

ESCOLA DE COMANDO E ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO
ESCOLA MARECHAL CASTELLO BRANCO

Cel Inf MARCOS ANDRÉ **BENZECRY**

A evolução da participação brasileira nas Operações de Paz da ONU e o paradigma do uso da força – Capítulo VII da Carta das Nações Unidas.



Rio de Janeiro - RJ
2019

Cel Inf MARCOS ANDRÉ **BENZECRY**

A evolução da participação brasileira nas Operações de Paz da ONU e o paradigma do uso da força – Capítulo VII da Carta das Nações Unidas.

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Ciências Militares, com ênfase em Política, Estratégia e Administração Militar.

Orientador: Cel Eng José Ramalho Vaz de Britto Neto

Rio de Janeiro - RJ
2019

B479e Benzecry, Marcos André.

A evolução da participação brasileira nas Operações de Paz da ONU e o paradigma do uso da força – Capítulo VII da Carta das Nações Unidas. / Marcos André Benzecry. — 2019.

75 f. : il; 30 cm

Orientação: José Ramalho Vaz de Britto Neto.

Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Ciências Militares, com ênfase em Política, Estratégia e Administração Militar.) — Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2019.

Bibliografia: f.73 – 75.

1. Operações de paz 2..Uso da força 3. Capítulo VII 4. Nações Unidas I. Título.

CDD 355.4

Cel Inf MARCOS ANDRÉ **BENZECRY**

A evolução da participação brasileira nas Operações de Paz da ONU e o paradigma do uso da força – Capítulo VII da Carta das Nações Unidas.

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Ciências Militares, com ênfase em Política, Estratégia e Administração Militar.

Aprovado em _____ de _____ de _____.

COMISSÃO AVALIADORA

José Ramalho Vaz de Britto Neto - Cel Eng – Dr. Presidente
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército

José Fernando Chagas Madeira - Cel Com – Membro
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército

Juarez Guina Fachina Junior - Cel Cav - Membro
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército

AGRADECIMENTOS

Os meus sinceros agradecimentos:

Ao meu conterrâneo Coronel Eng José Ramalho Vaz de Britto Neto, orientador desta Monografia, pela amizade, paciência e dedicação. Sempre disposto a contribuir, empenhou parcela de seu tempo para orientar os rumos da pesquisa, incentivando-me em todas as fases na realização deste trabalho.

Aos meus pais, Jacob Abraham Benzecry e Creuza Faria Benzecry, pela educação que me proporcionaram durante toda a minha vida, o que me permitiu valorizar os estudos e chegar até essa importante etapa profissional de minha carreira.

À minha querida esposa Cláudia e meus filhos amados Beatriz e João Guilherme, pelo apoio aos meus estudos e compreensão pelos necessários períodos de ausência.

Finalmente, agradeço ao nosso Pai maior, por ter me concedido saúde, perseverança e a sabedoria necessárias para trilhar meu caminho até aqui e concluir este trabalho, com o qual esperamos poder contribuir na produção de novos conhecimentos e com o progresso de nosso País. Obrigado meu Deus!

RESUMO

O presente trabalho teve por finalidade realizar um estudo sobre a evolução da participação brasileira nas operações de paz sob a égide da Organização das Nações Unidas (ONU), particularmente no tocante ao Capítulo VII da Carta da ONU, enfatizando a necessidade das tropas estarem capacitadas a operar com o uso da força nas chamadas operações multidimensionais ou de manutenção da paz robustas. Para tanto, realizou um estudo da participação histórica do Brasil nas operações de paz, que se confunde com a própria história daquele organismo internacional, do qual o Brasil é membro fundador. Ao longo desse repasse histórico, procurou identificar vários momentos de protagonismo brasileiro, bem como alguns períodos em que houve certo afastamento e participação pouco relevante nos temas de paz e segurança mundial. Na sequência, visando dar melhor compreensão ao leitor sobre o tema, buscou explorar aspectos específicos da doutrina da ONU, o seu amparo legal, os princípios fundamentais das operações de paz, bem como o funcionamento e operacionalização dos mandatos estabelecidos pelo Conselho de Segurança. Como foco principal do trabalho, apresentou um breve estudo sobre aspectos básicos da política externa e diplomacia brasileira, com os quais as operações de paz possuem estreita relação, uma vez que considerou essas como ferramentas de projeção do poder nacional. No prosseguimento da pesquisa, observou uma significativa evolução da participação do Brasil em operações robustas onde a tropa necessita fazer uso da força para a autodefesa, proteção de civis e garantir do Mandato. A investigação seguiu mostrando os efeitos do uso da força no cenário atual das Nações Unidas, bem como uma tendência no prosseguimento dessas missões, as quais estão em regiões sensíveis da geopolítica mundial, ou são prioritárias para a ONU, e das quais o Brasil não poderá prescindir de participar, caso queria projetar sua imagem fora de seu entorno estratégico e firmar-se com um player global capaz de influenciar nas decisões que envolvem a paz e a segurança mundial.

Palavras chaves: Nações Unidas. Operações de paz. Uso da força

ABSTRACT

The purpose of this paper is to conduct a study on the evolution of Brazilian participation in peace operations under the aegis of the United Nations (UN), particularly with regard to Chapter VII of United Nations Charter, emphasizing the need of troops to be able to operate using force in so-called multidimensional or peacekeeping operations. For that, a study has been made on Brazil's historical participation in peacekeeping operations, which confuses with the very history of that international organism, of which Brazil is a founding member. Throughout this historical transfer, this paper identify several Brazilian protagonism moments, as well as some periods in which there has been some remoteness and little relevant participation on the theme of peace and world security. For a better comprehension of the subject, specific aspects of UN doctrin, its legal support, the fundamental principles of peacekeeping operations, and the operation of the mandates established by the Security Council are shown. The main focus of the paper is a brief study on the basic aspects of Brazilian foreign policy and diplomacy, in which the peacekeeping operations mantain a strict relation, once it considered them tools for projecting national power. As the research proceeded, was noticed a significant evolution of Brazil's participation in robust operations when the troop needs to make use of force for self-defense, protection of civilians and guarantee of mandate. The research continued showing the effects on the use of force on the current United Nations scenario, as well as a tendency to proceed such missions, which are in sensitive regions that for the world geopolitics, or are priorities for UN. Brazil can not refuse to participate of such missions in case the country wants to project its image outside its strategic surroudings and establish itself as a global player capable of influencing decisions involving peace and world security.

Key-words: United Nations. Peace Operations. Use of Force

LISTA DE ABREVIATURAS

AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas
ALALC	Área de Livre Comércio das Américas
CPTM	<i>Core pré-deployment Training Material</i>
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
DOMREP	Mission of the Representative of Secretary- General in the Dominican Republic
DPAZ/MRE	Divisão de Paz e Segurança do Ministério das Relações Exteriores
DPO	Departamento de Operações de Paz
ECOWAS	Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental
END	Estratégia Nacional de Defesa
ESG	Escola Superior de Guerra
FAIBRAS	Destacamento Brasileiro da Força Armada Interamericana
FIB	<i>Force Intervention Brigade</i>
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MINUGUA	United Nations Verification Mission in Guatemala
MINURCA	United Nations Mission in the Central African Republic
MINURCAT	United Nations Mission in the Central African Republic and Chad
MINURSO	United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara
MINUSTAH	United Nations Stabilization Mission in Haiti
MONUA	United Nations Observer Mission in Angola
MONUC	United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo
MPLA	Movimento Popular para Libertação de Angola
OEA	Organização dos Estados Americanos
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMP	Operação de Manutenção da Paz
ONU	Organização das Nações Unidas
ONUC	United Nations Operation in Congo
ONUCA	United Nations Observer Group in Central America
ONUMOZ	United Nations Operation in Mozambique
ONUSAL	United Nations Observer Mission in El Salvador
PND	Política Nacional de Defesa
RDC	República Democrática do Congo

TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UNASUL	União das Nações Sul Americanas
UNAVEM	<i>United Nations Angola Verification Mission</i>
UNEF	<i>United Nations Emergence Force</i>
UNFICYP	<i>United Nations Peacekeeping Force in Cyprus</i>
UNIFIL	<i>United Nations Interim Force in Lebanon</i>
UNIPOM	<i>United Nations India-Pakistan Observation Mission</i>
UNISFA	<i>United Nations Organization Interim Security Force for Abyei</i>
UNITA	União Nacional para Independência Total de Angola
UNMIL	<i>United Nations Mission in Liberia</i>
UNMIS	<i>United Nations Mission in Sudan</i>
UNMISET	<i>United Nations Mission of Support in East Timor</i>
UNMISS	<i>United Nations Mission in the Republic of South Sudan</i>
UNMIT	<i>United Nations Integrated Mission in East Timor</i>
UNOCI	<i>United Nations Operation in Cote d'Ivoire</i>
UNOSOM	<i>United Nations Operation in Somalia</i>
UNPROFOR	<i>United Nations Protection Force</i>
UNSCOB	<i>United Nations Special Committee on the Balkans</i>
UNTAET	<i>United Nations Transitional Administration in East Timor</i>

LISTA DE FIGURAS E TABELAS

a. FIGURAS

Figura 1 – O Brasil conclui rodízio do 7º Contingente da UNEF I.....	17
Figura 2 – Atuais missões desdobradas pelo DPO.....	28
Figura 3 – Atividades de Paz e Segurança.....	32
Figura 4 – General Santos Cruz – <i>Force Commander</i> da MONUSCO.....	51
Figura 5 – Soldados brasileiros atuando na MINUSTAH.....	66

b. TABELAS

Tabela 1 – Participação brasileira em OMP – missões finalizadas.....	27
Tabela 2 – Participação brasileira em OMP – missões em curso.....	28

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	10
1.1 PROBLEMA.....	11
1.2 OBJETIVOS	12
1.2.1 Objetivo geral.....	12
1.2.2 Objetivos específicos.....	12
1.3 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO.....	12
1.4 RELEVÂNCIA DO ESTUDO.....	12
1.5 REFERENCIAL TEÓRICO.....	13
1.6 METODOLOGIA.....	15
2 A HISTÓRIA DA PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA EM Op Paz.....	16
2.1. O BRASIL E AS OPERAÇÕES DE PAZ NO PERÍODO DE 1947 A 1988.....	16
2.2 O BRASIL E AS OPERAÇÕES DE PAZ NO PERÍODO DE 1989 A 1999.....	18
2.3. O BRASIL E AS OPERAÇÕES DE PAZ APÓS O ANO 2000.....	23
3. A DOCTRINA ONU PARA AS OPERAÇÕES DE PAZ	29
3.1 A CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS – CAP VI E CAP VII.....	29
3.2 OS PRINCÍPIOS DAS OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU.....	31
3.3 ESTRUTURA E OPERACIONALIZAÇÃO DOS MANDATOS.....	34
3.4 MISSÕES TRADICIONAIS X MISSÕES MULTIDIMENSIONAIS.....	35
3.5 OPERAÇÃO DE MANUTENÇÃO PAZ ROBUSTA X IMPOSIÇÃO DA PAZ.....	36
4. DIPLOMACIA, USO DA FORÇA E A PROJEÇÃO BRASILEIRA	38
4.1 POLÍTICA EXTERNA E A DIPLOMACIA NAS OPERAÇÕES DE PAZ.....	38
4.1.1 As bases da política externa brasileira.....	38
4.1.2 A diplomacia brasileira no cenário da ONU.....	42
4.2 O USO DA FORÇA EM Op Paz – NOVOS DESAFIOS PARA O BRASIL.....	51
4.2.1 O surgimento e a evolução do uso da Força nas OMP.....	51
4.2.2 Os efeitos do uso da força no atual cenário das Nações Unidas.....	58
4.3 A EVOLUÇÃO BRASILEIRA E UMA NOVA VISÃO GEOPOLÍTICA NO SÉCULO XXI	62
5. CONCLUSÃO	69
REFERÊNCIAS.....	73

1 INTRODUÇÃO

Desde as últimas décadas do século XX, o espantoso avanço científico-tecnológico, aliado ao acelerado fenômeno da globalização econômico-cultural, vêm ditando novas regras às relações internas e externas das diversas Nações. No atual cenário, novos atores começaram a surgir, bem como novas ameaças passaram a marcar a época em que vivemos. Verifica-se um acentuado conflito em questões étnico-religiosas, atuação de grupos terroristas, influências de organizações não-governamentais concorrendo de forma paralela ao poder dos Estados, além de intervenções unilaterais por parte de superpotências em questões que afetam o poder de ingerência, a estabilidade e a segurança mundial, tudo isso compondo esse complexo e multifacetado cenário contemporâneo.

A participação histórica de tropas brasileiras nas Missões de Paz sob a égide da Organização das Nações Unidas vem desde o envio do chamado “Batalhão Suez” ao Oriente Médio, em 1957. Contudo, ao longo dos anos essa atuação brasileira hibernou, sofreu mudanças e obteve até mesmo seus momentos de protagonismo. Dentre as mudanças que merecem maior destaque está o emprego da tropa com o uso da força, algo que está previsto no Cap VII da Carta das Nações Unidas e que muitas vezes é associado equivocadamente com a questão de se estabelecer uma missão de imposição e não de manutenção da Paz.

Como membro fundador das Nações Unidas, o Brasil sempre tratou de contribuir eficazmente para a manutenção da paz e da segurança mundial. A postura histórica em defesa da paz e o crescente protagonismo, do qual o Brasil não deve prescindir, fazem com que a Organização das Nações Unidas (ONU) reconheça o País como um ator de peso no cenário mundial e possuidor de uma liderança natural em seu entorno estratégico continental. Portanto, as tropas brasileiras sempre estiveram convidadas a participar das missões de paz ao longo desses mais de 70 anos de existência daquele organismo internacional.

Para que se possa compreender melhor a participação brasileira em missões de paz, o presente trabalho fará um breve percurso sobre a história, enfatizando a presença do Brasil nos diversos cenários. Far-se-á uma apresentação de aspectos da doutrina das nações unidas para melhor compreensão de termos e princípios das operações de paz, evitando assim confusões do cotidiano sobre o tema. Nesse

escopo serão estudados alguns documentos que traduzem verdadeiras análises críticas sobre as formas de atuação dos “*peacekeepers*”, quebrando paradigmas e trazendo novos modelos de atuação nas missões de paz, como por exemplo a “Responsabilidade de Proteger”, “Uma agenda para a Paz” e o “Relatório Brahimi”, dentre outros.

Depois de estudados a história e a doutrina, na sequência, será feito um estudo sobre a evolução do uso da força nas missões de paz e como esse novo parâmetro representa um desafio para as tropas brasileiras, pois se configura como um marco nas operações e eleva a patamares de maior projeção os contingentes que se lançam nos cenários mais complexos e relevantes.

Tradicionalmente, desde a criação das primeiras missões da Organização das Nações Unidas (ONU), as quais tinham o objetivo de restaurar ou manter a paz, observou-se certa aversão em permitir o uso da força por unidades militares sob seu controle operacional. Essa oposição está coerente com os princípios fundamentais estabelecidos para as Operações de Manutenção da Paz (OMP) tradicionais, contudo nossos cenários e desafios cada vez maiores começaram a surgir diante dos capacetes azuis, os quais passaram a empregar a força necessária e compatível para conter ameaças e proteger a vida humana.

Conforme consta na doutrina da ONU, o uso da força nas OMP somente deverá ocorrer com autorização do Conselho de Segurança. Importante destacar que em situações onde possa haver elementos perturbadores que pretendam dificultar o avanço do processo de paz ou representem ameaça para a população civil, caberá a ONU estabelecer um mandato robusto e autorizar o emprego de todos os meios necessários para a dissuasão e até mesmo eliminação da ameaça à paz.

Por fim, o presente estudo também buscará associar a participação do Brasil em missões de paz, dentro da nova concepção do consentimento e uso da força, como ferramenta importante para a diplomacia e de projeção do País no cenário mundial.

1.1 PROBLEMA

O tema delimitado proposto descreve a participação do Brasil nas Operações de Paz das Nações Unidas, notadamente a partir dos anos 2000, quando a presença brasileira se fez de forma mais efetiva, tanto no nível estratégico-operacional, quanto no nível tático na área de missão. Dessa forma, compete a este estudo, analisar e questionar o seguinte: como se deu a evolução da participação das tropas

brasileiras nas missões de paz da ONU, sob o Cap VII, o qual autoriza o uso da força para garantir o que propõe o Mandato?

1.2 OBJETIVOS

Como forma de ajudar a elucidar o problema proposto segue abaixo os seguintes objetivos do trabalho.

1.2.1 Objetivo geral

Estudar a participação brasileira nas Missões de Paz da ONU e sua evolução para o recente emprego de tropas sob o Cap VII – Ação relativa a ameaças à paz, ruptura da paz e atos de agressão.

1.2.2 Objetivos específicos

Com a finalidade de permitir a consecução do objetivo geral proposto, foram formulados os objetivos específicos, abaixo citados, que possibilitarão o encadeamento lógico do raciocínio descritivo-argumentativo apresentado neste trabalho:

- Estudar a participação histórica do Brasil nas Missões de Paz da ONU;
- Analisar a evolução temporal e as mudanças das Operações de Paz;
- Definir “Uso da Força”, Operação de Manutenção da paz e imposição da paz;
- Descrever a importância da participação do Brasil nas OMP como ferramenta de projeção do Poder Nacional.

1.3 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO

Estudar-se-á a participação histórica do Brasil nas Operações de Paz da Organização das Nações Unidas, delimitando-se em tempo e espaço nas mais recentes missões desde o Timor Leste (1999) ao Haiti (2004), quando as tropas brasileiras atuaram efetivamente sobre os auspícios do Cap VII da Carta das Nações Unidas.

1.4 RELEVÂNCIA DO ESTUDO

Com o estudo realizado no presente trabalho monográfico pretende-se contribuir com informações relevantes acerca da evolução da participação brasileira nas missões de paz sob a égide da ONU, enfatizando a necessidade das tropas estarem capacitadas a operar com o uso da força nas chamadas operações multidimensionais.

A pesquisa reunirá informações colhidas com base em um referencial teórico que contempla documentos, publicações, trabalhos acadêmicos e relatos acerca do assunto, os quais visam enriquecer o presente estudo.

Por fim, o trabalho apresentará sugestões para que seja dada continuidade ao processo de utilização das missões de paz como ferramenta de projeção do Brasil no cenário das Nações Unidas, no qual o Exército Brasileiro já exerceu papel verdadeiramente protagonista.

1.5 REFERENCIAL TEÓRICO

Nesta seção serão abordados os principais aspectos que nortearão o presente estudo, os quais serão respaldados pelas fontes de pesquisa já existentes. Serão citadas diversas fontes literárias que existem sobre o tema, valendo-se de breve pesquisa em manuais do Exército Brasileiro, livros, periódicos e internet, além de palestras e documentos operacionais.

Faz algum tempo que o Brasil vem assumindo vários compromissos com as Nações Unidas. Sua participação em Operações Internacionais, particularmente de Manutenção da Paz e de Ajuda Humanitária, está amparada pela Constituição Federal do Brasil, de acordo com seu artigo 4º, que estabelece as diretrizes para a condução da Política Externa e trata da participação brasileira nos temas de Paz e Segurança:

“Art 4º: A República Federativa do Brasil rege-se nas suas Relações Internacionais pelos seguintes princípios:

- I - Independência Nacional
- II - Prevalência dos Direitos Humanos
- III - Autodeterminação dos povos
- IV - Não intervenção
- V - Igualdade entre os Estados
- VI - Defesa da Paz
- VII - Solução Pacífica dos Conflitos

Na Política Nacional de Defesa (BRASIL, 2012), encontramos o seguinte:

O Brasil atua na comunidade internacional respeitando os princípios constitucionais de autodeterminação, não-intervenção e igualdade entre os Estados. Nessas condições, sob a égide de organismos multilaterais, participa de operações de paz, visando a contribuir para a paz e a segurança internacionais.

Fica clara aí a importância que deve ser dada ao assunto, uma vez que a participação atuante e protagonista junto aos organismos internacionais é fator de dissuasão e projeção do poder nacional.

Diretrizes Estratégicas:

[...]

