sustentar a paz (MCCANDLESS, 2008, p. 8).

3.4 OS PLANOS ESTRATÉGICOS DE COORDENAÇÃO NA LIBÉRIA

Segundo decisão do Secretário Geral das Nações Unidas, o principal propósito da integração seria maximizar o impacto individual e coletivo da resposta da ONU, concentrando nas atividades necessárias para a consolidação da paz (ONU, 2008a, p. 1). Para este fim, o SGNU afirma ser necessária uma parceria estratégica entre a missão e a Equipe de País da

ONU, a qual assegure que todos os componentes da missão e do UNCT atuem de modo coerente e de apoio mútuo, em íntima colaboração com outros atores (ONU, 2008a, p. 1). Para assegurar essa parceria estratégica, o Secretário Geral recomenda que todas as presenças integradas da ONU tenham uma capacidade analítica e de planejamento compartilhada, bem como um plano-quadro estratégico que seja baseado em todos os demais instrumentos de planejamento da ONU (ONU, 2008a, p. 1).

Nesse norte, a atuação integrada do Sistema ONU na Libéria tem buscado desenvolver planos estratégicos, os quais tiveram por objetivo nortear a atuação da organização no país e trazer coerência e coordenação aos seus esforços, segundo os princípios da integração. Esses esforços, como se verá abaixo, nem sempre foram bem sucedidos.

Ainda durante o planejamento da UNMIL, tentou-se criar uma Força-Tarefa Integrada da Missão (IMTF), seguindo uma das recomendações emanadas do Relatório Brahimi, com o objetivo de facilitar o planejamento integrado e o processo de tomada de decisões (HULL, 2008, p. 25). No entanto, apesar de ter melhorado a comunicação entre os departamentos da ONU e suas agências e facilitado a discussão e o planejamento, o IMTF realizado na Libéria falhou em atuar como um verdadeiro solucionador de problemas (HULL, 2008, p. 25), por razões semelhantes às aquelas apresentadas no primeiro capítulo. Assim, o IMTF acabou sendo transformado em um Grupo de Trabalho subordinado ao DPKO e, ao invés de gerir contribuições de todo o Sistema ONU para o planejamento da missão, serviu apenas como uma ferramenta de partilha de informações incapaz de gerar uma estratégia integrada para o Sistema ONU (HULL, 2008, p. 25, 26).

Após a criação da UNMIL, já em 2004 a missão desenvolveu um Plano Integrado de Implementação do Mandato, o qual, entretanto, envolveu apenas a missão e não foi criado como um plano estratégico amplo (HULL, 2008, p. 26), isto é, a guiar e a gerenciar a atuação de todo o sistema ONU. Desse modo, entre 2003 e 2005 o planejamento integrado entre a UNMIL e o UNCT foi bastante limitado, segundo atesta avaliação realizada pelo Escritório da ONU de Controle Interno (AGNU, 2010, p. 17). Não obstante, paralelamente aos esforços da missão, o Governo de Transição da Libéria, auxiliado pelo Sistema ONU e por doadores internacionais, elaborou um Plano Estratégico para o país chamado de Quadro de Transição Focado em Resultados (do inglês *Results Focused Transitional Framework*), que apresentava os realizações e objetivos almejados para o período entre 2004 e 2006 (OLSON, GREGORIAN, 2007, p. 37; HULL, 2008, p. 32, 33).

Apenas em 2006, por meio do Plano de Prioridades e Implementação da Missão Integrada (IMPIP), as organizações do sistema ONU na Libéria tentaram implementar pela

primeira vez um plano estratégico amplo envolvendo a missão e o UNCT, o qual incluiu um inventário das atividades realizadas pela ONU no país e foi alinhado a, e em apoio ao, Plano Interino de Redução da Pobreza (iPRSP), publicado também em 2006 pelo Governo da Libéria (AGNU, 2010, p. 17). O iPRSP destacava as estratégias de desenvolvimento do governo liberiano, com foco em quatro pilares: aumento da segurança nacional; revitalização da economia; fortalecimento da governança e do Estado de Direito; reabilitação da infraestrutura e serviços básicos (HULL, 2008, p. 33). Para o desenvolvimento do IMPIP, o UNCT foi amplamente consultado, embora sua participação no desenvolvimento do plano não tenha sido substancial e o plano não previsse projetos a serem implementados de forma coordenada pela Equipe de País da ONU (AGNU, 2010, p. 17).

Paralelamente, em 2007, a Seção de Coordenação Humanitária desenvolveu um Plano de Ação Comum Humanitário (CHAP), também em apoio ao iPRSP, com intuito de evitar um hiato entre a ajuda humanitária e de desenvolvimento (HULL, 2008, p. 33). O CHAP é um plano estratégico para guiar a resposta humanitária em determinado país ou região (RELIEFWEB, 2008, p. 17), congregando os esforços de diversos atores humanitários. Na Libéria, o CHAP incluiu uma análise conjunta do contexto pós-conflito do país e destacou as necessidades humanitárias remanescentes (OCHA, 2007, p. 3). Ademais, ele incluiu previsões dos piores, dos melhores e mais previsíveis cenários; análise das partes interessadas sobre divisão de atribuições; declarações a respeito dos objetivos e metas de longo prazo; e um quadro pelo qual se pudesse monitorar e revisar, se necessário, o Plano (OCHA, 2007, p. ii). Esse foi um plano voltado unicamente para questões humanitárias e envolve diversos atores de dentro e fora da ONU, inclusive com participação do Coordenador Humanitário em sua elaboração.

Deste ponto em diante a coordenação entre a UNMIL e o UNCT para o desenvolvimento de um planejamento estratégico integrado se intensificou e, em 2008, o Quadro de Assistência para o Desenvolvimento das Nações Unidas (UNDAF) foi desenvolvido conjuntamente pelo UNCT, UNMIL e o Governo da Libéria (AGNU, 2010, p. 17). O UNDAF é o quadro comum no qual se baseiam as atividades do Sistema ONU na Libéria, objetivando amparar uma resposta coletiva das Nações Unidas para as necessidades e prioridades do país no período entre 2008 e 2012 (NAÇÕES UNIDAS NA LIBÉRIA, 2008, p. 3), conforme identificadas na Estratégia de Redução da Pobreza, elaborado pelo Governo da Libéria com o auxílio das Nações Unidas (NAÇÕES UNIDAS NA LIBÉRIA, 2008, p. 4). Ademais, o próprio plano do governo liberiano, bem como as ações e objetivos estabelecidos no UNDAF, foram estruturadas em uma análise estratégica partilhada da situação da Libéria e

Por outro lado, em 2013 as Nações Unidas na Libéria publicaram um novo UNDAF para o período compreendido entre 2013 e 2017. Desta feita, ao contrário de seu antecessor, o novo Quadro de Assistência para o Desenvolvimento das Nações Unidas, além de descrever a resposta coletiva da ONU para as prioridades liberianas de desenvolvimento, é acompanhado pelo Plano de Ação Orçado, um plano de ação detalhado que operacionaliza o UNDAF e define em mecanismos de gestão e coordenação, modos de financiamento e o processo de monitoramento e avaliação (NAÇÕES UNIDAS NA LIBÉRIA, 2013a, p. 14). Juntos, o UNDAF e o Plano Orçado de Ação compreendem o Programa Único da ONU na Libéria (NAÇÕES UNIDAS NA LIBÉRIA, 2013a, p. 14).

O Programa Único também é articulado em torno das prioridades de desenvolvimento do governo da Libéria conforme definidas no plano governamental Agenda para Transformação, cujas intervenções e objetivos foram alinhados em cinco pilares, quais sejam, Segurança, Paz, Justiça e Estado de Direito; Transformação Econômica; Desenvolvimento Humano; Instituições Públicas e Questões Transversais (NAÇÕES UNIDAS NA LIBÉRIA, 2013b, p. 7).

Os planos estratégicos acima descritos têm o intuito de guiar as intervenções da ONU com o propósito de fortalecer a capacidade governamental e construir uma paz longa e duradoura para o país.

Ademais do CHAP acima apresentado, a comunidade humanitária na Libéria também estava envolvida em outro processo de coordenação chamado Processo de Apelo Consolidado (CAP). O CAP é um processo por meio do qual as agências humanitárias em determinada região coordenam, planejam e arrecadam fundos para a implementação de suas atividades em emergências complexas que exigem uma resposta ampla e coordenada (RELIEFWEB, 2008, p. 20). Busca contribuir para uma resposta humanitária mais atenciosa e promover uma coordenação e cooperação próximas entre governos, doadores e agências humanitárias, dentro e fora da ONU (RELIEFWEB, 2008, p. 20). Na Libéria o planejamento e a execução do CAP e do CHAP foram feitas por meio do Coordenador Humanitário, o qual, como visto, era também o DSRSG e o Coordenador Residente.

Expostos os mecanismos de coordenação, a seguir analisar-se-á os propósitos do ACNUR na Libéria para, após, escrutinar como se deu na prática a coordenação entre os atores humanitários e a UNMIL, e os impactos da missão no espaço humanitário.

3.5 O ACNUR NA LIBÉRIA – ATIVIDADES E OBJETIVOS DAS INTERVENÇÕES DO ALTO COMISSARIADO

Neste tópico, não se propõe analisar em detalhes, ano a ano, todas as operações nas quais se envolveu o ACNUR, no que seria um trabalho quase biográfico. Em verdade, pretende-se fazer um breve relato das principais atividades e das principais responsabilidades a cargo do Alto Comissariado durante o período de funcionamento da UNMIL. Entende-se ser este um esforço importante para que se possa compreender melhor o contexto no qual a agência se insere e como a integração pode ter impactado o espaço humanitário na Libéria e, por conseguinte, as operações do ACNUR.

O ACNUR iniciou suas atividades na Libéria em 1991 e permanece presente no país até os dias atuais, de modo que, nesse ínterim, teve que adaptar-se e evoluir para tentar solucionar os vários desafios humanitários ocorridos ao longo do período (FIAWOSIME, 2005, p. 166).

Como visto no capítulo anterior, o núcleo central do mandato do ACNUR é prover proteção e assistência a refugiados, buscando soluções definitivas para estes. Nesse sentido, na Libéria, o trabalho da agência sempre teve uma dimensão regional, haja vista que, quando do Acordo de Accra e do início das atividades da UNMIL, havia no país uma população estimada de mais de 39 mil refugiados oriundos de Serra Leoa; 35 mil refugiados da Costa do Marfim; 15 mil nacionais de terceiros países assistidos pela agência; além dos mais de 500 mil deslocados internos liberianos e dos mais de 300 mil refugiados liberianos espalhados por países vizinhos (ACNUR, 2003a, p. 246; ACNUR, 2004, p. 1).

No princípio da UNMIL, o ACNUR tinha como principais objetivos apoiar o governo transicional para criar um regime de proteção internacional que salvaguardasse os direitos das populações de interesse para o ACNUR – aquelas descritas acima - e buscar soluções definitivas para refugiados estrangeiros na Libéria e para os refugiados liberianos expatriados (FIAWOSIME, 2005, p. 167). Ademais, a agência preocupava-se em coordenar com outros atores para garantir a segurança e a dignidade dos refugiados liberianos que optassem por retornar; em facilitar o retorno de liberianos refugiados e deslocados internamente asseguradas as condições mínimas de segurança; em monitorar o retorno das populações liberianas deslocadas e garantir a reintegração destes na sociedade, assegurando que seus direitos fossem respeitados; em iniciar programas de reintegração comunitários, buscando fornecer aos retornados o acesso a serviços básicos; além de estender a assistência

material para deslocados internos, especialmente nas situações em que eles estavam misturados em meio a refugiados e retornados (ACNUR, 2004, p. 1).

Igualmente, os refugiados de outros países que se encontravam na Libéria continuaram a ser assistidos e a receberem proteção. Por exemplo, em 2006, mais de 16 mil refugiados e candidatos a refúgio receberam assistência e proteção do ACNUR, a maioria oriunda da Costa do Marfim e de Serra Leoa (ACNUR, 2006, p. 280). No entanto, devido à magnitude do problema na Libéria, o foco central do ACNUR permaneceu até 2010 com o retorno e a reintegração dos refugiados e deslocados internos liberianos, conforme será discutido a seguir.

Durante o período inicial da missão, ainda em 2003, as operações do ACNUR se restringiam basicamente à capital Monróvia, tendo em vista que o resto do país encontrava-se sob controle de facções rebeldes e a segurança ainda não permitia que as operações se estendessem ao interior (ACNUR, 2003b, p. 2). Aos poucos, com a interiorização da UNMIL, as operações da agência se expandiram para outras regiões do país e, em 2004, o ACNUR já possuía seis escritórios de campos, responsáveis por cobrir todos os 15 condados do país (ACNUR, 2004b, p. 266).

Ainda em 2004, uma operação interagências, da qual o ACNUR fazia parte, deu início ao processo de retorno assistido de deslocados internos. O Alto Comissariado estava entre as agências líderes no processo de assistência dos deslocados internos localizados em campos nos arredores da Capital e na facilitação do retorno desses para as regiões de origem, em um processo realizado sob a liderança do Coordenador Humanitário (ACNUR, 2004b, p. 264). Entre 2004 e 2007, mais de 326 mil deslocados internos retornaram às suas regiões de origem em decorrência da operação interagências e, ainda em 2006, os 35 campos de deslocados internos foram formalmente fechados e os programas de assistências aos residentes descontinuados (ACNUR, 2007c, p. 7).

Por outro lado, até 2007, mais de 95 mil refugiados liberianos retornaram ao país com a assistência do ACNUR, a qual incluiu o transporte físico dos refugiados, a entrega de mantimentos contendo alimentos, cobertores, fósforos, abrigos e sementes – estas para aqueles que estivessem retornando para áreas rurais de modo a prover meios de sustendo (ACNUR, 2004, p. 23,24). O processo de repatriamento assistido teve começo em outubro de 2004, com assinatura de acordos tripartite envolvendo o Governo da Libéria, o ACNUR e os Governos de Gana, Serra Leoa, Costa do Marfim e Guiné (CSNU, 2004b, p. 10). Ademais, foram estabelecidos centros de paragem e centros de passagem para refugiados em várias localidades pelo país (ACNUR, 2004, p. 24). Os últimos eram destinados para paradas rápidas

durante a viagem, enquanto os primeiros para pernoites ao longo do trajeto; chegando ao destino final, os refugiados permaneceriam por até duas noites nos centros de paragem, recebendo assistência na forma de água, alimentação e cuidados médicos, se necessários (ACNUR, 2004, p. 24).

O processo de repatriamento assistido pelo ACNUR terminou em 2007, com algo em torno de 110 mil refugiados tendo retornado com a ajuda do Alto Comissariado e mais ou menos 50 mil refugiados regressando espontaneamente, isto é, por conta própria (CSNU, 2007, p. 12). No entanto, em um programa de verificação pós-repatriamento, o ACNUR detectou em 2008 que mais de 75 mil refugiados liberianos permaneciam residindo em países vizinhos (CSNU, 2008a, p. 12).

Em 2008 foi iniciado um novo programa de repatriamento assistido, mirando naqueles refugiados liberianos que permaneciam em exílio em Gana (CSNU, 2008b, p. 7). Esse programa teve fim em março de 2009, com o repatriamento de mais de 10 mil refugiados liberianos, permanecendo, entretanto, mais de 60 mil liberianos na condição de refugiados em países do oeste africano (CSNU, 2009, p. 5).

A partir de 2010, contudo, teve início um lento, mas vigoroso, processo de chegada de refugiados que fugiam preventivamente diante do impasse político nas eleições presidenciais na Costa do Marfim (ACNUR, 2011a, p. 7). Até fevereiro de 2011, quase 40 mil marfinenses haviam buscado refúgio na Libéria. No entanto, ao final de 2011, mais de 224 mil refugiados entraram na Libéria, tendo o ACNUR buscado garantir seus direitos de asilo e prover pelas suas necessidades básicas (ACNUR, 2011b, p. 122). Campos foram construídos para abrigar esse influxo, e assistência médica, alimentar, educacional e sanitária foram fornecidas a esses refugiados (ACNUR, 2011b, p. 122, 123).

A partir desta crise na Costa do Marfim, as principais pessoas de interesse para o ACNUR na Libéria passaram a ser refugiados marfinenses e retornados liberianos que continuavam em processo de reintegração (ACNUR, 2012, p. 1). O ACNUR, contudo, mantém até o presente momento um programa de repatriamento assistido dos refugiados marfinenses, tendo em vista a melhora na situação política do país (ACNUR, 2015, p. 1).

Durante todo o período desde o fim dos processos de retorno de deslocados internos e de refugiados liberianos, uma grande preocupação do ACNUR tem sido com a reintegração destas populações em suas comunidades de origem. A partir de seu processo de Apelo Global por Fundos para a Libéria em 2004, o ACNUR destacava a preocupação com a promoção de processos de reintegração com base comunitária, isto é, com foco não apenas nos retornados, mas também nas comunidades onde estes voltaram a se inserir. Por exemplo,

no Apelo Global de 2004, o ACNUR destacou que iria colaborar com outros atores humanitários e de desenvolvimento, como o Programa para o Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD), o Banco Mundial e o Governo liberiano para criação de programas de reintegração compreensivos e amplos, com o objetivo de propiciar aos retornados a reinserção na atividade econômica e a disponibilidade de infraestrutura social nas comunidades para onde retornaram (ACNUR, 2004c, p. 130). Em 2004, o DSRSG/HC/RC criou o Grupo Central 4R para a implementação de programas de reintegração (ACNUR, 2005, p. 169). Neste caso, 4R representa os processos de repatriamento, reintegração, reabilitação e reconstrução que orientava a política de reintegração no período (ACNUR, 2004, p. one-7). Buscava promover uma abordagem integrada, com ligação entre abordagens humanitárias e esforços de transição e desenvolvimento (ACNUR, 2004, p. one-8).

Desde 2008, contudo, o ACNUR publicou uma nova política para nortear sua atuação em programas de reintegração, abandonando o conceito de 4R e definindo uma série de princípios a basear a nova abordagem com relação reintegração de populações deslocadas (ACNUR, 2008a, p. 10). Embora uma análise mais detalhada dessa nova política escape aos objetivos deste trabalho, é interessante destacar que essa abordagem foi criada visando colher os frutos das novas oportunidades de coordenação que, segundo o ACNUR, foram abertas por causa da política de integração e de outras reformas que buscam maior coerência na resposta internacional (ACNUR, 2008a, p. 8).

Na Libéria, as atividades de reintegração foram bastante diversas e envolveram desde o suporte ao governo liberiano para fortalecer sua capacidade de proteção das populações deslocadas, bem como a reabilitação de escolas, clínicas, hospitais e estações de saneamento, por exemplo (ACNUR, 2007c, p. 17). Em verdade, segundo entrevista realizada pelo autor com funcionários do alto escalão do ACNUR¹⁴, o rol de atividades que podem ser executadas pela agência com o intuito de buscar a proteção das populações de interesses é bastante amplo, de modo que o Alto Comissariado realizará até mesmo projetos de infraestrutura se tiver por objetivo sanar problemas identificados como impactando a qualidade da proteção oferecida às populações de interesse. Nesse sentido, na Libéria, o ACNUR também realizou a construção e reabilitação de tribunais e centros policiais, provendo móveis e outros itens necessários para o funcionamento desses órgãos, por exemplo

¹⁴ Conforme destacado na introdução, o autor conduziu seis entrevistas com altos funcionários do ACNUR que serviram na Libéria entre o período de 2004 a 2014. As entrevistas foram conduzidas com a garantia do anonimato, com o intuito de preservar a identidade da fonte, conforme consta em Carta de Credenciamento, fornecida pela Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Relações internacionais - que se encontra anexada a este trabalho -, atestando o propósito de pesquisa do autor ao realizar as entrevistas e a garantia do anonimato da fonte.

