

# O BRASIL E AS OPERAÇÕES DE PAZ EM UM MUNDO GLOBALIZADO ENTRE A TRADIÇÃO E A INOVAÇÃO



## **Prefácio**

Antonio de Aguiar Patriota  
Ministro das Relações Exteriores

## **Organizadores**

Kai Michael Kenkel  
Rodrigo Fracalossi de Moraes

O tema das operações de paz é assunto de máximo interesse não apenas para os tomadores de decisão brasileiros mas para todos os que observam os rumos que a política de defesa e segurança brasileira tomará sob os novos parâmetros econômicos e políticos do país.

À medida que esmera seu perfil para refletir sua nova influência no continente sul-americano e no mundo, o Brasil crescentemente adota elementos da conduta característica de uma potência emergente. Isto ocorre, contudo, em cenário no qual as operações de paz têm passado por um processo de transformação, com o surgimento de vários temas que simbolizam a tensão entre inovação e continuidade.

De importância primária é a relação entre os direitos dos Estados (soberania) e os direitos dos indivíduos (Direitos Humanos). Esse debate está encapsulado, *inter alia*, no debate em torno ao conceito de responsabilidade de proteger (R2P), que, embora endossado e operacionalizado pelas Nações Unidas, encontra fortes resistências, sobretudo de algumas potências emergentes de tradição soberanista. O surgimento da R2P deu lugar a um debate vivo sobre sua ligação com o uso da força nas intervenções, inclusive nas operações de paz. Enquanto diminuiu o uso da força dentro do quadro de guerras tradicionais, cresceu seu uso em nome da manutenção da paz e da segurança internacionais. Este fenômeno colocou países como o Brasil, que rejeita firmemente o uso da força, frente ao dilema de uma crescente divisão nas operações de paz entre as de imposição da paz e as tradicionais.

A tradicional posição brasileira em relação à soberania – interpretada como um conceito absoluto, daí derivando a adoção do princípio de não intervenção em assuntos internos de outros Estados – torna difícil a conciliação plena com o conceito inovador de R2P, que evolui sempre, mas como elemento determinante da atuação do Conselho de Segurança. A posição brasileira, ao mesmo tempo, permitiu a introdução de algumas inovações no debate internacional, como os conceitos de “responsabilidade ao proteger” e o princípio da “não indiferença” (em contraponto parcial ao da não intervenção).

Este livro busca contribuir para o debate sobre o papel das operações de paz no avanço do trabalho do Brasil em alcançar seu devido lugar nas mesas de poder no mundo. Seu objetivo é reunir pesquisas ao longo de dois eixos: *i)* aspectos conceituais e empíricos das operações de paz, permitindo assim orientar o pensamento sobre o papel do Brasil nestas missões e o delas no projeto nacional brasileiro; e *ii)* perspectivas domésticas e experiências internacionais para apontar como se tirar plena vantagem da contribuição destas operações à imagem do Brasil no mundo.

# O BRASIL E AS OPERAÇÕES DE PAZ EM UM MUNDO GLOBALIZADO ENTRE A TRADIÇÃO E A INOVAÇÃO



**ipea**

## **Prefácio**

Antonio de Aguiar Patriota  
Ministro das Relações Exteriores

## **Organizadores**

Kai Michael Kenkel  
Rodrigo Fracalossi de Moraes

## **Governo Federal**

### **Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República**

**Ministro** Wellington Moreira Franco



Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

#### **Presidente**

Marcelo Côrtes Neri

#### **Diretor de Desenvolvimento Institucional**

Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

#### **Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais**

Renato Coelho Baumann das Neves

#### **Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia**

Alexandre de Ávila Gomide

#### **Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas, Substituto**

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

#### **Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais, Substituto**

Miguel Matteo

#### **Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura**

Fernanda De Negri

#### **Diretor de Estudos e Políticas Sociais**

Rafael Guerreiro Osorio

#### **Chefe de Gabinete**

Sergei Suarez Dillon Soares

#### **Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação**

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

# O BRASIL E AS OPERAÇÕES DE PAZ EM UM MUNDO GLOBALIZADO ENTRE A TRADIÇÃO E A INOVAÇÃO



**ipea**

Brasília, 2012

## **Prefácio**

Antonio de Aguiar Patriota  
Ministro das Relações Exteriores

## **Organizadores**

Kai Michael Kenkel  
Rodrigo Fracalossi de Moraes

---

O Brasil e as operações de paz em um mundo globalizado : entre a tradição e a inovação / organizadores: Kai Michael Kenkel, Rodrigo Fracalossi de Moraes ; prefácio: Antônio de Aguiar Patriota. – Brasília : Ipea, 2012.  
323 p. : gráfs., mapas, tabs.

