

Inteligência em Operações de Paz da ONU: Déficit Estratégico, Reformas Institucionais e Desafios Operacionais*

Marco Cepik¹
Giovanna Kuele¹

1. Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, RS, Brasil. E-mail para contato: marco.cepik@ufrgs.br.

INTRODUÇÃO

No período posterior a 2001, o debate sobre as operações de paz da Organização das Nações Unidas (ONU) foi marcado por dois temas recorrentes¹. O primeiro é mais amplo e girou em torno do próprio multilateralismo e das expectativas a respeito das instituições internacionais. Resumindo de maneira muito simplificadora, autores realistas identificaram no comportamento unilateral do governo dos Estados Unidos da América (EUA), no Afeganistão e no Iraque uma corroboração para a tese de que as organizações internacionais de modo geral, e a ONU em particular, constituem epifenômenos políticos determinados pela interação estratégica das grandes potências². Por sua vez, autores liberais institucionalistas e construtivistas identificaram na contínua expansão das organizações internacionais (sobre-

* Agradecemos ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e à Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) pelo financiamento da pesquisa. Agradecemos aos entrevistados que gentilmente concederam seu tempo: tenente-coronel Eduardo Xavier Ferreira Migon, major Daniel Guimarães Fernandes, tenente-coronel Mario Eduardo Moura Sassone, tenente-coronel Andrei Clauhs, tenente-coronel Clynsion Silva de Oliveira, major Sylvio de Souza Ferreira, Dr. Kai Michael Kenkel, tenente-coronel Luciano da Silva Colares, general do Exército Augusto Heleno Ribeiro Pereira, major Airton José de Oliveira Soares e Melanie Ramjoué. Agradecemos ainda Aline Hellmann, Gustavo Moller, Mariana Chaise, Pedro Marques e aos demais bolsistas e orientandos da equipe.

tudo regionais) um grau de autonomia e relevância mais elevado, resultado de demandas crescentes de governança mundial expressas no trinômio coordenação-cooperação-legitimação (ver Keohane e Martin, 2003; Adler, 2013).

O segundo tema girou em torno da questão dos mandatos e da efetividade das operações de paz. A agenda de paz e segurança no âmbito das Nações Unidas vem mudando desde o final da Guerra Fria, mas dois aspectos ficaram mais consolidados desde 2001³. O primeiro é que as operações de paz passaram a ser claramente multidimensionais. Ou seja, abarcam tarefas e organizações que vão desde o monitoramento de acordos de paz e a proteção de civis, passando pelo monitoramento de eleições e a ajuda em casos de desastres naturais – para citar algumas – até a imposição da paz e a reconstrução nacional (UN, 2008)⁴. A segunda modificação decorre do que passou a ser chamado de “mandatos robustos”. Ou seja, a autorização para que o comando das missões empregue todos os meios necessários para que as finalidades das mesmas sejam cumpridas (*idem*)⁵.

Juntos, os dois temas configuram o que se pode chamar de um déficit estratégico a ser reduzido se for para a ONU ser relevante como provedora de segurança internacional nas próximas décadas (Smith, 2004). Por déficit estratégico entenda-se aqui a necessidade de melhorar o planejamento e a implementação das missões de paz para responder, de maneira satisfatória, três perguntas: 1) Como ser efetivo no cumprimento dos mandatos definidos pelo Conselho de Segurança? 2) Como coordenar e obter a cooperação de Estados e organizações regionais? 3) Como legitimar as operações de paz no novo contexto internacional?

Parte da resposta a estas três perguntas depende das estruturas de autoridade (comando e controle) desenhadas institucionalmente pela ONU, bem como do seu desempenho em diferentes contextos⁶. Estudos sobre o desempenho (*performance*) das diferentes missões têm sido conduzidos com foco em aspectos mais gerais, tais como *accountability*, recorrência ou não da violência, extensão das mudanças produzida pela missão, durabilidade dos resultados etc.⁷ Por outro lado, muitos dos estudos sobre mudanças institucionais concentram-se nos órgãos principais da ONU, em particular o Conselho de Segurança, o Secretariado e o próprio Secretário-Geral⁸.

Entretanto, um olhar mais específico sobre as atividades de inteligência no âmbito da ONU oferece um ângulo de observação novo e rele-

vante acerca das mudanças institucionais e do desempenho das missões de paz. Por atividades de inteligência, entenda-se aqui o componente informacional especializado que subsidia o processo decisório e auxilia a implementação das políticas ao longo das cadeias de comando e controle de uma organização⁹.

A pesquisa concentrou-se em dois níveis, a saber, o das modificações institucionais observadas no Secretariado da ONU (nível estratégico) e o das missões de paz propriamente ditas (nível operacional)¹⁰. No âmbito estratégico, discutem-se as modificações de estruturas localizadas em Nova York, sobretudo no Departamento de Operações de Manutenção da Paz (DPKO), no Departamento de Suporte (DFS), no Departamento de Assuntos Políticos (DPA) e no Escritório para Coordenação de Assuntos Humanitários (OCHA). Também foi analisada a diretriz do DPKO sobre o estabelecimento de uma estrutura multidisciplinar de inteligência em campo, o Joint Mission Analysis Centre (JMAC)¹¹. Tais mudanças decorreram, em boa medida, das recomendações do Relatório Brahimi, o qual assinalou a necessidade de alguma capacidade de inteligência por parte da ONU¹².

No âmbito operacional, analisamos o papel das atividades de inteligência na Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti (Minustah, 2004-2014), na Missão das Nações Unidas no Sudão (UNMIS, 2005-2011), e na Missão das Nações Unidas para Estabilização da República Democrática do Congo (Monusco, 2010-2014)¹³. Os três casos foram escolhidos a fim de se verificar a variação do efeito institucional em diferentes contextos, os quais são parametrizados a partir da noção de triângulo das operações de paz, determinado por três variáveis: capacidades locais, capacidades internacionais e o nível de hostilidades (Doyle e Sambanis, 2006). O desenvolvimento da atividade de inteligência em cada caso é examinado a partir da constituição do JMAC na missão, da diversificação de fontes e produtos de inteligência para o comando da missão e da cooperação e coordenação no compartilhamento de informações¹⁴.

ESTRUTURAS DE INTELIGÊNCIA NO SECRETARIADO DA ONU

Na esteira da publicação do Relatório Brahimi (2000), a ONU passou a reconhecer a importância e a necessidade da atividade de inteligência de modo mais assertivo e aberto (Cepik e Kuele, 2015)¹⁵. Vale mencionar que, durante a Guerra Fria, o componente da inteligência foi mini-

mizado nas operações de paz por razões políticas e tecnológicas¹⁶. Entretanto, isso começou a ser revertido no pós-Guerra Fria e ganhou força no início do século XXI. As duas causas principais desta abordagem emergente acerca da inteligência foram, primeiro, a necessidade prática de aumentar a segurança do pessoal em campo. Em segundo lugar, a necessidade de melhorar o conhecimento da situação no terreno após as falhas ocorridas na década de 1990 na Somália, em Ruanda e na Bósnia (*ibidem*)¹⁷.

A valorização da atividade de inteligência foi parte de um processo mais amplo de busca de efetividade, que envolveu modificações significativas no âmbito do DPKO, com a criação de novas estruturas internas, bem como a criação de um novo DFS em 2007, além de alguns desenvolvimentos no âmbito de dois departamentos não relacionados diretamente com as operações de paz, porém de importância significativa: o DPA e o OCHA¹⁸.

O DPKO, criado em 1992, é responsável por administrar as operações de paz. Em 2007 foi reestruturado (UNGA, 2007); manteve a função de fornecer as direções políticas e executivas para as operações de paz existentes, além de manter os contatos com o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), com os países que contribuem com tropas e recursos financeiros, bem como com as partes envolvidas nos conflitos (UN, 2014b). A antiga Divisão Militar do DPKO tornou-se o Escritório de Assuntos Militares (OMA), destacando-se ali o Escritório do Consultor Militar, que conta com o Serviço de Planejamento Militar (MPS), que se dedica a implementar os aspectos militares das operações de paz, conforme mandato do CSNU, incluindo o desenvolvimento de modelos para o componente militar da missão, além de gerar inteligência que possa ser integrada ao planejamento multidimensional da missão (Ekpe, 2007). Ademais, também no escopo do OMA foi criado o Time de Avaliação (*Assessment Team*), com a finalidade de elaborar análises estratégicas de informações militares para além da missão em campo, antecipando potenciais ameaças (Dorn, 2010; Norheim-Martinsen e Ravndal, 2011).

O DFS, por sua vez, acumulou as funções que antes eram exercidas pelo Escritório de Suporte de Missão do DPKO e pelo Departamento de Gerenciamento (Xavier, 2011), sendo responsável por fornecer suporte em diferentes áreas (finanças, logística, informação, comunicação e tecnologia, recursos humanos e administração geral) para auxi-

liar as missões de paz (UN, 2014c). No interior do DFS, destaca-se o Departamento de Suporte Logístico, que conta com o Serviço de Suporte Operacional, o qual tem como funções o planejamento de operações e o estabelecimento de diretrizes sobre procedimentos e conceitos referentes às atividades de suporte nas operações de paz (Xavier, 2011).

Por sua vez, desde 1993 foi estabelecido o *Situation Centre* (SitCen), inicialmente localizado no DPKO. Desde 2007, o SitCen passou a ser responsabilidade compartilhada do DPKO e do DFS, mantendo funções de coordenação e monitoramento:

Os principais objetivos incluem agora a coleta de informações civis e militares no nível estratégico para auxiliar os tomadores de decisões. O Centro atua como um ponto de contato na sede das Nações Unidas para todas as missões do DPKO em campo, e fornece uma ligação de comunicação 24 horas entre os membros seniores da equipe localizados na sede, nas missões em campo, nas organizações humanitárias e nos Estados membros, por meio de suas missões diplomáticas. O Centro monitora as operações de paz em campo, com especial atenção para situações potencialmente ameaçadoras ao pessoal da ONU. Seu Centro de Crise fornece suporte ao gerenciamento de crises no caso de uma missão de paz ter sido implementada em um prazo curto. (Ekpe, 2007:388, tradução livre)¹⁹.