(ACNUR, 2007c, p. 15). Essas atividades foram justificadas pelo mesmo entrevistado acima porque os retornados não se sentiriam seguros em determinadas regiões porque não havia segurança suficiente. Em uma anedota contada por este entrevistado, um liberiano foi preso acusado de estupro, mas, ao ser colocado na cadeia, conseguiu escapar ao, literalmente, bater na parede até que ela caísse. Por esta razão, este entrevistado mencionou que o ACNUR resolveu cooperar com a missão para a construção e reabilitação de unidades prisionais, pois retornados não se sentiam seguros em regiões incapazes de manter presos sob custódia.

A busca por reintegração visa à progressiva erosão até o desaparecimento de quaisquer diferenciais que separem retornados de outros membros de suas comunidades, em termos de status legal e socioeconômico (ACNUR, 2008a, p. 6). No entanto, o ACNUR não é uma agência de desenvolvimento, muito embora algumas atividades de reintegração possam ser vistas como de cunho desenvolvimentista, a exemplo da construção de estradas, escolas, centros de saúde. Apesar desse possível caráter, o ACNUR destaca que procura limitar suas atividades realizadas após o retorno de populações deslocadas a um período máximo de três anos (ACNUR, 2008a, p. 17). Não é surpresa, portanto, que uma atualização ao Apelo Global do ACNUR de 2008 estabelecesse como objetivo dar início ao seu gradual desligamento das atividades de reintegração de retornados liberianos, em estrita coordenação com o governo – que tem responsabilidade primária pela proteção de sua população – e o UNCT (ACNUR, 2008b, p. 205).

Todas as ações praticadas pelo Alto Comissariado na Libéria foram realizadas de forma de alguma forma coordenada com o Governo liberiano, com outros atores da ONU e com demais organizações humanitárias, em especial ONGs nacionais e internacionais. Conforme exposto, o ACNUR tem por objetivo fortalecer a capacidade de proteção do governo liberiano, e a busca por coordenação com este é destacada na redação dos Apelos Globais e dos Relatórios Globais da agência. Essa atenção ao governo vai ao encontro dos propósitos da política de integração e ao estabelecido nos planos estratégicos anteriormente analisados.

O processo de retorno de deslocados internos, nesse sentido, foi coordenado por um Fórum Consultivo para Deslocados Internos, co-presidido pelo Coordenador Humanitário da ONU e pelo Diretor Executivo da Comissão Liberiana de Repatriamento e Reassentamento de Refugiados (LRRRC) do governo liberiano (ACNUR, 2007c, p. 11). Integravam este fórum representantes do governo, doadores, agências da ONU, representantes dos deslocados internos e representante das ONGs (ACNUR, 2007c, p. 11).

As entidades parceiras do ACNUR foram e são numerosas, tendo variado ao longo dos anos. Em 2004, o ACNUR implementou projetos e coordenou atividades com 12 ONGs, o LRRRC, diversas agências da ONU e a Agência de Cooperação Técnica do Alemão (ACNUR, 2004b, p. 132). Já em 2015, o ACNUR tem como parceiros operacionais e de execução de projetos mais de 12 ONGs – dentre as quais, por exemplo, Caritas Internacional e a *Save the Children International* -, bem como diversos órgãos governamentais, membros do Sistema ONU e a própria UNMIL (ACNUR, 2014, p. 5).

Ademais, no UNDAF 2008-2012 é possível observar que o retorno e a reintegração de refugiados e deslocados internos apareceu como um fator de potencial conflito e que precisava ser considerado em todas as intervenções para recuperação e desenvolvimento (NAÇÕES UNIDAS NA LIBÉRIA, 2008, p. 2). Igualmente, o ACNUR apareceu como um dos atores responsáveis por prover atividades na busca pela reconciliação nacional e pela consolidação do processo de reintegração, com um foco no empoderamento da juventude, com o intuito de garantir, dentre outras coisas, que as instituições nacionais tivessem capacidade para continuar promovendo a reintegração e a reconciliação, e que as políticas de reintegração fossem implementadas em atenção ao conflito ocorrido, protegendo os direitos humanos e o diálogo social (NAÇÕES UNIDAS NA LIBÉRIA, 2008, p. 30). Da mesma forma, o UNDAF 2013-2017 destaca o Alto Comissariado como ator importante para a consecução de vários dos objetivos contidos no UNDAF 2013-2017, dentre os quais se pode citar o papel de aconselhamento legal e suporte técnico na busca da ONU de reforçar o Estado de Direito na Libéria, provendo recursos para a criação de uma política de redução de riscos de desastres nacionais e promover a adoção pelo Estado liberiano de melhoras na proteção jurídica de refugiados e outras populações deslocadas (NAÇÕES UNIDAS NA LIBÉRIA, 2013a, p. 22,46,49).

Não obstante, quando do influxo de refugiados marfinenses, as operações do ACNUR haviam diminuído bastante de escala, devido ao progresso feito no país e a diminuição no número de pessoas ainda sob os cuidados da agência, haja vista o completo retorno de deslocados internos e refugiados liberianos e os avanços no processo de reintegração (ACNUR, 2011a, p. 19, 24). É possível perceber essa redução ao se constatar que o orçamento geral do Alto Comissariado no país caíra de USD 38,5 milhões em 2006, para USD 7,6 milhões em 2010 (ACNUR, 2011a, p. 24). Com a emergência dos refugiados marfinenses, o ACNUR reforçou sua presença no país, para poder lidar com essa crise (ACNUR, 2011a, p. 33, 34).

Pelo exposto, o ACNUR interage com uma ampla gama de atores para a consecução dos objetivos contidos em seu mandato. No tópico seguinte buscar-se-á apresentar a percepção dos diversos atores a respeito da política de integração e do processo de coordenação resultante, de modo a prover um quadro geral sobre o qual analisar-se-á, em seguida, os impactos da integração no espaço humanitário.

3.6 A COORDENAÇÃO INTERAGÊNCIAS E ENTRE ATORES HUMANITÁRIOS E A UNMIL

Tendo em vista o foco deste trabalho no impacto da integração para o espaço humanitário, é importante entender como os diversos atores compreendem, na prática, os resultados da política, principalmente no seu ponto central, que é aumentar a coerência das ações dos diversos atores em campo na busca pela consolidação da paz, conforme determinado em decisão do Secretário-Geral (ONU, 2008^a, p. 1). Apesar dos inúmeros arranjos de coordenação e quadros estratégicos por meio dos quais a ONU busca maior coerência nos seus esforços, as evidências a respeito da eficácia e eficiência dos arranjos de coordenação são controversas.

Em primeiro lugar, serão expostas as visões que a UNMIL, os atores humanitários e as agências da ONU, em especial o ACNUR, possuem a respeito da integração. Em seguida, buscar-se-á expor como se deu a coordenação entre esses atores na prática, indo além das estruturas e dos planos estratégicos anteriormente apresentados.

A UNMIL, em sua maioria, é favorável aos esforços de integração. Estudo que buscou avaliar as opiniões da missão a respeito da integração e da coordenação resultante daquela descobriu que, em geral, seus integrantes apoiavam a política, entendendo como salutar que a restauração da segurança, do desenvolvimento socioeconômico e da reabilitação do estado estivessem mutuamente dependentes (FRERKS et al, 2006, p. 87). No entanto, embora o pessoal da missão entendesse que a cooperação com as ONGs fosse importante – acreditando que as necessidades do país seriam enormes e que a missão dependeria das ONGs na medida em que são estas que implementam a maioria dos projetos e quem tem mantido o país e suas necessidades básicas –, há na missão um certo sentimento crítico a respeito do posicionamento contrário à integração de algumas organizações não-governamentais (FRERKS et al, 2006, p. 88).

Segundo Frerks et al (2006, p. 88), ainda que alguns na missão entendessem o fato das ONGs terem um mandato e um código de conduta a ser seguido, há críticas ao discurso

isolacionista de algumas organizações, que apresentariam a integração do componente humanitário como uma ameaça ao espaço humanitário e à neutralidade e à independência daquelas, mas, na prática, fazem uso constante dos recursos da missão quando lhes é conveniente.

Por sua vez, é difícil avaliar como as agências da ONU interpretam e avaliam a integração e a busca por coordenação. Por fazerem parte do sistema ONU, não é difícil imaginar que possa haver certa relutância de determinados atores em criticarem abertamente a política ou a organização.

Entende-se, entretanto, que as agências da ONU no país, em geral, apoiam a integração. Segundo relata Frerks et al (2006, p. 93), aquelas agências reconheciam que é preciso de paz e segurança para os refugiados retornarem e reassumirem o controle de suas vidas; e que as missões integradas seriam a melhor maneira de lidar com as inevitáveis sobreposições e confluências existentes entre os mandatos das agências.

As agências da ONU, no entanto, acreditam de fato haver riscos na integração e que estar muito de perto associado à UNMIL pode ser perigoso, mas que os benefícios superariam os riscos (FRERKS et al, 2006, p. 93). Este é, inclusive, o entendimento do ACNUR, que reconhece que as oportunidades apresentadas pela integração são maiores que os riscos, principalmente em contextos de transição pós-conflito, onde haveria uma necessidade clara de trabalhar com outros atores envolvidos no processo (ACNUR, 2009, p. 5). Indo além, o Alto Comissariado destaca que, embora sua responsabilidade e liderança no tocante à proteção aos refugiados deva ser destacada e preservada, questões como o fim do deslocamento de populações; o retorno e a reintegração de populações deslocadas; a busca por soluções para deslocados internos; o direito das minorias; e o apoio às comunidades locais; estão intimamente ligados aos processos políticos e de construção da paz, de modo que seriam melhores resolvidas por meio de estratégias integradas (ACNUR, 2009, p. 6).

Assim, não é surpresa que em relatórios do ACNUR ou de outros atores da ONU a integração e os esforços de coordenação sejam apresentados, em geral, de forma positiva. O ACNUR, por exemplo, em relatório de 2007, afirma que foram encontrados vários casos positivos pelos quais os assuntos humanitários foram bem incorporados e priorizados pela missão integrada (2007, p. 10). Alguns funcionários do ACNUR na Libéria acreditavam que o fato da agência ter disponibilizado funcionários seus para trabalhar junto a UNMIL foi importante para moldar a agenda humanitária (ACNUR, 2007c, p. 10). Em verdade, alguns dos entrevistados pelo autor informaram que o ACNUR, durante o transcurso da UNMIL, procurou ceder funcionários seus para postos-chave na missão, com o intuito de incutir nesta

as preocupações e prioridades humanitárias, além de inserir interlocutores que permitiriam um diálogo mais aberto da UNMIL com a agência e demais atores humanitários.

Nessa mesma linha, é compreensível que algumas agências da ONU também criticassem o posicionamento de algumas ONGs com relação à UNMIL, caracterizando como incoerente e improdutivo tentar dissociar-se da missão enquanto fazem uso de seus recursos (FRERKS et al, 2006, p. 93). Igualmente, funcionário da ONU ouvido por Frerks et al (2006, p. 93) também entendia como improdutiva a visão de algumas ONGs que criticavam o envolvimento da UNMIL em atividades de assistência para a população, acreditando que a missão deveria se restringir a prover segurança, posicionamento que não contribuiria para o debate. Como expõe um militar da UNMIL, as ONGs não possuem fácil acesso a fundos e não poderiam atender a todas as necessidades todo o tempo, de modo que, se apenas os militares estão presentes e a missão possui os fundos disponíveis, há que se questionar se quando confrontados com o sofrimento os militares não deveriam agir (FRERKS et al, 2006, p. 88).

De fato, Frerks et al (2006, p. 89) destacou que muitos atores humanitários, em especial ONGs internacionais, sentiram que a ONU estaria se impondo sobre elas. Uma preocupação daqueles atores era de que a estrutura integrada da UNMIL teria organizado os objetivos políticos, militares e humanitários de tal forma que as preocupações humanitárias seriam sempre subsumidas por outros objetivos mais amplos da missão (MCLENNAN, 2009, p. 40).

Uma das principais críticas girou em torno do fechamento do escritório do OCHA na Libéria e a absorção das suas funções de coordenação pela Seção de Coordenação Humanitária (HCS), sob comando do DSRSG/HC, o que foi fonte de preocupações para as agências humanitárias (SIDA, 2005, p. 8; ZEEBROEK, 2006, p. 21, 22). Muitas ONGs se mostraram insatisfeitas com esse arranjo, acreditando que a absorção da coordenação humanitária pela UNMIL seria um obstáculo para a atuação independente da seção (FRERKS et al, 2006, p. 80). Para aquelas organizações, em especial as ONGs internacionais, além de afetar a independência dos atores humanitários, o comando da seção de coordenação humanitária pela UNMIL subordinaria o trabalho humanitário a preocupações políticas e de segurança da missão (OLSON, GREGORIAN, 2007, p. 35).

Em verdade, algumas agências humanitárias acreditavam que a integração da coordenação humanitária pela missão contribuiria para o obscurecimento das linhas que separam os atores militares e os atores civis presentes no país, o que poderia gerar insegurança para os atores humanitários em caso de retorno ao conflito (OLSON,

GREGORIAN, p. 35). Frerks et al. (2006, p. 89) cita entrevista realizada com oficial da UNMIL, o qual afirmou que, de fato, por ser parte da missão, o HCS perderia sua neutralidade, mas que seria uma boa oportunidade para partilhar informações e coordenar atividades em apoio ao trabalho humanitário.

Zeebroek (2006, p. 26), por fim, destaca que a absorção do OCHA pelo HCS gerou desconfiança e suspeita por parte da comunidade humanitária e especialmente pelas ONGs, em detrimento de uma coordenação eficaz. Sida (2005, 9) destaca que o OCHA, em geral, desfruta de certa “autoridade por mandato”, isto é, pela função única de coordenação humanitária da agência – algo que nenhuma outra entidade possui –, o OCHA teria poder para trazer à mesa as agências humanitárias para discutir assuntos de interesse comum e colher a capacidade destas em benefício humanitário. Zeebroek (2006, p. 32) afirma que esse papel de mediador honesto entre a ONU e as ONGs feito pelo OCHA estaria ameaçado pelo HCS.

De fato, este e outros equívocos cometidos pela missão parecem ter exasperado a percepção negativa do HCS acima exposta. Um dos exemplos apresentados por muitos atores humanitários como corroborando a prevalência de interesses políticos sobre os interesses humanitários seria o caso do retorno dos deslocados internos à suas regiões de origem. Este exemplo também é ilustrativo dos receios que a comunidade humanitária mais ampla possuía do HCS. O OCHA começara a planejar o retorno dos deslocados internos em 2004, em parceria com vários atores humanitários interessados (SIDA, 2005, p. 12). No entanto, com a absorção do OCHA pela missão, o plano anterior foi abandonado e um novo plano foi desenvolvido na quase totalidade pela missão, o que provocou insatisfação por parte das ONGs – que em sua maioria geriam os campos para deslocados internos – bem como por parte dos representantes da população deslocada, que teriam se sentido excluídos do processo decisório que afetaria seu futuro (SIDA, 2005, p. 12).

Sida (2005, p. 12) continuou expondo que, quando de fato o processo de retorno dos deslocados internos teve início, o plano liderado pela UNMIL parecia centrar-se nos arranjos logísticos de transporte, com pouca consideração a respeito das condições de retorno.

Zeebroek (2006, p. 25), por outro lado, destaca que atrasos iniciais no processo de retorno pareciam não incomodar tanto a UNMIL até que o processo de retorno virou uma prioridade política, quando todos teriam que retornar a tempo das eleições presidenciais de 2005. De fato, Sida (2005, p. 12) citou entrevista por ele realizada com o SRSG à época, o qual teria afirmado ser o retorno dos deslocados internos a sua prioridade número um. Ademais, algumas ONGs entendiam que muitas áreas de retorno ainda não possuíam condições de segurança adequadas para receber a população retornada, de modo que para

essas organizações a agenda seria politicamente motivada pelo governo e pela ONU, que queriam demonstrar que a Libéria se encontrava segura e protegida (OLSON, GREGORIAN, 2007, p. 40).

Essas percepções não parecem ter sido compartilhadas pelo ACNUR, muito embora a agência reconheça que de fato existiram problemas no princípio do processo de retorno. Nesse sentido, o Alto Comissariado entende que o processo foi inicialmente afetado pela falta de clareza a respeito das responsabilidades institucionais de cada ator, o que gerou críticas em virtude da existência de problemas na proteção e no monitoramento do retorno e de atrasos no processo como um todo (ACNUR, 2007c, p. 10).

No entanto, o Alto Comissariado entendeu que, posteriormente, o processo pareceu ter se tornado mais efetivo e eficiente, com a criação do Fórum Consultivo para Deslocados Internos (ACNUR, 2007c, p. 11). Ademais, o papel do ACNUR foi esclarecido e seu envolvimento no processo de proteção dos deslocados internos aumentou, principalmente em 2006 quando a Abordagem por Grupos foi instituída na Libéria, e o Alto Comissariado assumiu a liderança do Grupo de Proteção (ACNUR, 2007c, p. 11, 12).

Nesse mesmo norte, algumas ONGs compreendiam que, pelo fato de mais de 326 mil deslocados internos terem retornado às suas regiões em um espaço de 18 meses, todo o processo seria um sucesso (OLSON, GREGORIAN, 2007, p. 40, 41). Como reconhece Sida (2005, p. 12), apesar do imperativo político que estava por trás do processo, era do interesse dos deslocados internos retornar a suas regiões e poderem votar. De fato, em um país que está saindo de um conflito, a legitimidade das eleições é um aspecto central no processo de construção da paz. É razoável imaginar que para populações há anos em fuga dentro de seu próprio país, poder participar das eleições que moldariam o futuro deste seria algo importante.

Olson e Gregorian (2007, p. 41), apesar disso, destacaram uma impossibilidade de se chegar a um consenso a respeito do sucesso ou não da coordenação do processo de retorno dos deslocados internos, o que mostraria, segundo eles, a falta de uma visão estratégica compartilhada entre os diversos atores e a consequente falta de critério comum para se avaliar o sucesso de uma operação. Igualmente, a diversidade de interesses e percepções acerca do processo de retorno também entremostra o caráter competitivo do espaço humanitário como uma arena, onde os diversos atores envolvidos estão constantemente negociando seus interesses na busca por prevalecer suas percepções.

Por outro lado, é interessante atentar que à medida que a paz era mantida, o país estabilizava e as prioridades mudavam da assistência humanitária imediata para questões de desenvolvimento de mais longo prazo, as preocupações acima expostas por parte dos diversos

atores humanitários a respeito da integração foram esmaecendo (OLSON, GREGORIAN, p. 36; MCLENNAN, 2009, p. 42). Em verdade, preocupações iniciais a respeito da intrusão da UNMIL no espaço humanitário parecem ter sido superestimadas (MCLENNAN, 2009, p. 42). Segundo destacou Olson e Gregorian (2006, p. 36), a comunidade humanitária aparentemente se dividir entre 1/3 que sentiam haver ameaças ao espaço humanitário pela forma como a UNMIL operava e buscavam não associarem-se com a UNMIL quando não fosse estritamente necessário; 1/3 que eram pragmáticos, trabalhando com a missão onde eles podiam tentando não comprometer sua independência; 1/3 que via pouco problema em ativamente coordenar esforços com a UNMIL em prioridades compartilhadas.