Inclui bibliografia.  
ISBN 978-85-7811-153-3

1. Paz. 2. Manutenção da Paz. 3. Relações Internacionais. 4. Brasil. I. Kenkel, Kai Michael. II. Moraes, Rodrigo Fracalossi de. III. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 327.172

---

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

# SUMÁRIO

**PREFÁCIO** .....7

**APRESENTAÇÃO** .....9

**INTRODUÇÃO** .....11

## **PARTE I**

### **ABORDAGENS ANALÍTICAS ÀS OPERAÇÕES DE PAZ**

#### **CAPÍTULO 1**

O DILEMA INTERNO DA SOBERANIA: A EVOLUÇÃO DAS NORMAS  
DE INTERVENÇÃO .....19  
Kai Michael Kenkel

#### **CAPÍTULO 2**

USO DA FORÇA NAS OPERAÇÕES DE PAZ:  
SOLUÇÃO OU PROBLEMA? .....49  
Carlos Chagas Vianna Braga

#### **CAPÍTULO 3**

GÊNERO OU FEMINISMO? AS NAÇÕES UNIDAS E AS POLÍTICAS  
DE GÊNERO NAS OPERAÇÕES DE PAZ .....69  
Paula Drumond Rangel Campos

#### **CAPÍTULO 4**

OPERAÇÕES DE PAZ E COMÉRCIO DE ARMAS: GOVERNANÇA  
E “DESGOVERNANÇA” INTERNACIONAL NA GESTÃO DE CONFLITOS .....93  
Rodrigo Fracalossi de Moraes

## **PARTE II**

### **EXPERIÊNCIAS NACIONAIS EM OPERAÇÕES DE PAZ: ESTUDOS DE CASO**

#### **CAPÍTULO 5**

O CAPACETE AZUL E A FOLHA DE BORDO: AS CONTRIBUIÇÕES  
DO CANADÁ PARA AS OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU .....119  
A. Walter Dorn  
Robert Pauk

## **CAPÍTULO 6**

O PESO DO PASSADO E O SIGNIFICADO DA RESPONSABILIDADE:  
A ALEMANHA E AS OPERAÇÕES DE PAZ ..... 159  
Kai Michael Kenkel

## **CAPÍTULO 7**

A ÍNDIA E AS OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU:  
RETROSPECTIVA E PROSPECTIVA ..... 183  
Oliver Stuenkel

## **PARTE III**

### **O BRASIL NAS OPERAÇÕES DE PAZ**

## **CAPÍTULO 8**

*PAX BRASILIENSIS*: PROJEÇÃO DE PODER E SOLIDARIEDADE NA  
ESTRATÉGIA DIPLOMÁTICA DE PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA EM  
OPERAÇÕES DE PAZ DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS.....213  
Filipe Nasser

## **CAPÍTULO 9**

O BRASIL, O HAITI E A MINUSTAH .....243  
Danilo Marcondes de Souza Neto

## **CAPÍTULO 10**

OPERAÇÕES DE PAZ: A PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA  
NO PONTO DE INFLEXÃO DO TIMOR-LESTE .....269  
Luciano da Silva Colares

## **CAPÍTULO 11**

O ENVOLVIMENTO DE CIVIS EM CONTEXTOS PÓS-CONFLITO:  
OPORTUNIDADE PARA A INSERÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL .....299  
Eduarda Passarelli Hamann



## PREFÁCIO

Cerca de 1.900 militares e policiais brasileiros integram a Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH), cujos comandantes militares, desde o início da missão, têm sido oficiais-generais brasileiros. Trata-se da mais importante missão de paz de que o Brasil participa e uma das mais numerosas hoje desdobradas pelas Nações Unidas.