Dentro do SitCen foi criada uma Unidade de Pesquisa e Ligação (RLU), com alguma capacidade analítica para empreender pesquisas, de médio e longo prazos, sobre questões políticas, securitárias e operacionais correntes, capazes de afetar as missões em campo (Norheim-Martinsen e Ravndal, 2011).

Quanto ao DPA, criado em 1992, o mesmo tem por função informar o Secretariado sobre ameaças à paz e à segurança internacional por meio do monitoramento e da avaliação dos acontecimentos políticos mundiais (UN, 2014d). Para isso, é dividido por regiões geográficas prioritárias, recortadas conforme as mudanças percebidas no sistema internacional (Ekpe, 2007). A configuração do DPA em 2014 era a seguinte: Divisão Américas, Divisão Ásia e Pacífico, Divisão Europa, Divisão Oriente Médio e Ásia Ocidental, Divisão África I e Divisão África II (UN, 2014d).

Já o OCHA, criado em 1991, tem por função estabelecer e coordenar operações de ajuda humanitária emergenciais (UN, 2014e). O escritó-

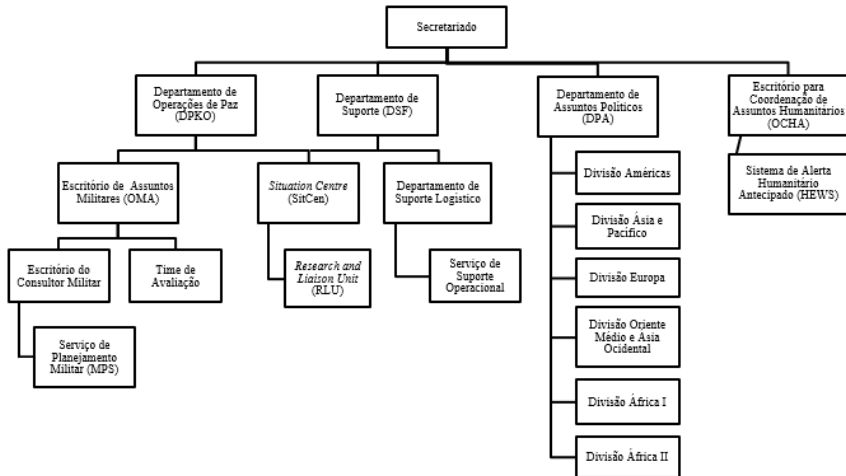
rio conta com o Sistema de Alerta Humanitário Antecipado (HEWS), responsável por identificar potenciais crises com implicações humanitárias, por meio da análise de informações e da avaliação de tendências (Xavier, 2011).

A Figura 1 fornece um panorama geral simplificado das principais estruturas atualmente relacionadas com algum tipo de atividade de inteligência no âmbito do Secretariado da ONU.

Para além da descrição das mudanças organizacionais que envolveram uma busca por maior efetividade na produção e uso de inteligência no âmbito do Secretariado da ONU, uma diretriz em particular procurou desdobrar tais inovações institucionais para o nível operacional. Trata-se da diretriz para a criação de um Joint Mission Analysis Centre (JMAC) em cada missão de paz da ONU (UN, 2006)²⁰.

A função do JMAC, uma estrutura multidisciplinar, é produzir análises integradas para a gestão (comando e controle) da missão. Segundo Ramjoué (2011a), o estabelecimento dos JMACs nas missões denota a vontade da ONU em produzir avaliações de inteligência de qualidade quando tem o mandato e os recursos necessários. Shetler-Jones (2008) assinala que, embora os JMACs estejam tendo êxito em suas funções

Figura 1
Estruturas de Inteligência no Secretariado da ONU



Fonte: Elaboração dos autores com base em UN (2014b, 2014c, 2014d, 2014e), ver Norheim-Martinsen e Ravndal (2011) e Ekpe (2007).

em algumas missões, seu potencial de contribuição para a integração da missão ainda não foi totalmente realizado. Segundo Dorn (2009), a diretriz e o posterior estabelecimento dos JMACs têm o potencial de transformar as missões de paz da ONU em *intelligence-led operations*, ou seja, operações conduzidas com base em conhecimentos e evidências produzidas pelas atividades de inteligência.

No período 2001-2014 foram estabelecidas quinze operações de paz pela ONU²¹. Nas próximas seções, buscamos avaliar se o potencial para *intelligence-led operations* foi realizado em três daquelas missões, a saber, na Minustah, na UNMIS e na Monusco. Juntas, as três missões fornecem suficiente diversidade contextual para que se possa avaliar o papel da inteligência.

Lembrando a noção de triângulo das operações de paz de Doyle e Sambanis (2006), a operação no Haiti foi caracterizada por baixa capacidade local, capacidade internacional relativa alta e um nível relativamente baixo de hostilidades. Por sua vez, no caso do Sudão, as capacidades locais eram as mais elevadas dentre os três casos, as capacidades internacionais foram intermediárias em termos relativos, enquanto o nível de hostilidades foi relativamente alto. Finalmente, no caso da República Democrática do Congo (RDC), as capacidades locais eram intermediárias, as capacidades internacionais eram relativamente elevadas e o nível de hostilidades era intermediário dentre os casos selecionados, considerando o período a partir do estabelecimento da missão²².

MINUSTAH (2004-2014)

Desde o colapso da ditadura Duvalier no final dos anos 1980, a política haitiana foi caracterizada por permanente instabilidade e fragilidade estatal. Eleito pela primeira vez em 1990, o ex-padre salesiano Jean Bertrand Aristide foi deposto por um golpe militar no ano seguinte. Aristide retornou ao governo em 1993 com apoio e intervenção dos Estados Unidos, durante a Presidência de Bill Clinton. Em 1994, foi novamente afastado e uma vez mais reinstalado no governo com apoio dos EUA. Em 2001, Aristide voltou a assumir a Presidência por meio de eleições. Em 2004, foi novamente derrubado, desta feita com apoio do governo Republicano em Washington²³. Em um contexto marcado por conflitos, violência, corrupção e rebeliões, as tentativas iniciais de estabilização promovidas pela ONU e pelos EUA fracassaram.

Nesse sentido, destaca-se o estabelecimento, ainda em 2004, da Minustah, com o mandato de estabelecer um ambiente seguro e estável, auxiliar o governo de transição e a polícia nacional, além de promover os direitos humanos (UNSC, 2004). A Minustah esteve desde o início sob liderança dos países da América do Sul (Kenkel, 2013)²⁴.

Para examinar a atividade de inteligência desenvolvida na missão, pode-se dividir a análise em dois períodos: de abril de 2004 a novembro de 2006, e de dezembro de 2006 a dezembro de 2014. No primeiro momento, havia uma deficiência significativa em inteligência, conforme assinalou o entrevistado general Augusto Heleno Ribeiro Pereira, brasileiro, primeiro *Force Commander* da Minustah, entre maio de 2004 e setembro de 2005:

No caso do Haiti, o Estado Maior da Força de Paz inclui uma Seção de Inteligência, coordenada, como as demais seções do Estado-Maior, pelo Chefe do Estado-Maior da Força de Paz, que, por sua vez, reporta-se ao *Force Commander* [...]. As informações deviam acontecer por um trabalho conjunto da inteligência da força militar e desse grupo civil [seção responsável pela integridade da sede da missão e pela proteção das autoridades políticas da ONU], porém custou para que isso acontecesse de forma integrada e sistemática. [...] O orçamento da missão deveria contemplar recursos financeiros a serem empregados na área de inteligência (que inclui as atividades de contra-inteligência e as operações psicológicas). [...] Faltavam também analistas de inteligência, para melhor aproveitar as informações colhidas.

Já no segundo momento, depois das dificuldades enfrentadas no ano de 2005 para conter as gangues em Porto Príncipe (que recorrentemente eram ajudadas por membros da polícia nacional haitiana), foi instalado um JMAC, entre o final de 2005 e o início de 2006. Foi justamente a partir do momento em que o JMAC iniciou o fornecimento de inteligência, que a Minustah conseguiu empregar operações contra as gangues, incluindo operações noturnas – pela primeira vez no âmbito da ONU – e pacificar Cité Soleil, favela de Porto Príncipe. “[...] A ONU empregou operações bem planejadas e bem executadas lideradas pela inteligência (*intelligence-led operations*) entre dezembro de 2006 e março de 2007, atingindo o efeito desejado [...]” (Dorn, 2009:814, tradução livre)²⁵. Diedzic e Perito (2008) também concluem que uma contribuição significativa para o sucesso das campanhas contra as gangues foi o fornecimento de inteligência tática em tempo real pelo JMAC. Dorn (2009) destacou que os “pacotes-alvo” (do inglês, *target-packages*), for-

recidos pelo JMAC, foram essenciais para as operações de pacificação de Porto Príncipe, uma vez que incluíam informações pessoais dos líderes das gangues, o que auxiliava na tarefa de prendê-los. Tais operações tornaram possível ao governo haitiano e à ONU controlar todos os setores de Porto Príncipe (*ibidem*).