De fato, McLennan (2009, p. 49) destacou que muitas ONGs descreveram a UNMIL como apoiadora, colaborativa e mutuamente benéfica. Frerks et al (2006, p. 81, 86) destacou que muitas atividades eram implementadas conjuntamente pelas tropas da UNMIL, pelas agências da ONU e por ONGs, como, por exemplo, o processo de retorno de refugiados, a construção e reparo de estradas e os programas de desarmamento, desmobilização e reintegração. Neste último caso, enquanto a UNMIL ficou responsável pelo desarmamento de ex-combatentes, o processo de desmobilização contou com a participação de muitas ONGs, as quais geriram campos de ex-combatentes, bem como alguns aspectos logísticos da operação (SIDA, 2005, p. 13). Igualmente, durante as atividades de reintegração, a participação ativa das ONGs era esperada (SIDA, 2005, p. 13), e muitas se envolveram em um esforço conjunto com a ONU para a implementação de projetos nesse sentido (FRERKS et al, 2006, p. 86).

Outrossim, McLennan (2009, p. 50) destacou que as ONGs fizeram largo uso dos recursos militares e logísticos da missão para cumprirem com seus mandatos, algo que Zeebroek (2006, p. 22) atribuiu ao tamanho excepcional da missão e a grande disponibilidade de recursos militares, o que os tornaria de mais fácil acesso para as ONGs. Aliás, sobre este aspecto é possível questionar se, de fato, uma completa distinção entre atores humanitários e a missão conforme pretendido por algumas ONGs seria possível, principalmente diante da presença maciça da missão no país, do abundante uso de recursos da missão pelas ONGs e pela participação destas na implementação de projetos ao lado da missão.

Por outro lado, outro aspecto da cooperação entre os diversos atores se deu por meio da partilha de informações e da busca por coordenação. Segundo funcionários do ACNUR ouvidos pelo autor, os planos estratégicos eram importantes para definir e alinhar os objetivos de longo prazo entre os diversos atores. Estes mesmo funcionários relataram, ainda, que um dos aspectos positivos da integração era a criação de estruturas de coordenação que serviriam como fóruns legítimos para partilhar informações e prover uma ampla compreensão

das atividades em andamento, além de facilitar a obtenção de recursos logísticos e militares da missão. Igualmente, um destes entrevistados destacou que a integração oferecia a oportunidade de negociar questões relativas ao espaço humanitário diretamente com os militares, tendo em vista que estes participavam das reuniões de segurança.

Outro funcionário entrevistado destacou algo semelhante, ao afirmar que as reuniões de coordenação facilitavam a solução de problemas, a negociação dos interesses do ACNUR e o uso de recursos logísticos. Este entrevistado afirmou que, por meio dos planos estratégicos, todos concordavam com determinadas prioridades e agiam em áreas específicas, definindo um objetivo comum e guiando a atuação dos diversos atores. Além disso, foi destacado que a presença do coordenador humanitário como parte da missão facilitava a preservação do interesse das agências, além de abrir acesso mais facilmente ao governo da Libéria.

Nas entrevistas conduzidas pelo autor também foi destacado as estruturas de coordenação como facilitadoras da solução de problemas ou de barreiras encontradas pela agência. Inclusive, o ACNUR disponibilizou funcionários para servir dentro do componente humanitário da missão, ocupando cargos-chave disponíveis, o que, na opinião dos entrevistados, facilitou o acesso da agência à missão para negociar pontos do seu interesse. Segundo um dos entrevistados, funcionário do ACNUR que trabalhou junto à UNMIL, o processo de cessão de empregados de agências para a missão é um tanto *ad hoc* e depende de uma negociação de interesses entre o funcionário em questão, a agência empregadora e a missão. Este entrevistado relatou que sua alocação dentro da cessão se deu por questões de relacionamento com pessoas em postos-chave na missão, que facilitaram sua cessão pelo ACNUR.

Ademais, foi destacado por um dos entrevistados que, pelo fato do ACNUR ser a agência da ONU com mais fundos e maior presença pelo país, o Alto Comissariado acabava por assumir a direção do processo de coordenação nos condados, facilitando sua atuação. Inclusive, um dos entrevistados informou que um dos representantes do ACNUR na Libéria atuou como Coordenador Humanitário adjunto, substituindo o DSRSG/HC/RC em casos de ausência deste. É possível imaginar que este fato tornava mais fácil para o Alto Comissariado defender seus interesses e àqueles de outros atores humanitários.

Apesar do discurso positivo, as visões acima e as entrevistas feitas pelo autor, sugerem que a coordenação era mais forte entre atores da ONU. Em outro exemplo a esse respeito, tem-se que o Programa Mundial de Alimentos da ONU (PAM), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), ACNUR e o PNUD tomaram medidas para integrar suas

atividades de reabilitação de escolas (CSNU, 2004d, p. 13). O PAM realizou programas de alimentação escolar; a UNICEF identificou e atender às necessidades de água e saneamento; o PNUD forneceu assistência por meio de projetos de reabilitação das escolas que enfatizam a participação da comunidade; enquanto o ACNUR forneceu transporte para os professores deslocados para o seu regresso aos locais acessíveis de origem (CSNU, 2004d, p. 13).

Apesar dos exemplos acima, com relação aos esforços de coordenação entre a presença da ONU no país e os demais atores, há indícios, nas entrevistas realizadas pelo autor e na literatura consultada, de que algumas vezes esses esforços iam pouco além da partilha de informações – a qual buscava evitar duplicação de esforços e conflitos operacionais - e da busca por solução de problemas. Estudos sobre a integração na Libéria chegaram a conclusões semelhantes. Orson e Gregorian (2007, p. 47) destacaram que muitos esforços de coordenação seriam usados meramente para a partilha de informações ou para propaganda sobre o que cada entidade está fazendo. No mesmo sentido, Frerks et al (2006, p. 85) acrescentou que as reuniões se resumiram a longos discursos sobre as atividades das agências que pouco acrescentam aos esforços de coordenação, tornando as reuniões extenuantes.

Ademais, Frerks et al (2006, p. 85) relatou críticas a respeito do excesso de reuniões de coordenação, o que levaria muitos trabalhadores humanitários a reclamarem da falta de tempo para trabalhar. Relatos semelhantes foram colhidos pelo autor do presente trabalho nas entrevistas realizadas, nas quais alguns entrevistados expuseram que, por vezes, o processo de coordenação se tornava pesado e exaustivo, muitas vezes contando com um número excessivo de reuniões. Um dos entrevistados foi ao extremo de afirmar não ser incomum ele não participar de algumas reuniões ou mesmo abandonar outras no transcurso das discussões, de modo a poder prosseguir com o trabalho. Entrevista colhida por Frerks et al (2006, p. 85) ouviu relato semelhante de um trabalhador humanitário, o qual descreveu algumas reuniões improdutivas e que muito era resolvido bilateralmente por meio de contatos pessoais.

Todos os entrevistados pelo autor deste trabalho corroboraram direta ou indiretamente as visões acima, ao destacarem como outro dos aspectos positivos da integração o acesso simplificado aos diversos atores existentes no país.

Por fim, Sida (2005, p. 19) destacou evidências de que, apesar de genericamente mais ligadas à integração, as agências da ONU continuavam trabalhando com autonomia, executando seus mandatos, arrecadando fundos de forma majoritariamente independente e, em privado, recusando-se a aceitar a legitimidade ou a competência da UNMIL para determinar as prioridades de planejamento. Olson e Gregorian (2007, p. 41) apontaram relatos

de que a participação de agências da ONU em estruturas de coordenação dependia muito da agência e da sua necessidade de coordenação, de modo que agências com maior capacidade operacional buscavam fazer sua própria coordenação paralela, enquanto outras viam grandes benefícios na participação. Em contrapartida, havia a presença constante de agências da ONU em reuniões de alto nível de coordenação humanitária, o que seria um indicador de que aquelas entidades acham esses mecanismos úteis (OLSON, GREGORIAN, 2007, p. 42).

Isso foi corroborado por dois dos entrevistados pelo autor, que afirmaram que, na prática, muitas vezes as reuniões de coordenação se resumiam a partilha de informações e que o ACNUR continuava a atuar conforme suas prioridades, executando ações que via como necessárias para a proteção de pessoas de interesse, embora buscasse partilhar informações com a missão e os demais atores. Essas evidências demonstram que a preocupação inicial dos atores humanitários com a prevalência de interesses políticos por sobre os humanitários foram exageradas, tendo em vista que as agências continuavam a operar com autonomia. Inclusive, algumas ONGs atuavam no país com bastante independência, principalmente aquelas Organizações não-Governamentais internacionais e de maior porte (FRERKS et al, 2006, p. 91, 92).

Contudo, Frerks et al (2006, p. 85) destacou que, aparentemente, a coordenação ocorria melhor no interior do país do que na capital Monróvia. Segundo algumas ONGs internacionais, o trabalho de coordenação do HCS seria útil e produtivo nos condados, mas não na Capital (FRERKS et al, 2006, p. 22). A razão para isso seria que em Monróvia, todo o processo seria mais político e formal, enquanto no terreno tudo seria mais prático e pragmático, em virtude do número reduzido de atores e de relacionamentos criados entre eles (FRERKS et al, 2006, p. 85). Por exemplo, na capital, oficiais militares eram convidados a se retirar das reuniões de coordenação humanitária após apresentarem seus relatórios a respeito das condições de segurança no país ou de outros assuntos relevantes; enquanto nos condados tanto os militares participavam das reuniões de coordenação humanitária, quanto os trabalhadores humanitários eram por vezes convidados a participar das reuniões militares (FRERKS et al, 2006, p. 85).

Apesar dos entraves e limites acima apresentados, para os trabalhadores do ACNUR entrevistados por este autor, contudo, a integração continua sendo “o caminho do futuro”. Um dos entrevistados afirmou que todo processo de mudança é trabalhoso, porque envolve mudar a cultura operacional de diversos atores. Ele acrescentou ainda que, provavelmente, o processo de adaptação vai ser longo e trabalhoso e durará mais de uma geração, tendo em vista que envolve os interesses de diferentes países membros da ONU e

dos diferentes atores que compõem esse sistema. Outro entrevistado afirmou que, apesar de entender que a integração oferece riscos políticos para a ação humanitária e o espaço humanitário, se bem conduzida, a política facilitaria bastante o trabalho do ACNUR.

Nesse sentido, é importante ter em mente que, cronologicamente falando, a política de integração se desenvolveu paralelamente à UNMIL. Conforme apresentado no primeiro capítulo, em 2003 – data na qual a missão foi criada –, todo o processo de integração era ainda insipiente. Nesse sentido, a UNMIL é, de modo geral, um experimento para a ONU e muitos dos atores envolvidos estão ainda se adaptando o conceito de missões integradas (FRERKS et al, 2006, p. 82).

Como em qualquer estrutura organizacional, segundo relato dos entrevistados pelo autor, a personalidade dos envolvidos é um aspecto importante para o sucesso da integração, principalmente nas posições de chefia, pois seriam capazes de conciliar os diversos interesses envolvidos. Frerks et al (2006, p. 82) concorda, afirmando que muitos trabalhadores humanitários sentiram uma grande diferença após a substituição do primeiro SRSG Jacques Klein – que tinha um passado militar – por Alan Doss – um civil com experiência em operações de paz. Zeebroek (2006, p. 18) destaca que Klein seria autocrático e pouco diplomático, enquanto Doss foi descrito como rígido, mas discreto e flexível. Em uma das entrevistas realizadas pelo autor, o primeiro SRSG foi classificado como um “cowboy” impetuoso, que controlava o processo de coordenação de forma rígida.

Com base no que foi apresentado acima, percebe-se que há diversas visões positivas e negativas a respeito da integração. Por um lado, o processo parece ter facilitado o uso de recursos da missão, a partilha de informações e a obtenção de objetivos comuns para a intervenção da ONU no país por meio dos planos estratégicos. Contudo, o processo de coordenação não colheu todos os benefícios que poderia colher, a coordenação na prática foi pequena e a forma como a integração foi por vezes implementada acabou por aumentar a resistência e o receio de alguns atores humanitários ao processo como um todo. Para o ACNUR, contudo, o processo parece ter sido benéfico, fornecendo vantagens operacionais para a agência.

Essas observações criam um pano de fundo interessante para a análise do impacto da integração no espaço humanitário. Um questionamento possível é até que ponto as dificuldades de coordenação acima identificadas afetaram o espaço humanitário. A seguir procurar-se-á responder a essa questão.

3.7 O IMPACTO DA INTEGRAÇÃO NO ESPAÇO HUMANITÁRIO NA LIBÉRIA E SUAS IMPLICAÇÕES PARA O ACNUR

Neste tópico, usar-se-á a mesma metodologia usada no capítulo anterior para analisar os impactos da integração no espaço humanitário. Assim, tomar-se-á como unidade de análise para o caso da Libéria as mesmas cinco áreas nas quais o Grupo das Nações Unidas de Direção da Integração identifica a origem das ameaças ao espaço humanitário: a segurança dos atores humanitários; acesso humanitário; interação com atores armados não-estatais; as percepções dos atores humanitários; e advocacia humanitária.

3.7.1 A segurança dos atores humanitários

Durante seus 14 anos de conflito civil, a Libéria experimentou períodos de grande violência e destruição, conforme descrito anteriormente. Nos meses que antecederam à missão, batalhas aconteciam constantemente entre forças governamentais e rebeldes, e o conflito então em curso na vizinha Costa do Marfim acentuavam os riscos de segurança na Libéria (CSNU, 2003b, p. 1).

A insegurança também atingia fortemente a população deslocada, tendo ocorrido vários ataques a campos de deslocados internos e campos de refugiados na Libéria (CSNU, 2003c, p. 1, 4). A deterioração da condição de segurança resultara em ampla violação e abusos aos direitos humanos e ao direito humanitário pelas partes em conflitos, com vários casos de execuções extrajudiciais; torturas; estupros; ataques deliberados a populações civis; sequestros; mutilações; uso de civis para trabalhos forçados; deslocamento forçado de populações; e recrutamento forçado de crianças e de populações deslocadas residentes em campos (CSNU, 2003c, p. 5; 2003d, p. 6).

Em junho de 2003 o conflito chegou a capital Monróvia, causando pânico generalizado, abusos e ataques deliberados às populações deslocadas residentes na capital e a civis em geral, levando à evacuação de todo pessoal internacional da ONU, deixando a população sem qualquer acesso à proteção internacional e aos serviços mais básicos de assistência, permanecendo apenas os funcionários locais da ONU (CSNU, 2003c, p. 7), expondo estes a graves riscos.

O ACNUR destaca que, em 2002, a situação de segurança era precária e um ataque a um campo de refugiados resultou na morte de refugiados e no sequestro de cinco enfermeiras que trabalhavam para ONG internacional MERCI, uma parceira da agência que

implementava projetos de saúde no campo em questão (ACNUR, 2002a, p. 136). Posteriormente essas enfermeiras foram libertadas após intensas negociações conduzidas pelo ACNUR (ACNUR, 2002b, website).

Ademais, há relatos semelhantes por várias organizações. A ONG Oxfam Internacional ameaçou suspender suas atividades na Libéria após dois de seus funcionários serem sequestrados em 2003 (RELIEFWEB, 2003, website). Também neste ano, três trabalhadores da Agência de Assistência e Desenvolvimento Adventista - originária dos Estados Unidos da América – foram sequestrados e encontrados mortos (RELIEFWEB, 2003, website).

Esses breves relatos demonstram que, na Libéria, havia graves perigos de ataques não apenas aos trabalhadores humanitários, mas também aos próprios beneficiários de suas ações, o que colocava, sem dúvida, todo o empreendimento humanitário em risco.

Com a chegada da força de pacificação da ECOWAS, as organizações humanitárias que haviam deixado o país retornaram à capital e começaram a buscar suprir as necessidades humanitárias emergenciais, como saúde, alimentação, nutrição, água e saneamento básico (CSNU, 2003c, p. 8). Ainda assim, a atuação do ACNUR e de muitos atores humanitários encontrava-se ainda restrita à capital e seus arredores, devido à insegurança no restante do país (ACNUR, 2003, p. 130).

Gradativamente, após a UNMIL chegar ao país, atingir a capacidade plena, e a segurança começar a se espalhar pelo país, os condados vão sendo gradativamente declarados seguros para os atores humanitários operarem (ACNUR, 2004, p. 169). Ademais, o início do processo de desarmamento, desmobilização, reabilitação e reintegração de ex-combatentes em 2004 levou à redução das restrições de segurança impostas à movimentação dos trabalhadores da ONU no país (CSNU, 2004a, p. 11,12).

Em verdade, após a chegada da UNMIL, a situação de segurança melhorou progressivamente e está basicamente estabilizada, com pequenos focos de tensão devidos a disputas de posse e propriedade de imóveis entre grupos inter-étnicos em algumas regiões; a tensões étnicas e comunais; a protestos esporádicos; e a altos níveis de desemprego e ineficiência do serviço público (ACNUR, 2007c, p. 8; CSNU, 2009, p. 4; 2010, p. 3, 4).

Nesse sentido, percebe-se que a UNMIL tem sido essencial para a manutenção da segurança no país, tendo em vista que as instituições nacionais ainda são fracas e a estabilidade de longo prazo depende de se resolver as necessidades humanitárias e de desenvolvimento no país, construindo instituições legítimas e eficazes, especialmente o exército, a política e o sistema judiciário (OLSON, GREGORIAN, 2007, p. 35).

Considerando o exposto, as evidências analisadas no caso da Libéria não permitiram encontrar indícios de que a integração da Libéria tenha impactado negativamente na segurança dos atores humanitários. Apesar de algumas ONGs identificarem riscos de segurança decorrentes da associação com a missão, esses riscos não se concretizaram. Pelo contrário, a integração parece ter aumentado a segurança tanto de trabalhadores humanitários, como das pessoas por esses atendidas. Os exemplos nesse sentido são abundantes.

O ACNUR não podia acessar grande parte do país para prover assistência e proteção a refugiados e deslocados internos até que a UNMIL expandisse sua atuação pelo país (ACNUR, 2003b, p. 2,3). A UNMIL, ademais, ajudou a manter a segurança dos campos sob responsabilidade do Alto Comissariado (ACNUR, 2003b, p. 3). Em outro caso semelhante, a UNMIL, juntamente com conselheiros de segurança do ACNUR, removeu armas e 11 milicianos de um campo de refugiados (ACNUR, 2003b, p. 10).

Membros do JMAC da Libéria participavam de reuniões de coordenação humanitária em todos os níveis, isto é, tanto nas reuniões de alto escalão realizadas em Monróvia, quanto nas reuniões realizadas no nível local, nos condados (METCALFE, GIFFEN, ELHAWARY, 2011, p. 26). Conforme exposto anteriormente, a partilha de informações foi identificada como um dos principais benefícios da integração na Libéria, e Comandantes Militares mostraram esforços consideráveis para garantir que seus subordinados partilhassem informações com agências humanitárias de dentro e fora da ONU (METCALFE, GIFFEN, ELHAWARY, 2011, p. 26).

Da mesma forma, McLennan (2009, p. 49, 50) aponta vários casos nos quais membros de ONGs destacam a importância da UNMIL em prover segurança, recebendo suporte e apoio da missão quando aquelas organizações operam em áreas inseguras e perigosas. Nesse sentido, muitos atores humanitários fizeram largo uso de escoltas e recursos militares para provimento de segurança (MCLENNAN, 2009, p. 41).