Além de nossos homens e mulheres servindo no Haiti, outros militares e policiais brasileiros encontram-se presentes em treze missões de paz e escritórios das Nações Unidas em Abyei (Sudão/Sudão do Sul), África Ocidental, Chipre, Côte d'Ivoire, Guiné-Bissau, Kosovo, Líbano, Libéria, Líbia, Saara Ocidental, Síria, Sudão do Sul e Timor-Leste. Isto fez do Brasil o 12º maior contribuinte de tropas para a ONU.

Nossa participação em missões de paz, em especial no Haiti, reflete o compromisso do Brasil com o multilateralismo, bem como a disposição de assumir crescentes responsabilidades internacionais e dar expressão concreta à solidariedade que nos une aos países e sociedades egressos de conflito armado.

Convencido de que a solução de conflitos requer não só ações de segurança, mas também a promoção do desenvolvimento socioeconômico, a formação de capacidades locais e o fortalecimento das instituições, o Brasil há muito propugna que as atividades de manutenção da paz e aquelas de consolidação da paz (*peacebuilding*) estejam intimamente articuladas.

Entende-se, assim, o interesse do governo brasileiro de ampliar a participação de especialistas civis em operações de manutenção da paz e outras missões da ONU, em áreas tais como revitalização econômica, fortalecimento institucional, atividade policial e proteção e promoção de direitos humanos. São muitos os brasileiros que desempenham atividades, no Brasil, que a ONU também exerce em países egressos de conflito e podem, portanto, dar importante contribuição à organização e aos países onde venham a atuar.

No componente civil de missões de paz – como também, aliás, em seu componente militar – as mulheres devem ter papel importante. Isto reflete a atenção que, em boa hora, passou-se a dar ao papel central das mulheres na consolidação da paz e às necessidades especiais de mulheres e meninas em situações de conflito armado. O governo brasileiro vê como altamente positivo o esforço das Nações Unidas para incorporar a perspectiva de gênero, de modo transversal, em todas as suas atividades, inclusive nas operações de manutenção da paz, e a instituição de um Representante Especial do Secretário-Geral para ocupar-se especificamente do flagelo da violência sexual em conflito armado.

Nossa presença em missões de paz rege-se por princípios multilateralmente estabelecidos: a estrita limitação do uso da força aos casos de autodefesa dos capacetes azuis e de defesa do mandato específico de cada missão de paz. Este, por sua vez, deve ser interpretado de modo igualmente rigoroso e em plena sintonia com outros princípios relevantes, como a imparcialidade. No caso da MINUSTAH, por exemplo, o eventual emprego da força de modo compatível com o mandato do Conselho de Segurança não a tornou, no passado, nem a torna, no presente, uma operação de imposição da paz.

Outro princípio a que o Brasil atribui grande importância é o consentimento do Estado anfitrião à presença de missões da ONU. Este princípio reflete o respeito à soberania dos Estados e à não intervenção em seus assuntos internos alheios ao mandato da missão pertinente. Ao mesmo tempo, o consentimento é o sinal positivo de uma parceria entre as Nações Unidas e o Estado anfitrião, não só na manutenção da paz, mas também no apoio à realização de importantíssimas funções primárias do Estado, como a proteção de civis.

O Brasil apoia também medidas específicas de estabilização, entre as quais o desarmamento e a desmobilização. Nesse sentido, temos, por exemplo, nos manifestado favoravelmente à celebração de tratado que regule o comércio de armas convencionais, processo em que nos envolvemos ativamente desde seu início nas Nações Unidas.

Alguns dos temas acima mencionados são tratados neste volume que, muito oportunamente, o Ipea faz publicar. Felicito a todos pelo interesse no importante tema de operações de manutenção da paz e ao Ipea pela iniciativa de publicar esta obra, cabendo a ressalva de que os textos não refletem necessariamente posturas do governo brasileiro. A presente publicação vem juntar-se a outros esforços de estudo e reflexão que vão enriquecendo a literatura e a visão brasileira sobre assunto de tamanha relevância.

Antonio de Aguiar Patriota  
**Ministro das Relações Exteriores**

## APRESENTAÇÃO

A atual quantidade de operações de paz da Organização das Nações Unidas (ONU) reflete o engajamento desta organização e de muitos de seus Estados-membros na busca de soluções para conflitos em diversas regiões do globo, conflitos estes com distintas causas e graus variados de violência.