Conforme dados levantados por Ramjoué (2011a), o JMAC contava com um *staff* internacional de aproximadamente 30 pessoas. O Chefe do JMAC, responsável por supervisionar as atividades da unidade e assessorar com inteligência o Representante Especial do Secretário-Geral (SRSG), tinha acesso direto ao *Force Commander*, ao *Police Commissioner* e a outros componentes importantes da missão. Na estrutura do JMAC, os três componentes principais eram: a Unidade de Análise Estratégica; a Unidade de Análise Operacional e Suporte ao Planejamento; e a Unidade de Análise de Coleta (*ibidem*).

Quanto à coleta de informações, fez-se amplo uso de fontes humanas (Humint) e de imagens obtidas por sensores (Imint). Porém, não havia dados decorrentes da interceptação de sinais (Sigint), nem esforços significativos de contrainteligência (*ibidem*). Os informantes humanos confiáveis foram significativos para as operações. Também o foi a Imint, uma vez que as imagens de líderes e participantes das gangues permitiram prendê-los; permitiu, ainda, a produção de importantes mapas (*ibidem*). O entrevistado tenente-coronel Clynsion Silva de Oliveira, que esteve como oficial de assuntos civis na Minustah durante sete meses do ano de 2007, apontou que havia coleta de informações dentro do Batalhão Brasileiro (Brabat) em Porto Príncipe. No Brabat, a inteligência etnográfica também era relevante, sendo as principais fontes as ONGs, a polícia haitiana e a população local. O tenente-coronel Clynsion destaca também que não havia solicitações específicas de inteligência do topo da cadeia do comando em direção aos batalhões e, por isso, eles acabavam coletando inteligência a partir do que havia sido definido como mandato da missão e das necessidades do batalhão.

Em relação aos produtos da inteligência operada na Minustah, eles podem ser classificados em seis tipos, conforme Dorn (2009): “pacotes-alvo”; *briefings* semanais de inteligência para o SRSG; resumos semanais de inteligência; avaliações de ameaças para visitantes importantes e para o processo eleitoral; relatórios da situação (Sitrep)

diários e semanais para Nova York; relatórios instantâneos e sobre assuntos urgentes.

No que tange ao compartilhamento de informações, Dorn (*idem*) destaca que, apesar da existência de encontros semanais, o compartilhamento ainda era precário entre as agências da ONU. O entrevistado major Airton Soares, que esteve no 18º Contingente Brasileiro (Brabat 18) no segundo semestre de 2013, destacou os encontros semanais: “As reuniões semanais de inteligência (promovidas pela Minustah) eram importante ferramenta, oportunidades em que os dados de inteligência ou informações mais recentes, de interesse comum, eram divulgados por qualquer integrante”. Já o tenente-coronel Clynon frisou as reuniões semanais no nível dos batalhões de determinada área, a partir das quais eram formulados os relatórios que seriam passados ao JMAC. Ele assinalou, ainda, que o fluxo de informações era maior do batalhão em direção ao JMAC, sendo muito raro o contrário. Ramjoué (2011a) também assinalou que as equipes forneciam seus *inputs* ao JMAC, mas poucos *outputs* do JMAC retornavam a eles. Essa situação justifica-se, haja vista que determinados produtos do JMAC são considerados confidenciais, o que implica limites à sua disseminação.

Naquele momento, o JMAC era responsável por auxiliar os planos de operações e, às vezes, auxiliar na execução das mesmas colocando seu pessoal em campo. Ramjoué (*idem*) fez a ressalva de que a estrutura e o foco do JMAC de fato evoluíram conforme a situação no país foi se modificando. Sendo assim, cabe destacar que, após o desmantelamento das gangues armadas, o JMAC da Minustah diminuiu o número do *staff* militar especializado em montar operações e aumentou o número do *staff* policial, mais experientes em monitorar atividades criminais do dia a dia (*ibidem*).

Por último, vale assinalar que, após a pacificação de Cité Soleil, a situação no Haiti começou a melhorar gradativamente. Em 2009, o então *Force Commander* da Minustah definiu a situação de segurança no Haiti como estabilizada (Souza Neto, 2012). Contudo, a melhora foi revertida em 2010, devido ao terremoto que atingiu o país, principalmente a região da capital, o que levou o CSNU a aumentar o nível das forças da Minustah, a fim de auxiliar na recuperação do país (UNSC, 2010a). Em 2011, quando a situação da segurança voltou a melhorar, a ONU reduziu o número das forças de paz.

Portanto, a Minustah demonstrou o potencial da atividade de inteligência no âmbito da ONU em campo, tanto no nível operacional, quanto no tático. Dentro das necessidades da missão, a atividade de inteligência foi desenvolvida de forma relativamente efetiva, o que foi provado pelo sucesso das operações para combater as gangues em Porto Príncipe no período 2006-2007. Vale assinalar que, conforme Ramjoué (2011a), a efetividade do JMAC também depende da relação da missão com o governo do país, o que ocorreu de maneira positiva e contribuiu no caso da Minustah, uma vez que os interesses do governo haitiano estavam alinhados com o mandato da missão em relação ao desmantelamento das gangues. A missão ficou como um marco no uso de inteligência pela ONU.

UNMIS (2005-2011)

Em 9 de janeiro de 2005, o governo do Sudão e o Exército/Movimento Popular de Libertação do Sudão (SPLM/A) assinaram o Amplo Acordo de Paz (CPA), após 21 anos de guerra civil entre o Norte e o Sul do país. O conflito causou a morte de mais de 2 milhões de pessoas, levou 4 milhões a deixarem seus locais forçadamente, e em torno de 600 mil a deixarem o país como refugiados. O acordo incluía a partilha de poder na capital, Cartum; a concessão de autonomia para o Sul, com previsão de um referendo em 2011 sobre a independência da região; e a distribuição mais equitativa dos recursos econômicos, incluindo o petróleo (UN, 2014g)²⁶.

Nesse contexto, foi estabelecida a Missão das Nações Unidas no Sudão (Unmis) em março de 2005, com o mandato de auxiliar a implementação dos pontos do CPA; facilitar e coordenar o retorno voluntário dos refugiados e das pessoas deslocadas internamente; fornecer assistência humanitária; contribuir na proteção e promoção dos direitos humanos no país e coordenar os esforços na proteção de civis. Além disso, a Unmis estava autorizada a tomar as medidas necessárias para proteger seu pessoal e civis sob ameaça iminente de violência física (UNSC, 2005)²⁷.

Destaca-se, primeiramente, o período inicial da missão, quando não havia ainda um JMAC em campo. Giffen (2011) discute a questão da proteção aos civis na missão nesse primeiro momento, assinalando que a Unmis foi implantada com recursos para observar e monitorar o CPA, não para fornecer uma proteção física mais robusta aos civis. Se-

gundo o autor, faltavam, além de recursos, sistemas adequados para uma atividade de inteligência efetiva capaz de produzir consciência situacional, a qual seria crítica para o entendimento, a prevenção e a resposta efetiva às ameaças a civis (*ibidem*). O autor também destaca a falta de orientação do topo da cadeia de comando da missão nesse mesmo período, o que gerava dificuldades para os *peacekeepers* operacionalizarem o mandato e as regras de engajamento para fornecer uma proteção efetiva. Tal circunstância somente seria alterada a partir de 2010, quando a Unmis finalmente estabeleceu uma estratégia para a proteção de civis (*ibidem*).

O entrevistado tenente-coronel doutor Mario Eduardo Moura Sassone, observador militar na Unmis como oficial de operações do *Team Site*, assinalou que a missão ainda estava sendo estruturada enquanto esteve no país, de dezembro de 2006 a dezembro de 2007²⁸. O tenente-coronel Sassone também apontou a inexistência de um canal efetivo do topo para baixo da cadeia de comando da missão, destacando que o *Team Site* não recebia muitas informações que fornecessem um direcionamento mais preciso a seu trabalho. A equipe elaborava relatórios diários de situação, enviados para o comando da missão em Cartum.

Segundo Ramjoué (2011a), o JMAC da missão foi inteiramente estabelecido e contava com um *staff* de aproximadamente 22 pessoas, tendo uma equipe que incluía analistas militares e uma divisão de assuntos políticos, funcionando com *staff* e orçamento próprios. O JMAC foi implementado na missão a partir de 2008. Mesmo em funcionamento, porém, o JMAC na Unmis não parece ter sido tão útil quanto foi na Minustah. O entrevistado tenente-coronel doutor Andrei Clauhs, líder do *Team Site* da cidade de Bor entre os anos de 2008 e 2009, afirmou que, apesar de ter tomado conhecimento da existência do JMAC na missão, não havia relações diretas deste com sua equipe. Provavelmente, isto esteve relacionado à dependência de fatores externos para a efetividade do JMAC na missão, tal como a posição da missão em relação ao governo anfitrião (*idem*, 2011b). Se no caso do Haiti, como foi destacado anteriormente, os interesses do governo estavam alinhados com os do mandato da Minustah, no caso do Sudão a situação foi diferente, uma vez que os objetivos do governo sudanês e da missão não estavam concordes (*idem*).

Em relação à coleta de informações, ambos os entrevistados afirmaram que a maior parte ocorria através de Humint, enfatizando o contato

com a população local, com as autoridades locais e com as ONGs. O tenente-coronel Clauhs apontou, ainda, que um dos problemas comuns durante a realização de patrulhas, momento no qual coletavam informações, era que os militares e os civis acabavam indo ao mesmo local, porém separadamente, fazendo trabalho repetido. O entrevistado atribuiu tal duplicação de funções à falta de diálogo e relutância na interação de civis com militares no âmbito da missão. Além disso, ele destacou a deficiência no fluxo de informações, apontando como causas a existência de desconfianças e a burocratização, o que deixava as células de trabalho da ONU bastante compartimentadas.