XXIII - dispor de capacidade de projeção de poder, visando a eventual participação em operações estabelecidas ou autorizadas pelo Conselho de Segurança da ONU;

XXIV - criar novas parcerias com países que possam contribuir para o desenvolvimento de tecnologias de interesse da defesa;

XXV - participar de missões de paz e ações humanitárias, de acordo com os interesses nacionais; e

XXVI- participar crescentemente dos processos internacionais relevantes de tomada de decisão aprimorando e aumentando a capacidade de negociação do Brasil (BRASIL, 2012).

A visão geral do Exército Brasileiro pode ser percebida no conteúdo do Manual de Operações de Manutenção da Paz (C-95-1), o qual aborda que o desenvolvimento dessas missões, além de demonstrar a confiança e habilidades próprias do emprego de tropas, traz novas responsabilidades para a Força, sem desviar-se de sua missão constitucional fundamental de defesa da soberania e da integridade do patrimônio nacional. Cita, ainda, que o Exército deve ser instruído, treinado e equipado para responder às operações de paz com pontualidade e eficácia, o que confirma a importância do emprego do poder militar como instrumento da Política Externa Brasileira (Brasil, 1998).

O entorno operacional em que se encontra uma Operação de Paz é bem complexo e sensível. Normalmente é uma área caracterizada por disputas políticas e territoriais, onde o grau de cooperação ou compromisso das partes envolvidas no processo de paz vai ditar o ritmo da missão ou, inclusive, mudar sua natureza.

O Brasil sempre demonstrou uma disposição diplomática e política no sentido de que as tropas atuassem sobre o Capítulo VI da Carta das Nações Unidas e sem o uso da força. Tal visão começou a ter mudanças desde a missão no Timor Leste e, especialmente, no Haiti, onde sua natureza evidenciou características próprias do Capítulo VII, autorizando o uso da força para que as tropas garantissem o Mandato (Cardoso,1998).

Conforme comentado acima, a participação histórica do Brasil sempre priorizou empregos de Forças da ONU com o consentimento dos Estados ou partes envolvidas no conflito, sobre tudo com base no Capítulo VI. Das últimas operações com participação brasileira, somente tiveram seus mandatos apoiados com base no Capítulo VII a MINUSTAH no Haiti (encerrada) e a MONUSCO no Congo (corrente) (Fontoura, 2005).

1.6 METODOLOGIA

O presente trabalho pretende desenvolver-se fundamentado em uma pesquisa bibliográfica, documental e exploratória, compreendendo as seguintes técnicas:

- será realizado um estudo exploratório, baseado nas informações já existentes sobre a participação brasileira em Missões de Paz sob a égide da ONU;
- a coleta do material, realizada utilizando-se de técnicas de documentação direta, será feita por meio de consultas à literatura já publicada sobre o assunto, em livros, manuais do Exército Brasileiro, além de diversas publicações de artigos científicos e revistas de circulação nacional;
- O tipo de pesquisa que servirá de base será a pesquisa exploratória, com metodologia dedutiva, partindo do geral para o particular.

No desenvolvimento da pesquisa, serão adotados os seguintes passos:

- levantamento da bibliografia e de documentos pertinentes;
- seleção da bibliografia e documentos;
- leitura da bibliografia e dos documentos selecionados;
- montagem de arquivos: ocasião em que serão elaboradas as fichas bibliográficas de citações, resumos e análises;
- análise crítica, tabulação das informações obtidas e consolidação das questões de estudo.

O trabalho terá prosseguimento com a elaboração do texto onde constarão as questões, objeto de estudo, enfatizando a evolução da participação brasileira nas missões de paz.

2 A HISTÓRIA DA PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA EM Op Paz

A finalidade do presente capítulo é apresentar a participação histórica do Brasil nas Operações de Paz sob a égide da Organização das Nações Unidas. Durante a descrição do capítulo será possível estudar a evolução do Brasil como membro atuante e contribuinte de tropas para as missões desenvolvidas ao longo da história da ONU. A intenção é também permitir uma compreensão geral sobre o tema das Operações de Paz, bem como obter uma visualização de como o País pode projetar sua imagem no cenário mundial.

2.1. O BRASIL E AS OPERAÇÕES DE PAZ NO PERÍODO DE 1947 A 1988

A primeira participação do Brasil foi em 1947, quando alguns militares foram designados para fazer parte da delegação brasileira da Comissão Especial das Nações Unidas para os Balcãs (UNSCOB), com o fim de cooperar com as autoridades regionais nos problemas dos refugiados e monitorar a situação da fronteira da Grécia, à época em guerra civil, e países como Albânia, Bulgária e Iugoslávia, segundo relatório de uma comissão de investigação da ONU, estariam intervindo na guerra grega.

Segundo FONTOURA (2005), “participaram em uma comissão de investigação o General Anor Teixeira dos Santos e o Primeiro-Secretário Antônio Viana Mendes. Integraram a UNCOB, militares designados e diplomatas brasileiros, os quais chefiaram sucessivamente a delegação enviada aos Balcãs. Este episódio é considerado a primeira oportunidade de integração, dentro da área de missão, entre diplomatas e militares brasileiros.

Segundo AGUILAR (2005), a contribuição brasileira mais importante durante essa fase foi materializada com o envio de importantes contingentes de militares para a Península do Sinai e a Faixa de Gaza, no período entre 1957 a 1967, integrando a Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF I). Essa foi a primeira missão brasileira com envio de tropas de Infantaria, onde o Brasil se destacou com o conhecido Batalhão SUEZ, o que permitiu ao País comandar a Missão nos anos de 1964 e 1965.

O Brasil foi o único país sul americano que manteve sua contribuição de tropas ao longo de toda a missão. A mesma consistia no controle da linha de demarcação do armistício de cessar fogo no Canal de Suez e a consequente retirada das tropas britânicas, francesas e israelenses da região.

Além da supervisão no Canal de Suez, os militares brasileiros tiveram a tarefa de manter a segurança na Faixa de Gaza e na fronteira da Península do Sinai. A retirada das Forças da ONU se deu a pedido do Egito, em maio de 1967, pondo fim à missão.



Foto ONU/sem autor

Figura 01: Brasil conclui o rodízio das tropas do 7º Contingente na UNEF I (1961)
Fonte: Publicada na *Military Review*, Jul-Set de 2016

Em julho de 1960, segundo Aguilar (2005), Brasil esteve presente na Operação das Nações Unidas no Congo (ONUC), juntamente com outros 30 países membros que enviaram contingentes. Realizaram, dentre outras missões, a evacuação da população civil submetida ao fogo cruzado, contribuindo com o aspecto humanitário. Essa Operação teve como objetivos garantir a retirada das forças belgas, a manutenção da lei e da ordem, a assistência técnica para a implementação de um novo governo local e a manutenção da integridade territorial do Congo.

Em outubro de 1962, a ONU estabeleceu a Força de Segurança das Nações Unidas na Nova Guiné Ocidental (UNSF), no intuito de manter a paz e a segurança naquela região, incluindo aí medidas para monitorar o cessar fogo, garantir a lei e a ordem durante o período de transição para o governo da Indonésia. Essa missão contou com soldados brasileiros que haviam servido na UNEF I e encerrou-se em abril de 1963.

Em Março de 1964, Brasil compôs a Força de Manutenção da Paz das Nações Unidas no Chipre (UNFICYP) para supervisionar o cessar fogo e restaurar a lei e a ordem entre as comunidades de gregos e turco chipriotas. O General Brasileiro Paiva Chaves participou da organização das tropas para a Manutenção da Paz. Desde 1995, após entendimentos bilaterais com a Argentina, o Brasil integra a

Força-Tarefa daquele País (FTA) da UNFICYP com um oficial do Exército, o qual participa como membro do Estado-Maior Argentino.

Segundo Aguilar (2005), em 1965, Brasil enviou o Coronel Francisco Boaventura Cavalcanti como representante no escritório de representação do Secretário Geral das Nações Unidas em Santo Domingo (DOMREP). Esta missão ocorreu em paralelo ao emprego do Destacamento Brasileiro da Força Armada Interamericana de Paz (FAIBRAS), a qual compreendia um Batalhão de Infantaria e um Grupamento de Fuzileiros Navais, com um total de 1.200 homens. Ainda que esse emprego tenha ocorrido sob os auspícios da Organização dos Estados Americanos (OEA), deixou patente a vontade e empenho brasileiro pela busca da paz, bem como evidenciou a capacidade de comando dos militares brasileiros que exerceram sua liderança na intervenção.

Também em 1965, depois do cessar fogo entre Índia e Paquistão, o Conselho de Segurança da ONU estabeleceu uma Operação de Paz para revisar os termos do acordo de paz na região da Cachemira e fiscalizar a retirada das forças beligerantes da área. Assim, criou-se a Missão de Observação das Nações Unidas entre a Índia e Paquistão (UNIPOM), integrada por observadores militares de 25 países. Segundo Costa Neto (2003), Brasil enviou a UNIPOM 10 (dez) oficiais (6 do Exército, 2 da Marinha e 2 da Aeronáutica), os quais foram empregados de setembro de 1965 a março de 1966. A missão permanece ativa até os dias atuais com o mesmo mandato.

2.2. O BRASIL E AS OPERAÇÕES DE PAZ NO PERÍODO DE 1989 A 1999

No final dos anos 80, depois de um longo período sem o envio de tropas, observadores, especialistas ou diplomatas, Brasil renasceu para as operações de paz. Este reinício foi na África, mas precisamente em Angola. Em 1975, depois de sua independência de Portugal, Angola esteve em uma devastadora guerra civil, com os partidos antagonistas apoiados pelas superpotências estrangeiras no contexto da guerra fria. Após um longo combate, se firmou em 1988 um acordo de paz que previa a retirada de cerca de 50.000 combatentes cubanos. Para supervisionar a repatriação das tropas, o Conselho de Segurança estabeleceu, em janeiro de 1989, a Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola (UNAVEM I). Nesta missão tivemos o General brasileiro Pericles Ferreira Gomes exercendo a função de Chefe dos Observadores Militares. Ao longo de 2 anos de missão, foram enviados 14 (quatorze) oficiais do Exército e da Marinha.

Em 1989 a América Central (Costa Rica, Guatemala, El Salvador, Honduras e Nicarágua) sentia fortemente os efeitos da Guerra Fria, onde movimentos revolucionários mantinham as sociedades divididas. A queda do Muro de Berlim trouxe consigo um novo panorama internacional e a possibilidade de uma reconciliação nacional. Assim, os governantes daqueles países solicitaram em conjunto o apoio da ONU para validar o processo de paz. Fora, então, estabelecido o grupo de observadores das Nações Unidas na América Central (ONUCA). O Brasil contribuiu com 34 oficiais (Exército e Marinha). Cada contingente da ONUCA desdobrava cerca de 1.000 homens. Com a normalização da situação na Nicarágua, a missão foi encerrada em 1991, mas novas missões tiveram que ser desdobradas em El Salvador e Guatemala.

Em 1991, a ONU foi levada a continuar com o processo de paz em Angola. Nesta ocasião, mediante a supervisão do cessar fogo e o controle do processo político de paz, o qual deveria chegar às eleições presidenciais e legislativas de 1992. Para tanto, foi aprovada a resolução que estabelecia a UNAVEM II, integrada por observadores militares e policiais, pessoal de saúde e observadores eleitorais. O Brasil enviou nesta missão 63 observadores militares, 39 observadores policiais, 14 médicos e 04 observadores eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) para supervisionar as eleições de setembro de 1992. Contudo, a missão fracassou e o conflito em Angola foi retomado ao final daquele mesmo ano, prolongando-se por mais de dois anos. Segundo Aguilár (2005), a UNAVEM II desdobrou 350 observadores militares, 125 policiais, 14 médicos, além de cerca de 400 observadores eleitorais.

Em 1991, o Conselho de Segurança (CS) estabeleceu a Missão de Observadores das Nações Unidas em El Salvador (ONUSAL) para continuar o trabalho da ONUCA em território Salvadorenho. O Mandato dessa missão tinha uma ampla gama de tarefas, tais como: realizar acordos entre a guerrilha e o governo, supervisionar a separação e concentração das forças de ambos os lados, supervisionar a dissolução do aparato policial, monitorar as atividades de polícia na manutenção da lei e da ordem, fortalecer as instituições estatais, apoiar a reinserção dos ex-combatentes na vida em sociedade e ainda promover as eleições livres e democráticas (Fontoura, 2005).

Em 1992 a ONU precisou estabelecer nova missão na África, desta vez para supervisionar o tratado de paz em Moçambique. A missão das Nações Unidas em

Moçambique (ONUMOZ) também trazia um mandato muito amplo, confirmando uma nova tendência para as Operações de Paz. A estrutura da missão contemplava atividades amplas nos setores político, militar, policial, eleitoral e humanitário. O Brasil participou nesse processo de paz com o envio de tropas do Exército, da polícia e observadores eleitorais. Em relação ao componente militar, de acordo com o Exército Brasileiro (2011), entre janeiro de 1993 e dezembro de 1994, foram enviados um total de 26 observadores militares, 67 policiais, uma unidade de saúde e uma Companhia de Infantaria com 170 homens.

A ONUMOZ desdobrou cerca de 3.900 militares em cada contingente, Segundo Silva (2005), ela se organizou como uma operação típica de segunda geração: componente policial, componente militar, uma divisão humanitária, uma eleitoral e uma administrativa

Segundo Aguilar (2005), o fim da Guerra Fria e a morte do Marechal Tito, dentre outras razões, provocou a desintegração da Jugoslávia. A independência da Eslovênia e Croácia, em junho de 1991, serviu como estopim para um sangrento conflito interno, onde uma parte Sérvia tentou manter a unidade sob seu poder e Croácia, Eslovênia, Bósnia y Herzegovina, Macedônia y Montenegro buscaram autonomia. Para tanto, em março de 1992, a ONU estabeleceu a Força de Proteção das Nações Unidas na antiga Jugoslávia (UNPROFOR), a fim de criar as condições necessárias para a celebração de um acordo de paz para aquela região e garantir a ajuda humanitária. A UNPROFOR durou de 1992 a 1995 e o Brasil participou com 95 observadores militares e 23 policiais. Destaca-se, no ano de 1994, a participação de um general como chefe dos observadores militares e do brasileiro Sérgio Vieira de Melo¹ como Chefe do escritório de assuntos civis.

Em junho de 1993 se estabeleceu a Missão de Observadores das Nações Unidas em Uganda e Ruanda (UNOMOR), na fronteira entre os dois países, para verificar as afirmações feitas pelo governo de Ruanda (Hutu) que a Frente Patriótica Ruandês (Tutsi) estaria recebendo apoio militar de Uganda. O Brasil enviou 10 observadores militares (4 do Exército, 3 da Marinha e 3 da Aeronáutica) e uma equipe médica composta por mais três militares. Essa operação empregou, a cada contingente, cerca de 80 observadores militares no total, alguns foram testemunhas

¹ Brasileiro com grande destaque na ONU, chegando a exercer o cargo de Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos e Representante Especial do Secretário Geral no Iraque, onde foi morto em 2003.

de um dos maiores genocídios da história da humanidade, ocorrido em abril de 1994.

Entre 1989 e 2003 a Libéria esteve afundada em uma guerra civil. Desde 1990 a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (ECOWAS) vinha intervindo para tentar assegurar a paz na região. Em 1993, as Nações Unidas estabeleceram a Missão de Observação das Nações Unidas na Libéria (UNOMIL) para monitorar o acordo de paz e colaborar com o entendimento entre o novo governo formado e a ECOWAS, sendo que esta última teve sua imparcialidade questionada pelos liberianos.

Pelo pouco tempo existente para o desdobramento da nova operação, a ONU decidiu fazer um reposicionamento de militares que já estavam prontos em outras áreas de missão, sendo que o Brasil participou com três oficiais que atuavam na UNAVEM II em Angola. A UNOMIL chegou a empregar quase 300 observadores militares em um único contingente e encerrou suas atividades em 1997, após a realização de eleições livres.

Em novembro de 1994 deu-se novo passo para a paz em Angola. A UNITA² e o governo estabelecido (MPLA³) aceitam o cessar fogo, sob mediação da ONU, e voltam a negociar uma solução pacífica. A partir de fevereiro de 1995 é desdobrada então a terceira missão das Nações Unidas em Angola (UNAVEM III), desta vez mais robusta que as anteriores visando evitar atos de agressão entre as partes. Foram empregados aproximadamente 3.600 militares (tropa), 280 observadores militares e 290 observadores policiais em cada um dos quatro contingentes.

O Brasil participou da UNAVEM III, à época a maior operação de manutenção da paz da ONU, de agosto de 1995 a agosto de 1997, sendo o maior contribuinte com tropas da referida missão. Em 1996, a missão em Angola levou o Brasil a tornar-se o quarto maior contribuinte de tropas de paz dentre os países membros das Nações Unidas, pois o CONTBRAS⁴ contava com um Batalhão de Infantaria de Força de Paz (800 homens), uma Companhia de Engenharia de Força de Paz (200 homens) e dois Centros de Saúde Avançados (sendo um do Exército e outro da

² UNITA: União Nacional para a Independência Total de Angola. Apoiada pelos EUA.

³ MPLA: Movimento Popular para a Libertação de Angola. Partido do Governo constituído no País. Apoiado pela então URSS.

⁴ CONTBRAS: Contingente Brasileiro de Missão de Paz. Envolve várias unidades.

Marinha do Brasil). Além do contingente de tropas, o Brasil também enviou oficiais de *Staff*⁵, observadores militares e policiais.

Em Angola, a UNAVEM III obteve um êxito parcial. Um novo governo foi estabelecido, mas as ações militares da UNITA permaneceram desestabilizando o país. Com o final do mandato da UNAVEM III, em junho de 1997, a ONU estabeleceu uma nova missão apenas com observadores denominada Missão de Observação das Nações Unidas em Angola (MONUA). O Brasil participou com 3 oficiais de estado-maior, 19 observadores militares e 14 policiais até o governo angolano pedir a retirada da missão em 1999. O êxito dessas missões foi considerado parcial pela ONU, pois a paz somente se consolidou no país após a morte de Jonas Savimbe, líder da UNITA, no ano de 2002.

Quando o Timor Oriental declarou sua independência de Portugal, em 1975, começou uma forte guerra civil. A Indonésia resolveu intervir, anexando o território Timorense em julho de 1976. Até os anos 90 a comunidade internacional não havia dado a devida atenção ao caso do Timor Oriental, o qual permaneceu por cerca de 24 anos sob o domínio Indonésio. Em 1999, chegou-se a um acordo que previa um referêndum sobre a independência do Timor. A ONU resolveu ajudar estabelecendo a Missão das Nações Unidas no Timor Oriental (UNAMET), com o propósito de monitorar a paz, proporcionando uma transição pacífica. Segundo Fontoura (2005), o Brasil participou com 5 oficiais de ligação, 5 observadores militares e 10 observadores eleitorais.

Após consulta popular, os resultados assinalaram para uma independência total da Indonésia, de onde logo grupos de milícias lançaram uma campanha de violência. Praticamente todo o efetivo da “*United Nations Transitional Administration in East Timor*” (UNTAET) teve que ser evacuado para a Austrália. A Indonésia reconhece sua incapacidade para conter a violência e decide aceitar o apoio da ONU para buscar a estabilidade. Foi criada então, em setembro de 1999, sob a liderança da Austrália, a Força Internacional para o Timor Oriental (INTERFET), a qual contou com a participação de um pelotão de Polícia do Exército Brasileiro, com cerca de 50 militares.

Logo que a situação no Timor passou a ser mais segura e estável, nova missão fora estabelecida para garantir uma transição pacífica e o retorno da soberania ao

⁵ Staff: pessoal técnico ou especializado que compõe a equipe dirigente de um organismo ou missão da ONU.

povo timorense. O brasileiro Sérgio Vieira de Mello volta a destacar-se como Representante Especial do Secretário Geral da ONU. Esta missão chegou a empregar um efetivo de 6.300 homens (tropa), 120 Observadores militares e 1300 policiais. Desde fevereiro de 2000, Brasil manteve o envio de uma patrulha de Polícia do Exército com 70 homens (Fontoura, 2005).