Essa ampla presença da ONU, com missões que chegam a ter quase 20 mil integrantes é, contudo, uma experiência relativamente nova. Durante o período da Guerra Fria, o choque de interesses entre integrantes do Conselho de Segurança da ONU manteve esta instituição em estado de quase paralisia, incapaz de fazer convergirem as posições de seus membros permanentes – particularmente quando ocorriam conflitos em zonas de influência das duas superpotências. Mesmo quando se atingiram altos níveis de violência, o veto das superpotências fazia-se presente, como ocorreu durante a Guerra do Vietnã (1945-1975), a Guerra Civil na Nigéria (1967-1970), a Guerra Civil na Etiópia (1974-1991) e a Guerra Civil no Afeganistão durante a fase da intervenção soviética (1979-1989).

Com o fim da Guerra Fria, a hegemonia incontestada dos Estados Unidos apontava para a possibilidade de uma ordem internacional mais pacífica e cooperativa, na qual a estabilidade passaria a estar, em grande parte, sob a responsabilidade da ONU, do que decorreu o estabelecimento de numerosas operações de paz no início dos anos 1990. Atualmente, embora esta perspectiva de paz kantiana tenha sido em grande parte frustrada, a busca da resolução de conflitos por meio da ONU mantém-se ativa. Apresentam-se, contudo, desafios de grande complexidade, em relação aos quais a comunidade internacional ainda dá seus primeiros passos na apresentação de respostas satisfatórias: qual o melhor arranjo institucional e jurídico para que as operações da ONU sejam efetivas? Quais as lições aprendidas desde que a primeira operação de paz foi criada, em 1948? Depois da pacificação dos conflitos, como assegurar que o país ou a região ingresse em uma trajetória de desenvolvimento capaz de impedir o retorno da violência? Como superar as dificuldades que se apresentam aos integrantes das tropas das operações de paz, quando estes se encontram em um país distante, com valores, história, cultura e condições socioeconômicas distintas das encontradas em seus países de origem? E, por fim, como e por que o Brasil deve contribuir para este esforço multilateral?

O objetivo deste livro é apontar possíveis respostas para algumas dessas questões. Se respondê-las integralmente talvez seja tarefa para várias gerações, a busca pela solução multilateral dos conflitos deve ser realizada no presente, a partir da avaliação das condições políticas, econômicas, sociais e culturais dos países e das regiões de conflitos, bem como das possibilidades que Estados, organizações multilaterais e outras instituições possuem para contribuir neste processo.

Marcelo Côrtes Neri  
**Presidente do Ipea**

## INTRODUÇÃO\*

O perfil das potências emergentes na área de segurança e defesa possui contornos particulares: conquanto sejam fortes sustentadores do sistema internacional, em especial por meio do multilateralismo e da boa governança, estes países, ao mesmo tempo, buscam ativamente a reforma das estruturas globais de poder, desejando que estas espelhem sua maior projeção internacional.

Entretanto, a ferramenta militar raramente é proeminente para essas potências. Sendo Estados, em sua maioria, pós-coloniais, essas nações acreditam firmemente no princípio da não intervenção e abjuram o uso da força. Desta forma, essas potências – e em particular o Brasil – encontram-se diante do dilema de como transformar sua crescente pujança em influência estratégica.

Tipicamente, no atual sistema internacional, a rota mais rápida para se chegar a um maior perfil estratégico é desenvolver a expressão militar do poder e demonstrar a inclinação de colocá-la à disposição dos esforços da comunidade internacional para resolver conflitos, mitigar catástrofes humanitárias e salvaguardar os direitos humanos. Isto levanta a questão de como uma potência emergente, com um potencial militar limitado e fortemente arraigada na não intervenção e na resolução pacífica de contenciosos, deve procurar a maximização da sua inserção internacional.