No que tange aos produtos da inteligência, não conseguimos informações mais concisas. Sabemos, no entanto, com base nas duas entrevistas, que eram produzidos relatórios diários de situação, a partir das patrulhas realizadas pelo *Team Sites*²⁹. Além disso, salienta-se que, conforme apontado pelo tenente-coronel Clauhs, na falta de *outputs* do JMAC, os *Team Sites* e os contingentes nacionais acabavam produzindo a inteligência da qual necessitavam, o que é comum a qualquer batalhão nessa situação. Por último, no que se refere ao compartilhamento de informações e à cooperação, é válido ressaltar que havia uma troca regular de informações da Unmis com a Monusco – relacionada aos grupos armados que operam nas fronteiras da República Democrática do Congo, da República Centro-Africana e do Sudão do Sul – e com a Unamid – relacionada à coordenação de atividades ao longo dos respectivos lados das fronteiras (UNSC, 2011a).

A experiência da Unmis demonstrou que ainda são necessárias melhorias na atividade de inteligência operacional e tática. Operações mais complexas exigem um JMAC mais consolidado e que forneça mais *outputs* – através do comando da missão –, a fim de direcionar de maneira mais efetiva o trabalho dos batalhões e *Team Sites* na coleta de informações e elaboração de relatórios. Melanie Ramjoué, em entrevista, destacou que (com base em sua pesquisa de 2011 com pessoal do JMAC da Unmis) a atividade de inteligência no Sudão realmente parecia problemática, sendo os produtos da célula de análise menos úteis como um todo, em decorrência da situação política e das dificuldades em se trabalhar com o governo do país, o que diminuiu o espaço de manobra para trabalhar localmente³⁰.

A Unmis foi encerrada em 2011, quando o Sudão do Sul votou por sua separação e independência em relação ao resto do país. O CSNU deci-

diu, então, pelo estabelecimento de uma nova missão, ao considerar que a situação no Sudão do Sul continuava a constituir uma ameaça à paz e à segurança internacional (UNSC, 2011b). A Missão das Nações Unidas na República do Sudão do Sul (Unmiss) continuava vigente em 2014.

MONUSCO (2010-2014)

Após o genocídio em Ruanda, cerca de 1,2 milhão de hutus ruandenses fugiram para a região vizinha Kivu, no Leste da República Democrática do Congo. Nessa região, uma rebelião teve início em 1996, colocando as forças lideradas por Laurent Désiré Kabila, auxiliadas por Ruanda e Uganda, contra o exército do ditador da RDC, Mobutu Sese Seko. Em 1997, as forças de Kabila tomaram a capital Kinshasa. Como símbolo do final da era Mobutu, o país até então chamado Zaire recebeu sua atual denominação de República Democrática do Congo (RDC)³¹. No entanto, já em 1998 ocorreram rebeliões contra o presidente Kabila, com os rebeldes tendo chegado a controlar grandes áreas do país. Enquanto Ruanda e Uganda apoiavam o movimento insurgente, Chade, Namíbia e Zimbábue deram apoio militar para Kabila³². O CSNU pediu um cessar-fogo e a retirada das forças estrangeiras da RDC. Em julho de 1999, um acordo foi assinado entre RDC, Angola, Namíbia, Ruanda, Uganda e Zimbábue (UN, 2014h).

Em seguida, o Conselho de Segurança estabeleceu a Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo (Monuc), com o mandato de monitorar o cessar-fogo e a retirada das forças estrangeiras, além de manter contato com as partes do acordo (UNSC, 1999). O mandato seria posteriormente expandido para incluir a supervisão da implementação do acordo e algumas tarefas adicionais (UN, 2014i). Em 2006, foram realizadas eleições para escolha do presidente do país, sendo o vencedor Joseph Kabila.

Em 2010, a Monuc foi renomeada Missão das Nações Unidas para Estabilização da República Democrática do Congo (Monusco), a fim de refletir uma nova fase. A operação contou com autorização para utilizar todos os meios necessários para cumprir o mandato, relativo, sobretudo, à proteção de civis sob ameaça iminente de violência física, além de auxiliar o governo da RDC nos esforços de estabilização (UNSC, 2010b). Em 2013, em virtude de ondas recorrentes de conflitos no leste da RDC estarem ameaçando a região, o CSNU decidiu por estabelecer

a Força da Brigada de Intervenção (FIB) especializada, subordinada ao *Force Commander* da Monusco (UNSC, 2013a)³³.

Para analisarmos a atividade de inteligência desenvolvida na Monusco, cabe retomarmos, antes, a atividade de inteligência desenvolvida na missão que a antecedeu, a Monuc. Conforme Kjeksrud e Ravndal (2010), que visitaram a missão em 2010, os maiores desafios da inteligência eram a proteção de civis e o controle de grupos rebeldes. As principais estruturas de inteligência eram o JMAC, o G2 (inteligência militar) e o EWC (*Early Warning Centres*) –, sendo o JMAC a capacidade de inteligência mais substancial da missão. Segundo os autores, o JMAC da Monuc, estabelecido em 2005, estava estruturado em duas cidades (Kinshasa e Goma), com a função de fornecer informações integradas de médio e longo prazos sobre todos os aspectos do mandato da missão. Especificamente em relação à proteção de civis, o centro tinha tarefas tais como desenvolver um banco de dados de riscos para a proteção e incidentes; fornecer auxílio para a redução da exploração ilegal de recursos naturais em áreas prioritárias determinadas; produzir retratos estatísticos semanais de tendências sobre proteção e riscos; e o mapeamento de áreas de alto risco (Kjeksrud e Ravndal, 2010). Em relação ao G2, os autores apenas destacam que possuía as funções tradicionais de inteligência militar. Já os EWCs foram estabelecidos em 2010 em algumas províncias, a fim de funcionarem como um *hub* para constituir e alimentar consciência situacional nas bases de operações das unidades no nível de companhia. Os EWCs atuavam por meio do estabelecimento de redes de comunicação, com a finalidade de aprimorar as habilidades em responder rapidamente a alertas de proteção de civis, buscando otimizar as capacidades operacionais.

Parte significativa das estruturas de inteligência da Monuc foram mantidas a serviço da Monusco. Ramjoué (2011a) destacou que o JMAC da Monusco foi inteiramente estabelecido, contando com um *staff* próprio, de aproximadamente 16 pessoas. Em relação à sua estrutura, estava dividido em três subequipes por região geográfica (Norte, Sul e Oeste) e por questões, tais como recursos naturais, grupos armados e eleições. Na entrevista, Melanie Ramjoué, que também realizou pesquisa em 2011 com pessoal do JMAC da Monusco, assinalou que o JMAC da missão funcionava muito bem e tinha uma boa reputação por estar fornecendo valor adicional à missão.

Em relação à coleta de informações, a Monusco sinalizou um avanço no sentido da incorporação de tecnologias (Challenges Forum Work-

shop, 2013). A missão tem utilizado radares para monitorar o espaço aéreo e as hidrovias do Leste da RDC. Além disso, foi autorizada a utilização de sistemas de vigilância por meio de veículos aéreos não tripulados (VANTs). Beljan (2014) recomendou, para a Monusco, a utilização dos VANTs combinada com a verificação dos dados coletados através de Humint. Em entrevista, Melanie Ramjoué assinalou que o principal meio de coleta presente na missão era Humint (através das autoridades, da polícia e dos militares locais), mas pontuou que também havia capacidade cartográfica.

Quanto aos produtos da atividade de inteligência operada na Monusco, Ramjoué frisou, na entrevista, a edição de avaliações semanais de ameaças e de análises específicas, relacionadas a determinadas áreas, grupos armados ou eventos distintos, como as eleições. Já em relação à disseminação de informações, Ramjoué destacou que o compartilhamento não era um problema na missão, e que as relações entre civis e militares funcionavam bem. Quanto ao fluxo, afirma que os observadores militares reportavam ao *Force Commander*, e este informava ao SRSG. Por sua vez, o JMAC reportava-se diretamente ao SRSG.

Por último, vale destacar que, em 2012, foi estabelecida pelos países-membros da Conferência Internacional sobre a Região dos Grandes Lagos (ICGLR), fora do âmbito da ONU, uma estrutura de inteligência especializada: o *Joint Intelligence Fusion Centre (JIFC)*³⁴. O centro, localizado na cidade de Goma, foi criado com o objetivo de coletar, processar, analisar e verificar informações sobre grupos armados, além de produzir e disseminar inteligência, conforme recomendado pelo Comitê de Coordenação Regional (ICGLR, 2014). As informações são provenientes de agências de inteligência e de segurança dos países membros ou de qualquer outra fonte. De acordo com os relatórios oficiais, a ONU tem recomendado à Monusco fazer uso de instrumentos regionais e colaborar com o JIFC (UNSC, 2013b).

Sendo assim, pelas evoluções verificadas na Monuc e na Monusco, pode-se concluir que existem esforços reais no sentido de aprimorar a atividade de inteligência na missão, dentro dos limites legais, orçamentários e políticos existentes. Isso parece estar sendo impulsionado tanto pela complexidade do mandato da Monusco, quanto pela consciência crescente dentro da ONU acerca da necessidade da atividade de inteligência como ferramenta integral das estruturas de comando e controle necessárias para o cumprimento do mandato e para a prote-

ção do próprio pessoal em campo. Ainda em relação à Monusco, é importante assinalar as evoluções na coleta de inteligência, que, além da Humint, meio tradicional de coleta em operações de paz, tem feito uso de radares e sistemas de vigilância.

O Quadro 1 sintetiza as principais características de cada mandato, seus maiores orçamentos anuais e a quantidade de pessoal alocada, para se ter uma ideia do tamanho das três missões e, por conseguinte, do desafio relacionado à atividade de inteligência.