2.3. O BRASIL E AS OPERAÇÕES DE PAZ APÓS O ANO 2000

Depois da independência do Timor Oriental, em maio de 2002, a ONU decidiu continuar com o apoio já prestado pela UNTAET e estabeleceu nova missão no país. A Missão das Nações Unidas de Apoio ao Timor Oriental (UNMISSET) proporcionou assistência técnica ao governo instituído até que fosse capaz de exercer sua autoridade em todo o território timorense. Nessa missão houve a participação da primeira mulher brasileira (oficial médica do Exército) em uma operação de manutenção da paz. Segundo as Nações Unidas (2003) a UNMISSET chegou a empregar 4.700 militares e 770 observadores policiais em um único contingente.

Em janeiro de 2003, se firmou um acordo de paz que pôs fim à guerra civil que desestabilizava a *Côte d' Ivoire*⁶ desde o ano anterior. Após a assinatura do acordo, a França, país que havia colonizado a região, enviou uma força de 4.000 soldados, com o respaldo das Nações Unidas, para assegurar a paz. De maio de 2003 a abril de 2004 foi desdobrada pela ONU a Missão das Nações Unidas em Côte d' Ivoire (MINUCI), a qual ficou encarregada da ligação com as tropas francesas, o governo local e os rebeldes envolvidos no conflito, dando assim legitimidade ao processo de paz. O Brasil participou enviando 04 oficiais de ligação e o produto desta missão foi um relatório recomendando a criação de uma nova missão, mais robusta, para garantir a segurança e estabilidade em melhores condições (Fontoura , 2005).

Em 2003, um novo movimento rebelde se manifestou na Libéria e levou a saída de Charles Taylor do poder. Houve nova intervenção da ECOWAS para garantir a estabilidade do país. A ONU estabeleceu a Missão das Nações Unidas na Libéria (UNMIL), na qual o Brasil participa até os dias atuais com três oficiais de ligação. Segundo as Nações Unidas (2013), a UNMIL já chegou a empregar cerca de 7.800 militares (tropa), 130 observadores militares e 1.300 observadores policiais em cada contingente.

⁶ *Côte d' Ivoire*: Nome original da República da Costa do Marfim. Situada na costa atlântica do continente africano.

Em 2004, a ONU estabeleceu nova missão na Costa do Marfim em substituição à MINUCI. Com um mandato mais complexo e robusto, a ONUCI se incumbiu de monitorar o fim das hostilidades, o desarmamento e a reintegração dos ex-combatentes, o apoio às eleições e a reformulação das forças de segurança. O Brasil vem contribuindo, desde 2004, com Observadores militares e oficiais de Staff.

Em 2004, depois da renúncia do Presidente Jean Bertrand Aristide no Haiti, devido a um golpe promovido por ex-militares e policiais, foi chamada a ONU para apoiar o processo de transição política e manutenção da segurança interna. Para tal, formou-se, sob a liderança norte-americana, uma Força Multilateral de Intervenção no Haiti (FMIH), a qual fora substituída naquele mesmo ano pela Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti (MINUSTAH). Essa missão de paz, na qual o Brasil contribuía enviando Oficiais de Estado-Maior, 01 Batalhão de Infantaria e 01 Companhia de Engenharia (cerca de 1.200 militares), foi incrementada assumindo novas proporções a partir do terremoto de 2010, o qual devastou aquele país caribeño. O efetivo de brasileiros na área de missão foi praticamente dobrado, chegando a 2.000 *peacekeepers*. Cabe destacar, ainda, que trata-se da única missão da ONU em que o componente militar fora liderado durante todo o período por um *Force Commander* de um mesmo país, no caso o Brasil.

Após 21 anos de guerra civil, os conflitos étnicos e religiosos entre as porções norte e sul do Sudão arrefecem com a assinatura de um acordo de paz em janeiro de 2005. Em março do mesmo ano a ONU estabeleceu a Missão das Nações Unidas no Sudão (UNMIS) para supervisionar o processo de paz. Segundo Fontoura (2005), o compromisso brasileiro foi firmado desde o início da missão, a qual chegou a receber cerca de 69 observadores militares e policiais até fins de 2007. Segundo Nações Unidas (2003), a operação empregou, durante mais de 6 anos, um total de 9.200 militares, 460 observadores militares e 630 observadores policiais em cada contingente. A UNMIS encerrou suas atividades em julho de 2011, após um referêndum que marcou a separação territorial daquele país africano entre Sudão e Sudão do Sul. Para tanto, a ONU decidiu estabelecer duas novas missões de paz: a Missão das Nações Unidas no Sudão do Sul (UNMISS) e a Força Provisional de Segurança das Nações Unidas para Abyei (UNISFA), dando prosseguimento aos trabalhos da UNMIS. O Brasil segue contribuindo na atualidade com essas missões correntes com cerca de 13 observadores.

Após 10 anos de guerra civil no Nepal, em novembro de 2006, finalmente se chegou a um acordo de paz entre o governo de coalizão e a guerrilha maoísta daquele país. Para apoiar esse acordo, a ONU estabeleceu a Missão Política das Nações Unidas no Nepal (UNMIN). O Brasil participou com o envio de seis oficiais observadores (2 do Exército e 4 da Marinha), a partir de fevereiro de 2007. Tivemos, mais tarde, a presença do Coronel brasileiro Fernando Rodrigues Goulart, o qual chefiou um dos setores da Missão.

Segundo Fontoura (2009), desde 1979, após a Mauritania ter renunciado a todas as suas reivindicações sobre a região do Sahara Ocidental, a disputa se acirrou entre o Marrocos e a chamada Frente Polisario (composta por indígenas Saharawis). A partir de 1991 foi estabelecida a Missão das Nações Unidas para o referêndum do Sahara Ocidental (MINURSO) para buscar uma solução ao conflito e promover a paz da região. Entretanto, o Referendum, previsto inicialmente para o ano de 1992, não ocorreu e a missão vem sendo renovada sistematicamente. O Brasil vem participando, desde 2007 com dez observadores militares. Segundo as Nações Unidas (2003), a operação emprega cerca de 200 observadores em cada contingente.

Na busca de solução aos problemas dos refugiados no Chad e na República Centroafricana foi estabelecida, em setembro de 2007, a Missão das Nações Unidas na República Centro Africana e Chad (MINUCAT). O Brasil participou com seis militares (4 do Exército e 2 da Marinha), os quais atuaram com oficiais de ligação até 2010. Segundo as Nações Unidas, a MINUCAT contava com 3.500 militares, 24 observadores militares e 260 policiais.

A visão geral do Exército Brasileiro pode ser percebida no conteúdo do Manual de Operações de Manutenção

O interminável conflito entre Israel e o Líbano promoveu, em 1978, a criação da Força das Nações Unidas no Líbano (UNFIL). O mandato da missão foi atualizado duas vezes, após os conflitos de 1982 e 2000. Em 2006, depois do último enfrentamento entre o Hezbollah⁷ e as Forças de Defesa de Israel, a missão assumiu um caráter mais robusto com o encargo de controlar o embargo do comércio de armas ilegais naquela região. Desde 2011, o Brasil vem contribuindo com uma Fragata composta por 250 militares no componente naval da missão.

⁷ Hezbollah: Organização islamista libanesa que conta com um braço político e outro paramilitar. Fundado com o apoio do Irã, de onde costuma receber apoio financeiro para suas ações terroristas.

Segundo as Nações Unidas (2003) a UNIFIL conta atualmente com um efetivo total de 12.000 integrantes para as operações militares.

Em 30 de novembro de 1999 se estabeleceu a Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUC), cujo objetivo inicial consistia em planejar e supervisionar o cessar fogo e a separação das forças em conflito. As primeiras eleições livres no país, em 46 anos, foram celebradas em julho de 2006. A partir daí a MONUC foi mantida no terreno desempenhando tarefas nas esferas política, humanitária, militar, especialmente pacificando conflitos nas diversas províncias dentro do Congo.

Em julho de 2010, o Conselho de Segurança (CS), em nova resolução, decidiu alterar a MONUC, enfatizando a fase de estabilização do País, passando a ser denominada Missão de Estabilização das Nações Unidas no Congo (MONUSCO). A nova missão possuía um mandato mais robusto, o qual autorizava o uso de todos os meios de Força necessários para garantir a proteção de civis, os direitos humanos aos cidadãos em perigo iminente de sofrer violência e também apoiando o Governo local em seus esforços pela paz.

O CS decidiu que a MONUSCO deveria contar com os componentes civil, judicial e penitenciário correspondentes, tendo uma dotação de quase 20.000 militares, 760 observadores e 1050 agentes de unidades de polícia. Ainda que se tenha avançado com o processo de paz em muitas regiões do país, casos de graves violações dos direitos humanos, violência contra civis, inclusive abuso sexual contra mulheres e crianças são recorrentes, além de grave crise humanitária.

Em março de 2013, em apoio aos objetivos para o marco da paz, segurança e cooperação na República Democrática do Congo, e em resposta ao chamamento dos governos da região africana dos Grandes Lagos, o Conselho de Segurança aprovou por unanimidade uma resolução prorrogando o Mandato da MONUSCO e estabelecendo uma “Brigada de Intervenção” com grande poder de combate para garantir a manutenção da paz. Em junho do mesmo ano, foi nomeado um novo Force Commander, desta vez o General Brasileiro Alberto dos Santos Cruz. No próximo capítulo deste estudo, abordaremos um pouco mais sobre o uso da força aplicado pela Brigada de Intervenção no Congo.

A Força Interina no Líbano (UNIFIL) foi estabelecida para confirmar a retirada das Forças Israelenses do sul do Líbano, devolver a paz e a segurança internacional e assistir ao Governo Libanês na retomada da sua autoridade na região. Em 2006,

após a 2ª Guerra do Líbano, ela teve seu mandato ampliado, recebendo novos contingentes de tropas, inclusive a Força-Tarefa Marítima Brasileira (FTM). Essa Força-Tarefa integra a UNIFIL, está subordinada ao “*Force Commander*” e cumpre diversas tarefas como Operações de Interdição Marítima, patrulhamento, inspeções e auxílio à Marinha Libanesa, treinando o seu pessoal para que possam controlar suas águas territoriais no futuro. É a única Missão de Paz da ONU a contar com uma Força-Tarefa Marítima, atualmente comandada por um Almirante da Marinha do Brasil.

TABELA DE MISSÕES FINALIZADAS		
Nº	MISSÃO	OBSERVAÇÕES
01	UNEF I (Sinai e Faixa de Gaza)	<i>Force Commander</i> (Jan-Ago 64/Jan 65-Ago 66) e tropa.
02	ONUC (Congo)	Tripulações e aeronaves
03	UNSF (Nova Guiné Ocidental)	Tropa
04	DOMREP (República Dominicana)	Representante Militar do SGNU
05	UNIPOM (Índia e Paquistão)	Observador Militar (Obs Mil)
06	UNAVEM I (Angola)	Obs Mil
07	ONUCA (América Central)	Obs Mil
08	UNAVEM II (Angola)	Obs Mil, Pol, Tropa (unidade de saúde)
09	ONUSAL (El Salvador)	Obs Mil, Pol, Tropa (unidade de saúde) y Obs eleitorais
10	ONUMOZ (Mozambique)	Obs Mil, Pol, Tropa, <i>Force Commander</i> (Fev 93 – Fev 94), Obs eleitorais
11	UNOMUR (Uganda/Ruanda)	Obs Mil y Tropa (unidade de saúde)
12	UNPROFOR (Ex Yugoslavia)	Obs Mil
13	UNTAC (Camboya)	Obs eleitorais
14	UNOMIL (Libéria)	Obs Mil
15	MINUGUA (Guatemala)	Oficial ligação, Obs Mil y Obs Policia
16	UNMSA (África do Sul)	Observação eleitoral
17	UNAVEM III (Angola)	Tropa, Obs Mil e Obs Policia (Pol)
18	UNCRO (Croacia)	Obs Mil e Obs Pol
19	UNPREDEP (Macedônia)	Obs Mil
20	UNTAES (Eslovaquia Oriental)	Obs Mil
21	UNMOP (península de Prevlaka)	Obs Mil
22	MONUA (Angola)	Oficiais Estado-Maior, Obs Mil, Obs Pol e tropa (unidade de saúde)
23	UNAMET (Timor del Este)	Oficiais de ligação y Obs Pol
24	UNMEE (Etiópia / Eritrea)	Obs Mil
25	UNTAET (Timor Leste)	Obs Mil, Pol e Tropa
26	UNMISSET (Timor Leste)	Obs Mil, Pol e Tropa
27	MINUCI (Côte d'Ivoire)	Obs Mil
28	MINURCAT (República Centro-Africana/Chade)	Oficiais de ligação
29	UNMIS (Sudão)	Obs Mil
30	UNMIT (Timor Leste)	Oficiais de ligação e Policia

Tabela 01: A participação brasileira na Operações de Paz – missões finalizadas

Fonte: o autor (dados disponíveis em: <https://peacekeeping.un.org/es/past-peacekeeping-operations>)

TABELA DE MISSÕES EM CURSO		
Nº	MISSÃO	OBSERVAÇÕES
01	MINUSTAH (Haiti)	Force Commander, Oficiais Estado-Maior, Tropa e Polícia
02	UNFICYP (Chipre)	Oficial de ligação no Contingente Argentino.
03	MINURSO (Sahara Ocidental)	Obs Mil
04	UNMIL (Libéria)	Oficiais Estado-Maior e Obs Mil
05	UNOCI (Côte d'Ivoire)	Obs Mil e Of Ligação
06	UNIFIL (Líbano)	Comandante do Componente Naval, Oficiais Estado-Maior e Tropas
07	UNISFA (Sudão - Abyei)	Obs Mil
08	UNMISS (Sudão do Sul)	Oficiais Estado-Maior e Oficiais de ligação
09	MONUSCO (Congo)	Force Commander e militares Staff
10	MINUSCA (República Centro Africana)	Oficiais Estado-Maior e Obs Mil
11	UNAMID (Sudão - Darfur)	Obs Mil

Tabela 02 – A participação brasileira nas operações de paz da ONU – Missões em curso
 Fonte: o autor (dados disponíveis em: <https://peacekeeping.un.org/es/where-we-operate>)

O mapa a seguir ilustra as atuais missões desdobradas e controladas pelo Departamento de Operações de Paz (DPO). Destacadas em vermelho estão as missões em curso com participação brasileira:



Figura 02: Mapa das atuais missões desdobradas pelo DPO.

Fonte: http://www.coter.eb.mil.br/images/sistema/menu_divmispaz/brasil_onu/Op-Paz-em-Curso.jpg.
 Acesso em 24 Maio 19

3. A DOUTRINA ONU PARA AS OPERAÇÕES DE PAZ

3.1 A CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS – CAP VI E CAP VII

A Carta das Nações Unidas foi assinada em São Francisco, a 26 de junho de 1945, após a Conferência das Nações sobre a Organização do Sistema Internacional, tendo entrado em vigor em outubro do mesmo ano. O intuito da cúpula era preservar as gerações futuras do flagelo da guerra que assombrou o mundo por duas oportunidades na história contemporânea. Buscou-se também reafirmar direitos fundamentais do Homem, como a dignidade, a justiça, os valores da pessoa humana e a igualdade de direitos entre homens e mulheres.

Dentre as finalidades estabelecidas pelo documento, destacam-se: praticar a tolerância e a convivência pacífica entre os países, unir forças para a manutenção da paz e da segurança internacionais, o uso das Forças Armadas, com base em princípios e métodos, para atender o interesse comum da sociedade, emprego de um mecanismo internacional para promover o progresso econômico e social dos povos.

Estruturada em dezenove capítulos, a Carta aborda em seu primeiro capítulo princípios fundamentais e os propósitos da Organização, tais como: a necessidade de manter a paz e a segurança internacionais, fomentar a amizade entre os povos, a igualdade, o respeito aos direitos humanos, a livre determinação dos povos e a cooperação internacional para a solução de questões de ordem econômica, social, cultural ou humanitária, sem distinção por motivos de raça, sexo, idioma ou religião.

O segundo capítulo faz uma abordagem sobre os Estados-Membros que compõe a Organização, estabelecendo responsabilidades e obrigações compatíveis com os propósitos de manter a paz mundial. Os capítulos 3, 4 e 5 falam sobre a estrutura de funcionamento da ONU, ou seja, dos órgãos internos que dão forma à Organização, da sua Assembleia Geral e do Conselho de Segurança, o qual conta com seus cinco membros permanentes⁸ e 10 não permanentes que trocam a cada 2 anos, e onde o Brasil já se fez presente em diversos períodos da história da ONU.

A importância do capítulo VIII reside no fato dele regulamentar a participação dos Estados-Membros em outros mecanismos ou acordos regionais, estando os mesmos liberados para demais relações multilaterais. Em vários momentos da história a ONU autorizou e/ou valeu-se desses organismos regionais para promover

⁸ São Membros Permanentes do Conselho de Segurança da ONU: Estados Unidos da América, Reino Unido, França, Rússia e China.

intervenções pela paz em zonas de conflito. Os demais capítulos a partir desse tratam sobre questões econômicas, sociais, administrativas e de justiça, as quais não consistem em objeto de estudo no presente trabalho de pesquisa. A seguir, faremos algumas considerações mais detalhadas sobre os dois capítulos da Carta de São Francisco⁹, sobre os quais se firmam as bases legais para o estabelecimento do Mandato de uma Missão de Paz.

Capítulo VI – Solução pacífica de controvérsias: diante de um conflito entre dois ou mais atores, o qual poderá afetar a paz e a segurança internacional, a Carta recomenda o uso de negociação, mediação, conciliação, arbitragem, acordo judicial e/ou outros meios pacíficos para buscar soluções possíveis. O Conselho de Segurança invocará essa base legal, sempre que necessário, para que os países membros encontrem uma solução negociada para suas controvérsias, podendo chegar a estabelecer uma missão de paz respaldada nos mesmos princípios visando garantir uma evolução favorável ao processo de paz.

Capítulo VII – Ação em caso de ameaças a paz, quebra da paz ou atos de agressão: caberá ao Conselho de Segurança da ONU a avaliação final e recomendações necessárias quanto às medidas a serem tomadas, em casos de ameaça ou quebra da paz, bem como atos de agressão envolvendo os países membros, tudo com a finalidade de reestabelecer a paz e a segurança internacionais.

No artigo 43 do capítulo VII os países membros se comprometem a colocar à disposição do Conselho de Segurança, quando este solicitar, e em conformidade aos convênios especiais¹⁰ firmados, efetivos das suas Forças Armadas para compor os contingentes de missões de paz, incluídos aí o material de emprego militar. Essa também é a base legal para que tropas de capacetes azuis¹¹ atuem fazendo o uso da força necessária para manter ou mesmo impor a paz nas diversas regiões.

Elencado na Carta das Nações Unidas de forma objetiva encontra-se o enunciado que vincula os povos do mundo a “unir forças para manter a paz e a segurança internacionais”, atribuindo uma importante competência ao Conselho de

⁹ Como também é conhecida a Carta da ONU, pois foi assinada na cidade de São Francisco, nos Estados Unidos da América, em junho de 1945.

¹⁰ O Memorando de entendimento é um dos principais convênios firmado entre a ONU e seus países membros contribuintes com contingentes para as Missões de Paz. Por meio desse, são acordados os efetivos e materiais de cada País a serem desdobrados, bem como as responsabilidades sobre reembolso ao País participe.

¹¹ Capacetes Azuis: sinônimo de Soldados da Paz; como são denominados os militares que cumprem qualquer uma das operações sob a égide da ONU.

Segurança, que constitui em “determinar a existência de qualquer ameaça à paz e decidir que medidas serão tomadas” para a imediata reversão do quadro.