Por numerosas razões, a participação nas operações de paz – especialmente as operações de consolidação da paz (*peacebuilding*), no caso do Brasil – possui um papel central na elaboração de respostas a essa questão. A consolidação da paz – um empreendimento localizado na interseção entre segurança e desenvolvimento – proporciona ao Brasil uma vitrine – diretamente ligada às preocupações mais graves da comunidade internacional – de seus pontos fortes, tanto dentro quanto fora da área de segurança. Os sucessos domésticos do passado recente no Brasil – redução da pobreza, combate à fome, inovação na agricultura, enfoque externo no Sul global e interno na infraestrutura duradoura em regiões subdesenvolvidas – aqui se juntam ao profissionalismo e à eficácia de suas Forças Armadas para compor um paradigma inovador de *peacebuilding* que encara diretamente os problemas atualmente enfrentados pelas operações de paz mais complexas das Nações Unidas. Desta forma, as operações de paz ocupam na atuação brasileira no cenário internacional um papel de fundamental importância: servem de ponte entre as tradições históricas do país, o estonteante progresso na sua consolidação socioeconômica interna e os significativos avanços nas normas de intervenção e de direitos humanos em nível internacional.

---

\* Os organizadores agradecem o apoio de Marcelo Colus Sumi na etapa de revisão final deste livro.

Conseqüentemente, essa atividade constitui um elemento-chave na busca do Brasil por ampliar seu perfil na área da defesa e da segurança. Além do objetivo mais amplo de maior influência – particularmente com respeito à já antiga demanda de um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas –, os demais benefícios da participação nas operações de paz são claros: mais interação com pessoal civil e militar do mundo inteiro; oportunidades para um papel de liderança regional em assuntos como o treinamento militar e civil para as operações de paz; treinamento em situações de combate para as Forças Armadas; e o potencial de melhoramento na integração entre a política externa, a política de defesa elaborada por civis e as capacidades militares do país.

O presente livro é publicado no âmbito do projeto *O papel da defesa na inserção internacional brasileira*, conduzido pelo Ipea. O tema das operações de paz, particularmente, é assunto de máximo interesse tanto para os tomadores de decisão brasileiros quanto para aqueles fora do Brasil, que observam os rumos que a política de defesa e segurança brasileira tomará sob os novos parâmetros econômicos e políticos do país. À medida que esmera seu perfil para refletir sua nova influência no continente sul-americano e no mundo, o Brasil crescentemente adota elementos de conduta característicos de potências emergentes.

Isto ocorre, contudo, em cenário no qual as operações de paz têm passado por um processo de transformação, com o surgimento de vários temas que simbolizam a tensão entre inovação e continuidade. De importância primária é a relação entre os direitos dos Estados (soberania) e os direitos dos indivíduos (direitos humanos). Este debate faz parte das discussões em torno do conceito de responsabilidade de proteger (R2P), que, embora esteja sendo endossado e operacionalizado pelas Nações Unidas, encontra fortes resistências, sobretudo de algumas potências emergentes de tradição soberanista. O surgimento da R2P deu lugar a um debate vivo sobre sua ligação com o uso da força nas intervenções, inclusive nas operações de paz. Enquanto diminuiu o uso da força dentro do quadro de guerras tradicionais, cresceu seu uso em nome da manutenção da paz e da segurança internacionais. Este fenômeno colocou países como o Brasil, que rejeita fortemente o uso da força, frente ao dilema de uma crescente divisão nas operações de paz entre as de *imposição da paz* e as *tradicionais*.

A crescente atenção da Organização das Nações Unidas (ONU) aos assuntos de gênero constitui outro palco da tensão entre inovação e tradição. Com a adoção da Resolução nº 1.325 do Conselho de Segurança, a ONU formalizou seu desejo de ver maior importância atribuída à participação das mulheres nos seus contingentes, assim como à elaboração de políticas específicas para mulheres nos locais receptores das operações de paz (o chamado *gender mainstreaming*). Porém, a participação de mulheres nos seus contingentes das operações de paz das Nações Unidas se

mantém baixa, e as políticas de gênero enfrentam resistências e dificuldades tanto nos países-membros quanto junto às populações locais. Outro assunto de suma importância para o sucesso das operações especificamente de construção da paz (*peacebuilding*) é a proliferação de armas leves e de pequeno porte em situações pós-conflito. Apesar dos claros efeitos nefastos destas armas no âmbito humanitário, as medidas tomadas em nível global e regional ainda enfrentam bloqueios de Estados que veem a exportação destas armas como elemento crucial para suas indústrias de defesa e/ou como instrumento de suas políticas externas.