Quadro 1
Minustah, Unmis e Monusco

	Minustah	Unmis	Monusco
Principais características do mandato	Estabelecer um ambiente seguro e estável; Auxiliar o governo de transição e a polícia nacional; Promover os direitos humanos.	Auxiliar a implementação do acordo de paz; Coordenar o retorno voluntário de refugiados e deslocados internos; Assistência humanitária; Proteger e promover os direitos humanos; Coordenar esforços na proteção de civis.	Proteger civis sob ameaça iminente de violência física; Auxiliar o governo da RDC nos esforços de estabilização.
Pico de pessoal	9.168 pessoas (dezembro 2014)	10.519 (janeiro 2011)	25.349 pessoas (dezembro 2014)
Maior orçamento anual (em dólares)	500.080.500 (07/2014 – 06/2015)	998.776.000 (07/2010 – 06/2011)	1.398.475.300 (07/2014 – 06/2015)
Coleta de informações	HUMINT e IMINT	HUMINT	HUMINT e IMINT
Análise de informações	JMAC	JMAC	JMAC
Produtos da inteligência	“Pacotes-alvo”; Briefings semanais; Resumos semanais; Avaliações de ameaças; Relatórios de situação diários e semanais; Relatórios instantâneos e sobre assuntos urgentes.	Relatórios diários de situação	Avaliações semanais de ameaças; Análises específicas relacionadas à determinada questão.

Fonte: Elaboração dos autores, com base em entrevistas realizadas e UN (2014g, 2014h), Dorn (2009), Ramjoué (2011a, 2011b).

Como se pode notar no Quadro 1, em 2015 a Monusco era a maior missão de paz em andamento no mundo (maior quantidade de pessoal alocado e maior orçamento anual). Quanto à coleta de informações, destaca-se sobretudo o uso de Humint. Em relação à análise de informações, nas três missões a tarefa era, principalmente, responsabilidade dos JMACs. Quanto aos produtos da atividade de inteligência, o fato de haver mais informações preenchidas na coluna da Minustah não significa, necessariamente, que a atividade tenha se desenvolvido mais nela do que nas outras. Isso ocorre pelo fato de ser a missão mais amplamente documentada. Nas outras duas operações, no que tange aos produtos da inteligência, apenas temos informações parciais.

CONCLUSÕES

No período 2001-2014 observou-se a criação de estruturas relevantes (reforma institucional) em Nova York, tais como o MPS e o Time de Avaliação (OMA), o RLU (SitCen) e o HEWS (OCHA). Entretanto, é preciso considerar a limitação de tais estruturas, uma vez que ainda há compreensível relutância dos estados-membros da ONU em relação a uma atividade de inteligência propriamente dita por parte do Secretariado. Basicamente, muitos países temem que os Estados mais poderosos a utilizem para seu próprio benefício, em detrimento da soberania nacional dos demais. Embora uma conclusão mais forte sobre o desempenho dessas unidades recentemente criadas ainda demande mais tempo e pesquisa, até onde foi possível observar suas capacidades permanecem bastante limitadas e sua institucionalização segue sendo um desafio.

Foi no âmbito operacional das missões que se observaram as mudanças mais significativas, decorrentes de mandatos robustos e dos próprios ambientes conflituosos. Destaca-se a constituição dos *Joint Mission Analysis Centers* (JMACs), bem como a diversificação de fontes e produtos de inteligência para o comando da missão. Sublinha-se que, no caso da Minustah, houve significativo desenvolvimento da atividade de inteligência. Já no caso da Unmis, há indícios de que tal desenvolvimento foi bem menor, enquanto na Monusco as atividades parecem estar ocorrendo de modo mais assertivo e aprimorado. O potencial para *intelligence-led operations* foi realizado na Minustah e também na Monusco.

Alguns elementos das atividades de inteligência a partir do estudo dessas missões podem ser generalizados. Como fatores internos às

missões, destacam-se os seguintes: quanto melhor implementado o JMAC, mais relevante seu papel auxiliando a missão; quanto mais sintonizadas as relações civil-militares, maior a efetividade na coordenação e na cooperação em campo; quanto melhores as relações entre o pessoal da ONU de diferentes países e setores, maior o fluxo de informações relevantes circulando no sistema. Como fatores externos às missões, sublinham-se os seguintes: quanto mais coesas as relações com a população local, mais produtiva é a coleta de informações e, potencialmente, os produtos da inteligência têm mais qualidade e aproveitamento; quanto mais alinhados os interesses da missão e do governo local, menores serão os obstáculos para o trabalho da atividade de inteligência. Embora seja óbvio que quando as coisas são melhores os resultados também tendem a sê-lo, as dificuldades objetivas para se obter o conjunto de situações e relações que garantem êxito e legitimidade para as missões (incluindo o funcionamento da inteligência) são significativas. Os mecanismos que permitiram, com sucesso variado nos três casos, verificar tal ocorrência dependeram fortemente do aproveitamento que os comandantes puderam fazer de inovações institucionais, incluindo a percepção de que a inteligência não poderia ser um componente isolado na missão, mas que precisava estar integrada às estruturas de comando e controle (autoridade).

Nesse sentido, conclui-se que a evolução das atividades de inteligência nas operações de paz da ONU ajudou a diminuir o “déficit estratégico” após 2001, na medida em que suas transformações oferecem respostas aos três desafios citados na introdução do presente artigo.

No que se refere ao primeiro, as atividades de inteligência, ao fornecerem suporte informacional às decisões em todos os níveis da cadeia de comando, auxiliam no cumprimento dos mandatos das operações de paz. Assim, contribuem para melhorar a efetividade das mesmas. Por exemplo, conforme mencionado no caso da Minustah, as operações que pacificaram Porto Príncipe foram bem-sucedidas em boa parte porque contaram com o subsídio da atividade de inteligência.

Já em relação ao segundo desafio, persistem problemas de coordenação e cooperação, o que indica a existência de limites para a tentativa de responder a déficits estratégicos apenas com melhorias operacionais. Na medida em que os Estados (principalmente as grandes potências e as potências regionais) têm seus próprios interesses e opiniões acerca das operações de paz, no limite se trata da própria arquitetura institu-

cional da ordem mundial e das interações de seus atores. Além disso, existem os interesses das organizações regionais, por vezes distintos dos da agenda da ONU. Nesse caso, entretanto, houve avanços significativos. Por exemplo, a FIB estabelecida no âmbito da Monusco é resultado de um esforço regional conjunto da ONU com a União Africana (UA), uma vez que é formada por militares da África do Sul, do Malawi e da Tanzânia. Ademais, existe uma troca significativa de informações entre a Monusco e a ICGLR (Grandes Lagos).

No que concerne ao terceiro desafio, o nível de legitimidade observado nas três operações de paz não foi afetado negativamente pelo incremento das atividades de inteligência tal como praticada. Contudo, um aumento eventual na escala e perfil das atividades de inteligência poderia gerar novos focos de tensão. Ademais, a forte associação existente entre atividades de inteligência e segurança nacional gera o temor de que tais atividades possam ser instrumentalizadas por diferentes países sob a cobertura da ONU.

Em resumo, as atividades de inteligência podem contribuir para melhorar a efetividade das operações de paz, mas estão longe de ter a capacidade de, por si mesmas, resolver os déficits estratégicos da ONU ou os dilemas da governança global. Caso o CSNU continue a determinar operações de paz complexas, que envolvem o uso da força, a proteção de civis e a neutralização de grupos armados, a ONU não tem outra escolha a não ser prosseguir aprimorando as atividades de inteligência, equilibrando da melhor forma possível efetividade e legitimidade.

(Recebido para publicação em julho de 2015)

(Reapresentado em março de 2016)

(Aprovado para publicação em outubro de 2016)

NOTAS

1. O interesse dos autores pelo tema das atividades de inteligência em operações de paz das Nações Unidas remonta a uma palestra que Marco Cepik proferiu no UN Simulation Program (World MUN Harvard) ainda em 2002. Mais diretamente, a pesquisa de base para este artigo foi realizada por Giovanna Kuele em 2014 como parte do seu Trabalho de Conclusão de Curso em Relações Internacionais (UFRGS). O TCC recebeu o prêmio de melhor monografia pelo Ministério da Defesa em 2015. O presente artigo é parte de uma série de três trabalhos que os autores realizaram nos últimos três anos, problematizando os desafios táticos, operacionais e estratégicos das operações de paz.
2. A posição mais extremada é a de Mearsheimer (2001). Ver também Waltz (2008).
3. Sobre as atividades de inteligência nas operações de paz da ONU até 2000, cf. Cepik e Kuele (2015).
4. Vale mencionar que as operações de paz da ONU se iniciaram em 1948 como missões para o monitoramento de cessar-fogo interestatais. Dado o precedente da Guerra da Coreia, com o passar do tempo houve aumento significativo no número de operações de paz, as quais passaram a envolver também tarefas de administração multidimensional e o uso da força para a imposição da paz e a defesa do mandato.
5. Conforme o documento *United Nations Peacekeeping: Principles and Guidelines*, mandatos robustos envolvem o uso da força no nível tático a fim de defender o mandato contra aqueles que representam uma ameaça aos civis ou colocam em risco o processo de paz (UN, 2008:98). A noção de “mandatos robustos” carece de precisão legal e conceitual, sendo contestada (*surplus meaning*) e debatida caso a caso. De todo modo, é importante ressaltar a diferença entre mandatos robustos e imposição da paz (*peace enforcement*). Os mandatos robustos (também se usa operações de paz robustas) em princípio requerem o consentimento das principais autoridades e/ou partes envolvidas no conflito. Por sua vez, a imposição da paz refere-se ao emprego da força no nível estratégico ou internacional e não envolve, necessariamente, o consentimento das partes (*ibidem*:19). Temas correlatos (no plano estratégico), também altamente contestados, envolvem, por exemplo, as chamadas intervenções humanitárias, a responsabilidade de proteger (R2P) e a promoção da democracia. Cf. Thakur (2007) e Mello (2001).
6. Como se sabe, as operações de paz são implementadas a partir de um mandato definido pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) e dirigidas pelo Departamento de Operações de Manutenção da Paz (DPKO) e pelo Departamento de Suporte (DSF), subordinados ao Secretariado. Quanto ao orçamento e aos recursos, estes são sujeitos à aprovação da Assembleia Geral (AGNU). Os países são convidados a contribuir com quadros militares e policiais, enquanto o *staff* civil é recrutado e implantado pelo Secretariado. São baseadas nos Capítulos VI, VII e VIII da Carta da Organização e guiadas por três princípios: consentimento das partes envolvidas no conflito, imparcialidade e não uso da força, exceto em casos de defesa do pessoal ou do mandato. Cf. UN (1945; 2008; 2015).
7. Sobre o desempenho de Operações de Paz da ONU, ver Doyle e Sambanis (2006), bem como Paris (2008).