A prática das operações de paz tornou-se reconhecida pela sociedade internacional como uma forma inteligente de intervir em conflitos, aceita pela maioria dos membros das Nações Unidas. Nesse sentido, o Conselho de Segurança possui um papel de instância máxima de poder, fiscalização e respeito ao Direito Internacional, em especial, na área de segurança coletiva, cuja competência inclui a aplicação de sanções, que visam impedir ameaças e eclosões de conflitos, bem como colocando fim aos conflitos armados iniciados. Nesse contexto, vejamos o pensamento expresso pelo Prof. Dr. Henrique Afonso:

“A Carta da ONU conferiu ao Conselho de Segurança a responsabilidade de manutenção da paz e segurança internacionais. O Capítulo VII da Carta da ONU traz a competência do Conselho de Segurança sobre a aplicação de medidas que não envolvam o emprego de força armada para fins de solução de determinada controvérsia. Caso as medidas adotadas revelem-se insuficientes, é competente o Conselho para decidir sobre o recurso à força militar a fim de restaurar a paz e a segurança internacionais. As exceções contempladas à proibição do uso da força seriam, portanto, a autorização do Conselho de Segurança e a legítima defesa frente agressão de outros Estados”. (Afonso, 2010)

3.2 OS PRINCÍPIOS DAS OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU

Inicialmente é importante que se tenha o correto entendimento de como ocorre a dinâmica entre as situações de conflito e ameaça à paz mundial com a estrutura da ONU. A figura a baixo nos traz uma visão geral das atividades de Paz e Segurança, inclusive como os diversos tipos de missões podem ser desdobradas no terreno. É importante perceber que não existe uma ordem clara priorizando essas atividades. Conforme consta no CPTM¹², em geral, a Prevenção de Conflitos, o Estabelecimento da Paz e a Imposição da Paz tendem a serem aplicados antes da Manutenção da Paz. O Conselho de Segurança usa instrumentos em distintos momentos e países diversos, segundo a situação requeira. Somente a imposição e a manutenção da paz podem implicar no uso da força.

¹² CPTM: “*Core Pre-deployment Training Material*” – Material padronizado pela ONU para treinamento básico na preparação de tropas de Força de Paz e Missões individuais.

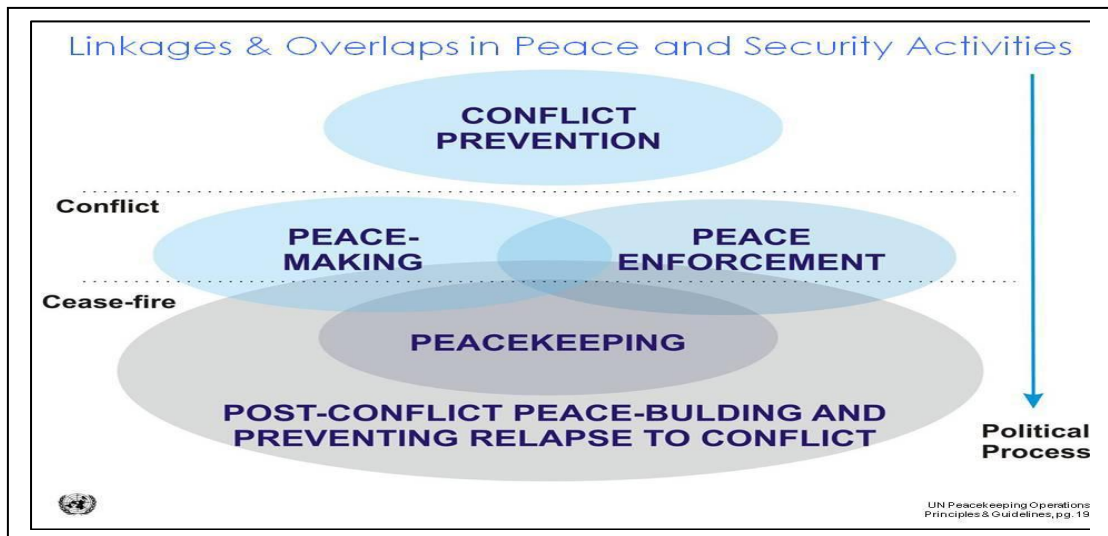


Figura 03: Atividades de Paz e Segurança
 Fonte: un.org/peacekeeping-operations-CPTM

A prevenção de conflitos implica no uso de medidas diplomáticas ou outros instrumentos para prevenir que as tensões internas entre os Estados se convertam em um conflito violento. Essa forma de atuação ganha espaço antes do início de um conflito violento, a título de prevenção, trata-se de medidas pacíficas pautadas na mediação e no diálogo.

O Estabelecimento da Paz implica em medidas para fazer frente aos conflitos já deflagrados, baseando-se em medidas diplomáticas e acordos negociados entre as partes envolvidas no litígio. Conforme o CPTM/ONU, essas medidas podem incluir ações diretas realizadas pelas Nações Unidas ou por meio do uso de outros atores ou organismos regionais que possam facilitar o encontro de um caminho negociado para a paz.

A Imposição da Paz implica no uso de varias medidas coercitivas, desde sanções econômicas e bloqueios comerciais podendo chegar até o uso de Força Militar, para tanto, tais ações somente serão levadas a cabo mediante autorização do Conselho de Segurança, o qual avalia criteriosamente as informações e indicadores que configurem ameaça à paz, ato de agressão e/ou quebra da paz. Em geral, essas medidas coercitivas emergem quando as ações típicas da diplomacia já não lograram o êxito esperado.

O Conselho de segurança pode autorizar ações para impor a paz sem o consentimento das partes em conflito, desde que considere que tal situação represente uma ameaça à paz e segurança internacionais ou para fins humanitários

e de proteção. Esse quadro pode se configurar na medida que uma população civil se veja afetada sem que haja nenhum processo de paz acordado ou em andamento.

Segundo as Nações Unidas (CPTM, 2019), a Imposição da paz é diferente da manutenção da paz já que não existe um processo de paz estabelecido nem consentimento das partes em conflito. A ONU não costuma participar diretamente da Imposição da Paz, podendo fazer uso de organismos regionais (segundo o Cap VIII da Carta da ONU) para iniciar as ações militares, desde que autorizados pelo Conselho de Segurança. O capítulo VII da Carta estabelece a base legal para o uso da força.

A Manutenção da Paz é um processo destinado a preservar a paz em lugares onde houve um acordo de cessar fogo e as partes em conflito demonstram o interesse em terminar com as hostilidades e caminhar para uma solução negociada para a paz. O consentimento do País anfitrião ou das partes envolvidas no conflito é condição fundamental para que seja estabelecida uma missão de manutenção da paz, pois a mesma estará embasada em um acordo firmado onde a ONU exigirá o comprometimento das partes para que o processo evolua positivamente.

As Operações de manutenção da Paz (OMP) também evoluíram ao longo da história. Inicialmente no modelo “tradicional”, onde o componente militar era preponderante e limitava-se a observar e monitorar o acordo de cessar fogo, as tropas constituíam uma espécie de força de contenção ou mediação interpondo-se entre as partes. Com o passar dos anos, as experiências adquiridas ao longo das missões executadas, inclusive pelos notórios casos de insucesso ocorridos em Ruanda, Somália e Bósnia, além da complexidade decorrente dos conflitos modernos, o modelo tradicional fora substituído por uma nova geração. As chamadas Operações Multidimensionais se mostraram mais complexas, exigindo um planejamento mais elaborado e integrado e impondo maiores responsabilidades aos capacetes azuis na área de missão (terreno). O componente militar deixou de ser protagonista, cedendo maior espaço aos componentes Civil e Policial.

A manutenção da paz não é mencionada especificamente na Carta da ONU, contudo as bases legais para essas operações estão incluídas nos capítulos VI e VII da mesma. Historicamente, e de maneira simplista, as missões tradicionais são reconhecidas como missões de capítulo VI, já as multidimensionais se percebe mais orientadas para o capítulo VII, uma vez que seus mandatos vem trazendo, cada vez mais, não apenas o aludido capítulo registrado em seu texto, mas também pela

responsabilidade e autorização para o uso da força para autodefesa e em defesa do mandato.

Portanto, referir-se a uma operação das Nações Unidas para a manutenção da paz como uma operação de capítulo VI ou de capítulo VII é enganoso e impreciso para fins de planejamento operacional, capacitação da tropa e cumprimento do mandato.

Ainda em relação às Operações de Manutenção da Paz (OMP), são três os princípios fundamentais: o consentimento, a imparcialidade e o não uso da Força, exceto em legítima defesa e em defesa do mandato. O primeiro, já abordado anteriormente, garante a liberdade de ação física e política na área de missão, sendo uma maneira da ONU envolver as partes no processo de paz. A imparcialidade é atributo básico do “peacekeeper”, pois devem atuar como se fossem o árbitro de uma partida de futebol, tomando ações firmes contra qualquer um que viole as normas e princípios da ONU e do tratado.

Em relação ao uso da força, esse deverá seguir o princípio da força mínima, sendo o último recurso para garantir o mandato. As tropas autorizadas pelo Conselho de Segurança poderão usar todos os meios necessários para garantir sua integridade, defender instalações da ONU e, especialmente, para evitar que ocorram violências contra civis, devendo protegê-los diante de qualquer ameaça.

3.3 ESTRUTURA E OPERACIONALIZAÇÃO DOS MANDATOS

O Mandato de uma missão de paz parte de uma resolução do Conselho de Segurança da ONU, realizado mediante negociação, ele entrega as diretrizes gerais e o contexto no qual será estabelecida determinada operação de paz. Sempre com objetivos bem definidos, é por meio dele que se estabelecem as bases legais para os trabalhos na área de missão (terreno), bem como se mantém a legitimidade internacional da presença de toda uma estrutura civil e militar em determinado país.

É importante a compreensão de toda sistemática para o estabelecimento de uma missão de paz, especialmente quando há controvérsias, uma vez que a mesma poderá ser estabelecida sem consentimento do país anfitrião (caso da imposição da paz), e terá legitimidade de igual maneira, pois a decisão do Conselho de Segurança por uma “intervenção humanitária”, por exemplo, é soberana, legal e representativa no concerto das nações.

Normalmente, o Secretário Geral reportará ao Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), sob a forma de recomendações, se a situação existente

consiste em ameaça à paz, crise humanitária, atentado aos direitos humanos, violência contra civis etc. Apresentará uma avaliação sobre a estabilidade na região, condições de segurança para o “componente ONU” e os objetivos políticos alcançáveis, caso seja estabelecida uma missão. Caberá ao CSNU a decisão, a qual será expressa por meio de uma resolução. A partir daí, são elaborados os diversos documentos de operacionalização do mandato, desde o Marco Estratégico Integrado¹³, passando pelo Conceito da Operação¹⁴ até as regras de engajamento¹⁵, todos esses documentos são elaborados no Departamento de Operações de Paz (DPO), situado na sede da ONU em Nova Iorque.

3.4 MISSÕES TRADICIONAIS X MISSÕES MULTIDIMENSIONAIS

A evolução natural do modelo de atuação das tropas da ONU ocorreu em virtude dos insucessos ocorridos na década de 90, principalmente com os trágicos episódios da Somália, Ruanda e Bósnia, onde os Capacetes Azuis foram ineficazes na proteção de civis inocentes, sendo testemunhas de verdadeiros genocídios da história mundial. Dessa forma, criou-se um modelo inovador para a atuação de contingentes militares em Operações de Paz, cujo escopo principal passou a ser a proteção da vida humana nas áreas de conflitos.

Em seu livro *Segurança Internacional e Direitos Humanos*, a Professora Doutora Simone Martins Rodrigues faz o seguinte questionamento:

As reações da ONU, e especialmente do Conselho de Segurança, quanto às ameaças à paz e à segurança têm sido desorganizadas e seletivas. Cada medida tem sido criada adhoc, geralmente quando o desastre principal já ocorreu. Se isto vai se resolver com o fortalecimento da Organização no pós-Guerra Fria depende do aumento do consenso, dos interesses comuns, de melhoramentos no sistema de vigilância e das normas internacionais para que as ações coletivas possam ocorrer com o amplo respaldo dos membros da ONU e apoiadas em sólidas construções legais. A preocupação que cresce com importância são os dilemas a respeito de como agir a situações de violência maciça, emergências humanitárias, colapso de autoridade e abusos aos direitos humanos, que não representam combates interestatais, mas questões internas de cada Estado. (Rodrigues, 2000).

As operações de manutenção da paz tradicionais, conhecidas como de primeira geração, foram uma realidade durante o período da Guerra Fria onde o

¹³ Marco Estratégico Integrado: trata do planejamento a nível estratégico da missão.

¹⁴ Conceito da Operação: planejamento detalhado a nível operacional que trata dos grandes objetivos estabelecidos para os componentes militar e policial.

¹⁵ Regras de Engajamento: são as guias norteadoras de como os comandantes táticos deverão empregar o uso da força. Componente Militar (ROE) e Componente Policial (DUF).

cenário era de bipolaridade e disputa de influência entre as duas superpotências mundiais. As tropas costumavam ser empregadas para prover um ambiente seguro e estável favorável para que houvesse uma mediação negociada em torno do conflito. As ações táticas eram de observação, supervisão do cessar fogo, monitoramento de movimento das partes envolvidas, mantendo-se sempre como força interposta em uma zona de separação estabelecida, a partir de onde fomentavam medidas de confiança em busca da paz. As forças militares ainda desempenham papel protagonista nas missões tradicionais, onde realizam a maior parte das tarefas sem interferir no processo político. Algumas dessas perduram até os dias atuais, como a operação entre a Índia e o Paquistão (UNMOGIP) e a do Chipre (UNFICYP).

A partir do final da Guerra Fria, as operações multidimensionais se converteram na forma mais comum de atuação, assumindo papel importante no contexto das Nações Unidas. A complexidade progressiva dos conflitos impôs uma atuação mais eficaz por parte da ONU, a qual manteve um número crescente de forças militares para assegurar o ambiente seguro e estável, ao passo que ampliou significativamente a presença dos componentes civil e policial para assegurar o progresso esperado no acordo de paz estabelecido. Essas operações empregam uma mescla das capacidades militares, policiais e civis na consecução dos objetivos do Mandato. Nas operações multidimensionais, caberá ao componente civil com seus diversos organismos, agências da ONU e/ou Internacionais, uma atuação protagonista para promover o avanço no processo de paz, cabendo aí uma maior coordenação por parte do Chefe da Missão para que todos os atores envolvidos atuem de maneira sinérgica e integrada no terreno. A maioria das missões de manutenção da paz em curso são consideradas multidimensionais, como a UNMIL (Libéria), ONUCI (Côte d'Ivoire), UNMIS (Sudão), dentre outras.

3.5 OPERAÇÃO DE MANUTENÇÃO DA PAZ ROBUSTA X IMPOSIÇÃO DA PAZ

Os crescentes desafios para os “*peacekeepers*” foram impondo ações cada vez mais amplas e enérgicas durante a manutenção da paz, com isso as resoluções do CSNU passaram a fazer referência ao capítulo VII, autorizando o uso da força para autodefesa, na proteção de civis e na garantia do mandato. O fato de a resolução referir-se ao Cap VII da Carta da ONU não muda a natureza da missão de

manutenção da paz, ainda que a mesma seja reconhecida como robusta¹⁶. Ainda que haja certa confusão, principalmente diante das ações realizadas no terreno, é importante que se entenda as diferenças primordiais entre esses dois modelos de atuação.

A ONU pode participar de uma manutenção da paz robusta, isso se caracteriza quando a operação é estabelecida com o consentimento das principais partes em conflito e com um mandato “enérgico” para o uso da força necessária visando garantir a evolução do processo de paz.

Por vezes, a diferença entre manutenção da paz robusta e a imposição da paz pode não ser tão clara, contudo existem diferenças importantes entre ambos os processos: a imposição da paz implica no uso da Força a nível estratégico e sem o consentimento das partes em conflito, enquanto que a manutenção da paz robusta supõe o uso da força a nível tático e exige, obrigatoriamente, que haja o consentimento do país anfitrião para que haja o uso da força a esse nível.

Tanto a imposição quanto a manutenção da paz robusta necessitam de autorização do Conselho de Segurança da ONU para o uso da força. Como bons exemplos que a caracterizam, pode-se citar a atual missão no Congo (MONUC), onde empregou-se de forma inédita uma Brigada de Intervenção para combater as forças adversas e garantir o mandato e a missão na República Centro-africana (MINUSCA). Dessa forma, o novo modelo das operações de manutenção da paz multidimensionais, algumas com mandato robusto, constitui um progresso nas atividades de paz e segurança mundial, ao mesmo tempo em que são um grande desafio, pois são estabelecidas estruturas mais complexas, inúmeros atores passam a interagir, havendo a necessidade de grande coordenação para atuar de forma conjunta e sinérgica na direção do mesmo objetivo de promover a paz.

¹⁶ OMP Robusta: termo estabelecido pela ONU para caracterizar uma missão de manutenção da paz com mandato mais enérgico e amplo uso da força necessária para mitigar a violência e promover estabilidade na área de missão.

4. DIPLOMACIA, USO DA FORÇA E A PROJEÇÃO BRASILEIRA

4.1 POLÍTICA EXTERNA E A DIPLOMACIA NAS OPERAÇÕES DE PAZ

4.1.1 As bases da política externa brasileira

Para o desenvolvimento do tema em estudo é importante que se compreenda os objetivos do Estado Brasileiro e as bases da política externa do País. Nesta parte do estudo pretende-se discorrer um pouco sobre como a diplomacia brasileira evoluiu no cenário das Nações Unidas, refletindo na sua liderança regional e projeção como estado-membro da ONU. Ao longo de sua história, o Brasil teve algumas mudanças em sua política de alinhamento diplomático, mas sempre buscou seguir o caminho de uma diplomacia não intervencionista e de fortalecimento da paz mundial. Apesar da longa trajetória no marco das OMP, a atuação brasileira nunca havia tido relevância nos níveis político e estratégico, limitando-se às ações de nível tático desenvolvidas pelas tropas no terreno, contudo, observou-se uma mudança relevante a partir dos anos 2000, demonstrando a necessidade de estabelecimento de uma nova visão geopolítica brasileira para o século XXI.

Segundo o Manual Básico da Escola Superior de Guerra (ESG, 2009), a política nacional deve caracterizar-se por sua permanência no tempo, identificando-se com os objetivos fundamentais do país. Ou seja, trata-se do conjunto de objetivos fundamentais e orientações estratégicas para o emprego do Poder Nacional em conformidade com a vontade nacional.

A coordenação entre a política e a estratégia deve ser justa e harmoniosa em todos os contextos, níveis e áreas de atuação. As necessidades e disponibilidades de recursos são condicionantes importantes ao planejamento elaborado para fins de atingimento dos objetivos estabelecidos. A Política tem que identificar e definir os objetivos, orientar os destinos da sociedade, organizar a ordem social do Estado e distinguir as tarefas dos setores público e privado, garantindo os direitos individuais. Há que preocupar-se, fundamentalmente, com a evolução e a sobrevivência da nação, buscando conhecer os interesses e as aspirações nacionais (ESG, 2009).

Ele explica, ainda, que a estratégia deve satisfazer as necessidades da política já que a segunda indica o que fazer e a primeira como fazê-lo. Quando os meios não são suficientes ou adequados, faz-se necessária uma orientação para a obtenção de outros meios ou mesmo formular objetivos mais modestos. Quando se fala de política externa, algumas variáveis devem ser destacadas e levadas em conta, como a dominação, o poder de influência, a independência, a soberania, a

interdependência, a integridade territorial, a estabilidade política e social, o desenvolvimento, o prestígio, a segurança, dentre outros.

Segundo SEITENFUS (1994), a Política Externa reflete a expressão da vontade coletiva federada. Somente o Estado tem o poder para representar o país no exterior e, portanto, não se pode confundir a política externa que está ligada unicamente à ação do Estado com as relações exteriores, as quais são mais amplas e podem envolver vários outros organismos de uma sociedade sobre distintos aspectos: estatal, privado, econômico, político ou religioso. Tudo isso precisa ser observado sem deixar de lado a essência do texto constitucional que trata da luta pela sobrevivência do próprio Estado Nacional.

Não se pode falar de política externa brasileira sem comentar sobre a ilustre figura do Barão do Rio Branco, patrono e elemento ideológico central na formação da diplomacia brasileira moderna. Ainda que no período de 1902 a 1912 o tema mais importante tenha sido a consolidação dos limites territoriais do Brasil, oriundos do Tratado de Madrid de 1750, considera-se que ali foram dados os primeiros passos para uma inserção do País no sistema internacional.