O ACNUR, entretanto, aparentemente evitou o uso de escoltas militares (FRERKS et al, 2006, p. 93). Segundo relato de um funcionário da ONU, muitas agências hesitam em utilizar o apoio militar quando não é necessário, havendo uma preocupação em não passar uma imagem equivocada para retornados de que a Libéria não está segura (FRERKS et al, 2006, p. 81). No entanto, quando há um influxo de refugiados, por exemplo, as agências partilham informações com o oficial militar responsável, o que resulta em um aumento de patrulhas militares discretas (FRERKS et al, 2006, p. 81).

Por outro lado, alguns analistas fazem ressalvas de que, embora no contexto da Libéria a integração não impacte negativamente no espaço humanitário, tendo em vista o

caráter relativamente seguro e estável do país, caso haja um retorno ao conflito a associação à missão poderia implicar em riscos para atores humanitários, haja vista que a missão poderia ser tragada ao conflito ao confrontar grupos armados (ZEEBROEK, 2006, p. 23; FRERKS et al, 2006, p. 90; MCLENNAN, 2009, p. 74).

Contudo, as evidências encontradas corroboram o que foi discutido no capítulo anterior, isto é, de que a integração não apresenta uma correlação direta com o aumento da insegurança para os trabalhadores humanitários. Pelo contrário, os dados colhidos a respeito da Libéria mostram que a UNMIL foi essencial em prover segurança ao país e possibilitar que os atores humanitários operassem com maior liberdade e segurança.

3.7.2 Acesso Humanitário

O acesso humanitário na Libéria era quase nulo nos meses anteriores à chegada da UNMIL. Conforme relata o ACNUR em 2003, as agências humanitárias não tinham acesso a mais de dois terços do país durante a maior parte do ano e, conseqüentemente, nenhuma informação acerca de deslocados internos e refugiados que se encontravam nessas localidades (ACNUR, 2003a, p. 137).

Quando a situação de segurança melhorou, conforme exposto acima, as agências humanitárias puderam atingir o interior do país. No entanto, várias partes da Libéria não eram acessíveis por estradas, principalmente durante a estação chuvosa, a qual tem duração de seis meses (SIDA, 2005, p. 16; FIAWOSIME, 2005, p. 176). Fiawosime (2005, p. 177) provê exemplos ilustrativos nesse sentido: um caminhão Scania levava dois dias para percorrer a distância de meros 58 quilômetros que separa as cidades de Zorzor e Voinjama; por sua vez, os 134 quilômetros que separam as cidades de Ganta e Zwedru precisavam do apoio dos Batalhões paquistanês e etíope para ajudar a guinchar os caminhões por meio da lama, em uma viagem que durava dias.

Nesse sentido, muitas vezes a maneira mais rápida para se chegar a algumas regiões do país é pelo ar ou pela água, mas como a maior parte dos recursos logísticos no país pertencem a UNMIL, o acesso e a proteção de civis é aumentada por meio do uso de transportes da missão (FIAWOSIME, 2005, p. 176). Por essa razão, conforme já discutido anteriormente, muitos atores humanitários fizeram uso extensivo e constante dos recursos da missão para cumprir com seus mandatos. Há muita demanda pelos aviões e helicópteros fornecidos pela UNMIL e há relatos de que uma ONG internacional requereu ao seu escritório central que fosse alterada a política oficial a respeito do uso de transportes militares para que

eles pudessem utilizá-los na Libéria e, assim, evitar gastar uma fortuna com transporte próprio (FRERKS et al, 2006, p. 85).

Zeebroek (2006, p. 22) destaca que a ONG internacional Merlin e outras dependiam completamente do transporte por mar e ar para suas atividades. Até mesmo a CICV, que possui largos recursos, não era completamente independente, aceitando apoio logístico da UNMIL para prover remessa de material por barco de Monróvia para Harper, no sul da Libéria (ZEEBROEK, 2006, p. 22). O ACNUR também fez uso do navio em posse da missão, quando pediu para a UNMIL prover assistência e trazer até Monróvia 225 retornados liberianos que estavam encalhados por quatro dias na cidade de Harper (FIAWOSIME, 2005, p. 176, 177).

McLennan (2009, p. 50, 51) aponta relatos de diversas ONGs fazendo uso de transportes da missão em larga escala para acessar determinadas áreas do país e, em um dos relatos, um representante de uma ONG expõe que a UNMIL foi responsável direta pela distribuição de material humanitário quando a organização em questão não podia chegar ao local.

O ACNUR também utilizou helicópteros e escoltas providos pela UNMIL para atingir áreas remotas em algumas oportunidades (ACNUR, 2003a, p. 250). Um dos entrevistados pelo autor relatou que o Alto Comissariado também fez uso de maquinário provido pelo Batalhão chinês para realizar obras de infraestrutura.

A UNMIL, segundo já apresentado, possui em seu mandato a obrigação de facilitar a assistência humanitária, o que explicaria o fato da missão ter feito seus recursos logísticos disponíveis para diversas agências humanitárias, dentro e fora da ONU. Ademais, Frerks et al (2006, p. 85) destaca que a UNMIL é um ator vital para a construção de estradas e outras obras de infraestrutura, muito embora outras agências também tenham se envolvido nessa área. Engenheiros militares, juntamente com componentes civis da UNMIL, estavam envolvidos diretamente na construção de infraestrutura para facilitar a movimentação da assistência humanitária e o retorno de refugiados (METCALFE, GIFFEN, ELHAWARY, 2011, p. 29).

Um dos entrevistados pelo autor relatou também que o ACNUR teve que reabilitar algumas estradas para poder acessar populações de interesse. Segundo esse entrevistado, entre 2004 e 2007 o ACNUR era o maior construtor de estradas depois da UNMIL, tendo feito uso de muitos recursos militares para realizar essas obras, pagando, em contrapartida ao apoio da UNMIL, pelo combustível e pelos insumos utilizados.

Mais recentemente, o ACNUR utilizou o avião da UNMIL para transportar refugiados de Gana e da Nigéria que retornavam aos seus países, além de trazer de volta refugiados liberianos que se encontravam na Costa do Marfim e em Serra Leoa (ACNUR, 2008c).

Apesar de algumas ONGs se recusarem a fazer uso dos recursos da missão por questões de princípios ou por acreditarem que poderia trazer riscos ao espaço humanitário (FRERKS et al, 2006, p. 91, 92), este trabalho encontrou largas evidências de que a integração na Libéria teve impactos positivos no acesso humanitário, facilitando o cumprimento do mandato de vários atores humanitários, inclusive do ACNUR.

Não obstante os abundantes casos de impactos positivos, o presente estudo encontrou dois casos isolados no qual a integração pode ter afetado negativamente o acesso humanitário.

Em um dos casos, Sida (2005, p. 13) relata que, no princípio da UNMIL, uma ONG havia negociado o acesso humanitário diretamente com comandantes milicianos no condado de Lofa, enquanto outra organização utilizava escoltas militares providas pela missão. Durante um aumento das tensões quando do início do processo de desarmamento, os líderes milicianos bloquearam o acesso ao território por eles ocupados por parte da ONG que utilizava escoltas militares, enquanto a outra organização não-governamental que negociara o acesso continuou a trabalhar sem incômodo (2005, p. 13, 16). No caso em comento, seria possível argumentar que a diminuição ao acesso humanitário experimentada por uma das ONGs não fora decorrente das missões integradas *per se*, mas sim do uso dos recursos da missão por parte de uma organização humanitária, o que poderia ter ocorrido a despeito da integração, tendo em vista o mandato da missão determinar a facilitação do acesso humanitário. No entanto, conforme discutido anteriormente, a integração facilitou o uso desses recursos pelos atores humanitários, tendo em vista a criação de estruturas que permitiam maior interação entre estes atores e a missão. Contudo, esse pequeno entrave foi temporário, tendo em vista que o processo de desarmamento depois foi recommçado e devidamente completado ao fim de 2004 (CSNU, 2004b, p. 5).

Um segundo impacto negativo teria sido restrições à atuação dos atores humanitários da ONU em virtude de medidas de segurança restritivas. Há relatos de que no começo da UNMIL atores humanitários da ONU pressionavam pelo relaxamento das medidas de segurança para que pudessem ter acesso a outras áreas do país (ACNUR, 2003b, p. 10). No entanto, o próprio ACNUR destaca que as necessidades humanitárias não eram tamanhas a

ponto de compensar o risco à segurança de trabalhadores humanitários (ACNUR, 2003b, p. 9, 10).

Por outro lado, Zeebroek (2006, p. 27) traz relato semelhante, ao afirmar que o nível de segurança era considerado muito alto em 2006, impondo restrições à movimentação dos trabalhadores humanitários da ONU consideradas excessivas para o período, o que estaria levando a um crescente desrespeito a essas restrições no interior do país ante a diminuição crescente dos riscos.

Esses impactos negativos, contudo, representam casos isolados e, aparentemente, não comprometeram o acesso humanitário de forma significativa. Pelo contrário, as evidências colhidas demonstram que a missão integrada na Libéria trouxe um grande impacto positivo ao acesso humanitário, diminuindo custos operacionais, facilitando as operações de vários atores e permitindo o acesso à populações isoladas de forma mais rápida por meio do uso em larga escala dos enormes recursos logísticos e militares disponibilizados pela missão.

3.7.3 Interação com atores armados não-estatais

A interação de agências humanitárias e, particularmente, do ACNUR com atores armados não-estatais é um assunto desafiador de ser examinado. Isto se deve não a fatores externos provenientes da missão que poderiam limitar sua interação, mas sim a uma característica particular do contexto Liberiano.

Conforme apresentado anteriormente, o processo de paz liberiano foi inclusivo, com participação política de todos os grupos armados, membros da oposição política e membros do governo. Membros desses diferentes grupos receberam assentos no Governo de Transição. Conforme relatam Olson e Gregorian (2007, p. 48), antigos “senhores da guerra” liberianos teriam sido “subornados” com assentos no Governo de Transição para poderem entregar as armas e aderirem à política no interesse da paz. Embora bastante incisiva e forte a colocação, em verdade, durante o transcurso da UNMIL os grupos armados não-estatais foram rapidamente desmobilizados e desarmados e a política substituiu as armas. O processo de desarmamento e desmobilização completou-se em 31 de outubro de 2004, com mais de 100 mil ex-combatentes desarmados e desmobilizados, e milhares de armas, munições de alto e baixo calibre, além de artefatos explosivos, recolhidos e destruídos (CSNU, 2004a, p. 5). O fim do processo ocorreu exatos um ano e 29 dias após o início da missão, a qual assumiu suas funções no país em 1 de outubro de 2003 (CSNU, 2003e, p. 1).

Nesse norte, durante a maior parte do transcurso da missão integrada na Libéria não haviam grupos armados não-estatais formalmente constituídos com quem os atores humanitários pudessem interagir.

Nos dias iniciais da missão, contudo, foram encontradas evidências de algum engajamento com aqueles atores. Oficiais de Coordenação Civil-Militar da UNMIL e das agências da ONU realizaram missões de avaliações e reconhecimento conjuntas pelo país durante o período em que este se encontrava dividido entre as diversas facções em conflito (FIAWOSIME, 2005, p. 173). Essas missões receberam o suporte dos Coordenadores Civis para a Assistência Humanitária dos dois principais atores armados não-estatais em então em operação no país – Liberianos Unidos pela Reconciliação e Democracia (LURD) e Movimento para a Democracia na Libéria (MODEL) – e, como resultado, conseguiram estabelecer e manter o acesso ao território controlado pelos rebeldes (FIAWOSIME, 2005, p. 174).

Da mesma forma, o relatório do Secretário-Geral ao Conselho de Segurança reporta que, ainda em 2003, as agências humanitárias realizaram conversações com grupos armados não-estatais para negociar acesso às comunidades fora de Monrovia (CSNU, 2003e, p. 11). Além disso, o Secretário-Geral também se refere às missões de avaliação e reconhecimento realizadas em conjunto com a UNMIL, que permitiram avaliar às necessidades de diversas cidades em todos os 15 condados da Libéria, incluindo o condado de Lofa, que estava inacessível aos atores humanitários há quatro anos (CSNU, 2003e, p. 11).

McLennan (2009, p. 39) destaca ainda relato de representante de ONG, o qual destaca que o HCS era, em geral, um bom solucionador de problemas para atores humanitários, pelo conhecimento que possuem do Sistema ONU e por causa do acesso fácil à pessoa certa que o órgão poderia proporcionar.

Ademais, há também o exemplo já citado anteriormente de uma ONG internacional que negociara acesso diretamente com uma das milícias, garantindo assim acesso às regiões controladas por ela.

É interessante notar, igualmente, que um oficial da UNMIL reconheceu que o trabalho da missão não pode se resumir a impor a paz por meio das armas, de modo que ter habilidade para negociar com atores armados não-estatais é crucial para uma missão de manutenção da paz (FRERKS et al, 2006, p. 78). Muito embora este relato não implique necessariamente na facilitação do contato de agências humanitárias com atores armados não-estatais, há um reconhecimento da importância deste contato. Este fato, somado ao discutido

acima, permite ao menos imaginar que não haveriam maiores impedimentos impostos pela missão para atores humanitários negociarem diretamente com atores armados não-estatais.

Infelizmente, ou talvez felizmente para a Libéria, devido ao contexto singular do país, onde os processos de desarmamento e desmobilização tiveram ampla adesão e os atores armados não-estatais foram dissolvidos, esta pesquisa não conseguiu encontrar maiores dados acerca do impacto da integração sob a capacidade de atores humanitários interagirem com aqueles grupos. Os poucos exemplos encontrados foram positivos, mas insuficientes para avaliar com precisão se a integração facilitou ou impediu a interação em questão. Da mesma forma, embora a falta de maiores dados também tenha impedido estabelecer com maior precisão em que medida os poucos exemplos positivos encontrados foram resultado direto da integração, percebe-se que não houve influências negativas por parte da integração na capacidade das agências humanitárias interagirem com atores armados não-estatais, receio identificado na análise do capítulo 2.

3.7.4 A percepção dos atores humanitários

As ameaças genéricas que a integração representaria à forma como atores humanitários são percebidos pelos atores locais foi discutida no capítulo anterior. Na Libéria, conforme exposto anteriormente, alguns atores humanitários criticaram a integração acreditando que ela levaria a ameaças a atores humanitários e poderia impactar negativamente o espaço humanitário. McLennan (2009, p. 40) destaca que o esbatimento das linhas que separam atores militares e o trabalho dos atores humanitários representaria riscos destes serem associados a partes em conflito.

As agências da ONU também se preocupam com a influência negativa que a percepção de estar associados com a missão e seu componente militar e político pode trazer, reconhecendo o fato de que, por fazerem parte do mesmo sistema, pode ser difícil distinguir entre eles (FRERKS et al, 2006, p. 81). Um exemplo desta inquietação são as cores distintas usadas para distinguir entre os veículos utilizados pelas operações de paz e aqueles das demais agências da ONU, de modo que no caso dos primeiros, o símbolo e as placas de identificação são negros; enquanto que no caso dos últimos, os símbolos e as placas são azuis, criando a distinção entre a ONU azul e a negra (FRERKS et al, 2006, p. 81).

Na Libéria, devido à integração, atores civis e militares da UNMIL e atores humanitários operam muitas vezes lado a lado, o que torna difícil fazer uma rígida distinção entre as intervenções humanitárias e militares (FRERKS et al, 2006, p. 83).

Algumas ONGs buscaram evitar participar dos mecanismos de coordenação do HCS com a intenção de evitar serem associados à UNMIL (MCLENNAN, 2009, p. 53). Conforme mencionado anteriormente, alguns desses atores preferiam a presença independente do OCHA.

Um ponto que causou grande controvérsia na Libéria foi o uso de Projetos de Impacto Rápido pela UNMIL. Estes projetos foram inicialmente utilizados em 1991 pelo ACNUR na Nicarágua como projetos de pequena escala e baixo custo voltados para a reintegração de retornados e pessoas deslocadas (FRERKS et al, 2006, p. 79). No entanto, o relatório Brahimi recomendou que os Projetos de Impacto Rápido fossem incorporados às operações de paz como projetos de pequena escala, voltados a beneficiar a população local e sem intenção de apoiar o desenvolvimento ou o alívio de problemas humanitários, mas voltados a “conquistar corações e mentes” da população local e estabelecer a credibilidade da missão (HULL, 2008, p. 30). São realizados, portanto, segundo interesses políticos para aumentar a popularidade da missão (HULL, 2008, p. 30) e, desse modo, diminuir resistências à suas operações. Zeebroek (2006, p. 26) entende que, em operações multifuncionais, os Projetos de Impacto Rápido são utilizados de forma oportunista pelas missões, em detrimento dos princípios humanitários. Alguns projetos implementados na Libéria ressoaram esse entendimento, segundo será exemplificado mais abaixo.

Na UNMIL, os Projetos de Impacto Rápido foram colocados sob responsabilidade do DSRSG/HC/RC, que é responsável pela coordenação humanitária, (HULL, 2008, p. 29), o que poderia ser entendido como uma tentativa de amenizar críticas dos atores humanitários. Estas críticas baseavam-se nos argumentos de que os Projetos de Impacto Rápido não de baseavam nas necessidades das populações locais, eram lentos em sua execução, o impacto era limitado e a motivação de prover uma boa imagem para a missão não se adequaria aos princípios humanitários (FRERKS et al, 2006, p. 79, 89).

Membros da UNMIL rebatiam as críticas expondo que eles possuíam o dinheiro disponível e que, quando confrontados com situações de sofrimento, os militares não podiam simplesmente aguardar alguma ONG agir (FRERKS et al, 2006, p. 88).

Contudo, alguns casos de má implementação desses projetos de fato deram maior voz às críticas aos projetos. Em um desses casos, uma NGO foi encarregada de executar um projeto de impacto rápido para a reabilitação de uma escola, pressionando os deslocados internos que nela se encontravam abrigados a serem realocados, muito embora o processo de retorno de deslocados internos estivesse se iniciando e em teoria essa população poderia ter sido realocada apenas uma única vez, diretamente para suas regiões de origem (SIDA, 2005,

p. 15). Outro caso emblemático foi a utilização de um projeto de impacto rápido pelo Batalhão paquistanês para construir uma mesquita em uma região majoritariamente cristã, uma atitude considerada pouco sensível ao conflito (FRERKS et al, 2006, p. 88).

A despeito dessas críticas, na Libéria os projetos de impacto rápido são largamente implementados por ONGs, de modo que são associados a estas e não à missão, deixando de servir aos objetivos de aumentar a popularidade da missão (HULL, 2008, p. 30).

O ACNUR, por outro lado, fez largo uso dos projetos de impacto rápido. Em seu plano de operações de 2004, o Alto Comissariado estabeleceu como atividades planejadas a realização de 10 projetos de impacto rápido com o intuito de atender a serviços destinados às comunidades (ACNUR, 2004, p. 3). Há também registros da agência ter usado esses projetos para a reabilitação de delegacias e quartéis pelo país (NAÇÕES UNIDAS NA LIBÉRIA, 2013c, p. 9).

Pelo exposto, percebe-se que o uso de projetos de impacto rápido não teve impacto negativo na percepção dos atores humanitários pelos atores locais. Como mencionado, estes projetos estavam muito mais associados às ONGs que os executavam do que à missão, de modo que é possível deduzir que, na verdade, a imagem dos atores humanitários foi na verdade melhorada por meio dos projetos de impacto rápido.

Ademais, apesar das preocupações dos atores humanitários, não foram encontrados exemplos da integração impactando negativamente na forma como os atores humanitários eram percebidos. McLennan (2009, p. 74) destaca que as ONGs no país conseguem operar sem grandes preocupações com a segurança, de modo que a busca por manter total independência e uma identidade distinta de outros atores, inclusive da UNMIL, não é uma prioridade como fora durante períodos mais inseguros.