Neste contexto de diversos focos de tensão entre continuidade e renovação, o Brasil passa a enfrentar seus próprios dilemas. A tradicional posição brasileira em relação à soberania – interpretada como um conceito absoluto, daí derivando a adoção do princípio de não intervenção em assuntos internos de outros Estados – torna difícil a conciliação plena com o conceito inovador de R2P, que evolui sempre, mas como elemento determinante da atuação do Conselho de Segurança. A posição brasileira, ao mesmo tempo, permitiu a introdução de algumas inovações no debate internacional, como o conceito de “responsabilidade *ao* proteger” e o “princípio da não *indiferença*” (em contraponto parcial ao da não *intervenção*). Em relação à participação das mulheres em contingentes brasileiros, sua presença ainda é bastante tímida (embora crescente), reflexo de sua participação quase exclusiva em funções não combatentes nas Forças Armadas do Brasil. A maior participação do Congresso Nacional e da sociedade civil brasileira nos assuntos de política externa em período recente, embora ainda muito tímida, também se coloca como uma inovação, conferindo maior peso aos fatores domésticos na política externa do país.

Nesse sentido, este livro busca contribuir para o debate sobre o papel das operações de paz no avanço do trabalho do Brasil em alcançar seu devido lugar nas mesas de poder no mundo. Seu objetivo é reunir pesquisas ao longo de dois eixos: *i*) aspectos conceituais e empíricos das operações de paz, permitindo assim orientar o pensamento sobre o papel do Brasil nestas missões e o delas no projeto nacional brasileiro; e *ii*) perspectivas domésticas e experiências internacionais para apontar como se tirar plena vantagem da contribuição destas operações à imagem do Brasil no mundo.

O livro está dividido em três partes, unindo os esforços de especialistas nas suas respectivas áreas. A primeira parte coloca as pedras angulares analíticas do volume, debruçando-se sobre os principais enfoques e questões da prática atual das operações de paz. A segunda parte analisa as experiências de três países com extensa experiência no desdobramento de “capacetes azuis”, enfatizando particularmente a aplicabilidade das lições tiradas destas experiências para o contexto brasileiro. Por sua vez, a terceira e última parte enfoca a rica experiência brasileira em operações de paz, trazendo uma

série de estudos de caso sobre seu papel de complementar a política externa do país e de ampliar sua presença como ator global.

O primeiro capítulo abre o livro com uma análise feita por Kai Michael Kenkel acerca das mudanças no contexto normativo no qual as operações de paz são enviadas atualmente. Os últimos cinquenta anos – especialmente os últimos quinze – trouxeram deslocamentos significativos no equilíbrio interno da soberania entre os direitos dos Estados (inviolabilidade) e dos indivíduos (direitos humanos). Este fenômeno exerceu efeito profundo sobre os objetivos e a composição destas operações e sua atratividade para potenciais contribuintes de tropas, particularmente no Sul global. No segundo capítulo, o oficial fuzileiro naval Carlos Chagas Vianna Braga, veterano da Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH), debruça-se sobre o assunto do uso da força militar nas operações de paz. À medida que os mandatos destas missões tornaram-se mais complexos e ambiciosos do ponto de vista da governança, pouco surpreendentemente, este movimento foi acompanhado por um aumento concomitante na sua propensão em usar a força. O comandante Chagas investiga a utilidade do uso da força como ferramenta na resolução de conflitos, baseando-se na análise de fontes acadêmicas e em sua própria e extensa experiência no Haiti.