Entre 1912 e 1930, primeiro período republicano, buscou-se incrementar a inserção do Brasil no cenário internacional. Essa fase foi importante por conta da participação brasileira na Primeira Guerra Mundial (1914-1919), quando ao final da qual o Brasil emergiu como um dos membros fundadores da Liga das Nações (precursora da atual ONU). É certo que a inclusão do País nos foros mundiais, por meio da Liga das Nações, não teve uma relação política equilibrada com as potências econômicas e militares mais poderosas da época, como França e Inglaterra, e esse fato provocou uma das grandes frustrações da história multilateral da diplomacia brasileira. Não obstante, ainda em um contexto internacional fortemente dominado pela ideologia colonizadora e discriminatória contra os países mais pobres (ex-colônias das grandes potências), já se trabalhava intensamente para fazer valer os interesses brasileiros.

No período entre os anos 1930 a 1945, a diminuição da interdependência econômica mundial, as crises político-militares e financeiras da primeira metade do século XX estimularam o Brasil a formular sua própria política externa com o objetivo de favorecer o desenvolvimento nacional, mudando as relações do País no contexto internacional. O que era uma atitude passiva em face de um sistema dominante da época, mudou para uma posição mais firme e positiva voltada aos interesses

nacionais. Durante esse período redefiniu-se as prioridades políticas e alianças internacionais. O ponto culminante, ao final deste período, foi a decisão brasileira de aderir à “Grande Aliança do Atlântico”, alinhando-se aos Estados Unidos da América, devido à participação especial das tropas brasileiras na Segunda Guerra Mundial em solo europeu.

Segundo ALMEIDA (2013), a grande conquista do período e que deu impulso à política externa nacional foi a participação do Brasil como Estado-Membro fundador quando da criação da Organização das Nações Unidas, em 1945. Desde esse momento, quando da abertura da primeira Assembleia Geral, a qual foi realizada por Oswaldo Aranha¹⁷, já se plantava a ideia do Brasil assumir uma posição de relevante projeção internacional.

Foi no contexto da Guerra Fria que se firmaram os primeiros acordos internacionais de produtos agrícolas fundamentais para a base econômica do Brasil, sobretudo para o café, cacau e açúcar. Na América do Sul, a política era norteadada por um grande desequilíbrio econômico e pelo isolamento diplomático brasileiro, principalmente em relação à Argentina, a qual era então considerada como um país rival. Foi no governo de Juscelino Kubitschek que tal situação começou a mudar por meio de novas políticas nacionais de desenvolvimento da industrialização, da cooperação econômica e propostas de planos de integração regionais, o que resultou na criação da Associação Latino-americana de Livre Comércio das Américas (ALALC)¹⁸, em 1960. Entre os anos de 1961 e 1964 o Brasil adotou uma política externa independente, firmada no ideal nacional de desenvolvimento do País. A ideia central desse período, baseada na autodeterminação dos povos, era assegurar que cada país pudesse planejar seus objetivos nacionais e conduzir-se no cenário mundial sem interferência externa.

O primeiro período de governo militar (1964-1967) foi caracterizado por um retorno ao alinhamento com os Estados Unidos e o aprofundamento do Brasil no conflito ideológico global. Nos anos seguintes (1967-1985), ganhou espaço uma postura mais profissional da diplomacia brasileira, com um enfoque na projeção

¹⁷ Oswaldo Euclides de Sousa Aranha: foi um político e diplomata brasileiro, considerado um dos homens mais importantes do seu tempo. Após o término da 2ªGM, ele presidiu a II Assembleia Geral da ONU, em 1947, que determinou a criação do estado de Israel.

¹⁸ ALALC: foi uma tentativa de integração comercial da América Latina na década de 1960. Os membros eram Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai, os quais pretendiam criar uma área de livre comércio.

brasileira, orientada para os objetivos nacionais permanentes de desenvolvimento econômico.

Segundo ALMEIDA (2013), com uma nova tendência de políticas multilaterais e relações bilaterais, a diplomacia desse período esteve marcada por uma “diplomacia de crescimento”, baseada na busca da independência tecnológica, incluindo a nuclear. O Estado brasileiro teve uma destacada atuação com uma política externa baseada no chamado “pragmatismo responsável”. A partir de 1985 e até os anos 2000 houve uma reorganização das prioridades da diplomacia brasileira, destacando-se metas como a afirmação da vocação regional, com esforço na integração sul-americana, a opção por uma maior participação nos foros internacionais, a abertura de mercado e a liberalização do comércio.

O fim da Guerra Fria trouxe consigo mudanças na dinâmica de relacionamento entre as nações, fortalecendo o multilateralismo, a formação dos blocos regionais e de organismos internacionais como a ONU. Segundo ALMEIDA (2013), as novas modificações na política externa brasileira trataram de obter uma maior integração mundial e o aumento da participação do País nos organismos multilaterais, buscando um meio para alcançar os interesses nacionais e poder influenciar no desenvolvimento das normas internacionais. Apesar das intenções do Brasil, a comunidade internacional seguiu com grande assimetria de poder, onde permaneciam com prevalência os interesses das grandes potências. A formação de blocos econômicos e políticos em diferentes regiões do mundo converteu-se em uma forma alternativa para fortalecer os estados periféricos.

Durante o período de governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) o Brasil conseguiu se fazer mais participativo e respeitado no cenário mundial. Uma das principais lutas da política externa daquele momento foi a queda das barreiras comerciais e dos subsídios agrícolas. Na América do Sul, a prioridade diplomática era integrar o subcontinente por meio da expansão do MERCOSUL e a criação da União das Nações Sul-americanas (UNASUL), preparando solo fértil para a liderança brasileira. Fora das Américas, a intenção foi aprofundar as relações com potências emergentes como China, Índia, Rússia e África do Sul, dentre outros. Finalmente, se buscou incrementar a participação do Brasil em Missões da ONU como forma de obter melhor aceitação pela ideia de uma reforma no Conselho de Segurança, onde o Brasil almeja um assento como membro permanente.

Por tanto, faz tempo que o Brasil manifesta seu desejo em receber reconhecimento internacional e ocupar assento permanente no CSNU. Nesse sentido, a participação contínua das tropas brasileiras em missões de paz deve ser mantida como um objetivo importante, uma vez que há capacidade para ajudar a projetar o País, dando-lhe maior visibilidade e representatividade nas decisões internacionais.

O Embaixador brasileiro José Maurício Bustani¹⁹, em 2002, se pronunciou sobre a importância da participação das tropas brasileiras em Operações de Paz como objetivo político e importante meio de comunicação social: “pelo tamanho de sua população e extensão geográfica, grande potencial econômico, a tradição diplomática e sua dignidade histórica, o Brasil é merecedor desse lugar. Nosso País conta com dez vizinhos e tem vivido em paz com todos. Seguimos tradições pacíficas e tratamos de obedecer as leis internacionais. O Conselho de Segurança aporta prestígio, mas isso não é o mais importante. O Brasil tem condições de participar de maneira muito direta e efetiva das decisões sobre a manutenção da paz e a segurança internacional”.

4.1.2 A diplomacia brasileira no cenário da ONU

O predomínio do multilateralismo e o fortalecimento dos princípios estabelecidos pelo direito internacional, tais como a soberania, a não intervenção e a igualdade entre os Estados são os promotores de um mundo mais estável, centrado no desenvolvimento e no bem estar da humanidade. A ampliação da projeção do Brasil no cenário internacional e a reafirmação de seu compromisso com a paz e a cooperação entre os povos, fazem parte de uma diplomacia de inserção no cenário da ONU. Com o final do período da Guerra Fria, aos poucos os governos autoritários foram se extinguindo, cedendo espaço para estruturas de governo democráticas tanto na América Latina quanto no Leste da Europa. Uma grande consequência para o Brasil nesse período foi que o País passou a ter um papel de mediador mais incisivo no cenário internacional, atuando em nome de uma diplomacia multilateral e pela cooperação entre os Estados.

¹⁹ José Maurício Bustani: diplomata brasileiro. Foi embaixador do Brasil junto à França e Reino Unido. Primeiro diretor-geral da Organização para a Proibição de Armas Químicas (OPAQ), sendo destituído do cargo, em 2002, após sofrer pressões dos EUA.

Um bom exemplo que caracteriza esse viés diplomático do Brasil foi no caso da criação dos “painéis do Iraque²⁰” que sob a coordenação brasileira buscaram destravar o diálogo político no Conselho de Segurança após o bombardeio norte-americano naquele país, em dezembro de 1998. A situação culminou com a adoção de uma resolução da ONU a qual modificou a relação da comunidade internacional com os iraquianos. Na opinião dos diplomáticos que participaram do evento, a coordenação brasileira foi um ponto de inflexão para a participação do País no CSNU. Tudo isso refletiu a capacidade do Brasil para desenvolver e construir soluções por consenso nos temas de ameaça à paz e à segurança mundial, sempre buscando acordos pela via diplomática.

Posteriormente, o papel do Brasil como mediador foi reforçado nos últimos anos em duas oportunidades: o primeiro ao ser interlocutor no diálogo para um cessar fogo entre Israel e Palestina e, ainda, na mediação do conflito nuclear com o Irã, sob os auspícios do CSNU. A tendência da diplomacia brasileira na defesa do multilateralismo e com respeito às normas internacionais se justifica como o melhor meio para levar a cabo os interesses nacionais. Nesse contexto, os países em desenvolvimento tendem a alinhar-se para conseguir mais voz no cenário internacional.

As tradições já consagradas da política externa brasileira, juntamente com as tendências mencionadas no parágrafo anterior, têm criado um sentimento comum entre os agentes diplomáticos em relação à possibilidade de que o País venha a ocupar um papel mais destacado na política internacional. Essa crença implica não apenas na busca de reconhecimento de tal situação por parte das potências mundiais, mas também numa participação destacada em foros multilaterais como as Nações Unidas.

Uma questão para análise é porque um país em desenvolvimento, ainda com problemas econômicos e sociais, aplicaria recursos públicos na preparação de seus contingentes de Força de Paz, buscando desdobrar tropas em outro país, muitas vezes distante de seus interesses imediatos. As razões são várias e distintas entre os países. Segundo CARDOSO (1998), alguns países da África como Quênia, Zimbábue, Zâmbia e Namíbia têm visto em suas participações em Missões de Paz

²⁰ Rodadas de discussões sobre a situação do Iraque e a participação da ONU. O então embaixador Celso Amorim foi escolhido pelo CSNU para chefiar a nova comissão e estudar a situação do Iraque em 1998.

uma oportunidade para treinar e capacitar suas tropas, sem contar o reembolso feito pela ONU que lhes proporciona um recurso financeiro importante do qual não costumam dispor. Alguns países como Argentina, Uruguai e Chile têm utilizado as OMP para manter suas tropas treinadas, atuantes e valorizadas, entretanto alguns parecem não se dar conta de que participar ativamente das atividades de paz e segurança mundial é contribuir com o interesse nacional de posicionar-se melhor em um contexto internacional de favorável relevância.

O reembolso da ONU, por vezes com algumas vantagens financeiras, e a oportunidade de treinamento para as tropas em situações de emprego real parecem ser alguns estímulos para que vários países se comprometam com as situações conflituosas próprias das missões de paz. Contudo, esse caso não parece ser plenamente aplicável ao Brasil, uma vez que a decisão brasileira de fazer parte de um sistema de segurança coletiva transcende questões financeiras ou de adestramento de tropas, estando muito mais envolvido com seus objetivos de política externa de longo prazo. O governo brasileiro nas últimas décadas tem buscado olhar além do seu entorno estratégico, colocando-se como um candidato a potência global, ainda que não tenha os meios e recursos completos para fazer valer seus interesses, procura manobrar adequadamente por meio de sua diplomacia.

No caso do Brasil, a decisão política de fazer parte de uma Missão de Paz tem por um lado um fator moral, baseado em um compromisso humanitário, e por outro o pragmatismo político, caracterizado pelo desejo de projetar-se mundialmente. Nesse último aspecto, a participação em OMP se põe como um importante incremento nas relações multilaterais e bilaterais do País. A respeito da questão humanitária, se observa o interesse brasileiro de mostrar-se solidário com as sociedades vitimadas pelos conflitos armados e carentes de desenvolvimento econômico e social, o que revela um sentimento de responsabilidade de sua política externa em relação a esses países.

O ex-Chanceler e Ministro da Defesa, Celso Amorim, durante seu discurso em uma reunião política sobre o caso do Haiti, no ano de 2006, buscou abordar sobre a entrada do Brasil na MINUSTAH, bem como esclarecer um pouco sobre as dimensões de solidariedade regional e cultural (compromisso humanitário) e o pragmatismo político do Brasil (ator global), conforme segue abaixo:

O Brasil aceitou enviar tropas e assumir a liderança do componente militar da MINUSTAH, primeiramente por tratar-se de uma operação estabelecida pelo Conselho de Segurança da ONU, único órgão com legitimidade para determinar a presença de tropas estrangeiras em um país soberano. Fomos também envolvidos pelo sentimento de solidariedade regional e afinidade de natureza cultural e étnica que justificam uma maior participação dos países da América Latina e do Caribe no Haiti. A manutenção da paz nos cobra o preço da participação. Ausentar-se, abster-se de expressar opiniões ou de atuar diante das crises pode significar a exclusão do processo de tomada de decisão, ou pior ainda, a dependência das decisões de outros países (AMORIM, 2006).

O artigo 4º da Constituição Federal (BRASIL, 2008) sustenta que a República Federativa do Brasil tem que ter suas relações internacionais baseadas nos seguintes princípios: independência nacional, prevalência dos direitos humanos, a autodeterminação dos povos, a não intervenção, a igualdade entre os Estados, a Defesa da Paz, a resolução pacífica dos conflitos, o repúdio ao terrorismo e ao racismo, a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade e o asilo político. A mesma constituição prevê que o Brasil deve buscar a integração econômica, política, social e cultural entre os povos da América Latina, com o objetivo da formação de uma comunidade latino-americana das nações.

Para alcançar o conjunto de objetivos estabelecidos pela política nacional, o Estado pode valer-se de suas relações diplomáticas com outros países, o que implementa e dá forma ao conceito de política externa. Essa política está desenhada para que os interesses nacionais de um país, em particular seus valores, sua segurança nacional e prosperidade econômica permaneçam protegidos ou preservados. De tal maneira, a nação pode se valer de meios pacíficos (cooperação internacional) ou violentos (ameaça, agressão ou mesmo o conflito armado). De acordo com a Carta das Nações Unidas e os princípios do direito internacional, os atos de agressão armada somente se justificariam em defesa própria, entretanto, a realidade mundial nos mostra a existência de conflitos por naturezas distintas (étnicas, religiosas, interesses geopolíticos e econômicos).

Em um cenário como acima descrito, cresce a importância da ONU como principal organismo para a promoção da paz e segurança mundial. O Brasil vem buscando expandir a sua participação na política e na economia mundial por meio das práticas de diplomacia e cooperação, atuando em organizações internacionais como ONU, OMC, OEA e a nível sub-regional no MERCOSUL. Uma participação diplomática ativa nos foros de discussão de segurança, bem como a própria

participação nas operações de paz desdobradas pela ONU, fazem parte de uma política externa baseada nos princípios constitucionais, na Política e Estratégia Nacional de Defesa e em uma sólida e pragmática diplomacia para promover a paz entre os povos.

A diplomacia do Brasil frente à ONU é organizada e coerente, alinhada com os princípios e valores da Organização que a priori fortalecem a ideia de solução pacífica das controvérsias e condena o uso da força sem a devida causa de justificação. Outro objetivo do Brasil é aumentar a agenda de segurança, agregando temas relevantes como a pobreza e o subdesenvolvimento, os quais estão estreitamente relacionados com o tema da segurança internacional. Nesse contexto, se inserem as operações de paz como um dos mecanismos de contenção diante das fortes ameaças atuais.

Além disso, quanto mais atuante for o Brasil na ONU, incluindo a participação nas OMP, maior será sua capacidade de influenciar nos processos de tomada de decisão do Departamento de Operações de Paz (DPO). Quanto maior sua contribuição com tropas no terreno, maior será seu poder de negociação, autoridade e influência dentro da ONU. Brasil, juntamente com o Japão, são os países que mais mandatos tiveram como membros não-permanentes do CSNU.

Segundo FONTOURA (2005), a participação do Brasil nas OMP foi sendo ampliada continuamente e o País foi obtendo um rol destacado nessas operações. Com isso, foi melhorando sua credibilidade internacional e ampliando sua autoridade para atuar na ONU. Ele sustenta a seguinte ideia:

A política do governo brasileiro em relação às Operações de Paz não se limita à participação das tropas, observadores militares, policiais e civis. O Brasil também participa ativamente nas discussões em diversos foros, especialmente o Comitê Especial de Operações de Paz da Assembleia Geral das Nações Unidas, onde busca deixar explícito o seu objetivo em obter um assento permanente no CSNU (FONTOURA, 2005).

O envio de tropas para contribuir com uma missão de paz é uma decisão tipicamente de política externa, pois envolve o país em um compromisso não apenas com a ONU, mas com os demais atores envolvidos, inclusive o país anfitrião, contabilizando vários encargos adicionais. Nesse sentido, Fontoura cita o seguinte:

Não obstante, a contribuição de tropas às operações de paz das Nações Unidas também leva em consideração alguns aspectos relevantes evidenciados no Comitê Especial da ONU para missões de paz. Neste comitê as principais discussões sobre os países contribuintes de tropas em relação à mobilização de Forças Multinacionais salienta que o país interessado deve oferecer meios compatíveis com as necessidades operacionais dessa força, que são definidas por um comando unificado composto pelos países participantes (FONTOURA, 2005).

FONTOURA (2005), também observa que a diplomacia brasileira precisa estar bem alinhada com a política externa do país. Em relação às OMP, o pensamento brasileiro tem expressado que elas são instrumentos úteis para a solução pacífica das controvérsias, a promoção de negociações diplomáticas, valoriza os esforços em reduzir o tempo entre a criação de uma missão e seu desdobramento com tropas no terreno. Por fim, demonstra ser favorável às alianças ou coalizões sempre que as mesmas estejam autorizadas pelo CSNU.

Segundo DIAS (2010), os princípios da diplomacia brasileira somados às recentes participações do país em Missões de Paz têm favorecido a credibilidade do Brasil perante a ONU. Há que considerar que o prestígio das tropas brasileiras foi ampliado especialmente a partir da participação e liderança no Haiti. A MINUSTAH foi uma grande oportunidade de por em prática a capacidade brasileira de mediar situações de crise e de interagir com os demais países membros, respeitando as diferenças e costumes locais, orientado para o cumprimento do mandato estabelecido pelo CSNU.

Pelo estudo realizado e do exposto acima é lícito supor que a participação contínua do Brasil em Missões de Paz e o reconhecimento de sua capacidade operacional de atuação em um emprego complexo, como foi no caso da MINUSTAH, pode ajudar a consolidar sua presença e fortalecer sua diplomacia nos temas envolvidos com a paz e segurança internacionais. Essa “diplomacia pela paz” buscada pelo Brasil também pode colaborar na consecução de outras demandas de sua política externa, como na construção de alianças bilaterais ou multilaterais, uma consolidação da estabilidade regional, uma promoção da cooperação militar entre os países da América do Sul e, ainda, chegar a tornar-se uma referência internacional em operações de paz.

Segundo as palavras de CARDOSO (1998), “a participação do Brasil em Forças de Paz das Nações Unidas tem aumentado o prestígio de uma longa história de contribuições guiadas pela competência profissional, honestidade, disciplina e a

sensibilidade política. Tem proporcionado aos representantes diplomáticos do Brasil uma maior presença na Organização e se constitui em valioso ativo no jogo político”.

Na atualidade, a presença das tropas brasileiras nas operações de paz da ONU pode ser reconhecida como uma ferramenta importante para a diplomacia e o jogo das relações internacionais. A participação brasileira costuma ser exitosa e respeitada pelos demais membros contribuintes, particularmente pela maneira profissional de atuar nas missões, o que reflete em destacada capacidade de liderança nos níveis tático e operacional. Contudo, seria importante que os representantes brasileiros pudessem galgar os níveis mais altos, auferindo capacidade de influenciar nas decisões estratégicas dentro da estrutura das Nações Unidas.