Na verdade, a UNMIL é tão bem avaliada no país, que o receio de ser associado a ela não é grande preocupação, e os riscos são quase inexistentes (FRERKS et al, 2006, p. 90). Devido à popularidade da missão, ser percebido como associado a ela provavelmente melhoraria a imagem da agência humanitária, ao invés de colocá-la em risco (FRERKS et al, 2006, p. 98).

Este trabalho encontrou indícios de avaliações semelhantes por parte do ACNUR. As entrevistas conduzidas pelo autor revelaram uma grande aceitação da UNMIL por parte da população local e a ausência de grandes riscos à segurança no país. Igualmente, além dos exemplos de coordenação já expostos, os entrevistados pelo autor informaram que buscavam participar dos processos de coordenação. Desta forma, considerando o fato do ACNUR coordenar com a missão várias ações de perto e participar dos mecanismos de integração, é

seguro inferir que o Alto Comissariado não percebia riscos em ser percebido como associado à missão.

A despeito dessas avaliações, Sida (2005, p. 16, 17) destaca que a população liberiana consegue distinguir entre as diversas organizações presentes no país. Frerks et al (2006, p. 95) destaca igualmente que a maior parte da população consegue distinguir entre os soldados da UNMIL e os trabalhadores humanitários, e percebem ambos como indispensáveis.

O exposto acima demonstra que a integração não teve um impacto negativo na percepção dos atores humanitários. Duas razões se destacam neste ponto. Em primeiro lugar, ainda que os atores locais vissem os atores humanitários como associados à UNMIL, no contexto especial do país essa associação seria positiva, melhorando a percepção daqueles atores. Em segundo lugar, porque a população, de modo geral, conseguia distinguir entre a missão e os atores humanitários, o que diminuiria os riscos de impactos negativos da integração no modo como estes atores são percebidos no país.

3.7.5 Advocacia humanitária

Esta pesquisa não conseguiu encontrar exemplos da integração na Libéria impactando de modo negativo na advocacia humanitária. Em verdade, não foram detectados casos nos quais a missão interviu de modo a influenciar ou impedir que determinados atores humanitários se manifestassem abertamente em defesa de seus interesses. Um exemplo nesse sentido pode ser encontrado no processo de retorno dos deslocados internos, onde às críticas da comunidade humanitária ao processo ressoaram abertamente na literatura, como citado anteriormente.

Por outro lado, foram encontrados exemplos positivos. Durante as retro citadas missões de reconhecimento e avaliação realizadas pela UNMIL e pelas agências da ONU, estes atores aproveitaram a ocasião para transmitir mensagens pregando a liberdade de movimento e a segurança dos atores humanitários, das ONGs e das forças de paz (FIAWOSIME, 2005, p. 173). Além disso, também foi enfatizada a necessidade de cessarem tanto os assédios e abusos praticados contra civis nas áreas controladas pelos rebeldes, como o uso de postos de controle não autorizados (FIAWOSIME, 2005, p.174).

Ademais, desde os primeiros dias da missão, a UNMIL possuía uma estação de rádio, funcionando 24h por dia e atingindo todo o país. A rádio é destinada a propagar mensagens de calma em tempo de crises e um discurso de paz; além de ser considerada uma

ferramenta efetiva para corrigir equívocos e dispersar rumores e tensões (FRERKS et al, 2006, p. 81). É destinada à missão integrada como um todo (FRERKS et al, 2006, p. 81), e portanto, às agências da ONU presentes no país. De fato, a estratégia de comunicação das Nações Unidas na Libéria para 2010 em diante busca utilizar largamente a rádio da missão como modo de melhorar a imagem da ONU no país; divulgar de forma mais eficiente informações relevantes; realizar campanhas de apoio ou contrárias a determinados assuntos – atitude típica de advocacia humanitária –, possibilitar maior compreensão das opiniões do povo liberiano; dentre outras atividades (NAÇÕES UNIDAS NA LIBÉRIA, 2010, p. 4, 5, 6, 7).

De outro norte, além de prover treinamentos em direitos humanos para ONGs e para as forças policiais da Libéria, a UNMIL também realizava campanhas de conscientização acerca dos direitos humanos e dos direitos de gêneros em escolas, juntos às forças policiais, dentre outros (CSNU, 2004c, p. 10). Ações como esta, é possível dessumir, reforçariam a advocacia humanitária e contribuiriam para aumentar o respeito aos direitos humanos no país.

O ACNUR, por sua vez, conduziu campanhas em defesa da exploração sexual e de gênero de mulheres na Libéria durante a fase emergencial ocorrida nos primórdios da UNMIL (ACNUR, 2003b, p. 4). Ademais, durante a operação de retorno dos deslocados internos, o Grupo de Proteção – voltado para a criação e operacionalização de um quadro de proteção daquelas populações –, do qual o ACNUR e a UNMIL fizeram parte, possuía como um dos seus objetivos conduzir campanhas de defesa e conscientização acerca da proteção dos deslocados internos (ACNUR, 2007c, p. 14).

Considerando que o ACNUR cedeu alguns funcionários seus para trabalhar dentro da Unidade da UNMIL responsável pelos deslocados internos (ACNUR, 2007c, p. 10), é razoável admitir que o Alto Comissariado não tinha problemas em transmitir suas mensagens e influenciar o comportamento da missão no tocante a advocacia humanitária. Em verdade, o primeiro DSRSG/HC/RC da missão, Sr. Abou Moussa, fora funcionário do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, conforme relatado ao autor por um dos funcionários do ACNUR por ele entrevistados. Da mesma forma, o DSRSG/HC/RC seguinte, embora sem ligação direta com o ACNUR, trabalhara antes para o PNUD, de modo que, segundo afirmaram dois dos entrevistados pelo autor, era bastante sensível às preocupações dos atores humanitários. Por fim, de acordo com o que já foi mencionado, o ACNUR cedeu vários funcionários seus para trabalhar junto à missão, principalmente junto ao escritório do DSRSG/HC/RC.

Considerando o que foi exposto acima, bem como a ausência de impactos negativos à advocacia humanitária encontrados por esta pesquisa, é razoável deduzir que os impactos foram positivos, e a missão integrada facilitou e expandiu a advocacia humanitária. De fato, conforme discutido no capítulo anterior, as missões integradas possuem uma grande força política, e as mensagens humanitárias por elas transmitidas carregam maior repercussão. Na Libéria, contudo, não foram encontrados por esta pesquisa casos específicos nos quais a missão tenha feito alguma mensagem em defesa de princípios humanitários a pedido dos, ou em conformidade com, os atores humanitários.

Assim, diante do exposto, percebe-se um quadro positivo para o espaço humanitário na Libéria. Como mencionado, a segurança dos trabalhadores humanitários e das pessoas por esses atendidas aumentou e o acesso humanitário se expandiu em razão do uso em larga escala dos recursos logísticos da missão, o que contribuiu para maior eficiência e para o barateamento das operações humanitárias.

Ademais, além de não terem sido encontrados indícios da missão impactando negativamente no engajamento de atores humanitários com atores armados não-estatais, no princípio a UNMIL colaborou com agências da ONU para realizar operações de reconhecimento de terreno das quais membros dos grupos armados participaram. Infelizmente o universo de análise foi exíguo diante do caso peculiar da Libéria, onde pouco após o início da missão os grupos armados não-estatais foram formalmente desarmados e desmobilizados.

Igualmente, não apenas não houve efeitos deletérios detectados sobre a forma como os atores humanitários eram percebidos na Libéria, mas mostrou-se que, devido à popularidade da missão, estar associado a ela poderia melhorar as percepções daqueles atores. Por fim, a despeito de terem sido poucos os exemplos positivos da missão cooperando com os atores da ONU para a advocacia humanitária, não foram encontrados impactos negativos nos quais a UNMIL tenha tentado cercear ou impedir a livre manifestação por parte dos atores humanitários na promoção e defesa de direitos das pessoas de interesse, ou para criticar determinadas medidas.

Assim, a despeito dos mencionados déficits de coordenação e de alguns efeitos deletérios que possam ter sido percebidos por algumas agências humanitárias, em especial as ONGs, é seguro afirmar que a integração na Libéria expandiu o espaço humanitário e facilitou o cumprimento dos mandatos daqueles atores, dentre eles o ACNUR.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Expuseram-se neste trabalho as razões que levaram a ONU a buscar coerência em seus esforços para consolidar a paz por meio da convergência das ações das diversas organizações que a compõem em um esforço integrado. Essa busca foi apresentada como uma continuação dos processos que expandiram e modificaram a natureza das operações de paz desde a sua gênese, bem como o resultado do diagnóstico de que algumas das principais falhas nas operações de paz foram, em grande medida, consequências da falta de coordenação nas ações das entidades que fazem parte da organização.

Como discutido no segundo capítulo, o mesmo diagnóstico foi feito por alguns atores humanitários, que passaram a buscar formas de solucionar as causas das crises humanitárias, e não mais apenas as suas consequências. Buscou-se acompanhar a ação humanitária de medidas políticas e militares mais assertivas, com o fito de impedir violações de direitos humanos em larga escala; garantir que a ação humanitária fosse mais consciente do contexto conflitivo em que opera, minorando consequências negativas da ajuda humanitária; e interligar a ação humanitária com outras intervenções políticas e de desenvolvimento para melhor solucionar os desafios das emergências complexas (COLLINSON, ELHAWARY, 2012, p. 13,14).

A reforma das operações de paz, estas entendidas como a faceta mais visível do trabalho da organização, foi uma das ferramentas utilizadas para dirigir e nortear o trabalho do sistema ONU em situações de conflito e pós-conflito. Essa reforma tomou corpo no fim dos anos 1990 por meio da política de integração, que atualmente tem por objetivo aumentar o impacto individual e coletivo da resposta da ONU, por meio de uma parceria estratégica entre a operação de paz da ONU e o UNCT e sob a liderança do SRSG, concentrando nas atividades necessárias para consolidar a paz (ONU, 2008a, p. 1).

Este processo procurou melhorar a coerência do sistema reestruturando as estruturas de comando, o planejamento estratégico e a partilha de informações entre a missão e as demais entidades da ONU, tanto em nível de Quartel-General da organização, quanto no país onde as operações de paz atuam.

Nesse sentido, mostrou-se que o ACNUR, devido à natureza complexa do seu mandato, o qual envolve medidas de assistência e proteção a diversos grupos de pessoas em condição de vulnerabilidade, opera muitas vezes lado a lado das operações de paz em países afetados por conflito. Não apenas isso, mas o mandato da agência trás consigo obrigações que o levam a trabalhar conjuntamente com os governos nacionais, os quais possuem

responsabilidade primária pela proteção de deslocados internos e refugiados em seus territórios. Ademais, por ser uma das entidades a compor o UNCT, viu-se que necessariamente o ACNUR é afetado pela política de integração e é levado a coordenar ações com as operações de paz, haja vista que integra os esforços do sistema ONU no país. Nesse sentido, a atuação da agência necessariamente implica em algum nível de coordenação com Estados e operações de paz.

Durante a busca por coerência, contudo, surgiram tensões que levaram alguns atores humanitários, dentro e fora da ONU, a verem a integração como uma ameaça a ação humanitária neutra e imparcial, que impactaria no espaço humanitário necessário para essas organizações desempenharem suas funções. As missões integradas tenderiam a subordinar a ação humanitária a interesses políticos e tornariam turvas as linhas que distinguem os atores humanitários dos atores políticos e militares das missões, o que aumentaria a insegurança dos atores humanitários em contextos onde a legitimidade da missão fosse contestada e o país mergulhado no conflito – o que poderia tragar a operação de paz para dentro do conflito. Alguns daqueles atores protestaram diante do que percebiam como a política imiscuindo-se na ação humanitária, e procuraram responder às ameaças percebidas exaltando os princípios humanitários e procurando preservar uma identidade distinta e independente daquela da missão e de outros atores políticos. Conforme exposto, o ACNUR também partilharia das preocupações acima, muito embora entenda que as oportunidades apresentadas pela integração compensariam os riscos.

Essa busca pela primazia dos princípios humanitários e pela completa separação da ação humanitária da esfera política é refletida nas diferentes definições de espaço humanitário. Estas, com pequenas variações, caracterizam este espaço como o espaço operacional no qual os atores humanitários podem atuar de forma independente de influências políticas e em respeito aos princípios humanitários. Mesmo o ACNUR, que relaciona o espaço humanitário com a possibilidade das pessoas de interesse para a agência terem acesso à proteção e assistência, entende o espaço humanitário como aquele que facilita o exercício de seu mandato humanitário e apolítico.

Nesse sentido, apresentou-se no capítulo 2 como a integração colocaria em risco o espaço humanitário, tomando como base às cinco áreas identificadas pelo Grupo da ONU de Direção da Integração como ameaçadas pela política. No entanto, as evidências levantadas mostraram a inexistência de uma correlação direta entre a integração e impactos visíveis no espaço humanitário, pelo menos com os dados atuais. No entanto, apesar da inexistência dessa correlação e dos benefícios que integração pode fornecer ao espaço humanitário, constatou-se

que a integração pode causar impactos positivos e negativos, a depender da forma como a política for conduzida no caso concreto, na segurança dos trabalhadores humanitários, no acesso humanitário, na interação com grupos armados-não estatais e na advocacia humanitária.

Com relação à forma como os atores humanitários são percebidos pelos atores locais, no segundo capítulo as evidências não se conseguiram estabelecer relação direta das missões impactando na forma como os atores humanitários são percebidos. No entanto, foram apresentados casos nos quais as missões trabalharam junto às organizações humanitárias para, positivamente, mitigar potenciais efeitos negativos.

Ao se transpor a análise para o caso da Libéria, contudo, as evidências encontradas permitiram considerações interessantes, apresentando um quadro mais positivo do que os dados analisados até o segundo capítulo poderiam prever. Como exposto, o discurso humanitário na Libéria, principalmente das ONGs internacionais, foi marcado pelas críticas de alguns atores à missão integrada e às ameaças que esta representaria ao espaço humanitário. Vários estudos sobre o espaço humanitário na Libéria utilizados para a redação deste trabalho ressoaram em diferentes níveis os riscos trazidos pela integração a uma ação humanitária neutra e imparcial, como foram os casos de Sida (2005), Zeebroek (2006) Frerks et al, (2006) e, em menor medida, Olson e Gregorian (2007). Estes estudos consideravam os riscos que a relação próxima com a missão representaria caso o país regressasse ao conflito; destacavam que a integração poderia ter efeito deletério sobre os princípios humanitários, afetando a neutralidade e independência dos atores humanitários devido a associação com a missão; e atestavam casos que para eles representariam a prevalência de opções políticas sobre as considerações humanitárias.

No entanto, as evidências analisadas demonstraram que o impacto da integração no espaço humanitário foi, em geral, positivo na Libéria. Como visto, antes da UNMIL se instalar, a situação de segurança era péssima, com a maior parte do país dominado por diferentes grupos armados; o governo constituído tinha sua presença limitada praticamente à área da capital; deslocados internos e refugiados – bem como boa parte da população civil – era vítima constante de violações de direitos humanos; os riscos de segurança não permitiam aos atores humanitários acessarem grandes áreas e os submetiam a reais ameaças à vida e à integridade física, como mostraram os casos de sequestros e mortes de atores humanitários citados anteriormente.

Nesse sentido, os maiores impactos positivos ocorreram em duas das áreas analisadas relacionadas diretamente com o contexto de segurança pré-UNMIL: a segurança

dos atores humanitários e o acesso humanitário. Com a chegada da missão a segurança dos atores humanitários aumentou progressivamente e o acesso destes a diversas regiões isoladas foi enormemente facilitado, aumentando a eficiência das, e barateando as, operações humanitárias por meio do compartilhamento dos enormes recursos logísticos e de segurança detidos pela missão. A segurança da população local e de grupos de interesse para o ACNUR também aumentou, tendo em vista que não mais ocorreram casos de ataques a campos de refugiados e de deslocados internos, os quais haviam sido registrados antes da implantação da UNMIL, conforme exposto.

Inclusive, apesar das críticas às ameaças que a integração representaria à neutralidade e à independência das agências humanitárias, percebeu-se que muitos destes não recusaram em usar os recursos da missão para transporte e escolta de segurança. Mesmo o ACNUR fez uso destes recursos para suas operações, tendo sido destacado nas entrevistas conduzidas pelo autor que o acesso facilitado à missão era um dos benefícios da integração na UNMIL.

Por outro lado, no tocante à interação com grupos armados não-estatais, as características do contexto liberiano fizeram com que não houvessem muitos dados para acessar a extensão dos impactos da integração e até que ponto estes foram decorrência direta da integração. Na Libéria, o processo de desarmamento e desmobilização teve ampla adesão de atores armados e foi concluído pouco mais de um ano após a chegada da missão, de modo que durante a maior parte do transcurso das operações da ONU no país não havia atores armados não-estatais formalmente constituídos. No entanto, foram encontradas algumas evidências positivas de que, no período inicial de suas operações, a missão facilitou o contato com esses grupos, o que, como consequência, aumentou o acesso humanitário. Ademais, a despeito dos poucos exemplos positivos levantados, a ausência de influências negativas da missão no sentido de cercear os contatos de agências humanitárias com atores armados não-estatais também pode ser considerado um fator positivo para o espaço humanitário, bem como o trabalho eficaz de desarmamento e desmobilização, porque proporcionou diretamente a diminuição do nível de violência desses grupos.

Por outro lado, apesar da preocupação de que uma atuação próxima à missão poderia comprometer a percepção dos atores humanitários como atores distintos e independentes da UNMIL – o que muitos atores humanitários na Libéria temiam –, este trabalho não encontrou evidências de efeitos deletérios para os atores humanitários na forma como estes são percebidos pela população local. De fato, conforme destacado, a preocupação com a segurança era mínima para muitos atores humanitários, de modo que manter uma

identidade distinta e uma completa independência não era uma prioridade. Essa era uma compreensão compartilhada pelo ACNUR, segundo visto, o qual não viu problema em associar-se intimamente com a missão na Libéria, como ocorreu durante o processo de retorno de deslocados internos, por exemplo. Ademais, a missão era tão bem avaliada pela população local que uma associação com esta poderia melhorar a imagem dos atores humanitários. Mesmo os projetos de impacto rápido, ponto de controvérsia com estes atores em razão do intuito de servirem para legitimar a missão e não priorizarem os princípios humanitários, estavam mais associados às ONGs que os executavam do que com a UNMIL, de modo que também não trouxeram impactos negativos à percepção dos atores humanitários.

A última área analisada de impacto da integração no espaço humanitário foi a advocacia humanitária. De forma semelhante às demais áreas, não foram encontrados impactos negativos como resultado da integração. Durante o curso da pesquisa não surgiram evidências de que a missão tenha de qualquer forma buscado manipular ou impedir a livre manifestação por parte dos atores humanitários em prol da promoção e proteção de direitos de populações de interesse. Na verdade, conforme exemplos apresentados, a missão e agências humanitárias da ONU coordenaram esforços para advogar em favor do acesso humanitário e da segurança dos atores humanitários. O ACNUR também somou esforços à missão para promoção e proteção dos direitos dos deslocados internos. Ademais, mostrou-se que a rádio da UNMIL serviria aos propósitos das agências da ONU, podendo ser usada para promoção da advocacia humanitária.

Contudo, não foram encontrados exemplos da UNMIL sendo usada diretamente como ferramenta de advocacia humanitária por parte de atores fora do sistema ONU. Embora seja possível supor que atores humanitários da ONU poderiam teoricamente servir de ponte para a missão acerca dos interesses dos demais atores humanitários – em razão de partilharem determinados princípios e interesses –, não foi possível encontrar evidências a esse respeito.