Com o ingresso da proteção dos direitos humanos na prática das operações de paz, certas categorias de direitos e grupos de pessoas emergiram como fundamentais à atuação da ONU em contextos de conflito. Primária entre estes é a garantia dos direitos das mulheres e a inclusão de uma perspectiva de gênero nos mandatos de todas as operações de paz sob a égide das Nações Unidas. Neste sentido, Paula Drumond lança, no capítulo 3, um olhar crítico sobre os esforços da ONU para salvaguardar estes direitos e oferece um resumo de como a organização mundial se dedica atualmente a esta tarefa. A contribuição de Rodrigo Fracalossi de Moraes, no capítulo 4, lida com mais um fator fundamental que determina sucessos ou fracassos das operações de paz: a proliferação de armas, sobretudo de armas pequenas e de armamentos leves. As conhecidas mudanças na natureza da guerra erodiram a centralidade do Estado e entronizaram a identidade e, em certos casos, a pura ganância como motivações comuns nos conflitos modernos. As armas pequenas e os armamentos leves exercem um papel crucial em facilitar estes conflitos; seu efeito exacerbador contribui para que os conflitos se tornem violentos, viabiliza a opção armada para grupos dissidentes menores e possui efeitos particulares em grupos como mulheres e crianças, alargando a marcante brecha entre os já desamparados e os em posições de poder.

A segunda parte do livro traz as experiências de três países com extensos, mas divergentes, históricos de participação nas operações de paz. O primeiro caso analisado é o do Canadá, cujo percurso como contribuinte de tropas e inovador



normativo levou esta atividade ao estatuto de elemento-chave de sua identidade internacional. Os analistas canadenses A. Walter Dorn e Robert Pauk resumem a experiência de sua nação e do papel-chave do chanceler Lester Pearson no desenvolvimento dos princípios básicos das operações, desde a primeira, em 1956, até à controversa atuação em contextos complexos, como a Bósnia e a Somália, e numerosos outros desdobramentos pelo mundo.

A aplicabilidade do caso alemão ao Brasil, tratada no capítulo de autoria de Kai Michael Kenkel, reside em prover um exemplo de um país que, em face de uma situação parecida em aspectos cruciais com a que o Brasil vive atualmente, embarcou em um processo de mudança profunda em suas orientações normativas para se adaptar às expectativas associadas à responsabilidade internacional. Similarmente ao caso brasileiro, os tomadores de decisão alemães encararam o dilema de responder a demandas de maior participação militar enquanto deviam manter-se fiéis a uma cultura estratégica, arraigada em eventos históricos, que negava fortemente o uso da força. Embora permaneçam divergências significativas, certos elementos do processo alemão de ajuste poderiam revelar-se proveitosos para o incipiente debate sobre as operações de paz e suas implicações para o Brasil.

Na Índia, o Brasil reconhece outra potência emergente, com similares restrições normativas sobre o uso da força e com desejo parecido de aumentar seu perfil internacional e fomentar mudanças na distribuição de poder nas instituições globais formais. A Índia claramente identificou as operações de paz como elemento crucial para demonstrar sua capacidade de contribuir para a manutenção da segurança e da paz internacionais e, por esta razão, superou várias dúvidas sobre o uso da força e as finalidades das intervenções. Ao longo da década passada, a Índia se encontrou sempre entre os três maiores contribuintes de capacetes azuis à ONU, mantendo em torno de 10 mil tropas sob a bandeira azul, frequentemente em missões de imposição da paz robustas. Oliver Stuenkel apresenta a riqueza de experiências indianas nestas missões e sublinha como estas poderiam se constituir em um componente-chave de uma renovada estratégia brasileira de inserção internacional.

A parte final do livro volta-se diretamente ao papel do Brasil nas operações de paz e à integração destas com as metas mais amplas do país em política e estratégia. Estas análises iniciam com a perspectiva de um diplomata da ativa, Filipe Nasser, que adaptou o texto de sua tese defendida no Instituto Rio Branco para apresentá-la neste livro, enfocando a capacidade das operações de paz de projetar poder e solidariedade. Segue-se uma investigação realizada por Danilo Marcondes de Souza Neto acerca da maior e mais bem-sucedida participação brasileira em operações de paz até hoje: a MINUSTAH. O Brasil provê o comandante militar e o maior contingente militar para esta missão – papel que se confunde com

surpreendente frequência com a liderança da missão no sentido mais amplo. A MINUSTAH tornou-se um laboratório não apenas para o incipiente paradigma de *peacebuilding* do Brasil (tanto dentro quanto fora da MINUSTAH), mas também para um nível até então inaudito de coordenação política na área de defesa entre os Estados da América Latina, cujas tropas compõem mais da metade do efetivo da MINUSTAH.