O entorno operacional em que se encontra uma OMP é bem complexo e sensível. Normalmente, trata-se de uma zona caracterizada por disputas políticas e territoriais, onde o grau de cooperação ou compromisso das partes envolvidas no processo de paz chega a ditar o ritmo da missão, podendo inclusive mudar sua natureza²¹. Historicamente, o Brasil sempre tem baseado suas ações de política externa na solução pacífica dos conflitos, evidenciando uma natural disposição diplomática e política no sentido de que suas tropas atuassem sob os auspícios do capítulo VI da Carta das Nações Unidas, sem o uso da força. Tal visão começou a sofrer algumas mudanças desde a missão no Timor Oriental e, posteriormente, com a participação no Haiti, onde a natureza da MINUSTAH evidenciou características próprias do capítulo VII, autorizando aos capacetes azuis o uso da força para garantir o mandato.

Em geral, os objetivos estratégicos das operações de paz buscam garantir a estabilidade política, fazer com que funcionem as instituições nacionais, promover a realização de eleições livres, democráticas e transparentes, viabilizando um futuro governo e o desenvolvimento do país. As recentes missões nas quais o Brasil participou apresentam características próprias da natureza multidimensional dos conflitos modernos, com ações variadas, participação de numerosos atores no terreno e o uso da força para assegurar o cumprimento do mandato. Na parte tática, as tropas de uma Força de Paz não somente cumprem várias missões de forma

²¹ Refere-se às missões de natureza política, assistencial, humanitária, manutenção da paz (tradicionais ou multidimensionais – robustas) ou de imposição da paz. Em cada uma delas o uso da força é aplicado após análise de várias condicionantes, especialmente a conduta dos atores na área de missão.

ostensiva, realizando tarefas de segurança e legítima defesa, como também são capazes de desencadear ações de natureza mais ofensiva, tais como patrulhamentos, postos de controle, operações de busca e apreensão, segurança e proteção de autoridades, escoltas de comboios e controle de distúrbios civis. A natureza de varias dessas tarefas, apesar de ter um planejamento centralizado, se reflete no terreno com um alto grau de descentralização na execução, o que exige uma cadeia de comando organizada e grande exercício de liderança em todos os níveis.

A evolução das missões de paz nos fins dos anos 90 trouxe uma variação nas formas de atuação do componente militar. Nas missões tradicionais buscava-se a interposição de uma força entre as partes envolvidas no conflito a fim de impedi-las de se enfrentarem diretamente, mantendo-as supervisionadas com base em um acordo de paz ou cessar fogo. A realidade das atuais missões multidimensionais é de um emprego em cenários voláteis, incertos, complexos e ambíguos, onde contam com a presença de grupos paramilitares, guerrilhas e grupos criminosos que ameaçam a paz. Nesses casos, a função principal do componente militar é garantir um entorno seguro e estável para que os outros atores da paz possam cumprir suas respectivas funções dentro ou fora do marco das Nações Unidas.

Nas chamadas operações multidimensionais, ainda que não subsista o mesmo rol protagonista para os contingentes militares, sua importância segue como fundamental para a estabilização da região e o êxito da missão. A complexidade imposta nas missões dessa natureza faz com que os militares tenham que interagir, permanentemente, com todos os demais atores envolvidos dando-lhes também maior projeção na missão e no cenário das Nações Unidas.

A liderança de uma missão também é capaz de contribuir para o fortalecimento da imagem e a projeção de um país como podemos exemplificar nos casos da MINUSTAH (Haiti) e MONUSCO (Congo), consideradas duas das principais missões que foram desdobradas na atualidade e vistas como “cases” de sucesso. Pela complexidade apresentada por essas missões e seu nível de importância para a ONU, ficou evidenciado que se reserva certo grau de relevância para o Brasil, inclusive pela participação com dois oficiais gerais brasileiros chefiando o componente militar na função de “*Force Commander*”. Isso pode ser um reflexo da posição estratégica que o Brasil vem buscando ocupar no cenário mundial.

No caso da MINUSTAH, desde que se estabeleceu a missão no ano de 2004, todos os “*Force Commanders*” designados foram oficiais generais do Brasil. Não há nenhum precedente na história das missões de paz que o comando do componente militar tenha permanecido nas mãos de um mesmo país durante tanto tempo, uma vez que o mais habitual é que exista um rodízio entre os Estados-Membros para os cargos dentro da missão.

Outro exemplo interessante do nível tático refletindo no nível estratégico foi a atuação do General brasileiro Carlos Alberto dos Santos Cruz, o qual desempenhou as funções de *Force Commander* da MINUSTAH e da MONUSCO. A guerra na República Democrática do Congo (RDC) perdurou por quase 20 anos, deixando mais de 5 milhões de mortos. Nenhum outro conflito armado matou tantos seres humanos desde a Segunda Guerra Mundial. Trata-se de uma das maiores missões da ONU no mundo, com um contingente de 22.000 homens de 20 países contribuintes de tropas. Tornou-se marcante na história porque foi a primeira vez que a ONU empregou uma Brigada de Intervenção com poder necessário para buscar o contato, neutralizar ou ainda perseguir as forças hostis na área de missão.

Dessa forma, a criação de uma Brigada de Intervenção em uma OMP com o mandato de executar ações de combate foi uma medida nunca antes adotada pelo CSNU. Foi a primeira vez na história da Organização em que o Chefe do Componente Militar de uma missão assume o comando direto de uma força de combate com a capacidade de executar Operações Ofensivas. A liderança do General Brasileiro foi fundamental para que se alcançassem resultados satisfatórios na estabilização do Congo, conforme se observa nesse fragmento de um texto da revista Isto é:

A Batalha de Goma durou sete dias e o M23 se viu obrigado a retirar-se. A cidade foi liberada e em dois meses o grupo rebelde apoiado por Uganda, um dos mais fortemente armados da região, foi derrotado. O General Santos Cruz chegou ao Congo com uma atitude absolutamente diferente em relação a todos os demais comandantes que por ali passaram nas últimas décadas. É certo que essa atitude proativa não resolve todos os problemas, mas sem dúvida trouxe mudanças importantes na situação do País (Revista ISTO É, 2014).



Figura 04: General Santos Cruz – Force Commander da MONUSCO
 Fonte: Publicada na Revista ISTO É (Maio de 2014)

Voltando ao caso da MINUSTAH, segundo CORDEIRO PACHECO (2012), a combinação da capacidade do poder militar do Brasil, baseado principalmente no perfil profissional de seus capacetes azuis, junto aos esforços diplomáticos do governo foram responsáveis por uma importante sinergia que vem produzindo resultados nunca antes alcançados pela ONU no Haiti, em relação a uma melhora no contexto da segurança e estabilidade da missão. Na expressão política do poder nacional brasileiro, houve o engajamento do governante à época, onde se firmou um compromisso em assumir a dianteira da missão, induzindo, inclusive, o envolvimento de outros atores latino americanos com o problema haitiano.

4.2 USO DA FORÇA EM Op PAZ – NOVOS DESAFIOS PARA O BRASIL

4.2.1 O surgimento e a evolução do uso da Força nas OMP

Conforme já estudado, as operações de paz sob a égide da ONU sofreram evoluções ao longo de sua história. O conceito criado logo após a 2ª Guerra Mundial, com o intuito de atender aos anseios da comunidade internacional, baseava-se na prevenção de conflito entre os estados, com base em monitoramento, observação, mediação e a interposição de uma tropa armada entre as partes beligerantes, capaz de mantê-las em certo grau de controle, sem o uso da violência e criando, assim, um ambiente favorável à negociação pacífica. Tudo isso funcionou naquele primeiro momento, mas a mudança do cenário global impôs reflexões e novos modos de atuação. Foi ao final da Guerra Fria e com a mudança

no perfil dos conflitos, os quais passaram a ser “intraestatais” e cada vez mais complexos, que a forma de atuação dos capacetes azuis começou a ser repensada, sofrendo importantes modificações.

As atividades das operações de paz tradicionais compreendem monitoramento do cessar-fogo, fronteiras ou *buffer zones*, interpondo-se entre as forças beligerantes e buscando o cumprimento de aspectos de desmilitarização, entre outros que facilitem a resolução do conflito ou a manutenção da paz. (BELLAMY; WILLIAMS, 2010).

Enquanto que nas operações tradicionais ou de primeira geração, o uso da força era visto como último recurso e algo que poderia colocar em risco a neutralidade e imparcialidade dos “*peacekeepers*”, nas operações multidimensionais vislumbrou-se a necessidade de uma ação mais proativa e enérgica por parte das tropas da ONU. Nesse novo modelo de atuação, o uso da força que até então era visto como uma autodefesa recebeu nova roupagem, passando a ser expresso nas resoluções do CSNU como necessário para garantir a proteção de civis e o próprio mandato da missão.

Os princípios fundamentais das Operações de Manutenção da Paz, estabelecidos pelo então Secretário Geral da ONU Sr. Dag Hammarskjöld²², por ocasião da UNEF I, nos trouxeram os conceitos do consenso, da imparcialidade e do não uso da força, exceto em legítima defesa. Apesar de atuais em sua essência, este último foi alvo de muitos questionamentos ao longo da década de 90. No modelo das operações tradicionais, o uso da força era bastante restrito, sendo basicamente admitido para o caso da legítima defesa das tropas e do patrimônio da ONU. Tais princípios, até então seguidos à risca, restringiam quaisquer ações de caráter mais robusto por parte dos capacetes azuis. Nas operações tradicionais presumia-se que as partes envolvidas no conflito possuíssem vontade política para chegar a uma solução, o que se mostrou na prática não ser uma verdade absoluta.

A atuação em ambientes mais complexos passou a oferecer maiores riscos aos mantenedores da paz, conseqüentemente a necessidade do uso da força proporcional à ameaça vivenciada passou a ser condição “*sine qua non*” para assegurar a integridade dos *peacekeepers* e garantir o cumprimento dos mandatos. As catastróficas situações ocorridas em Ruanda, Srebrenica (Bósnia) e Somália,

²² Dag Hjalmar Agne Carl Hammarskjöld foi um diplomata, economista e escritor sueco. Foi Secretário-Geral das Nações Unidas de abril de 1953 até sua morte em 1961, quando era candidato ao Prêmio Nobel da Paz, o qual fora premiado a título póstumo.

missões consideradas fracassadas pela ONU e já apresentadas no capítulo 2 deste trabalho, evidenciaram ao mundo que somente os princípios fundamentais estabelecidos por Dag Hammarskjöld já não eram mais suficientes para garantir o sucesso da missão.

Segundo Proença Junior (2002), no momento em que as Nações Unidas começaram a atuar em situações mais complexas, desenvolvendo tarefas multidimensionais e utilizando um conceito mais amplo de legítima defesa, passou-se a ter uma linha mais tênue entre as operações tradicionais e de imposição da paz. Na realidade, a necessidade progressiva do uso da força durante as missões de manutenção da paz desdobradas nas últimas décadas trouxe um caráter cada vez mais robusto às mesmas, contudo uma operação de manutenção da paz robusta ou multidimensional sempre será estabelecida com base no consentimento do país anfitrião, enquanto que uma imposição da paz poderá ocorrer independente da vontade das partes beligerantes. Importante também destacar que na Manutenção da Paz o uso da força se restringe ao nível tático, com preponderância do poder militar, enquanto que numa imposição da paz ocorre a nível político-estratégico, valendo-se dos demais campos do poder.

Ao analisarmos o processo histórico que levou, ainda que tardiamente, a uma quebra da concepção original de intervenção e uso da força, à luz das tragédias ocorridas na década de 90, observa-se que foi uma quebra de paradigma muito difícil, uma vez que as Operações de paz deveriam estar no lado oposto da guerra, trabalhando para o não uso da violência e não tendo que fazer uso da mesma. O grande desafio pareceu ser o convencimento da comunidade internacional a cerca da necessidade de que essas tropas tivessem o treinamento adequado, o equipamento necessário e, por fim, a credibilidade e legitimidade para atuarem com o uso da força necessário para garantir o seu mandato.

No ano de 1992, quando da criação do então DPKO²³, cuja liderança fora assumida por Kofi Annan²⁴, o CSNU solicitou um relatório com análise e recomendações visando um fortalecimento das operações de paz, tal documento ficou conhecido como “Uma agenda para a Paz”. O documento remete à

²³ DPKO: Originalmente criado como “*Department Peacekeeping Operations*”, recentemente a ONU reformulou sua designação, uma vez que não se restringe a coordenar apenas a manutenção da paz, passando a Departamento de Operações de Paz (DPO).

²⁴ Kofi Atta Annan: Diplomata de Gana. Foi o sétimo Secretário-Geral da ONU, exercendo o cargo de 1997 a 2007. Foi laureado com o Nobel da Paz em 2001 e faleceu no ano de 2018 aos 80 anos de idade.

necessidade de se prover a assistência humanitária necessária, o respeito à soberania e integridade nacional, valorizando os princípios da neutralidade, imparcialidade e humanidade. No corpo do relatório, o então secretário Geral recomenda que as ações militares estivessem disponíveis, sendo uma opção após os recursos diplomáticos serem esgotados. Todavia, esclarece que deixar de fazer uso da força necessária para cessar uma ameaça, proteger civis ou mesmo garantir o ingresso de ajuda humanitária pode colocar em *check* a credibilidade da ONU.

Uma Agenda para a Paz trouxe ainda a excepcionalidade ao princípio do consentimento das partes envolvidas, até então fundamental para o estabelecimento de uma OMP. Segundo Nações Unidas (1993), o CSNU deveria tomar todas as medidas necessárias contra as partes que não observassem suas decisões, autorizando o uso dos meios necessários para que as Forças cumprissem seu mandato. Infelizmente, o fracasso de algumas missões e a baixa credibilidade das tropas precisaram ser testados até que efeitos práticos pudessem ser observados no terreno.

O debate a respeito das falhas das Nações Unidas nas missões de paz dos anos 1990 levaram os países membros e a própria ONU a repensar a forma como essas operações deveriam ser conduzidas. Uma Instituição estabelecida com o intuito de manter a paz e segurança internacional deveria ter os instrumentos para tal fim” (BELLAMY; WILLIAMS, 2010).

Ainda segundo (BELLAMY; WILLIAMS, 2010), ambientes mais complexos exigiam mandatos mais amplos e maior comprometimento por parte da ONU. Somente dessa forma a organização seria capaz de proteger civis de atrocidades como aquelas ocorridas em Ruanda e Srebrenica (Bósnia). A visão de que as tropas de paz deveriam estar mais bem armadas, equipadas e capazes de cumprir tarefas multidimensionais em ambiente complexos passou a ser largamente defendida no século XXI. Ao final dos anos 90 a ONU já começa a recuperar sua credibilidade, justificando sua atuação em razões humanitárias como nas missões do Kosovo e Timor Leste.

Avançando um pouco mais em nosso sobrevoo pela história evolutiva das missões de paz da ONU, especialmente sob o enfoque o uso da força, torna-se imperioso realizar uma abordagem sobre o chamado “Relatório Brahimi”. Trata-se de um amplo documento, produzido no início dos anos 2000, o qual apresentou diversas críticas e recomendações sobre a forma de atuação dos *peacekeepers* durante as missões de paz. O grupo de trabalho chefiado pelo senhor Lakdar

Brahimi²⁵ analisou a conduta e os resultados ao longo das diversas operações da década de 1990, colocando em check a eficiência e produtividade no desdobramento de uma missão e seus efeitos políticos local, regional e internacional.

De acordo com Brahimi, as recomendações foram feitas com base nas seguintes premissas:

- (a) A responsabilidade dos Estados-Membros na manutenção da paz e segurança internacional;
- (b) a importância de mandatos claros e realistas providos pelo Conselho de Segurança;
- (c) o foco das Nações Unidas na prevenção de conflitos;
- (d) [...]
- (e) a importância da promoção de instrumentos internacionais de direitos humanos e Direito humanitário internacional no âmbito da ONU;
- (f) o reconhecimento da necessidade de se adquirir a capacidade de implantar operações mais complexas de forma rápida e eficaz [...] (NAÇÕES UNIDAS, 2000).

Conforme cita BELLAMY; WILLIAMS, 2010, de forma geral as recomendações foram divididas em quatro áreas principais. A primeira tratou do incremento do processo de tomada de decisão por parte da sede da ONU. A falta de planejamento estratégico e de comunicação entre Nova York e as forças no terreno foram responsáveis pelo fracasso em diversas missões na década de 90. Para tal, recomendou-se a criação de novas estruturas dentro da ONU. A segunda área do Relatório Brahimi foi relacionada ao Mandato e à disponibilidade de recursos, considerando que havia um abismo entre as tarefas a serem realizadas no mandato e os meios disponíveis para cumpri-las. Nesse caso recomendou-se que a resolução somente fosse aprovada pelo CSNU após a confirmação da participação dos Estados-Membros comprometidos com a referida missão. A terceira situação abordou a necessidade de implementação rápida e efetiva de tropas assim que o mandato fosse estabelecido. A avaliação foi de que as primeiras semanas após o cessar fogo constituem período crítico para a paz e para a credibilidade da missão, por isso os componentes que a compõem deverão estar desdobrados no terreno o quanto antes e devidamente treinados e equipados. Finalmente, a quarta parte do relatório questionou a eficácia na implantação das operações de paz. A

²⁵ Lakhdar Brahimi é um político e diplomata argelino, também oficial das Nações Unidas. Entre setembro de 2012 e maio de 2014, Brahimi foi o mediador da ONU para a guerra civil na Síria.

recomendação era de que o rápido desdobramento de uma força robusta em situações complexas poderia consistir no sucesso da operação.

Brahimi questionou duramente a inação das tropas diante da ocorrência de verdadeiras tragédias humanitárias na década de 90, afirmando que imparcialidade não significava neutralidade. A imparcialidade é um dos princípios fundamentais das missões de paz e significa atuar sobre quaisquer dos atores que violem os preceitos da Carta da ONU, enquanto que a neutralidade subentende-se não agir diante dos fatos. Segundo o Relatório Brahimi, uma vez que as partes beligerantes poderiam consistir em vítimas e agressores, seria não apenas justificável, mas um dever moral dos capacetes azuis, utilizar a força. A Resolução 1296 do CSNU afirma que o ataque a civis em conflitos armados e o impedimento de ações que visem prover ajuda humanitária aos mesmos constituem ameaças à paz e segurança internacional (Nações Unidas, 2000).

Ainda segundo o Relatório Brahimi, a autorização do uso da força deveria ser especificada no mandato de cada operação. Isso significaria tropas maiores e mais bem equipadas, conseqüentemente a um maior custo orçamentário, capazes de dissuadir as ameaças, contrariamente à presença simbólica das operações tradicionais (Nações Unidas, 2000).

Diante do insucesso ocorrido em algumas das operações ao longo da década de 90, quando forças equipadas precariamente e com mandatos vagos demonstraram que não possuíam a capacidade para fazer face diante de milícias e grupos rebeldes bem armados, os quais perpetravam atos de grave violência contra civis inocentes, o Relatório Brahimi veio para sugerir que as Nações Unidas assumissem uma postura mais robusta nas missões estabelecidas. De fato, a partir desse documento observa-se que as missões de paz assumiam efetivamente caráter multidimensional, atuando em ambientes complexos e baseadas no Capítulo VII da Carta da ONU, admitindo o uso da força com menos restrições que outrora.

As recomendações apresentadas pelo “*Brahimi Report*” serviram de base para novos debates em torno do desenvolvimento da “Doutrina ONU”, assim, em 2003 foi lançado o Manual sobre Operações de Manutenção da Paz Multidimensionais das Nações Unidas (*Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations*). O manual reafirma os princípios fundamentais e define o uso da força na legítima defesa de forma mais ampla, implicando o direito de defender a si

próprio, outros membros co-participes da missão, o patrimônio e as pessoas que estejam sob a proteção da ONU.

Nessa breve análise sobre a evolução do uso da força na ONU, não se pode deixar de abordar pontos relevantes trazidos pela “Doutrina Capstone”, documento resultante da Cúpula do Milênio de 2005. Seguindo a mesma linha do “*Brahimi Report*”, foi um produto oriundo de várias pesquisas de campo, pautado nas experiências dos diversos atores que atuam no terreno e destinando especial atenção ao tema “uso da força”, o qual é invocado como “não uso da força, exceto na legítima defesa e defesa do mandato”. Considerou que por meio de mandatos robustos, os quais preveem o uso da força no nível tático, as missões de paz seriam capazes de melhorar a situação securitária e de criar um ambiente mais propício para a consolidação da paz. O documento fez referência a três fatores de sucesso: a credibilidade, a legitimidade e a promoção da paz local.