8. Para alguns dos estudos sobre mudanças institucionais, ver Malone (2004), Jonah (2008) e Newman (2008).
9. Vale lembrar que no caso dos estados territoriais modernos as atividades de inteligência sempre incluíram também capacidades subsidiárias de intervenção direta nas disputas de poder, por meio de operações encobertas e contrainteligência. Esta dimensão da inteligência (exercício direto de poder) é origem de muitas objeções feitas contra a utilização de capacidades de inteligência *tout court* por parte da ONU (Dorn, 1999).
10. No presente artigo, o nível estratégico refere-se às estruturas criadas para dirigir as missões no âmbito do Secretariado, enquanto o nível operacional refere-se à inteligência no nível do comando da missão em campo, bem como à inteligência tática, relativa às ações isoladas ou conjuntas no âmbito da operação para atingir os fins propostos (Charters, 1999; Norheim-Martinsen e Ravndal, 2011).
11. No caso dos departamentos com maior interveniência nas Operações de Paz e das estruturas organizativas de comando e controle no teatro de operações, foram mantidas as siglas seguindo o nome por extenso em inglês, mesmo quando o nome por extenso foi utilizado em português.
12. Vale lembrar que o Relatório Brahimi resultou do Painel sobre as Operações de Paz da ONU liderado pelo argelino Lakhdar Brahimi (UNGA e UNSC, 2000).
13. A Minustah e a Monusco ainda estão em andamento. Entretanto, para que o presente estudo pudesse ser concluído limitou-se o estudo de ambas até o final do ano de 2014.
14. Para a realização da pesquisa, foram utilizadas fontes secundárias, bem como relatórios e documentos da ONU. Também foram conduzidas entrevistas. No caso da Minustah, foi entrevistado Augusto Heleno Ribeiro Pereira (general do Exército Brasileiro, *Force Commander* da Minustah entre 2004 e 2005). Também foram entrevistados Clynsou Silva de Oliveira (tenente-coronel do Exército Brasileiro, Oficial de Assuntos Cíveis na Minustah em 2007) e Airton José de Oliveira Soares (major do Exército Brasileiro, Oficial Militar da Minustah no Brabat 18 em 2013). No caso da Unmis, foram entrevistados Mario Eduardo Moura Sassone (tenente-coronel do Exército Brasileiro, Observador Militar na Unmis entre 2006 e 2007) e Andrei Clauhs (tenente-coronel do Exército Brasileiro, Líder do *Team Site* em Bor da Unmis entre 2008 e 2009). Por fim, no caso da Monusco, foi entrevistada Melanie Ramjoué (funcionária da ONU que foi oficial de assuntos políticos na Monuc entre 2006 e 2008 e trabalhou posteriormente no DPA da ONU em Nova York, e também pesquisadora, tendo realizado pesquisa com os JMACs de diversas missões no ano de 2011). Todas as entrevistas foram realizadas no ano de 2014. Os autores são muito gratos aos entrevistados pelo tempo concedido, bem como pelos *insights* compartilhados, isentando-os de quaisquer responsabilidades pelas afirmações contidas neste artigo e por quaisquer eventuais erros factuais ou de análise, os quais são de responsabilidade exclusiva dos autores.
15. Diversos relatórios posteriores da ONU insistiram na necessidade da atividade de inteligência, tais como o relatório *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, resultante do Painel sobre Ameaças, Desafios e Mudanças, de 2004. Ademais, a ONU publicou, em 2008, o documento *United Nations Peacekeeping: Principles and Guidelines*, que ficou conhecido como Doutrina Capstone, um manual para guiar os planejadores e os profissionais em operações de paz (UN, 2008).

16. Isso ocorreu em razão da crença de que a atividade de inteligência poderia comprometer o princípio da imparcialidade, por conta da sua associação com a espionagem no período da Guerra Fria (Charters, 1999; Jund, 2009; Dorn, 1999).
17. Argumenta-se que as falhas da década de 1990 foram causadas, em parte, pela deficiência ou pelo descrédito das informações que alimentavam a tomada de decisão e a ação (Cepik e Kuele, 2015: 29-33). No que concerne ao caso de Ruanda, para uma análise das falhas mencionadas especificamente no processo decisório do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), ver Torres (2014).
18. Ainda segundo Ekpe (2007), alguns programas especiais da ONU também têm funções relacionadas à atividade de inteligência, dedicando unidades de pesquisa e análise para auxiliar políticas departamentais ou para servirem a outros órgãos da Organização, tais como o Instituto das Nações Unidas para a Pesquisa sobre Desarmamento (Unidir), o Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais (DESA), e a Unidade de Pesquisa e Análise do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (UNHCR).
19. No original: “Its principal aims now include collating civilian and military information at the strategic level for decision-making. The Centre acts as a point of contact at UNHQ for all DPKO field missions, and provides a 24-hour communication link among senior staff members at the headquarters, field missions, humanitarian organizations, and member states through their diplomatic missions. The Centre monitors peacekeeping field missions, with particular attention to potentially threatening situations for UN personnel. Its Crisis Centre provides crisis management support in the event that a peacekeeping mission has to be implemented at short notice”.
20. Em 2010, no entanto, o DPKO determinou que a decisão de se ter um JMAC na missão dependeria do mandato e do ambiente da mesma, além de estabelecer a necessidade do chefe do JMAC ser um civil (Ramjoué, 2011a).
21. Segundo UN (2014f), foram criadas no período a Missão de Apoio das Nações Unidas no Timor Leste (Unmiset), a Missão das Nações Unidas na Libéria (Unmil), a Operação das Nações Unidas na Costa do Marfim (Unoci), a Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti (Minustah), a Operação das Nações Unidas em Burundi (Onub), a Missão das Nações Unidas no Sudão (Unmis), a Missão das Nações Unidas no Timor Leste (Unmit), a Missão das Nações Unidas e da União Africana em Darfur (Unamid), a Missão das Nações Unidas na República Centro-Africana e no Chade (Minurcat), a Missão das Nações Unidas para Estabilização da República Democrática do Congo (Monusco), a Força Interina de Segurança das Nações Unidas para Abyei (Unisfa), a Missão das Nações Unidas na República do Sudão do Sul (Unmiss), a Missão de Supervisão das Nações Unidas na Síria (Unsmis), a Missão das Nações Unidas de Estabilização Multidimensional Integrada no Mali (Minusma) e a Missão das Nações Unidas na República Centro-Africana (Minusca).
22. Para avaliar o nível das capacidades locais, foram considerados o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*, bem como o tamanho das Forças Armadas do país com base, respectivamente, no World Bank (2016) e no Military Balance (IISS, 2016). Por sua vez, para avaliar o nível de capacidades internacionais, foram considerados o orçamento e o contingente das missões de paz em cada um dos países, levando em consideração a população do país, com base nas informações oficiais disponíveis na pági-