Diante das evidências colhidas no curso do trabalho, é seguro concluir que a política de integração na Libéria expandiu o espaço humanitário. Os exemplos mais claros e amplos a esse respeito foram no tocante à segurança dos atores humanitários e ao acesso humanitário.

De outro norte, mesmo ao se analisar a coordenação na prática, percebeu-se que a integração não trouxe também prejuízos diretos tangíveis para a ação humanitária, muito embora as evidências a respeito da efetividade da coordenação na Libéria foram controversas. A UNMIL e as agências da ONU eram, em geral, favoráveis à integração, conforme apontado. Há que se sopesar, contudo, o fato destes atores pertencerem ao sistema ONU e

estarem no centro dos esforços da organização em busca de maior coerência. Nesse sentido, é possível questionar até que ponto organizações da ONU podem abertamente criticar uma política que, como exposto, vem sendo perseguida pela organização desde o fim dos anos de 1990. A resposta para esta indagação vai além dos objetivos deste trabalho e, portanto, não pôde ser obtida por este trabalho, o que exigiria uma pesquisa detalhada sobre a temática.

Por outro lado, algumas ONGs criticaram abertamente a integração, principalmente a absorção das funções do OCHA pela missão e o uso dos projetos de impacto rápido como ferramenta de promoção dos interesses da missão. Todavia, como exposto, essa visão crítica não era uniforme, e aproximadamente 2/3 dos atores não via problema em coordenar atividades com a missão (OLSON, GREGORIAN, 2006, p. 36). Ademais, conforme amplamente relatado, muitas ONGs utilizaram ativamente recursos logísticos da missão.

Nesse mesmo sentido, entrevistas colhidas pelo autor com funcionários do ACNUR que trabalharam na Libéria apontaram a integração como potencialmente benéfica na Libéria, tendo facilitado a coordenação e o trabalho do ACNUR, dado maior relevância a interesses humanitários e permitido maior colaboração com os demais componentes da missão. Ademais, três dos seis entrevistados apontaram que os planos estratégicos teriam sido úteis para estabelecer objetivos comuns e trazer mais coerência à atuação da comunidade internacional no país. Inclusive, a despeito de algumas críticas sobre o processo de coordenação na capital – que seria mais formal, menos efetivo e político –, a coordenação realizada pela missão, por meio do HSC, seria útil e produtiva nos condados, facilitando a solução de problemas para ONGs.

No entanto, segundo alguns dos entrevistados pelo autor e de acordo com parte das evidências encontradas na literatura anteriormente analisada, havia uma sobrecarga de reuniões de coordenação, o que limitava o tempo efetivo de trabalho; muitas vezes as reuniões serviam em grande medida para partilha de informações e pouca coordenação prática de esforços; e uma parte da coordenação era feita de modo bilateral, por fora das estruturas formais existentes. Ademais, algumas das ações praticadas pela missão podem ter contribuído para exacerbar o receio por parte de alguns atores humanitários de que a integração contribuiria para a subordinação da ação humanitária por parte de objetivos políticos da missão.

Ao se confrontar todas as evidências levantadas, é possível concluir que a integração, em geral, teve efeitos também positivos para a coordenação entre os atores humanitários e destes com a missão. De fato, há que se reconhecer que os impactos da

integração na coordenação não fizeram parte dos objetivos centrais deste trabalho, embora seja temática que mereça maior análise em futuras pesquisas.

No que tange ao espaço humanitário, ponto central deste trabalho, como exposto, a integração parece ter expandido este espaço, fornecendo um ambiente seguro e estável e facilitando a ação humanitária por meio do acesso fácil à missão e às enormes capacidades logísticas desta, sem comprometer a advocacia humanitária, o contado com atores armados não-estatais e não trazendo efeitos deletérios para a percepção dos atores locais a respeito dos atores humanitários. A análise aqui exposta permite concluir que, pelo menos em contextos semelhantes aos da Libéria, a integração seria benéfica à ação humanitária, sem comprometer seriamente seu exercício independente e neutro.

Este trabalho, portanto, questiona a razão pelas quais, a despeito dos efeitos positivos encontrados na Libéria, o discurso humanitário permanece crítico a respeito da integração. Esse discurso encontra-se, como visto, acompanhado de manifestações a respeito da necessidade da preservação dos princípios humanitários e do isolamento da ação humanitária da esfera política.

Como analisado, entretanto, toda ação humanitária têm sempre uma dimensão política, sendo influenciada diretamente por esta. Da mesma forma ocorre com o ACNUR. Expôs-se que o mandato do Alto Comissariado não é puramente humanitário, de modo que para cumprir com suas obrigações a agência tem que atuar de forma próxima com a missão de paz e com governos nacionais, com o intuito de fortalecer a capacidade de proteção nacional – evitando novos deslocamentos e novas ameaças aos direitos das populações de interesse para a agência – e de atingir soluções duradouras para refugiados e deslocados internos. Mais ainda, algumas das responsabilidades contidas no mandato da agência implicam que o Alto Comissariado atue diretamente no processo político, procurando influenciar os estados a seguir determinados comportamentos que assegurem a proteção das pessoas de interesse para a agência. Deste modo, a atividade da agência não está completamente divorciada da esfera política.

Aliás, a heterogeneidade do sistema humanitário mostra que nem todos os atores partilham da mesma visão de mundo. Em verdade, este sistema é ocupado por distintas organizações, as quais sequer aplicam os princípios humanitários de forma homogênea. A competitividade resultante, dentre outros fatores, do crescimento no número de atores humanitários; da disputa por recursos limitados de doações oriundas, em sua maioria, de poucos governos nacionais; e da concentração derivada da destinação da maior parte dos fundos a poucos grandes atores humanitários, conduziu alguns atores a expandirem a esfera

de suas ações, buscando não mais lidar apenas com as consequências do conflito, mas também solucionar as causas deste. Nesse sentido, algumas organizações, embora por vezes com algumas reservas, aderiram à busca por maior coerência nas ações dos diversos atores em emergências complexas.

Como exposto no curso do trabalho, as atividades de proteção necessitam de um engajamento direto no processo político transnacional com o objetivo de influenciar governos e outros atores a protegerem as populações de interesse para os atores humanitários – no caso do ACNUR, refugiados, deslocados internos, apátridas, dentre outros.

Nesse sentido, contesta-se, neste trabalho, o modo fragmentado como o espaço humanitário é percebido pelas diversas agências, que privilegiam, em geral, um conceito no qual este espaço pertenceria unicamente às agências. Esta percepção não encontra guarida no direito internacional, tendo em vista que segundo o DIH a responsabilidade por prestar ação humanitária é antes de tudo dos Estados Nacionais, de modo que a ação dos atores humanitários seria complementar a responsabilidade destes.

Da mesma forma, a Assembleia Geral das Nações Unidas, por meio da Resolução 46/182 de 1992, decidiu que, não apenas toda a ação humanitária deve ser provida com o consentimento do país afetado, mas que os Estados Nacionais têm responsabilidade primária na assistência a vítimas de desastres e outras emergências em seus territórios (AGNU, 1991, p. 2). Deste modo, o Estado afetado mantém o direito de iniciar, organizar, coordenar e implementar a assistência humanitária em seu território (AGNU, 1991, p. 2). Assim, como visto, é impossível se falar em uma assistência humanitária completamente apolítica e independente. Mesmo que algumas agências humanitárias sejam em princípio contrárias, outros atores invariavelmente também ocupam de forma legítima o espaço humanitário.

Destarte, mostrou-se que as caracterizações do espaço humanitário por parte das agências humanitárias estariam carregadas do intuito de legitimarem-se, moldando as percepções dos demais atores e favorecê-los. Nesse sentido, Collinson e Elhawary destacam que confinar a ação humanitária a um conjunto pré-determinado de atores e princípios teria o condão de reforçar a natureza exclusivista do sistema, decidindo quem poderia ou não fazer parte dele (2012, p. 25). Desta forma, os atores humanitários procurariam excluir outros atores de uma esfera de ação que consideram como sua. Esta percepção seria reforçada pela heterogeneidade e competitividade do sistema humanitário, que já é ocupado por atores que possuem diversas visões de mundo e atribuem valores distintos aos princípios humanitários.

Propõe-se, assim, que o espaço humanitário seja compreendido como uma arena, na qual diversos atores – políticos, militares, humanitário e de desenvolvimento – coexistem e

negociam interesses e percepções na busca por cumprirem seus diferentes mandatos. Este conceito, no entendimento deste trabalho, por não restringir, limitar ou condicionar o espaço humanitário a determinados atores e a obediência de determinados princípios, representa melhor a realidade operacional dos diversos atores humanitários. No transcurso de suas operações, mesmo aqueles atores que aderem à neutralidade em sua concepção mais restritiva, dividem espaço com outros que possuem diversos mandados e distintas interpretações dos princípios humanitários.

Desse modo, tendo em vista que muitas das definições de espaço humanitário reconheçam a importância da assistência e proteção para a ação humanitária, o espaço humanitário como arena permitiria reconhecer a importância que outros atores – incluindo atores políticos e militares – possuem para a entrega dessa proteção e a assistência, discutindo os papéis e as responsabilidades destes (COLLINSON, ELHAWARY, 2012, p. 26). Esta discussão é importante porque o Conselho de Segurança já destacou sua intenção de, quando entender necessário, continuar a incutir nos mandatos das operações as responsabilidades de proteger civis, facilitar a ação humanitária e criar condições condutivas para o retorno voluntário, digno, seguro e sustentável de refugiados e deslocados internos, conforme previsto em sua Resolução 1674 de 2006 (CSNU, 2006). Esta é uma tendência que se mantém desde o início dos anos 2000, acompanhando o processo de reforma e a busca por coerência nas operações de paz da ONU.

No entanto, muito embora uma proteção efetiva implique em um engajamento ativo no processo político, para alguns atores humanitários esse engajamento iria de encontro aos princípios humanitários, isto é, seria incompatível com esses princípios. Todavia, este posicionamento criaria o que Collinson e Elhawary apresentam como o dilema da integração, qual seja, o objetivo de proteger civis requer uma ação política concertada e em alguns casos o uso de força militar; no entanto, o envolvimento de atores humanitários com atores políticos e militares é visto como contraditório ao modo dominante como os princípios humanitários da imparcialidade, neutralidade e independência são interpretados (COLLINSON, ELHAWARY, 2012, p. 16). Contudo, como analisado, esses princípios não são aplicados de forma uniforme por todos os atores, e a realidade operacional leva muitos atores a flexibilizá-los, aderindo a certo pragmatismo e coordenando esforços com atores militares e políticos, como ocorreu na Libéria. Há inconsistências, portanto, entre o discurso humanitário dominante e a operacionalização quotidiana da ação humanitária.

Retoma-se, diante disso, a um aspecto chave da definição de espaço humanitário segundo a agência, o qual seria aquele que “(...) facilite o exercício do mandato de proteção

não político e humanitário do ACNUR, **dentro das perspectivas nas quais alcançar soluções para o deslocamento é otimizada**” (TENNANT, DOYLE, MAZOU, 2010, p. 4, grifo nosso). Assim, é possível questionar se em um contexto de missão integrada, uma forma primordial para otimizar esta busca por soluções definitivas não seria por meio de um engajamento efetivo, eficiente e pragmático com as missões integradas. Isto foi o que ocorreu no caso da Libéria, segundo as evidências coletadas neste trabalho, onde a política de integração expandiu o espaço humanitário e facilitou o cumprimento do mandato do ACNUR, ao criar estruturas que permitiram que o sistema ONU atuasse de modo coordenado, compartilhado recursos em torno de objetivos partilhados. Não apenas isso, mas como exposto, os objetivos contidos nos planos estratégicos do sistema ONU no país buscaram somar esforços ao projeto de desenvolvimento e recuperação do próprio governo liberiano, o que sugere o empoderamento dos governos para decidir os rumos do país.

Entende-se, assim, que compreender o espaço humanitário como uma arena permite discutir de forma mais pragmática as ameaças reais ou percebidas que a política de integração representaria para a ação humanitária. Indaga-se se não seria importante repensar a forma como o Alto Comissariado interpreta o espaço humanitário para favorecer maior efetividade e pragmatismos na ação da agência.

É necessário considerar, ademais, a importância que teria um engajamento estratégico por parte dos atores humanitários com os atores políticos e militares a respeito da integração, buscando examinar e mitigar as reais ameaças representadas pela política de integração.

A busca por coerência não precisa implicar na subordinação dos interesses humanitários em relação às prioridades políticas, mas necessita desenvolver um quadro estrutural que permita um engajamento estratégico com o processo político, de modo a promover um amplo entendimento do espaço humanitário, que vá além da garantia de um espaço operacional (COLLINSON, ELHAWARY, 2012, p. 17). Em última instância, Collinson e Elhawary destacam que apenas autoridades políticas e militares possuem o poder de assegurar o respeito pelos princípios humanitários, mas que os atores humanitários podem influenciá-los e encorajá-los a se comprometerem com essa defesa (2012, p. 26). No entanto, isso necessitaria que os atores humanitários formassem um consenso sobre posições e ações comuns que melhor poderiam influenciar determinados atores-chave, os quais seriam identificados por meio de um processo estratégico que identifique os objetivos e metas destes, bem como os incentivos que aqueles teriam em respeitar os direitos de populações afetadas receberem assistência e proteção (COLLINSON, ELHAWARY, 2012, p. 26).

O ACNUR já deu passos práticos nessa direção, por exemplo, ao ceder funcionários seus para trabalhar junto à UNMIL na Libéria, o que, segundo as evidências colhidas, teria elevado influenciado as prioridades da missão, elevado as considerações humanitárias e favorecido o interesse da agência.

Ademais, a agência promoveu workshops analisando seu envolvimento com as missões integradas e analisando o espaço humanitário que foram posteriormente publicados na forma de relatórios, nomeadamente, *UNHCR'S Engagement with integrated UN missions* (ACNUR, 2009) e *Safeguarding Humanitarian Space: a review of key challenges for UNHCR* (ACNUR, 2010). No entanto, embora promova o debate e mantenha a discussão atualizada, estes trabalhos pouco fizeram além de estabelecer recomendações generalistas sobre medidas e cuidados que a agência deve adotar para minorar impactos negativos e garantir maiores benefícios como resultado do engajamento com as missões integradas. Em alguns exemplos nesse sentido, o Alto Comissariado reconheceu que a integração é um elemento chave do ambiente operacional e que a agência deve se engajar decisivamente no processo (ACNUR, 2009, p. 5). Ademais, a agência asseverou que o ACNUR e outros atores humanitários deveriam procurar assegurar que as preocupações e prioridades humanitárias permaneçam altas em contextos de missão integrada, de modo que seria importante defender que postos de comando na missão, particularmente o DSRSG/RC/HC, fossem ocupados por atores com experiência na ação humanitária (ACNUR, 2009, p. 9). Outro ponto que se pode destacar foi a necessidade apontada pela agência de influir nos relatórios do Secretário-Geral para o Conselho de Segurança sobre a missão, fazendo recomendações que permitam exercer influência sobre a redação dos mandatos das missões emanados do CSNU, de modo a preservar interesses humanitários (ACNUR, 2009, p. 11, 12). Por fim, cumpre mencionar ainda que o ACNUR destacou a necessidade de se estabelecer uma política mais clara a respeito da cessão de funcionários para a missão, considerando as prioridades da agência e os objetivos de inserir questões relativas ao deslocamento de populações no mandato e na agenda da missão (ACNUR, 2009, p. 29).

Não há, contudo, e os dados levantados não permitem avaliar se, e como, o ACNUR de fato implementou as recomendações acima, se buscou construir em cima do debate apresentado nos relatórios citados e nem se a agência promoveu reflexões mais profundas acerca do seu engajamento com as operações de paz. Esses seriam temas nos quais há a necessidade de maior pesquisa e reflexão.

Ademais, o ACNUR é um ator humanitário *sui generis*, que possui um mandato com forte base legal internacional e uma longa história de engajamento em contextos de

conflito e pós-conflito. Possui, igualmente, uma grande base de financiamento, que lhe garante amplos fundos para suas operações e o acesso a numerosos trabalhadores para cumprir com seu mandato. Esses fatores, somados, conferem legitimidade ao Alto Comissariado frente à Estados Nacionais e à outras organizações humanitárias. Destarte, este trabalho indaga se o ACNUR não poderia servir com um catalizador para promover, em parceria com outros grandes atores humanitários, um profundo debate sobre o espaço humanitário e o engajamento dos atores humanitários com às operações de paz. Atingindo consensos e somando esforços, é mais provável que os atores humanitários se façam ouvir e protejam, de uma forma que salvguarde o direito e as capacidades de outros atores de contribuir para, o espaço humanitário.

Questiona-se, por fim, se não haveria a necessidade dos atores humanitários promoverem maiores reflexões sobre o próprio sistema humanitário. Como visto, este sistema é heterogêneo e fragmentado, com diversos atores adotando posições distintas sobre os limites da ação humanitária e as interpretações dos conceitos que a regem. Nesse sentido, indaga-se até que ponto os atores humanitários realmente podem influenciar o comportamento de atores militares e políticos com o intuito de preservar o espaço humanitário, assegurar respeito aos princípios humanitários e favorecer a proteção das pessoas de interesse, se aqueles mesmos atores não conseguem formar posições comuns sobre esse mesmo tema.