A discussão sobre as questões de soberania e intervenção em relação à graves violações dos direitos humanos foi trazida pelo documento conhecido como “Responsabilidade de Proteger” (2001). Considerando ser o CSNU o órgão mais apropriado para lidar com questões de intervenção militar em Estados-membros, destacou-se a necessidade de haver a autorização daquele Conselho para se levar a cabo tal intervenção, mesmo que para fins humanitários. A “*Responsibility to Protect*” reconheceu que a soberania não representa controle absoluto e os Estados têm a obrigação de agir de forma a manter a estabilidade da ordem internacional, evitando situações de massacres, genocídios e limpeza étnica. O documento até hierarquiza a responsabilidade de proteção à vida humana, sendo o Estado soberano o principal ator, em segundo plano as autoridades domésticas em cooperação e, por fim, organizações internacionais. A essas caberia intervir quando o Estado for incapaz ou não tiver interesse em desempenhar a sua responsabilidade ou ele próprio for o autor das violações da Carta da ONU. No item 4.2.2 será abordado um pouco mais sobre a chamada “intervenção humanitária”.

Finalmente, a “*Capstone Doctrine*” (2008) tratou de aclarar a tênue linha entre as operações robustas e a imposição da paz. As primeiras envolveriam o uso da força no nível tático, com consenso das autoridades locais ou principais partes do conflito, enquanto que as operações de imposição da paz implicariam no uso da força a nível estratégico ou internacional, sendo que o consenso não constituiria uma pré-condição para sua implantação. Politicamente, essa foi uma solução

importante uma vez que havia resistência de vários países membros, inclusive o Brasil, em participarem de operações impositivas e que invocassem um uso da força mais intenso, caracterizando uma violação à soberania de outro Estado. O documento reconhece que mesmo havendo o consentimento das partes em conflito, a nível local, poderá haver uma quebra ou ausência do consentimento, cabendo aí o uso da força necessária como último recurso para garantir o mandato.

4.2.2 Os efeitos do uso da força no atual cenário das Nações Unidas

Conforme fora apresentado no item anterior, fica claro que as operações de paz da ONU precisaram passar por profundas revisões, vários questionamentos e significativas mudanças na forma de atuação no terreno. Visivelmente o uso da força é o princípio que, até nos dias atuais, gera mais debates e controvérsias. A ONU tem procurado estabelecer uma linha clara que divida as operações de manutenção da paz e de imposição da paz. As últimas ações verdadeiramente de imposição ocorreram em caráter de excepcionalidade e com o artifício do Capítulo VIII da Carta da ONU, ou seja, ao invés dos capacetes azuis foram empregadas tropas de uma coalizão regional²⁶, com poder de combate suficiente para impor condições que viabilizassem a implantação de uma futura missão de manutenção da paz, a exemplos das intervenções no Kosovo e no Mali.

Dentro dessa mesma lógica, a que se buscar o consenso das partes em conflito, ou pelo menos do governo reconhecidamente legítimo do país anfitrião para que se leve a cabo o estabelecimento de uma nova operação. O termo Operação de Manutenção da Paz Robusta surgiu após o Relatório Brahimi, caracterizando a necessidade do uso da força em um nível mais intenso que nas operações tradicionais, contudo sem caracterizar uma imposição da paz. Alguns autores fazem referência a um fictício capítulo VI e ½ a fim de melhor posicionar as operações robustas, contudo as resoluções das OMP nos últimos anos fazem referência clara ao Capítulo VII, uma vez que já ocorre a compreensão de que tal capítulo não possui relação direta com a imposição da paz, havendo assim melhor aceitação por parte dos países membros da ONU.

As OMP multidimensionais, em geral, apresentam um mandato robusto, com tropas mais bem treinadas e equipadas, uma vez que estão mais propensas a

²⁶ O Capítulo VIII da Carta da ONU (Acordos regionais) possibilita que o CSNU estabeleça resoluções para emprego de tropas de uma coalizão de países. Podemos citar exemplo da OTAN na ex-Iugoslávia e da União Africana, liderada pela França, no Mali.

recorrer ao uso da força. Segundo BRAGA (2012), as forças devem ser treinadas e possuir capacidade de atuar praticamente em todo o espectro das operações militares, desde a assistência humanitária até ações que contam com o uso tático da força. A importância de uma operação se provida de recursos e autorização de recorrer à força está não somente no uso da força em si, mas na possibilidade de empregá-la, conferindo às tropas maior credibilidade e poder dissuasório. O autor ainda ressalta que mesmo quando empregado no nível tático, o uso da força de forma excessiva pode criar adversidades às operações:

Acima de certos níveis, o uso da força pode ter consequências prejudiciais à missão, tornando o cenário em campo ainda mais caótico e com maiores riscos à população e aos próprios *peacekeepers*, fazendo com que uma operação que fora concebida originalmente como de paz torne-se uma operação com características de guerra” BRAGA (2012).

Sobre a problemática da intensificação do uso da força, BRAGA (2012) levantou o aspecto da interferência em relação à neutralidade ou imparcialidade da ONU. Os capacetes azuis e os veículos brancos foram concebidos com o intuito de facilitar a identificação dessas tropas e garantir a sua proteção. Não obstante, a partir do momento que essas tropas participam de operações de caráter robusto, com uso mais frequente da força, ou até mesmo de operações ofensivas, elas passam a ser percebidas como alvos inimigos. Assim ele conclui afirmando o quão importante é o adequado equilíbrio entre as ações cinéticas (com uso da força) e ações não cinéticas (sem uso da força).

O filósofo canadense Howard Adelman²⁷ (1992) conceituou intervenção humanitária como o uso da força física dentro do território soberano de um Estado por outro ou pelas Nações Unidas com o propósito de levar apoio médico e proteção à população daquele território. Considerando tal conceito, podemos inferir que há total relação entre o uso da força e as intervenções humanitárias, sendo a segurança, proteção e apoio aspectos essenciais para ambos e a autorização do CSNU a legitimação e legalidade para tais ações. Em relação à intervenção, o artigo 2, do capítulo I da Carta nos traz o seguinte:

²⁷ Howard Adelman CM é um filósofo canadense e ex-professor universitário. Foi um dos fundadores do Rochdale College, bem como o fundador e diretor do Centro de Estudos para Refugiados de York.

Nenhum dispositivo da presente Carta autorizará as Nações Unidas a intervirem em assuntos que dependam essencialmente da jurisdição de qualquer Estado ou obrigará os membros a submeterem tais assuntos a uma solução, nos termos da presente Carta; este princípio, porém, não prejudicará a aplicação de medidas coercitivas constantes do Capítulo VII (ONU, 1945).

O Conselho de Segurança determinará a existência de qualquer ameaça à paz, ruptura ou ato de agressão, estabelecendo as medidas necessárias de acordo com os artigos 41 (medidas coercitivas sem uso de Força Armada) ou 42 (medidas com uso de Força Armada). Assim, as Nações Unidas assumem papel fundamental nas discussões sobre não interferência, uso da força e soberania dos estados.

No conflito do Kuwait, em 1990, o CSNU deu um prazo ao governo iraquiano para que retirasse suas tropas do território kwaitiano. A resolução 678 autorizava o uso de todos os meios necessários para garantir o mandato, permitindo que a força militar fosse amplamente empregada. Situações relevantes também ocorreram na Bósnia-Herzegovina e na Somália, quando a ONU baixou resoluções, com base no capítulo VII, para prover ajuda humanitária à população, apesar de tal intenção observou-se que houve pouca efetividade na proteção dos civis em ambos os casos.

Conforme fora apresentado no capítulo 2 do presente estudo, no ano de 2013, a ONU escreveu mais uma página de ineditismo na história das missões de paz ao autorizar o emprego de uma Brigada de Intervenção (FIB) na República Democrática do Congo. A ação dessa força militar intervindo em um estado soberano para acabar com a violência contra civis, evitando grave crise humanitária, veio a acirrar ainda mais a discussão acerca da relação entre intervenção humanitária pelo uso da força e a soberania do Estado.

A FIB constituiu-se em uma extensão da MONUSCO dotada de todos os meios necessários²⁸ para ajudar a estabilizar o Congo (RDC), reduzindo o risco de abusos aos direitos humanos perpetrados pelos rebeldes locais e fazendo valer a autoridade do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Vivenciamos aí uma nova evolução na gestão dos conflitos por parte da ONU, pois os soldados da paz tiveram que deixar de lado a imparcialidade e empregar, efetivamente, a força militar para conter e limitar a violência contra pessoas. Dessa vez a Organização lançou mão dos “*peacekeepers*” como uma ameaça confiável de força capaz de reagir com poder de combate suficiente e necessário para reprimir e dissuadir as forças hostis.

²⁸ A FIB inicialmente fora composta por três Batalhões de Infantaria, uma Artilharia, uma Companhia de Reconhecimento e Forças Especiais, perfazendo um total de 3.000 militares.

Apesar de alguns estudiosos falarem em imposição da paz, cabe registrar aqui, novamente, que a MONUSCO e o emprego da FIB foram consentidos por uma das partes do conflito, no caso o governo legalmente instituído e reconhecido na RDC, ao passo que a ONU não pode reconhecer e negociar com grupos terroristas ou guerrilheiros que promovem verdadeiros genocídios de civis inocentes.

O uso da força por parte da Brigada de Intervenção, a qual foi verdadeiramente liderada pelo General Santos Cruz, do Exército Brasileiro, logo apresentou resultados positivos em termos da redução de atos violentos contra civis, desmantelamento de grupos armados, diminuição de casos de estupros e recrutamento de crianças, bem como o aumento da segurança no Congo. Contudo, para alguns especialistas, a FIB criou uma nova situação em que a ONU se tornou parte do conflito, passando as forças de paz a serem vistas como alvos legítimos e legais.

Em 2017, o Departamento de Operações de Paz publicou o documento *“Use of force by military components in United Nations Peacekeeping Operations”* visando esclarecer aspectos quanto ao uso da força à nível tático e operacional nas OMP e de modo a mitigar a hesitação, acelerar a tomada de decisão, melhorar o desempenho e proteger vidas e o patrimônio. Esse documento define força como “o uso ou ameaça de utilização de meios físicos a fim de impor a vontade de alguém”, no caso das OMP, entende-se conter ou impedir ameaças ao pessoal da ONU, seus associados e/ou à população civil local.

A base legal do uso da força é o mandato da missão e as regras de engajamento que delineiam os parâmetros nos quais a força pode ser usada, os quais devem estar de acordo com as normas de direitos humanos e do direito internacional humanitário. A aplicação deve ser gradual buscando o nível de força necessário para responder adequadamente às ameaças que venham a prejudicar o processo de paz, sempre tentando minimizar os danos colaterais (UN, 2017).

Com base no estudo, é lícito supor que o uso mais intenso da força pode ter um importante papel no sucesso da missão, principalmente no tocante à proteção de civis, por outro lado, o emprego exacerbado dessa força pode trazer consequências muito negativas aos estados membros contribuintes, tanto no âmbito da política internacional, quanto taticamente na área de missão. Assim, a evolução do uso da força nas OMP vem sempre acompanhada de um longo debate a respeito da

capacidade das tropas e da legitimidade da ONU em empregá-la de forma mais intensa, constituindo em grande desafio na doutrina das missões de paz.

4.3 A EVOLUÇÃO BRASILEIRA E UMA NOVA VISÃO GEOPOLÍTICA NO SÉCULO XXI

Conforme já citado no presente trabalho, a intenção brasileira em projetar-se no cenário da ONU é antiga, uma vez que vem desde a criação do Organismo. No ano de 1947, quando o Brasil já almejava um assento como membro permanente do Conselho de Segurança, ocorreu uma grande frustração para a política externa do País, momento em que elegeram a França como seu quinto membro e se vetou a presença do Brasil. Apesar de não ter logrado êxito em seu pleito, o Brasil já participou do CSNU, como membro não permanente, em dez oportunidades.

Para que um país possua essa prerrogativa de ser um dos que decidem as grandes questões sobre a paz e segurança mundial, com poder de vetar qualquer intenção de decisão que possa afetar seus interesses, é preciso respaldar-se muito bem em seu poder político, econômico e militar. A diplomacia brasileira reconhece tal condicionante, considerando como um caminho longo, mas possível de ser alcançado um dia. Desde o início do novo século o País vem buscando trilhar esse caminho, consolidando sua liderança regional, fortalecendo-se no multilateralismo, superando desafios das crises econômicas e tratando de construir um projeto sólido e duradouro para respaldar o seu poder militar, como é o caso da Estratégia Nacional de Defesa (END).

Segundo ETCHEGOYEN (2010), o Brasil esteve distanciado dos principais eixos do conflito internacional, tanto em conflitos convencionais quanto assimétricos. Na medida em que emerge como um ator de maior porte no cenário mundial, será chamado cada vez mais a participar na solução das crises internacionais, o que aumenta as probabilidades de ter que empregar o seu poder militar, inclusive com o “uso da força” necessária, em operações de paz, em operações humanitárias e em forças expedicionárias multinacionais. Se o Brasil não tiver essa capacidade ou não desejar fazê-lo com militares treinados e equipados para atuar em conflitos de qualquer tipo, a aspiração como membro permanente estará muito mais distante.

A Política Nacional de Defesa (PND, 2012) é o documento de mais alto nível de planejamento das ações de Defesa Nacional, sendo coordenado pelo Ministério da Defesa, estabelece os objetivos e as diretrizes para a preparação e o emprego dos

recursos militares e civis disponíveis em todas as esferas do poder nacional. Essa política supõe que a defesa do país é inseparável de seu desenvolvimento e propõe um novo modelo de defesa alinhado com a estatura e projeção do País e sua maior inserção nos processos de tomada de decisão internacionais.

Analisando as bases de tal política pode-se extrair importantes ideias em consonância com o tema em estudo, buscando entender melhor o pensamento e a nova visão geopolítica que o Brasil vem buscando para o século XXI. O documento destaca a promoção da estabilidade regional e a contribuição na manutenção da paz e segurança internacionais, a intensificação dos intercâmbios com as forças armadas de países amigos, em particular os da América do Sul, tudo com a finalidade de fortalecer, ampliar e consolidar a integração regional.

Dando sequência a um projeto nacional, com o Decreto Presidencial nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008, aprovou-se a Estratégia Nacional de Defesa (END, 2008), a qual vem passando por nova revisão. Com o objetivo de facilitar a implementação da Política de Defesa, esse documento formula a execução prática e a nível institucional para se cumprir o estabelecido em sua política e tem conseguido envolver mais a sociedade brasileira com os temas relacionados à Defesa Nacional. Com relação ao tema específico deste trabalho, o documento esclarece bem a intenção de preparar as Forças Armadas para levar a cabo responsabilidades cada vez maiores nas missões de paz, atuando sob um mandato das Nações Unidas ou em apoio às iniciativas de organismos multilaterais e/ou regionais, desde que esse fortalecimento do sistema de segurança coletiva almeje benefícios para a paz mundial e a defesa nacional.

Trata-se de um documento onde o governo brasileiro definiu, pela primeira vez na história, a sua participação ampla nas OMP como uma Política de Estado. Entre os vários objetivos estratégicos estabelecidos para as Forças Armadas, a END destaca que o Exército Brasileiro deve ser capaz de projetar seu poder militar, seja contribuindo com uma força expedicionária, nas operações de paz ou de ajuda humanitária, cumprindo assim com seus compromissos internacionais e protegendo os interesses brasileiros no exterior.

Pauta-se a Estratégia Nacional de Defesa pelas seguintes diretrizes:

[...]19. Preparar as Forças Armadas para desempenharem responsabilidades crescentes em operações de manutenção da paz. Em tais operações, as Forças agirão sob a orientação das Nações Unidas ou em apoio a iniciativas de órgãos multilaterais da região, pois o fortalecimento do sistema de segurança coletiva é benéfico à paz mundial e à defesa nacional.

Ações Estratégicas

[...] Operações de Paz

Promover o incremento do adestramento e da participação das Forças Armadas em operações de paz, integrando Força de Paz da ONU ou de organismos multilaterais da região.

1. O Brasil deverá ampliar a participação em operações de paz, sob a égide da ONU ou de organismos multilaterais da região, de acordo com os interesses nacionais expressos em compromissos internacionais. (BRASIL, 2008a)

Tudo isso nos faz levantar um questionamento: Quais são as perspectivas para o futuro da participação brasileira nas OMP da ONU? A reclamação do Brasil por um assento permanente no CSNU serve como uma caixa de ressonância a tal pergunta. A intenção brasileira por uma reforma naquele Organismo e sua acreditação como candidato natural da América do Sul a membro permanente, requererá uma postura mais assertiva e proativa em relação às missões de paz e a segurança internacional.

Conforme abordado anteriormente, a participação histórica do Brasil sempre priorizou os desdobramentos de forças de paz com o consentimento dos Estados ou das partes envolvidas no conflito, sobretudo com base no capítulo VI da carta das Nações Unidas. Das Operações em que o Brasil participou ao longo do tempo, somente as missões no Timor Leste (INTERFET), República Democrática do Congo (MONUSCO) e no Haiti (MINUSTAH) tiveram um mandato apoiado no capítulo VII. Contudo, observa-se uma nova tendência mundial onde os capacetes azuis se deparam com um ambiente muito mais complexo e o uso da força se justifica, não apenas na autodefesa, mas também na defesa da democracia, dos direitos humanos e na proteção de civis.

No caso do Brasil, a primeira quebra de paradigma ocorreu com o envio de um pelotão de Polícia do Exército para a INTERFET, ainda que a tropa só estivesse autorizada a fazer uso da força na autodefesa, a missão fora regida desde o início pelo capítulo VII. No segundo caso, no Haiti, empregou-se pela primeira vez um Batalhão com cerca de 800 militares em uma missão de Cap VII, quando os mesmos receberam autorização da ONU e do próprio Brasil para fazer uso da força

no nível tático. No caso da MONUSCO, por fim, ainda que não tenha havido o envio de tropas, a presença de militares em missões individuais no *Staff* da missão e o próprio *Force Commander* brasileiro, à frente da inédita Brigada de Intervenção, evidenciaram mais uma quebra de paradigma com os princípios tradicionais.

Além da exemplar participação brasileira na MINUSTAH, onde o uso da força foi necessário para a estabilização da segurança na área de missão, atingindo significativa redução das taxas de criminalidade, a presença do Brasil no Líbano também pode ser citada como exemplo positivo de engajamento do País. Na UNIFIL, coube ao Brasil o Comando do componente naval da Missão e o Exército chegou a iniciar os planos para preparação de um Batalhão de Infantaria para um futuro emprego no oriente médio, processo este que foi interrompido por decisões políticas. Isso ao menos reflete uma intenção do Brasil em aproximar-se e colocar-se mais atuante diante dos conflitos mais importantes do cenário mundial.

Para alguns autores como Brigadão e Proença Júnior (2002) o Brasil teve, historicamente, uma participação pioneira e constante nas operações de manutenção da paz, entretanto, evitou as operações mais polêmicas que poderiam trazer, como consequência, divisões políticas no país. Isso, segundo eles, haveria dificultado uma afirmação internacional em relação às questões de paz e segurança mundial, sob risco de chegar a uma indesejável posição de irrelevância. Em estudos posteriores e mais atuais, observa-se que ações como o envio de uma Força Naval ao Líbano, o envio de observadores à Síria, o comando do componente militar no Congo e a própria liderança no Haiti podem indicar uma mudança de perfil do Brasil.

Os mesmos autores ainda fazem uma comparação interessante com a Argentina, a qual participou de missões de grande relevância como na ex-Yugoslavia e Kuwait, além de operações de ajuda humanitária na Guerra do Golfo e Kosovo, evidenciando assim, uma participação menos seletiva e de maior projeção que a brasileira, o que nos leva a enxergar com nitidez a aspiração Argentina ao mesmo assento permanente no CSNU almejado pelo Brasil.