- na online *Peacekeeping Fact Sheet Archive* das Nações Unidas (UN, 2016). Por fim, para avaliar o nível das hostilidades utilizou-se o *Armed Conflict Survey* (IISS, 2015).
23. Enquanto os Estados Unidos alegavam que a retirada do então presidente do país fora voluntária, Aristide sempre sustentou que sua retirada foi forçada e que se tratou de um golpe de Estado. Sobre o contexto de segurança na região e no Haiti, a crise em 2004 e as controvérsias, ver Vizentini (2004:55-60) e Farmer (2005).
 24. Sobre a participação do Brasil nas Operações de Paz da ONU em geral, e na Minustah em particular, ver Kenkel (2013:2-22; 188-202), Diniz (2006) e Rezende (2012). Sobre uma perspectiva brasileira em relação às atividades de inteligência na Minustah, ver Bonavita (2016).
 25. No original: “The UN employed well-planned and well-executed intelligence-led operations from December 2006 to March 2007, achieving the desired effect, despite initial setbacks”.
 26. Sobre contexto de segurança na região e no Sudão, ver Vizentini, Ribeiro e Pereira (2007), Vizentini (2012) e Schneider (2008).
 27. Os pontos do CPA que a Unmis deveria prestar assistência incluíam: monitoramento e observação; auxílio no estabelecimento do programa de desarmamento, desmobilização e reintegração; auxílio na reestruturação do serviço policial no Sudão; assistência às partes para promover o Estado de Direito, a proteção dos direitos humanos, as eleições e o referendo, entre outros.
 28. Os *Team Sites* realizam atividades de verificação e coleta de informações (através de patrulhas) e de monitoramento.
 29. Em entrevista, o tenente-coronel Sassone destacou que as patrulhas eram compostas por, no mínimo, dois observadores militares de países diferentes, um representante de cada parte envolvida no conflito (Forças Armadas do Sudão e SPLM/A) e um intérprete.
 30. A entrevista concedida por Melanie Ramjoué concerne seu ponto de vista em caráter pessoal, não representando, portanto, em hipótese nenhuma, o ponto de vista da ONU sobre a atividade de inteligência em operações de paz.
 31. Vale assinalar que a denominação República Democrática do Congo (RDC) já havia sido utilizada anteriormente no período entre 1964 e 1971.
 32. Para uma avaliação da situação de segurança na região e na RDC, ver Vizentini, Ribeiro e Pereira (2007), Vizentini (2012) e Castellano da Silva (2012).
 33. A Força da Brigada de Intervenção é composta por três batalhões de infantaria, um de artilharia e uma companhia de força e reconhecimento especial, tendo como objetivo neutralizar os grupos armados.
 34. Os estados-membros do ICGLR são: Angola, Burundi, República Centro-Africana, RDC, República do Congo, Quênia, Ruanda, Sudão, Sudão do Sul, Tanzânia, Uganda, Zâmbia.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADLER, Emanuel. (2013), "Construtivism in International Relations: Sources, Contributions, and Debates", in W. Carlsnaes; T. Risse; B. Simons (eds.), *Handbook of International Relations*. London, Sage, pp. 112-144.
- BONAVITA, Tathiany B. de A. (2016), A Atividade de Inteligência nas Operações das Nações Unidas – Uma Perspectiva Brasileira sobre a Minustah. Dissertação (Mestrado em Ciências Militares), Instituto Meira Mattos, Programa de Pós-Graduação em Ciências Militares, Escola de Comando e Estado Maior do Exército, Rio de Janeiro.
- CASTELLANO DA SILVA, Igor. (2012), *Congo, a Guerra Mundial Africana: Conflitos Armados, Construção do Estado e Alternativas para a Paz*. Porto Alegre, Leitura XXI/Cebrafrica/UFRGS.
- CEPIK, Marco. (2003), *Espionagem e Democracia: Agilidade e Transparência como Dilemas na Institucionalização de Serviços de Inteligência*. Rio de Janeiro, FGV Editora.
- _____; KUELE, Giovanna. (2015), "Inteligência em Operações de Paz da ONU (1945-2000)". *Carta Internacional (USP)*, vol. 10, nº 1, pp. 21-38.
- CHALLENGES FORUM WORKSHOP. (2013), *The Art of Possible: Peace Operations under New Conditions*. Workshop Report, Entebbe, Uganda.
- CHARTERS, David. A. (1999), "Out of the Closet: Intelligence Support for Post-Modernist Peacekeeping". *The Pearson Papers*, Toronto, vol. 4, pp. 33-68.
- DINIZ, Eugenio. (2006), "O Brasil e as Operações de Paz", in H. Altemani e A. C. Lessa (orgs.), *Relações Internacionais do Brasil: Temas e Agendas*. São Paulo, Saraiva, pp. 303-337.
- DORN, Walter A. (1999), "The Cloak and the Blue Beret: Limitations on Intelligence in UN Peacekeeping". *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, vol. 12, nº 4, pp. 414-447.
- _____. (2009), "Intelligence-led Peacekeeping: The United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH), 2006-07". *Intelligence and National Security*, vol. 24, nº 6, pp. 805-835.
- _____. (2010), "United Nations Peacekeeping Intelligence", in L. K. Johnson (ed.), *The Oxford Handbook of National Security Intelligence*. New York, Oxford University Press, pp. 275-295.
- DOYLE, Michael W.; SAMBANIS, Nicholas. (2006), *Making War and Building Peace: United Nations Peace Operations*. Princeton, Princeton University Press.
- DZIEDZIC, Michael; PERITO, Robert M. (2008), "Haiti: Confronting the Gangs of Port-au-Prince". *Special Report*, United States Institute of Peace, Washington D.C.
- EKPE, Bassey. (2007), "The Intelligence Assets of the United Nations: Sources, Methods, and Implications". *International Journal of Intelligence and Counter Intelligence*, vol. 20, nº 3, pp. 377-400.
- FARMER, Paul; CHOMSKY, Noam; KOZOL, Jonathan. (2005), *The Uses of Haiti*. Monroe, Common Courage Press.

- GIFFEN, Alison C. (2011), "Considerations for a New Peacekeeping Operation in South Sudan: Preventing Conflict and Protecting Civilians". Washington, DC, STIMSON Center: future of peace operation program. (Working Paper).
- HUNTINGTON, Samuel P. (1968), *Political Order in Changing Societies*. London, Yale University Press.
- INTERNATIONAL CONFERENCE ON THE GREAT LAKES REGION – ICGLR. (2014), *Notes on the ICGLR Joint Intelligence Fusion Centre (JIFC) in Goma*. Disponível em: <<http://www.icglr.org/index.php/en/decentralize-organes/goma-center>>. Acesso em 23 de agosto de 2014.
- INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES – IISS. (2015), *Armed Conflict Survey*. London, Routledge.
- . (2016), *The Military Balance*. London, Routledge.
- JONAH, James O. C. (2008), "Secretariat: Independence and Reform", in T. G. Weiss; S. Daws (eds.), *The Oxford Handbook on the United Nations*. Oxford, Oxford University Press, pp. 160-174.
- JUND, Philipp. (2009), *Intelligence in Peacekeeping Operations*. Tese (Mestrado, Diplomacy and Military Studies). Havaí, Hawaii Pacific University.
- KENKEL, Kai M. (ed.). (2013), *South America and Peace Operations: Coming of Age*. Abingdon, Routledge.
- KJEKSRUD, Stian e RAVNDAL, Jacob A. (2010), "Protection of Civilians in Practice – Emerging Lessons from the UN Mission in the DR Congo". Noruega, Norwegian Defence Research Establishment (FFI).
- MALONE, David (ed.). (2004), *The UN Security Council: From the Cold War to the 21st Century*. Boulder, Lynne Rienner Publishers.
- MEARSHEIMER, John J. (2001), *The Tragedy of Great Power Politics*. New York, Norton.
- MELLO, Sergio Vieira de. (2001), "The Evolution of UN Humanitarian Operations", in D. S. Gordon; F. H. Toase (eds.), *Aspects of Peacekeeping*. London, Frank Cass, pp. 115-124.
- NEWMAN, Edward. (2008), "Secretary-General", in T. G. Weiss; S. Daws (eds.), *The Oxford Handbook on the United Nations*. Oxford, Oxford University Press, pp. 175-192.
- NORHEIM-MARTINSEN, Martin; RAVNDAL, Jacob A. (2011), "Towards Intelligence-Driven Peace Operations? The Evolution of UN and EU Intelligence Structures". *International Peacekeeping*, vol. 18, nº 4, pp. 454-467.
- PARIS, Roland. (2008), "Post-Conflict Peacebuilding", in T. G. Weiss; S. Daws (eds.), *The Oxford Handbook on the United Nations*. Oxford, Oxford University Press, pp. 404-426.
- RAMJOUÉ, Melanie. (2011a), "Improving UN Intelligence through Civil-Military Collaboration: Lessons from the Joint Mission Analysis Centres". *International Peacekeeping*, vol.18, nº 4, pp. 468-484.
- . (2011b), "Improving United Nations Intelligence: Lessons from the Field". *GCSP Policy Paper*, nº 19, Geneva Centre for Security Policy.
- REZENDE, Lucas P. (2012), *O Engajamento do Brasil nas Operações de Paz da ONU: Análise dos Efetivos Enviados e Recomendações para o Fortalecimento da Inserção Internacional Brasileira*. Curitiba, Appris.

- SHETLER-JONES, Philip. (2008), "Intelligence in Integrated UN Peacekeeping Missions: The Joint Mission Analysis Centre". *International Peacekeeping*, vol. 15, nº 4, pp. 517-527.
- SCHNEIDER, Luíza Galiazzi. (2008), *As Causas Políticas do Conflito no Sudão: Determinantes Estruturais e Estratégicos*. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais), Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- SMITH, Dan. (2004), "Towards a Strategic Framework for Peacebuilding: Getting their Act Together. Overview Report of the Joint Utstein Study of Peacebuilding". Brattvaag, Royal Norwegian Ministry of Foreign Affairs.
- SOUZA NETO, Danilo M. de. (2012), "O Brasil, o Haiti e a MINUSTAH", in K. Kenkel; R. Moraes (orgs.), *O Brasil e as Operações de Paz em um Mundo Globalizado: Entre a Tradição e a Inovação*. Brasília, IPEA, pp. 243-268.
- THAKUR, Ramesh. (2007), "Humanitarian Intervention". in T. G. Weiss; S. Daws (eds.), *The Oxford Handbook on the United Nations*. Oxford, Oxford University Press, pp. 387-403.
- TORRES, Polyanna R. de M. (2014), "Inteligência no Processo Decisório do Conselho de Segurança das Nações Unidas". Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais), Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- UNITED NATIONS (UN). (2006), "Document POL/2006/3000/04" – DPKO Policy Directive on Joint Operations Centres and Joint Mission Analysis Centres. New York. Disponível em: <<http://www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/pbps/Library/DPKO%20Policy%20on%20JOC%20and%20JMAC%202006.pdf>>. Acesso em 27/7/2014.
- . (1945), "Charter of the United Nations". São Francisco. Disponível em: <<http://www.un.org/en/documents/charter/>>. Acesso em 27/5/2014.
- . (2008), Department of Peacekeeping; Department of Field Support. "United Nations Peacekeeping: Principles and Guidelines". New York. Disponível em: <http://pbpu.unlb.org/pbps/Library/CapstoneãDoctrine_ENG.pdf>. Acesso em 2/11/2014.
- . (2014a), "UNTSO – United Nations Truce Supervision Organization". Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/untso/>>. Acesso em 23/8/2014.
- . (2014b), "Department of Peacekeeping Operations". Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/about/dpko/>>. Acesso em 8/11/2014.
- . (2014c), "Department of Field Support". Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/about/dfs/>>. Acesso em 8/11/2014.
- . (2014d), "Department of Political Affairs". Disponível em: <<http://www.un.org/wcm/content/site/undpa/>>. Acesso em 18/8/2014.
- . (2014e), "Office for Coordination of Humanitarian Affairs". Disponível em: <<http://www.unocha.org/>>. Acesso em 18/8/2014.