REFERÊNCIAS

AFRICAN ECONOMIC OUTLOOK. *Real GDP Growth Rates, 2006-2016*, 2015. Disponível em: <<http://www.africaneconomicoutlook.org/en/statistics/>>. Acesso em: 31 Mai. 2015.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. *UNHCR's mandate: the politics of being non-political*. Mar. 2001. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/4ff57eb32.html>>, Acesso em: 14 jun. 2015.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. *Note on the Mandate of the High Commissioner for Refugees and his Office*, Oct. 2013. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/5268c9474.html>>. Acessado em: 06 de maio de 2015.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. *Partnership: An Operations Management Handbook for UNHCR's Partners*, Feb. 2003. Disponível em: <http://gametlibrary.worldbank.org/FILES/474_Operations%20management%20handbook%20UNHCR.pdf>. Acessado em: 07 Mai 2015.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. *Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees*, Geneva: Dec. 2010. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/3b66c2aa10.html>>. Acesso em: 14 jun. 2015.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. *Country Operations Plan – Liberia*, Jan. 2004a. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/402a054c19.html>>. Acesso em: 27 jun. 2015.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. *Five NGO nurses released by Liberian rebels*, Macenta: Sep. 2002b. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/3d7467294.html>>. Acesso em: 02 jul. 2015.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. *Global Appeal 2015 Update – Libéria*, 2014. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/5461e6030.html>>. Acesso em: 28 de jun. de 2015.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. *Global Appeal 2005 – Libéria*, 2004d. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/41ab28ce0.html>>. Acesso em: 02 jul. 2015.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. *Global Appeal 2009 Update – Libéria*, 2008b. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/4922d41c0.html>>. Acesso em: 28 de jun. de 2015.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. *Global Report 2004 – Libéria*, 2004b. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/42ad4da30.html>>. Acesso em: 28 jun. 2015.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. *Global Report 2006 – Libéria*, 2006. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/4666d2450.html>>. Acesso em: 28 jun. 2015.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. *Global Report 2011 – Libéria*, 2011b. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/4fc880a9b.html>>. Acesso em: 28 jun. 2015.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. *Global Report 2012 – Libéria*, 2012. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/51b1d636b.html>>. Acesso em: 28 jun. 2015.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. *Global Report 2015 – Libéria*, 2015. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/5461e6030.html>>. Acesso em: 28 de jun. 2015.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. *Handbook for Emergencies*, 3rd ed. Geneva: Feb. 2007a. Disponível em: <<http://www.refworld.org/cgi-bin/tehis/vtx/rwmain?page=search&docid=46a9e29a2&skip=0&query=handbook%20for%20emergencies>>. Acesso em: 09 Mai 2015.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. *Handbook for Repatriation and Reintegration Activities*, Geneva: May 2004c. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/411786694.html>>. Acesso em: 28 jun. 2015.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. *Real-time Evaluation of UNHCR's IDP Operations in Liberia*, Geneva: July 2007c. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/46a4ae082.pdf>>. Acesso em: 28 jun. 2015.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. *Real-time Evaluation of UNHCR's Response to the Liberian Emergency*, Geneva: Dec. 2003b. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/3fd7320c4.html>>. Acesso em: 28 jun. 2015.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. *Relaunched Liberian repatriation operation gains momentum*, Monrovia: May 2008c. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/483c1bd44.html>>. Acesso em: 02 jul. 2015.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. *Safeguarding humanitarian space: a review of key challenges for UNHCR*, Geneva: Feb. 2010a. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/4b68042d9.html>>. Acesso em: 20 mai. 2015.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. *Shelter from the Storm: A Real-Time Evaluation of UNHCR's Response to the Emergency in Côte d'Ivoire and Liberia*, Geneva: June 2011a. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/4e4b72ff2.html>>. Acesso em: 28 jun. 2015.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. *Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees*, Geneva: 1950. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/3ae6b3628.html>>. Acesso em: 10 Jul. 2015.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. *UNHCR Global Appeal 2003 – Liberia*, Geneva: 2002a. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/3ddceb713.html>>. Acesso em: 27 jun. 2015.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. *UNHCR Global Appeal 2015 Update*, Geneva: 2015. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/5461e5f30.html>>. Acesso em: 18 jun. 2015.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. *UNHCR Global Report 2003 - Liberia*, Geneva: 2003a. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/40c6d7530.html>>. Acesso em: 27 jun. 2015.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. *UNHCR Global Trends 2013: War's Human Cost*, Geneva: June 2014. Disponível em: <<http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=search&docid=53a3df694&skip=0&query=global%20trends%202013>>. Acesso em: 09 Mai 2015.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. *UNHCR Manual on Security of Persons of Concern*. 1º ed. Geneva: Nov. 2011. Disponível em: <<http://www.refworld.org/pdfid/4f6313032.pdf>>. Acesso em: 21 mai. 2015.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. *UNHCR Mid-Year Trends 2014*, Geneva: Jan. 2015. Disponível em: <<http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=search&docid=54ace79b4&skip=0&query=global%20trends%202014>>. Acesso em: 09 Mai 2015.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. *UNHCR Mine Action Operational Framework*, Geneva: Sep. 2005. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/43736a384.html>>. Acesso em: 23 Mai. 2005.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. *UNHCR'S Role in Support of the Return and Reintegration of Displaced Populations: policy framework and implementation strategy*, Geneva: Feb. 2008a. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/47d6a6db2.html>>. Acesso em: 24 Mai. 2015.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. *UNHCR's Engagement with Integrated UN Missions*, Geneva: Aug. 2009. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opensslPDFViewer.html?docid=4a9e7ec99&query=UNHCR's%20engagement%20with%20integrated>>. Acesso em: 06 nov. 2013.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. *UNHCR's Role in Supervising International Protection Standards in the Context of its Mandate – Keynote Address by Vöker Turk*, Geneva: May 2010c. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/4bfb8c962.html>>. Acesso em: 19 jun. 2015.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. *Victims of Violence: A review of the Protection of Civilians concept and its relevance to UNHCR's mandate*, Geneva: Sep. 2010b. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opensslPDFViewer.html?docid=4c99d0ba9&query=A%20review%20of%20the%20Protection%20of%20Civilians%20concept%20and%20its%20relevance>>. Acesso em: 06 nov. 2013.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. *The Protection of Internally Displaced Persons and the Role of UNHCR*, Geneva: Feb. 2007b. Disponível em: <<http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=search&docid=45ddc5c04&skip=0&query=unhcr%20involvement%20ids>>. Acesso em: 08 Mai 2015.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, 2000. *Report of the Panel on United Nations Peace Operations A/55/305 – S/2000/809*. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ga/docs/55/a55305.pdf>>. Acesso em: 02 dez. 2013.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. *Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel*, Feb. 1995. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/49/59>. Acesso em: 18 jun. 2015.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. *Programme Evaluation of the Performance and the Achievement of Results by the United Nations Mission in Liberia. Report of the Office of Internal Oversight Services*, New York: Mar. 2010. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=a/64/712>. Acesso em: 06 jun. 2015.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. *Renewing the United Nations: A Programme for Reform. Report of the Secretary-General A/51/950*, 1997a. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/189/79/IMG/N9718979.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 02 dez. 2013.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. *Report of the Secretary-General pursuant to General Assembly Resolution 53/35 - The Fall of Srebrenica*, 1999. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/54/549>. Acesso em: 23 jul. 2014.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. *Strengthening and coordinating United Nations rule of law activities: report of the Secretary-General*, Aug. 2008. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/4a54bbf8d.html>>. Acesso em: 24 Mai. 2015.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. *Strengthening of the coordination of humanitarian emergency assistance of the United Nations*, 1991. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/46/182>. Acesso em: 12 jun. 2015.

BARNETT, Michael. Humanitarianism Transformed. *Perspectives on Politics*, Vol. 3, nº 4, p.723-740. Dec. 2005

BELLAMY, Alex J; WILLIAMS, Paul D. *Understanding Peacekeeping*. 2ª Ed. Cambridge: Polity Press, 2010.

BENNER, Thorsten; MERGENTHALER, Stephan; ROTMANN, Philipp. *The New World of UN Peace Operations: Learning to Build Peace?*. New York: Oxford University Press, 2011.

BESSLER, Manuel; SEKI, Kaoruko. *Civil-Military Relations in Armed Conflicts: A Humanitarian Perspective*. Liaison – A Journal of Civil-Military Humanitarian Relief Collaborations, Vol. II, No.3, p. 4-10, 2006. Disponível em: <http://coe-dmha.org/Liaison/Vol_3No_3/Dept01.htm>. Acesso em 06 nov. 2013.

BRASSARD-BOUDREAU, Cynthia; HUBERT, Don. *Shrinking Humanitarian Space? Trends and Prospects on Security and Access*. Nov. 2010 Disponível em: <<http://sites.tufts.edu/jha/archives/863>>. Acesso em: 18 jun. 2015.

CAMPBELL, Susan P.; KASPERSEN, Anja T. *The UN's Reforms: Confronting Integration Barriers*, 2008. Disponível em: <http://ui04e.moit.tufts.edu/news/2008/08/pdf/Campbell_Kaspersen_8.08.pdf>. Acesso em: 06 nov. 2013.

COLLINSON, Sarah, ELHAWARY, Samir. *Humanitarian Space: a review of trends and issues*. Overseas Development Institute. London: April 2012. Disponível em: <<http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/7643.pdf>>. Acesso em: 17 jun. 2015.

COMBAZ, Emilie. *The Impact of Integrated Missions on Humanitarian Operations*. Birmingham: GSDRC, May 2013. Disponível em: <<http://www.gsdr.org/docs/open/HDQ939.pdf>>. Acesso em: 18 jun. 2015.

COMITÊ EXECUTIVO DO PROGRAMA DO ALTO COMISSARIADO. *Note on International Protection*. Geneva: May 2010. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/520b41fa4.html>>. Acesso em: 12 jun. 2015.

CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS. *Report of the Independent Inquiry into de Actions of the United Nations during the 1994 Genocide in Rwanda*, Dec. 1999. Disponível em: <<http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/POC%20S19991257.pdf>>. Acesso em: 23 jul. 2014.

CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS, *Resolution 1674 (2006)*, April 2006. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/4459bed60.html>>. Acesso em: 19 mai 2015.

CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS. *Fifth Progress Report of the Secretary-General on the United Nations Mission in Liberia*, Dec. 2004a. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2004/972>. Acesso em: 28 jun. 2015.

CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS. *Fifteenth Progress Report of the Secretary-General on the United Nations Mission in Liberia*, Aug. 2007. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2007/479>. Acesso em: 28 jun. 2015.

CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS. *First Progress Report of the Secretary-General on the United Nations Mission in Liberia*, Dec. 2003e. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2003/1175>. Acesso em: 03 jul. 2015.

CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS. *Nineteenth Progress Report of the Secretary-General on the United Nations Mission in Liberia*, Aug. 2009. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2009/411>. Acesso em: 28 de jun. de 2015.

CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS. *Report of the Secretary-General on the situation in Liberia, pursuant to the letter dated 29 November 2002 (S/2002/1305) from the President of the Security Council*, Feb. 2003b. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2003/227>. Acesso em: 02 jul. 2015.

CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS. *Report of the Secretary-General on the situation in Liberia, pursuant to the letter dated 29 November 2002 (S/2002/1305) from the President of the Security Council*, June 2003c. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2003/582>. Acesso em: 02 jul. 2015.

CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS. *Report of the Secretary-General to the Security Council on Liberia*, Sep. 2003d. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2003/875>. Acesso em: 02 jul. 2015.

CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS. *Resolution 1509 (2003)*, Sep. 2003a. Disponível em: <<http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Liberia%20SRes1509.pdf>>. Acesso em: 30 Mai. 2005.

CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS. *Resolution 1894 (2009)*, Nov. 2009. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/4b0550d42.html>>. Acesso em: 21 mai. 2015.

CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS. *Second Progress Report of the Secretary-General on the United Nations Mission in Liberia*, Mar. 2004c. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2004/229>. Acesso em: 04 jul. 2015.

CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS. *Seventeenth Progress Report of the Secretary-General on the United Nations Mission in Liberia*, Aug. 2008b. Disponível em:

<http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2008/553>. Acesso em: 28 jun. 2015.

CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS. *Sixteenth Progress Report of the Secretary-General on the United Nations Mission in Liberia*, Mar. 2008a. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2008/183>. Acesso em: 28 jun. 2015.

CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS. *Tenth progress report of the Secretary-General on the United Nations Mission in Liberia*, Mar. 2006. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2006/159>. Acesso em: 02 Jun. 2006.

CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS. *Third Progress Report of the Secretary-General on the United Nations Mission in Liberia*, May 2004b. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2004/430>. Acesso em: 02 jul. 2015.

CRISP, Jeff. *Refugees, Persons of Concern, and People on the Move: The broadening Boundaries of UNHCR*. Refuge: Canada's Journal on Refugees Vol. 26, No 1, 2009.

CUELLAR, Mariano Florentino. *Refugee Security and the Organizational Logic of Legal Mandates*. Georgetown Journal of International Law, Summer, Vol. 37(4), p. 583 (141). 2006. Capítulo 2

DAVEY, Eleanor; BORTON, John; FOLEY, Matthew. *A History of the Humanitarian System: Western origins and foundations*. Overseas Development Institute. London: June 2013. Disponível em: <<http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/8439.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2014.

DEPARTAMENTO DE OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ. *Peacekeeping Operations Timeline*, 2015. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/operationslist.pdf>>. Acesso em: 14 Jan. 2016.

DEPARTAMENTO DE OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ. *United Nations Peacekeeping Operations Principles and Guidelines*. New York: Jan. 2008 Disponível em: <http://www.dtic.mil/doctrine/doctrine/interagency/un_prin_guide.pdf>. Acesso em: 06 nov. 2013.

DEPARTAMENTO DE OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ UN *Peacekeeping Background Note*, 2014. Disponível em:

<<http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/backgroundnote.pdf>>. Acesso em: 02 dez. 2013.

DEPARTAMENTO DE OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ. *UN Peacekeeping PDT Standards – Core Pre-Deployment Training Materials – Unit 2*. 1st ed. Department of Peacekeeping Operations, 2009d. Unit 2 - part 2, “How UN Peacekeeping Operations Function”. 35 p., il. color. Disponível em: <http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/89573/CPTM_All.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 10 July 2014.

DEPARTAMENTO DE OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ. *UN Peacekeeping PDT Standards – Core Pre-Deployment Training Materials – Unit 2*. 1st ed. Department of Peacekeeping Operations, 2009d. Unit 2 - part 2, “How UN Peacekeeping Operations Function”. 37 p., il. Disponível em: <http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/89573/CPTM_All.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 10 July 2014.

DEPARTAMENTO DE OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ; DEPARTAMENTO DE APOIO DE CAMPO. *United Nations Civil-Military Coordination Specialized Training Materials (UN-CIMIC STM)*. Department of Peacekeeping Operations. 1st ed. 2014. Disponível em: <<http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/89582/STM%20UNCIMIC.pdf?sequence=1&isAllowed=y>> Acesso em: 10 July 2015

DEPARTAMENTO DE OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ; DEPARTAMENTO DE APOIO DE CAMPO. *United Nations Civil-Military Coordination Specialized Training Materials (UN-CIMIC STM)*. Department of Peacekeeping Operations. 1st ed. 2014. 55 p. il. color. Disponível em: <<http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/89582/STM%20UNCIMIC.pdf?sequence=1&isAllowed=y>> Acesso em: 10 July 2015.

DEPARTAMENTO DE OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ; DEPARTAMENTO DE APOIO DE CAMPO. *United Nations Civil-Military Coordination Specialized Training Materials (UN-CIMIC STM)*. Department of Peacekeeping Operations. 1st ed. 2014. 69 p. il. color. Disponível em: <<http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/89582/STM%20UNCIMIC.pdf?sequence=1&isAllowed=y>> Acesso em: 10 July 2015.

DEPARTAMENTO DE OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ; DEPARTAMENTO DE APOIO DE CAMPO. *United Nations Civil-Military Coordination Specialized Training Materials (UN-CIMIC STM)*. Department of Peacekeeping Operations. 1st ed. 2014. 71 p. il. color. Disponível em: <<http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/89582/STM%20UNCIMIC.pdf?sequence=1&isAllowed=y>> Acesso em: 10 July 2015.

DONINI, Antonio. *Humanitarian Agenda 2015: Afghanistan Country Study*. Feinstein International Center, Medford: June 2006. Disponível em: <<http://fic.tufts.edu/assets/Donini-Humanitarian-Agenda-2015-Afghanistan-Country-Study.pdf>>. Acesso em 19 jun. 2015.

DONINI, Antonio et al. *Humanitarian Agenda 2015: Final Report*. Feinstein International Center. Medford: Mar. 2008. Disponível em: <<http://fic.tufts.edu/assets/ha2015-final-report.pdf>>. Acesso em: 17 jun. 2015.

DOSS, Alan. *Eyewitness: Crisis, Contention and Coherence – Reflections from the Field* Journal of International Peacekeeping, 2008, apud Implementing United Nations Multidimensional and Integrated Peace Operations – A report on findings and recommendations. Norwegian Ministry of Foreign Affairs. May 2008. Disponível em: <http://www.regjeringen.no/en/dep/ud/documents/Reports-programmes-of-action-and-plans/Reports/2008/synthesis_report.html?id=534042>. Acesso em: 25 jul. 2014.

EIDE, Espen Barth et al. *Report on Integrated Missions: Practical Perspectives and Recommendations*. UN ECHA Core Group, 2005. Disponível em: <http://www.undg.org/docs/8484/6031-Integrated_Missions_Report.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2013.

ERIKSEN, Bjørnar. *Integrated Missions: The Challenge of Planning and Command*. 2007 90 f.. Dissertação de Mestrado - Norwegian Defense Staff College, Oslo, Spring 2007. Disponível em: <<http://brage.bibsys.no/xmlui/handle/11250/99936?locale-attribute=en>>. Acesso em: 10 jul. 2015.

FRERKS, Georg et al. *Principles and Pragmatism – Civi-Military Action in Afghanistan and Liberia*. Universiteit Utrecht, June 2006. 76 p. il Disponível em: <<http://reliefweb.int/report/liberia/principles-and-pragmatism-civil-military-action-afghanistan-and-liberia>>. Acesso em: 02 Jun. 2015

ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A COORDENAÇÃO DE ASSUNTOS HUMANITÁRIOS. *Common Humanitarian Action Plan (CHAP) 2007 for Liberia*. Feb. 2007. Disponível em: <<http://reliefweb.int/report/liberia/common-humanitarian-action-plan-chap-2007-liberia>> Acesso em: 10 jul. 2015.

ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA COORDENAÇÃO DE ASSUNTOS HUMANITÁRIOS. *Glossary of Humanitarian Terms – In relation to the Protection of Civilians in Armed Conflict*. United Nations, New York: 2004. Disponível em: <http://www.securitymanagementinitiative.org/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=446&lang=en&Itemid=28>. Acesso em: 07 out. 2014.

FAST, Larissa A. *Mind the Gap: Documenting and Explaining Violence Against Aid Workers*. (2010b) *European Journal of International Relations*. Vol. 16, nº 3, p. 365-389. 2010. Disponível em:

<https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&cad=rja&uact=8&ved=0CDcQFjAE&url=http%3A%2F%2Fwww.securitymanagementinitiative.org%2Findex.php%3Foption%3Dcom_docman%26task%3Ddoc_download%26gid%3D464%26Itemid%3D33%26lang%3Den&ei=3wyCVd3bMIKc-AHKIYGoDA&usg=AFQjCNFV66gW4zn_liUamfMOiGWv4bVITw&sig2=X3CdioteI1UtETSX-R01Jw&bvm=bv.96041959,d.cWw>. Acesso em: 17 jun. 2015.

FAST, Larissa. *The Response Imperative*. (2010a) In: PHILPOTT, Daniel.; POWERS, Gerard. (Org). *Strategies of Peace: Transforming Conflict in a Violent World*. New York: Oxford University Press, 2010.

FELLER, Erika. *Protecting People in Conflict and Crisis – Responding to the Challenges of a Changing World*. Opening Address: “Humanitarian Space”. Oxford: Sep. 2009. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/4ad59f262.html>>. Acesso em: 19 jun. 2015.

FELLER, Erika. *The Evolution of the International Refugee Protection Regime*, 5 Wash. U. J. L. & Pol’y 129 (2001). In: Washington University Journal of Law & Policy, Vol. 5, “The Institute for Global Legal Studies Inaugural Colloquium: The UN and the Protection of Human Rights”. Disponível em <http://openscholarship.wustl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1555&context=law_journal_law_policy>. Acesso em: 10 jul. 2015

FERREIRO, Marcos. *Blurring the Lines in Complex Emergencies: Consequences for the Humanitarian Community*, Dec. 2012. Disponível em: <<http://sites.tufts.edu/jha/archives/1625>>. Acesso em: 17 jun. 2015.

FIAWOSIME, Albert. *An Integrated Approach to Peace Support Operations: Overview of UN and International Humanitarian Agencies in Liberia*. In: ABOAGYE, Festus.; BAH, Alhaji M. S. (Ed). *A Tortuous Road to Peace: The Dynamics of Regional, UN and International Humanitarian Interventions in Liberia*. Pretoria: Institute for Security Studies, May 2005.

FRERKS, Georg et al. *Principles and Pragmatism – Civi-Military Action in Afghanistan and Liberia*. Universiteit Utrecht, June 2006. Disponível em: <<http://reliefweb.int/report/liberia/principles-and-pragmatism-civil-military-action-afghanistan-and-liberia>>. Acesso em: 02 Jun. 2015.