A atuação brasileira em termos de missões internacionais é consistente quando considerada à luz dos princípios de igualdade das nações e apoio a soluções pacíficas que pautam a sua política externa. Há uma distinção brasileira nessa participação: ao contrário de outros países, o Brasil claramente privilegia as regiões que sua política externa considera prioritárias, como as Américas e a África, emprestando a substância da ação ao conceito do entorno pacífico e sua vizinhança. Em termos específicos, a ausência da participação brasileira nas missões mais salientes tem contrastado com sua

atuação expressiva e pioneira quando da introdução da ferramenta das missões de paz. Há os que entendem esta relativa ausência como um ponto negativo para o atendimento do pleito brasileiro por um assento permanente num renovado e ampliado Conselho de Segurança. O contraste com o engajamento argentino, que estabeleceu o primeiro centro de treinamento em operações de paz da América Latina, e que tem participado, sem exceção de todas as missões de paz desde 1995, poderia ser entendido como fazendo parte de uma ambição argentina pelo mesmo assento. (BRIGAGÃO e PROENÇA JÚNIOR, 2002)

Diante de uma tendência clara acerca de uma adoção crescente de resoluções do CSNU baseadas no Cap VII da Carta, o Brasil precisa posicionar-se e ser mais participativo. Segundo Nações Unidas (2017), em 1990 houve 10 resoluções sob Cap VII (27% do total), já em 2016, eram 42 resoluções estabelecidas com base no mesmo capítulo (54% do total). Das missões anteriormente citadas, somente na INTERFET (1999) e na MINUSTAH (2004) houve o emprego das tropas brasileiras atuando com uso da força contra locais na área de missão.



Figura 05: Soldados brasileiros atuando na MINUSTAH, em Porto Príncipe – Haiti
Fonte: Mosaico de fotos – diversas fontes da Internet, acesso em Jul 2019.

Em que pese a presença histórica de brasileiros em missões de paz, quando se fala em uso da força e intervenção em um estado soberano não há consenso entre os principais atores do processo decisório no Brasil. Os diplomatas possuem posições mais legalistas e tendem a condicionar a participação de tropas nos princípios constitucionais do Art 4º da CF, destacando a não intervenção e a prevalência dos direitos humanos e de soberania como cláusulas pétreas. Eles entendem que o objetivo central das OMP é servir de instrumento por meio do qual a ONU deva apoiar ou preservar a paz (DPAZ/MRE, 2015).

Segundo o relatório do MRE de 2015 a diplomacia brasileira marca a posição de que tais missões não devem ser uma forma de “intervenção” em um conflito em favor de uma das partes, preservando os três princípios fundamentais. Tal posição nos traz três questionamentos: continuamos a defender fortemente os princípios das operações tradicionais? A diplomacia considera que não há relação de causa e efeito entre o maior emprego da força e melhores resultados na proteção de civis? As operações com uso da força podem trazer riscos de danos colaterais e disseminar mais violência e instabilidade? (DPAZ/MRE, 2015).

Com relação à participação brasileira em “OMP com mandatos robustos”, os diplomatas brasileiros entendem que, embora essas missões sejam autorizadas pelo Capítulo VII, elas não necessariamente incluem ações ofensivas. Missões robustas estão verdadeiramente associadas ao uso da força no nível tático e apenas quando há ameaça à integridade física dos capacetes azuis e de civis inocentes, sendo legítimo o emprego de força dissuasória (DPAZ/MRE, 2015).

Segundo Fontoura (2005), diversos discursos brasileiros, sobretudo no CSNU e na Assembleia Geral, deixam evidente a resistência do País quanto ao engajamento em missões sob o Capítulo VII, havendo grande cautela quando se discute o envio de brasileiros a missões dessa natureza. Essa resistência ocorre por três razões principais: a própria tradição dos princípios e normas que regem as relações externas do Brasil, avaliações acerca da segurança e risco para a tropa e, ainda, por questões logísticas e orçamentárias, devido aos altos custos para desdobrar e manter tropas no terreno (DPAZ/MRE, 2015).

Segundo HAMANN (2016), apesar da resistência e dos desafios quanto ao desdobramento de tropas sob o Capítulo VII, recente pesquisa evidenciou que há 25 anos o Brasil envia seus nacionais para missões onde a resolução autoriza o uso da

força. Desde 1990, das 23 operações com mandatos sob o Capítulo VII, 17 contaram com o apoio de brasileiros.

A participação de oficiais gerais brasileiros no comando do Componente Militar de missões como a MINUSTAH, MONUSCO e UNIFIL demonstra um interesse do País em auferir maior protagonismo no cenário da ONU e, talvez, um redirecionamento de sua política externa sobre o emprego de tropas militares em operações robustas. Essas recentes participações em missões de manutenção da paz multidimensionais e com mandato robusto levaram o Brasil a novo patamar de reconhecimento pela ONU, portanto, é fundamental que a diplomacia brasileira incorpore essa nova realidade e busque atender mais aos chamamentos para missões de interesse estratégico da comunidade internacional e não apenas se pautar por interesses específicos em seu entorno estratégico.

6. CONCLUSÃO

Inicialmente verificou-se, pelo presente estudo, que a participação brasileira em missões de paz sob a égide da ONU se confunde com a própria história da Organização. Desde o envio dos primeiros observadores aos Balcãs (1947), o Brasil buscou participar ativamente dessas operações, contudo observou-se que permaneceu um período de sua história declinando de alguns convites e petições (1968 a 1988). Após isso houve um ressurgimento do Brasil para as missões de paz, tendo participado da maioria das operações. A partir dos anos 2000, particularmente depois do Relatório Brahimi, os capacetes azuis do Brasil foram novamente ocupando o seu espaço, ainda que de forma discreta e seletiva, participaram de onze das quatorze missões criadas no período até 2010.

Quanto aos tipos de participação, observou-se que o Brasil enviou diplomatas, oficiais militares, membros eleitorais, contingentes militares de Infantaria e Engenharia, aviação, saúde e, ainda, o recente envio de uma fragata da Marinha. Além das tropas, enviou militares especialistas em missões individuais, tanto como observadores, quanto como membros de Estados-Maiores das missões. Dentre as participações mais relevantes estão as tropas enviadas a Suez, Moçambique, Angola, Timor Oriental, Haiti e Líbano. Em relação aos locais de atuação, houve um grande predomínio dos países africanos, sendo a maioria das missões em países com relações históricas, culturais ou no entorno estratégico do Brasil.

No caso da doutrina da ONU para as missões de paz observou-se uma grande evolução desde os princípios fundamentais estabelecidos nas operações de primeira geração (tradicionais) até as atuais chamadas multidimensionais. Dos vários questionamentos feitos pela comunidade internacional à ONU, destacam-se o uso da força e as missões de intervenção humanitária, os quais são temas intimamente relacionados. Com a criação de novas estruturas na sede em Nova York e nas áreas de missão (terreno), bem como por meio dos diversos documentos produzidos, a partir dos anos 2000, frutos de análises de alguns insucessos e revisões profundas no modo de atuação, as Nações Unidas buscaram proporcionar maior segurança jurídica, legitimidade e credibilidade para os “*peacekeepers*” do novo milênio.

Em relação ao Brasil, a partir do governo do Ex-Presidente Lula (2003-2010), observou-se o incremento de um programa diplomático mais intenso nas relações multilaterais, bem como uma campanha explícita pela participação mais efetiva do Brasil no Conselho de Segurança da ONU. No ano de 2008 houve a primeira edição

da nova Estratégia Nacional de Defesa, a qual teve o grande objetivo de levar à Nação a importância dos temas na área de Defesa e trouxe de forma clara a importância da participação do País em missões sob a égide de organismos internacionais, notadamente das Nações Unidas. Ao fazer tal referência, o documento trouxe o tema para o nível de uma Política de Estado.

No mundo globalizado e multipolarizado em que vivemos, atualmente, as operações de paz se convertem em ferramentas de expressão da política externa dos países. Trata-se de um investimento alto em recursos de pessoal e material, onde cada um busca um retorno em termos tangíveis, tais como experiência, aparelhamento e capacidade operacional, mas também intangíveis, como prestígio, posição estratégica em organismos internacionais e capacidade de dissuasão, dentre outros.

Um aspecto importante da participação brasileira em operações de paz é que ao longo de seis décadas o Brasil atuou somente em missões de capítulo VI da Carta da ONU, respeitando seus compromissos com base nos princípios da não intervenção e de respeito à soberania dos Estados. Contudo, com o envio das tropas ao Timor Leste e a liderança da missão no Haiti, nos parece ter havido uma nova interpretação dessa contribuição. De fato, a doutrina da “responsabilidade de proteger” e o Relatório Brahimi impuseram aos estados membros da ONU novas responsabilidades e maior comprometimento com a segurança e paz mundial, o que se traduz em passar a atuar em missões multidimensionais de Capítulo VII, com mandatos robustos e fazendo uso da força necessária para garantir o sucesso da missão. Isso, certamente, coloca à prova de forma mais intensa a capacidade militar e força política do país, ao mesmo tempo em que contribui para a projeção de sua imagem no cenário internacional.

Em que pese haver a necessidade de quebra desse paradigma por parte da diplomacia brasileira, é perceptível a intenção de se posicionar de maneira mais atuante no cenário mundial, bem como ficam claras as aspirações do Brasil em ocupar um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas. O compromisso brasileiro com os temas de paz e segurança está baseado na vertente humanitária e no pragmatismo político, caracterizado pelo desejo de projetar-se mundialmente. De fato os resultados demonstrados pelas tropas e pela liderança nas OMP multidimensionais no Haiti e no Congo, somados à presença de capacetes azuis brasileiros em cenários complexos como na Síria e no Líbano, vêm marcando

uma mudança de direção rumo a uma participação mais efetiva em zonas chaves do sistema de segurança internacional. Portanto, a participação em OMP reflete o interesse de a política externa projetar a imagem do Brasil para o mundo. O futuro aponta para uma tendência de o Brasil ser chamado cada vez mais de forma frequente para compartilhar da responsabilidade pela ordem e estabilidade mundial.

Em relação ao tema específico do uso da força, verificou-se que encontra amparo legal no Capítulo VII da Carta da ONU, legitimidade na “Responsabilidade de Proteger”, nos mandatos específicos e regras de engajamento de cada missão, e credibilidade conduta correta e coerente dos integrantes de cada contingente de força de paz, os quais deverão aplica-la somente de forma proporcional à ameaça e sempre para fins de autodefesa, proteção do patrimônio e de civis sob a responsabilidade da ONU, incluindo-se aí a população local.

Nesse novo contexto, os militares brasileiros precisarão interagir cada vez mais com as operações multidimensionais, complexas e com mandatos robustos. É certo que esses ambientes mais complexos e multifacetados oferecem maiores riscos às tropas, conseqüentemente o uso da força passa a ser condição importante para assegurar a integridade dos “*peacekeepers*” e proteger civis. Essas operações exigem mandatos mais amplos e robustos, assim como tropas de força de paz mais bem armadas, equipadas e treinadas.

As recentes experiências no Timor Leste, no Haiti e na República Democrática do Congo já serviram para testar a capacidade brasileira não apenas de como operar com uso da força, mas principalmente de saber como aplicá-la adequadamente visando a estabilização e condições favoráveis ao processo de paz, evitando um agravamento do quadro de violência, bem como a ocorrência de efeitos colaterais para a missão e o comprometimento da imagem da ONU e do Brasil. Essas três missões citadas são consideradas casos de sucesso da atuação brasileira no terreno, especialmente pelas lideranças exercidas na MINUSTAH e na MONUSCO.

Outra questão que está sempre na agenda da ONU e também foi alvo desse estudo é a discussão entre soberania e intervenção humanitária. Os genocídios e limpezas étnicas ocorridos no século passado não são mais tolerados nos dias atuais. O entendimento das Nações Unidas é de que o estado soberano (país anfitrião) deverá ser o principal ente responsável pela proteção de civis em situação de fragilidade humanitária e sob ameaça de violência. Caso esse mesmo estado

não tenha interesse ou capacidade de atuar, o CSNU terá o dever de intervir em prol da proteção da vida humana. Nesse contexto, portanto, o princípio do consentimento deixa de ser uma pré-condição para a implantação de determinada missão, a qual poderia justificar uma relativização da soberania absoluta do estado.

Com base no exposto acima, considera-se importante que a diplomacia brasileira se posicione no concerto das nações. De fato o Brasil vem evidenciando uma quebra no paradigma do uso da força, à medida em que ficou mais clara a diferenciação entre ações impositivas ou intervencionistas ditadas por acordos regionais ou coligações de países (Capítulo VIII) e as Operações de Manutenção da Paz multidimensionais robustas.

Para atuar de forma protagonista nesse novo cenário das missões de paz, o Brasil precisará não apenas saber como interagir no jogo político-estratégico da ONU, mas também compreender e aceitar assumir novos riscos que serão impostos. À medida em que as forças de paz se apresentem com maior poder bélico e capacidade dissuasória, os capacetes azuis e os veículos brancos podem passar a ser percebidos como inimigos por alguma das partes beligerantes, perdendo também a concepção original da imparcialidade. Tal posicionamento fica muito bem ilustrado com o caso inédito de emprego da Brigada de Intervenção na RDC já apresentado neste trabalho.

Conforme visto neste estudo, o uso mais intenso da força poderá desempenhar papel fundamental no sucesso da missão, ao passo que o emprego exacerbado ou indevido poderá trazer consequências muito negativas tanto para as tropas no terreno, quanto no âmbito da política internacional. Esse é um risco que o Brasil precisa decidir se deseja correr. A aversão a tal risco, associada às tradições diplomáticas e, ainda, por questões orçamentárias, explicam certa resistência ou afastamento do País diante dos conflitos mais relevantes do cenário global.

Por fim, é lícito supor que uma participação contínua do Brasil em missões de paz, especialmente naquelas demandadas pela comunidade internacional e vistas como mais complexas e relevantes, ao mesmo tempo em que expõe a capacidade operacional de suas tropas, ajuda a fortalecer sua diplomacia e consolidar uma imagem de importante “*player*” nos grandes temas que envolvem a segurança e a paz mundial.

REFERÊNCIAS

AFONSO, Henrique Weil; MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **“Estado de exceção como paradigma para o direito internacional”**. Jus Navigandi, Teresina, ano 15, n. 2383, 9 jan. 2010. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/14163>>. Acesso em: 16 Maio 2019.

AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz. **A participação do Brasil em missões de paz**. São Paulo: Usina do Livro, 2005.

ALMEIDA, Paulo Roberto. **Política Externa Brasileira. Discursos, artigos e entrevistas**. FUNAG, vol II. Brasília, 2013. Disponível em http://funag.gov.br/loja/download/1167-POLITICA-EXTERNA-BRASILEIRA-II_Discursos_Artigos_Entrevistas.pdf. Acesso em: 23 Abr 19

ALSINA, J. P. S.J. **Política Externa e Poder Militar no Brasil: universos paralelos**. Série Entenda o Mundo. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

AMORIM, C. **Conceitos e estratégias da diplomacia do governo Lula**. Diplomacia, Estratégia, Política, Brasília, v. 1, n. 1, p. 41-48, 2004.

_____, C. **Desafios e oportunidades para a defesa no entorno estratégico brasileiro**. Brasília: Palavras do Ministro da Defesa, Celso Amorim, na abertura da 1ª Jornada Estratégica da Chefia de Assuntos Estratégicos do EMCFA, 14 de Nov de 2014.

BRAGA, Carlos Chagas Vianna. **Uso da Força nas Operações de Paz: solução ou problema?** In: KENKEL, Kai Michael; MORAES, Rodrigo Fracalossi. O Brasil e as Operações de Paz em um Mundo Globalizado. Entre a Tradição e Inovação. Brasília: IPEA, 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988: atualizada até a Emenda Constitucional nº. 45, de 2004. 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

_____. ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA. **Manual Básico. Volume I. Elementos Fundamentais**. Rio de Janeiro: 2009.

_____. Exército. Estado-Maior. **C 95-1: Operações de Manutenção de Paz**. 2. ed. Brasília, DF, 1998.

_____. **Política Nacional de Defesa (2012) e Estratégia Nacional de Defesa (2012)**. Disponível em: http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_ Acessado em: 27 Jan 19.

BRASIL. **Resposta a questionário do Instituto Igarapé**. Divisão de Paz e Segurança Internacional do Ministério das Relações Exteriores do Brasil – DPAZ/MRE. Junho, 2015.

CARDOSO, Afonso José Sena. **O Brasil nas Operações de Paz das Nações Unidas**. Brasília. Fundação Alexandre de Gusmão. 1998.

CORDEIRO PACHECO, Fábio. **O Brasil na MINUSTAH e o seu aumento de projeção no Cone Sul**. Rio de Janeiro, RJ, 2012.

COSTA NETO, Eustáquio Alves da. **A importância do observador militar para a projeção do poder nacional**. Dissertação apresentada à Escola de Comando e Estado-Maior do Exército. Rio de Janeiro, 2003.

Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support. **“The New Horizon Initiative: Progress Report no.1 - october 2010”**. New York, 2010. 21p.

DE SOUZA, Graziene Carneiro. **Responsabilidade de proteger e sua responsabilidade de reagir: nova modalidade de intervenção militar?** Dissertação de mestrado. Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2012.

DIAS, Francisco Antônio. **Experiência do Brasil nas Operações de Paz: principais reflexos da MINUSTAH**. Rio de Janeiro, RJ, 2010.

ETCHEGOYEN, S. W.; JOBIM, N. A.; ALCINA JUNIOR, J. P. S. **Segurança Internacional: Perspectivas Brasileiras**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2010.

FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse da. **O Brasil e as operações de manutenção da paz das Nações Unidas**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2005.

HAMANN, E. P. **O Brasil e as operações de manutenção da paz: consolidação de um novo perfil?.In: Repensando a política externa brasileira: em busca de novos consensos**. Cadernos Adenauer, n.4, 2016. Fundação Konrad Adenauer. Disponível em: <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2017/01/21350-1442-5-30.pdf>

Ministério da Defesa. **Livro Branco de Defesa**. Brasil, 2012. Disponível em: http://eblog.eb.mil.br/wp-content/uploads/2013/09/politica_nacional_defesa.pdf.

NACIONES UNIDAS. **La Carta de la ONU**. San Francisco, 1945.

NAÇÕES UNIDAS. **Conselho de Segurança da ONU aprova força de intervenção contra grupos armados na RD Congo. 28 Mar 2013**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/conselho-de-seguranca-da-onu-aprova-forca-de-intervencao-contra-grupos-armados-na-rd-congo/> >. Acesso em: 09 Maio 2019.

PADOVAN, Gisela Maria Figueiredo. **Diplomacia e uso da Força: os painéis do Iraque**: 1.ed. Brasília : FUNAG, 2010.

PROENÇA JUNIOR, Domício. **O enquadramento das Missões de Paz (PKO) nas teorias de Guerra e de polícia.** *Rev. Bras. Pol. Int.*, v.45, n.2, 2002.

RODRIGUES, Simone Martins. **Segurança Internacional e Direitos Humanos.** Editora Renovar, 2000.

UN (United Nations). **Repertoire of the practice of the Security Council. “Resolutions adopted under Chapter VII of the Charter”.** New York, 2019. Disponível em: www.un.org/en/sc/repertoire/data/Chapter%20VII%20resolutions.pdf.

_____. **An Agenda for Peace. Preventive diplomacy, peacemaking and peacekeeping.** NY, 1992. Disponível em: https://www.un.org/en/sc/repertoire/89-92/Chapter%208/GENERAL%20ISSUES/Item%2029_Agenda%20for%20peace_.pdf
Acesso em: 04 Julho 2019.

_____. **Report of the panel on United Nations Peace Operations (The Brahimi Report).** Documentos A/55/305 e S/2000/809, Nova York, 21 de agosto de 2000.

_____. **Report of the Secretary-General pursuant to General Assembly resolution 53/35.** Documento A/54/549, Nova York, 15 de novembro de 1999.

United Nations Security Council. **Resolution 2098 (S/RES/2098) MONUSCO.** 28 Mar 2013.

_____. Resolution 1265 (S/RES/1265) **Resolução do Conselho de Segurança. “Willingness to respond to situations of armed conflict where civilians are being target”.** 17 Set 1999.

_____. Resolution 1296 (S/RES/1296) **Resolução do Conselho de Segurança sobre proteção de civis em conflito armado.** 19 Abr 2000.

VERENHITACH, Gabriela Daou. **A MINUSTAH e a Política Externa Brasileira: Motivações e Consequências.** Santa Maria. Universidade Federal de Santa Maria, 2008.