- . (2014f), “List of Peacekeeping Operations 1948-2013”. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/operationslist.pdf>>. Acesso em 8/6/2014.
- . (2014g), “UNMIS Background”. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unmis/background.shtml>>. Acesso em 28/8/2014.
- . (2014h), “MONUSCO Background”. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/monusco/background.shtml>>. Acesso em 23/8/2014.
- . (2014i), “MONUC Mandate”. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/monuc/mandate.shtml>>. Acesso em 24/8/2014.
- . (2015), “United Nations Peacekeeping”. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/>>. Acesso em 2/2/2015.
- . (2016), “Peacekeeping Fact Sheet Archive”. Disponível em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet_archive.shtml>. Acesso em 16/3/2016.
- UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY (UNGA). (2007), “Document A/61/858” – Comprehensive Report on Strengthening the Capacity of the United Nations to Manage and Sustain Peace Operations. Nova York. Disponível em: <<http://www.centerforunreform.org/sites/default/files/A.61.858.pdf>>. Acesso em 6/8/2014.
- UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY; UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (UNGA; UNSC). (2000), “Document A/55/305-S/2000/809” – Report of the Panel on United Nations Peace Operations, New York. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_oc.asp?symbol=A/55/305>. Acesso em 2/11/2014.
- UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (UNSC). (1999), “Document S/RES/1279” – Resolution 1279 (1999), New York. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/viewdoc.asp?symbol=S/RES/1279\(1999\)](http://www.un.org/en/ga/search/viewdoc.asp?symbol=S/RES/1279(1999))>. Acesso em 23/8/2014.
- . (2004), “Document S/RES/1542” – Resolution 1542 (2004), New York. Disponível em: <http://www.minustah.org/pdfs/res/1542_en.pdf>. Acesso em 14/8/2014.
- . (2005), “Document S/RES/1590” – Resolution 1590 (2005), New York. Disponível em <[http://www.un.org/en/ga/search/view_oc.asp?symbol=S/RES/1590\(2005\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_oc.asp?symbol=S/RES/1590(2005))>. Acesso em 20/8/2014.
- . (2010a), “Document S/RES/1908” – Resolution 1908 (2010), New York. Disponível em: <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1908%282010%29>. Acesso em 19/8/2014.
- . (2010b), “Document S/RES/1925” – Resolution 1925 (2010), New York. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1925\(2010\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1925(2010))>. Acesso em 23/8/2014.
- . (2011a), “Document S/2011/239” – Report of the Secretary-General on the Sudan, New York. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2011/239>. Acesso em 2/11/2014.
- . (2011b), “Document S/RES/1996” – Resolution 2180 (2011), New York. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1996\(2011\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1996(2011))>. Acesso em 20/8/2014.

- . (2013a), “Document S/RES/2098” – Resolution 2098 (2013), New York. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2098\(2013\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2098(2013))>. Acesso em 23/8/2014.
- . (2013b), “Document S/2013/773” – Report of the Secretary-General on the implementation of the Peace, Security and Cooperation Framework for the Democratic Republic of the Congo and the Region, New York. Disponível em: <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_2013_773.pdf>. Acesso em 2/11/2014.
- VIZENTINI, Paulo G. F. (2012), *Os Países Africanos: Diversidade de um Continente*. Porto Alegre, Leitura XXI/Cebrafrica/UFRGS.
- . (2005), *O Descompasso entre as Nações*. Rio de Janeiro, Record.
- ; RIBEIRO, Luiz D. T.; PEREIRA, Analúcia D. (2007), *Breve História da África*. Porto Alegre, Leitura XXI.
- WALTZ, Kenneth N. (2008), “The Myth of National Interdependence”, in K. Waltz (ed.), *Realism and International Politics*. New York, Routledge, pp. 152-165.
- WORLD BANK. (2016), “GDP per capita (current US\$)”. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD>>. Acesso em 16/3/2016.
- XAVIER, Nathaly. S. (2011), “Inteligência e Operações de Paz da ONU no Pós-Guerra Fria”, in M. Cepik (org.), *Inteligência Governamental: Contextos Nacionais e Desafios Contemporâneos*. Niterói, Impetus, pp. 149-167.

RESUMO

Inteligência em Operações de Paz da ONU: Déficit Estratégico, Reformas Institucionais e Desafios Operacionais

O artigo analisa se e como as atividades de inteligência reduziram o déficit estratégico nas operações de paz da Organização das Nações Unidas (ONU) após 2001. Por déficit estratégico, entenda-se: 1) Dificuldade para cumprir os mandatos deliberados pelo Conselho de Segurança; 2) Baixa cooperação com Estados e organizações regionais; 3) Crise de legitimidade das operações de paz. Atividades de inteligência constituem uma parte subsidiária (mas relevante) da autoridade política capaz de fortalecer a capacidade estratégica da ONU. A pesquisa concentrou-se nas modificações institucionais observadas no nível do Secretariado da ONU, bem como no nível operacional de três missões de paz (MINUSTAH, UNMIS e MONUSCO). Conclui-se que a área de inteligência contribuiu para melhorar a efetividade das missões de paz, sem impactar negativamente sua legitimidade. Por outro lado, persistentes problemas de coordenação e cooperação indicam a existência de limites para a tentativa de responder déficits estratégicos com melhorias operacionais.

Palavras-chave: atividade de Inteligência; déficit estratégico; operações de paz; Organização das Nações Unidas

ABSTRACT

The Use of Intelligence in UN Peacekeeping Operations: Strategic Deficit, Institutional Reforms and Operational Challenges

The following article analyzes if and how intelligence activities have reduced the strategic deficit in United Nations (UN) peacekeeping operations post 2001, with “strategic deficit” understood as: 1) a difficulty in complying with the mandates developed by the Security Council, 2) a low level of cooperation with member states and regional organizations and 3) any crises of legitimacy to affect the operations. Intelligence activities constitute a subsidiary (yet relevant) branch of the political authorities able to strengthen the UN’s strategic capacities. This study focuses on institutional changes observed within the UN Secretariat, as well as among the operations implemented as part of three peacekeeping missions (MINUSTAH, UNMIS and MONUSCO). The article concludes that the field of intelligence has served to improve the effectiveness of the peacekeeping missions, without negatively impacting on their legitimacy. Despite this, persistent problems with coordination and cooperation effectively limit attempts to tackle strategic deficits with improvements to operations.

Key words: Intelligence activities; strategic deficit; peacekeeping operations; United Nations

RÉSUMÉ

Le Renseignement dans les Opérations de Maintien de la Paix de l'ONU: Déficit Stratégique, Réformes Institutionnelles et Défis Opérationnels

Cet article analyse de quelle manière les activités de renseignement auraient réduit le déficit stratégique des opérations de maintien de la paix de l'Organisation des Nations Unies (ONU) après 2001. L'on entend par déficit stratégique: 1) La difficulté à faire appliquer les mandats octroyés par le Conseil de sécurité; 2) La faible coopération avec les États et les organisations régionales; 3) La crise de légitimité des opérations de maintien de la paix. Les activités de renseignement constituent une partie subsidiaire (mais pertinente) de l'autorité politique capable de renforcer la capacité stratégique de l'ONU. La recherche s'est concentrée sur les transformations institutionnelles observées au niveau du Secrétariat de l'ONU, ainsi qu'au niveau opérationnel de trois missions sur le terrain (MINUSTAH, UNMIS et MONUSCO). On en a conclu que le secteur du renseignement a contribué à accroître l'efficacité des missions de maintien de la paix, et ce sans impacts négatifs sur leur légitimité. D'un autre côté, des problèmes persistants de coordination et de coopération montrent les limites des tentatives de réponse aux déficits stratégiques par le seul biais d'améliorations opérationnelles.

Mots-clés: activités de renseignement; déficit stratégique; opérations de maintien de la paix; Organisation des Nations Unies

RESUMEN

Inteligencia en Operaciones de Paz en la ONU: Déficit Estratégico, Reformas Institucionales y Retos Operativos

El artículo analiza si y cómo las actividades de inteligencia redujeron el déficit estratégico en las operaciones de paz en la Organización de las Naciones Unidas (ONU) después del 2001. Por déficit estratégico debe entenderse: 1) Dificultad para cumplir con los mandatos deliberados por el Consejo de Seguridad; 2) Baja cooperación con los Estados y organizaciones regionales; 3) Crisis de legitimidad de las operaciones de paz. Las actividades de inteligencia constituyen una parte subsidiaria (pero relevante) de la autoridad política capaz de fortalecer la capacidad estratégica de la ONU. La investigación se concentró en las modificaciones institucionales observadas en el nivel de la Secretaría de la ONU, así como en el nivel operativo de tres misiones de paz (MINUSTAH, UNMIS y MONUSCO). Se concluye que el área de inteligencia contribuye a mejorar la efectividad de las misiones de paz, sin impactar negativamente en su legitimidad. Sin embargo, persistentes problemas de coordinación y cooperación indican la existencia de límites para el intento de hacer frente a los déficits estratégicos con mejoras operativas.

Palabras clave: actividad de Inteligencia; déficit estratégico; operaciones de paz; Organización de las Naciones Unidas