FRERKS, Georg et al. *Principles and Pragmatism – Civi-Military Action in Afghanistan and Liberia*. Universiteit Utrecht, June 2006. 76 p. il Disponível em:

<<http://reliefweb.int/report/liberia/principles-and-pragmatism-civil-military-action-afghanistan-and-liberia>>. Acesso em: 02 Jun. 2015

FREIRE, Maria Raquel; LOPES, Paula Duarte. *A Segurança Internacional e a Institucionalização da Manutenção da Paz no Âmbito da ONU: Riscos e Expectativas*, 2009, e-cadernos CES, 6, 6-23. Disponível em: <http://www.ces.uc.pt/myces/UserFiles/livros/428_Freire_Lopes-versao_publicada.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2013.

GASSMANN, Pierre. Rethinking Humanitarian Security. *Humanitarian Exchange Magazine*, nº 30, p. 32-34, June 2005. Disponível em : <<http://www.odihpn.org/humanitarian-exchange-magazine/issue-30>>. Acesso em: 19 jun. 2015.

GLAD, Marit. *A Partnership at Risk? The UN-NGO Relationship in Light of UN Integration*. Norwegian Refugee Council, 2012. Disponível em: <http://www.nrc.no/arch/img.aspx?file_id=9175273&ext=.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2015.

GLOBAL PROTECTION CLUSTER WORKING GROUP. *Handbook for the Protection of Internally Displaced Persons*. Global Protection Cluster (GPC), June 2010, Disponível em: <<http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=search&docid=4790cbc02&skip=0&query=handbook%20protection%20internally%20displaced%20persons>>. Acesso em: 08 Mai 2015.

GOOD HUMANITARIAN DONORSHIP INITIATIVE. *23 Principles and Good Practice of Good Humanitarian Donorship*. Disponível em: <<http://www.ghdinitiative.org/ghd/gns/principles-good-practice-of-ghd/principles-good-practice-ghd.html>>. Acesso em: 15 jun. 2015.

GUTERRES, Antonio Manuel de Oliveira. *Opening Statement by Mr. Antonio Guterres, United Nations High Commissioner for Refugees, at the 60th Session of the Executive Committee of the High Commissioner's Programme (ExCom)*. Geneva: Sep. 2009. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/4ac314009.html>>. Acesso em: 12 jun. 2015.

HARLEMAN, Christian. *Uma introdução ao Sistema das Nações Unidas: Orientações para Servir em uma Missão de Campo da ONU*. 3ª Ed. Peacekeeping Training Institute. Williamsburg: 2012. Disponível em: <http://cdn.peaceopstraining.org/course_promos/intro_to_un_system/intro_to_un_system_portuguese.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2015

HARMER, Adele. *Integrated Missions: A Threat to Humanitarian Security?*. International Peacekeeping. Vol. 15, nº 4, p. 528-539, 2008. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/13533310802239824>>. Acesso em: 17 jun. 2015.

HETTINGER, Patrick. *Country Note Liberia 2015*. African Economic Outlook, 2015.

Disponível em:

<http://www.africaneconomicoutlook.org/fileadmin/uploads/aeo/2015/CN_data/CN_Long_EN/Liberia_GB_2015.pdf>. Acesso em: 31 Mai. 2015.

HILHORST, Dorothea; JANSEN, Bram J.. *Humanitarian Space as Arena: A Perspective on the Everyday Politics of Aid*. Institute of Social Studies. The Hague: Vol. 41, nº 6, p. 1117-1139, Nov. 2010.

HULL, Cecilia. *Integrated Missions – A Liberian Case Study*. FOI – Swedish Defense Research Agency. Stockholm: Aug. 2008. Disponível em:

<<http://www.foi.se/en/Search/Abstract/?rNo=FOI-R--2555--SE>>. Acesso em: 30 Mai. 2015.

HULL, Cecilia. *Integrated Missions – A Liberian Case Study*. FOI – Swedish Defense Research Agency. Stockholm: Aug. 2008. 29 p. il. color. Disponível em:

<<http://www.foi.se/en/Search/Abstract/?rNo=FOI-R--2555--SE>>. Acesso em: 30 Mai. 2015.

HYNDMAN, Jennifer. “*Change and Challenge at UNHCR: A Retrospective of the Past 50 Years*”, York University. Refuge Vol. 19, nº 6, p. 45-53, 2001

INTER-AGENCY STANDING COMMITTEE, (2000a). *Note of Guidance on the Relations between Special Representatives of the Secretary-General, Resident Coordinators and Humanitarian Coordinators*, Oct. 2000. Disponível em:

<<http://reliefweb.int/report/world/note-guidance-relations-between-representatives-secretary-general-resident-coordinators>>. Acesso em: 14 Out. 2014.

INTER-AGENCY STANDING COMMITTEE. *Background Document: Preserving Humanitarian Space, Protection and Security*, Feb. 2008. Disponível em:

<<http://www.refworld.org/docid/48da506c2.html>>. Acesso em: 17 jun. 2015.

INTER-AGENCY STANDING COMMITTEE. *Guidelines on the Use of Military and Civil Defense Assets to Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies*. In : *Civil-Military Guidelines & Reference for Complex Emergencies*. Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. New York: 2008. Disponível em:

<<https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/ENGLISH%20VERSION%20Guidelines%20for%20Complex%20Emergencies.pdf>>. Acesso em: 19 jun. 2015.

KENT, Randolph C. International humanitarian crises: two decades before and two decades beyond. *International Affairs*, Vol. 80, nº 5, p. 851-869. 2004

LABBÉ, Jérémie. *Rethinking Humanitarianism: Adapting to 21st Century Challenges*. International Peace Institute. New York: Nov. 2012. Disponível em: <http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/7549~v~Rethinking_Humanitarianism__Adapting_to_21st_Century_Challenges.pdf>. Acesso em: 10 Jul. 2015

LOESCHER, Gil. *The UNHCR and World Politics*. 1º Ed. Nova York: Oxford University Press, 2001.

MAPA da Libéria. Nova York: Departamento de Apoio de Campo, Seção de Cartografia, 2014. 1 mapa, color. Escala 1:20.000. Disponível em: <<http://www.un.org/Depts/Cartographic/map/profile/liberia.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2015.

MCCANDLESS, Erin. *Lessons from Liberia Integrated Approaches to Peacebuilding in Transitional Settings*. Institute for Security Studies. Pretoria: Apr. 2008. Disponível em: <<http://dspace.africaportal.org/jspui/bitstream/123456789/30854/1/PAPER161.pdf?1>>. Acesso em: 02 jun. 2006.

METCALFE, Victoria; GIFFEN, Alison; ELHAWARY, Samir. *UN Integration and Humanitarian Space: An Independent Study Commissioned by the UN Integration Steering Group*. Overseas Development Institute. London: Dec. 2011. Disponível em: <<http://www.odi.org.uk/publications/6205-un-integration-humanitarian-space>>. Acesso em: 02 dez. 2013.

MISSÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NA LIBÉRIA. *DSRSG for Consolidation of Democratic Government (CDG)*, 2015b. Disponível em: <<http://unmil.unmissions.org/Default.aspx?tabid=3948&language=en-US>>. Acesso em: 04 jul. 2015.

MISSÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NA LIBÉRIA. *Rule of Law*, 2015a. Disponível em: <<http://unmil.unmissions.org/Default.aspx?tabid=3955&language=en-US>>. Acesso em: 04 jul. 2015.

NAÇÕES UNIDAS NA LIBÉRIA. *At Work Together.*, 2013c. Disponível em: <http://www.unliberia.org/doc/atworktogether_uninliberia.pdf>. Acesso em: 03 jul. 2015.

NAÇÕES UNIDAS NA LIBÉRIA. *Common Country Assessment for Liberia – Consolidating Peace and National Recovery for Sustainable Development*, 2006. Disponível em: <<http://undg.org/home/country-teams/africa-western-central/liberia/>>. Acesso em: 08 jun. 2015.

NAÇÕES UNIDAS NA LIBÉRIA. *Coordination and Management Structures*, 2015. Disponível em: <http://www.unliberia.org/content.asp?pg_detail=36&main_menu_id=1>. Acesso em: 02 jul. 2015.

NAÇÕES UNIDAS NA LIBÉRIA. *One Programme – Costed Action Plan 2013-2017*. Monrovia: Feb. 2013b. Disponível em: <<http://www.unliberia.org/doc/costedactionplan.pdf>>. Acesso em: 08 jun. 2015.

NAÇÕES UNIDAS NA LIBÉRIA. *One Programme – United Nations Development Assistance Framework 2013-2017*. Monrovia: Feb. 2013a. Disponível em: <<http://www.unliberia.org/doc/UNDAF20132017.pdf>>. Acesso em: 31 Mai. 2015.

NAÇÕES UNIDAS NA LIBÉRIA. *UN Joint Communications Strategy and Workplan*, 2010. Disponível em: <<https://undg.org/wp-content/uploads/2014/07/Liberia-Communications-Strategy-and-Workplan.pdf>>. Acesso em: 04 jul. 2015.

NAÇÕES UNIDAS NA LIBÉRIA. *United Nations Development Assistance Framework 2008-2012 – Consolidating Peace and National Recovery for Sustainable Development*. Monrovia: Sep. 2008. Disponível em: <http://www.unliberia.org/doc/undaf_doc.pdf>. Acesso em: 08 jun. 2015.

NAÇÕES UNIDAS NA LIBÉRIA. *United Nations Development Assistance Framework 2008-2012 – Consolidating Peace and National Recovery for Sustainable Development*. Monrovia: Sep. 2008. 3 p. il. color. Disponível em: <http://www.unliberia.org/doc/undaf_doc.pdf>. Acesso em: 08 jun. 2015.

OLSON, Lara; GREGORIAM, Hrach. *Side by Side or Together? Working for Security, Development & Peace in Afghanistan and Liberia*. The Peacebuilding, Development and Security Program (PDSP), Centre for Military and Strategic Studies, University of Calgary. Calgary: Oct. 2007. Disponível em: <<http://reliefweb.int/report/world/side-side-or-together-working-security-development-and-peace-liberia-and-afghanistan>>. Acesso em: 30 Mai. 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Integrated Missions Planning Process (IMPP) - Guidelines Endorsed by the Secretary-General on 13 June 2006*. 2006b. Disponível em: <[https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/UN%20IMPP%20Guidelines%20\(2006\).pdf](https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/UN%20IMPP%20Guidelines%20(2006).pdf)>. Acesso em: 14. Out. 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Joint Operation Centres and Joint Mission Analysis Centres*, 2006c. Disponível em: <<http://www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/pbps/Library/DPKO%20Policy%20on%20JOC%20and%20JMAC%202006.pdf>>. Acesso em: 02 dez. 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Guidance Note on Resident Coordinators and UN Country Team Working Relations*. United Nations Development Group, 2009b. Disponível em: <<http://www.undg.org/docs/10028/UNCT-Working-Relations---UNDG-Approved.doc>>. Acesso em: 14 Out. 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Guidance for Humanitarian Country Teams. Inter-Agency Standing Committee*, 2009c. Disponível em: <<https://www.humanitarianresponse.info/clusters/space/document/iasc-operational-guidance-humanitarian-country-teams>>. Acesso em: 14 Out. 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *UN Peacekeeping PDT Standards – Core Pre-Deployment Training Materials – Unit 2*. 1st ed. Department of Peacekeeping Operations, 2009d. Disponível em: <http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/89573/CPTM_All.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 10 July 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *UN Peacekeeping PDT Standards - Core Pre-Deployment Training Materials (CPTM) – UNIT 1*, 2009e. Disponível em: <<http://peacekeepingresourcehub.unlb.org/PBPS/Library/CPTM%20Unit%201%20Parts%201-2%20-%20May%202009.pdf>>. Acesso em: 02 Out. 2014;

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *UN Peacekeeping PDT Standards – Core Pre-Deployment Training Materials – Unit 3*. 1st ed. Department of Peacekeeping Operations, 2009f. Disponível em: <http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/89573/CPTM_All.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 10 July 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *IMPP Guidelines: Role of the Headquarters*, 2010a. Disponível em: <http://www.undg.org/docs/12293/IMPP%20HQ%20Planning%20Guidelines%20Approved%20by%20SG%20May%202009_signed_.pdf>. Acesso em: 14 Out. 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *IMPP Guidelines: Role of the Field*, 2010b. Disponível em: <<http://www.undg.org/docs/12293/IMPP%20Guidelines%20Role%20of%20the%20field.doc>>. Acesso em: 14 Out. 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Policy on Integrated Assessment Planning*, 2013a. Disponível em: <http://www.undg.org/docs/13047/UN%20Policy%20on%20Integrated%20Assessment%20and%20Planning_FINAL_9%20April%202013.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Integrated Assessment and Planning Handbook*, 2013b. Disponível em: <<http://www.undg.org/docs/13379/2014-IAP-HandBook.pdf>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Refugees and Stateless Persons*, 1949. Resolution 319. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/3b00f1ed34.html>>. Acessado em: 18 de abril de 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Carta das Nações Unidas e Estatuto da Corte Internacional de Justiça*, 1945. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm>. Acesso em: 06 nov. 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Report by the High Commissioner to the General Assembly on Strengthening the Capacity of the Office of the High Commissioner for Refugees to Carry Out its Mandate*, Aug. 2003. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=a/ac.96/980>. Acesso em: 07 Mai 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Decision of the Secretary-General No. 2008/24*, 2008 Disponível em <<http://www.undg.org/docs/9898/Integration-decision-SG-25-jun-08.pdf>> Acesso em 10 dec. 2013;

PEACE OPERATIONS TRAINING INSTITUTE (2014). *Core Pre-Deployment Training Materials*. 1ª Ed. Virgínia: Peace Operations Training Institute, 2014.

OXFAM INTERNATIONAL. *Policy Compendium Note on United Nations Integrated Missions and Humanitarian Assistance*, Jan. 2008. Disponível em: <https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/oi_hum_policy_integrated_missions_0.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2015.

RAMSBOTHAM, Oliver; WOODHOUSE, Tom; MIAL, Hugh. *Contemporary Conflict Resolution*. 3ª Ed. Cambridge: Polity Press, 2012.

RELIEFWEB. *Glossary of Humanitarian Terms*, Aug. 2008. Disponível em: <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/4F99A3C28EC37D0EC12574A4002E89B4-reliefweb_aug2008.pdf>. Acesso em: 08 Mai 2015.

RELIEFWEB. *Liberian presidente orders probe into aid workers' killing*. Monrovia: Mar. 2003b. Disponível em: <<http://reliefweb.int/report/liberia/liberian-president-orders-probe-aid-workers-killings>>. Acesso em: 02 jul. 2015.

RELIEFWEB. *Oxfam considers suspending work in Liberia after aid workers abducted*, Apr. 2003a. Disponível em: <<http://reliefweb.int/report/liberia/oxfam-considers-suspending-work-liberia-after-aid-workers-abducted>>. Acesso em: 02 jul. 2015.

SECRETÁRIO-GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. Feb. 2006. *Revised Note of Guidance on Integrated Missions*, 2006. Disponível em: <<https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/ud/vedlegg/missions/sgnote.pdf> >. Acesso em 02 dez. 2013.

SECRETÁRIO-GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. *Decision No. 2011/20 – Durable Solutions: Follow up to the Secretary-General’s 2009 report on peacebuilding*. Oct. 2011. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/5242d12b7.html>>. Acesso em: 23 Mai. 2015.

SHAEF, *Post-Conflict Needs Assessments (PCNAs): Case Study Liberia*. 2004. Disponível em: < https://undg.org/wp-content/uploads/2014/07/8886-Liberia_PCNA_Case_Study.doc>. Acesso em: 02 jul. 2015.<<

STODDARD, Abby; HARMER, Adele; DIDOMENICO, Victoria. *Providing Aid in Insecure Environments*: 2009 Update. Overseas Development Institute. London: Apr. 2009. Disponível em: < <http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/4243.pdf>>. Acesso em 18 jun. 2015.

STODDARD, Abby; HARMER, Adele; KATHERINE, Harver. *Providing aid in Insecure Environments: Trends in Policy and Operations*. Overseas Development Institute, London: Sept. 2006. Disponível em: <<http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/269.pdf>>. Acesso em 18 jun. 2015.

WEISS, Thomas G.; FORSYTHE, David P.; COATE, Roger A.; PEASE, Kelly-Kate. *The United Nations and Changing World Politics*. 7ª Ed. Boulder: Westview Press, 2014.

ZEEBROEK, Xavier. *Humanitarian Agenda 2015 Burundi and Liberia Country Studies*. Feinstein International Center. Medford: July 2006. Disponível em: <<https://wikis.uit.tufts.edu/confluence/download/attachments/14553473/Zeebroek--Humanitarian+Agenda+2015--Burundi+and+Liberia+Country+Studies.pdf?version=1>>. Acesso em: 02 dez. 2013.

ANEXO A – CARTA DE CREDENCIAMENTO

UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA – UEPB
POST-GRADUATE PROGRAM IN INTERNATIONAL RELATIONS
OFFICE OF THE COORDINATOR



To whom it may concern

I hereby accredit the bearer of this letter, Mr. Daniel Castanheira do Amaral Gonçalves.

Mr. Daniel Castanheira is a Master's Degree student of International Relations at the Universidade Estadual da Paraíba [UEPB], which is located at the city of João Pessoa, in the State of Paraíba, Brazil. He is regularly registered under the student number 2013.0732.07, bears a Passport Number FM131499 and is resident in João Pessoa, Paraíba, Brazil. The student has already fulfilled all the necessary credits and is now preparing his Masters Theses under the guidance of Professor Paulo Roberto Loyolla Kuhlmann, PhD.

His research aims at understanding how the United Nations [UN] Integration affected the United Nations High Commissioner for Refugees [UNHCR], focusing, *inter alia*, on whether and how the UNHCR sought to adapt to the paradigm of UN Integration; how Integration affects the fulfillment by UNHCR of its mandate; and whether integration brought any benefit for UNHCR. To this end, he will study the case of Liberia, where the United Nations Mission in Liberia [UNMIL] was planned from the beginning to be an integrated mission, and where the UNHCR had great field presence.

Seeking to improve his research and having the seal of approval from the Office of the Coordinator of the Post-graduate Program in International Relations from the Universidade Estadual da Paraíba, Daniel Castanheira do Amaral Gonçalves is going to Geneva, Switzerland, on February 16th, where he will seek to gain access to relevant documents of UN entities and where he will try to interview persons of interest to his research. It is important to state that these interviews will be conducted and later used in the student's research guaranteeing the full anonymity of the source.

While travelling, the MA Student is in official research mission and represents the student body of the university. In this sense, I kindly request that the student be given facilitated access to bibliographic sources and to professionals that are knowledgeable on the subject of his research and to whom the student may talk in order to achieve his research purposes.

João Pessoa, Paraíba, Brazil.

February 9, 2015.

10º CARTÓRIO

Professor Alexandre César Cunha Leite PhD

Coordinator of the MA in International Relations



Decarlinto
 Serviço Oficial de Declaração
 Contra a falsidade

Rua Fernando Luis Hering, nº 111, Jardim Oásis
 João Pessoa - PB - CEP: 53020-200 - Fone: (31) 324-1111
 www.decarlinto.com.br

Reconheço, por semelhança, a(s) Firma(s) de: ALEXANDRE CESAR CUNHA LEITE
 Em test. da verdade: João Pessoa-PB 10/02/2015 08:47:50
 Dilton Barbosa de Oliveira - Escrevente
 (2015-010755)EML:R\$ 17,75 FAPEN:R\$ 0,23 EXP:R\$ 18,00
 SELD DIGITAL: ANV0872-0402
 Confira a autenticidade em <https://selddigital.tipo.jus.br>