Luciano Colares se serve de sua experiência pessoal e acadêmica para tecer um resumo das atividades do contingente que o Brasil enviou ao Timor-Leste. Este país lusófono ganhou a independência após um período de tutela das Nações Unidas liderada pelo funcionário brasileiro da ONU Sérgio Vieira de Mello. O capítulo mostra como tropas e policiais brasileiros contribuíram para este processo e como esta participação serviu de fundamento para um renovado interesse nas operações de paz (antes da MINUSTAH), com desdobramentos baseados em afinidades culturais e uma língua compartilhada. O livro se encerra com um olhar sobre um elemento constitutivo das operações de paz que possui singular relevância para o Brasil, dada a natureza de seus próprios pontos fortes e limitações. Eduarda Hamann destaca a importância da participação de peritos civis brasileiros em operações de paz, tanto como demonstração de solidariedade concreta do Brasil quanto como meio de aumentar a eficácia geral destas missões com respeito ao seu efeito sobre sua população-alvo.

Tomados em conjunto, estes textos selecionados objetivam oferecer ao leitor um entendimento mais profundo e mais amplo do potencial inegável do Brasil de deixar seu marco nessas missões, bem como da importância vital destas para o projeto nacional e a devida inserção internacional do país.

Kai Michael Kenkel  
Rodrigo Fracalossi de Moraes

# PARTE I

## ABORDAGENS ANALÍTICAS ÀS OPERAÇÕES DE PAZ





## O DILEMA INTERNO DA SOBERANIA: A EVOLUÇÃO DAS NORMAS DE INTERVENÇÃO

Kai Michael Kenkel\*

*Em tempos difíceis, os homens de ação são mais úteis que os virtuosos.*

Francis Bacon

### 1 INTRODUÇÃO

A tensão fundamental entre os componentes internos e externos da soberania – a autonomia para conduzir a guerra e o direito à não intervenção (Hoffmann, 1996) – é intrínseca ao sistema westfaliano desde seu início (Ramsbotham e Woodhouse, 1996, p. 34).<sup>1</sup> Já nos acordos que deram conclusão à Guerra dos Trinta Anos, estava claro que a soberania não implicava a completa liberdade dos soberanos para realizar aquilo que lhes agradasse no interior de suas fronteiras, sem temor de intervenção por potências estrangeiras em nome da proteção dos seres humanos (Abiew, 1999, p. 20).

Este capítulo procura rastrear a evolução da relação entre os dois componentes fundamentais da soberania dos Estados: *i*) o contrato vertical entre o soberano e o cidadão – fonte das concepções de direitos humanos; e *ii*) a igualdade horizontal e a autonomia das quais resultam a não intervenção e a inviolabilidade de fronteiras (Hoffmann, 1996).

Essa relação sofreu mudanças muito fortes durante o período de vigência do Estado moderno, com épocas de aceleração da mudança em resposta a eventos chocantes como o Holocausto – que deu origem à Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e à Convenção sobre o Genocídio (1948) –, o genocídio ruandês e a limpeza étnica nos Bálcãs. Estes acontecimentos iniciaram a última rodada de debates, na qual ainda se encontra em formação o conceito de intervenção.

Este capítulo se propõe a investigar essas mudanças, desde o início do sistema westfaliano até o surgimento da noção da “responsabilidade de proteger”, que atualmente está experimentando inéditos níveis de endossamento e operacionalização pela Organização das Nações Unidas (ONU) e seus membros.

---

\* Professor-Assistente do Instituto de Relações Internacionais (IRI) da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) e Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) no Ipea.

1. O General Hugh Beach traça as origens do debate sobre aquilo que se tornou conhecido como intervenção humanitária ainda mais longe, nas operações romanas na Dalmácia e na Judeia – elas próprias, ironicamente, regiões que atraíram atenção substancial dos *peacekeepers* da época moderna. Ver Beach (2005).

## 2 A INTERVENÇÃO ANTES DE 1945

Francis Kofi Abiew identifica duas motivações para a intervenção de potências estrangeiras, baseando-se no tratamento de um soberano frente a seus próprios cidadãos, diferenciando assim seu conceito de intervenção de outras formas de ação militar, como guerras de agressão. A primeira destas motivações é constituída por casos em que as ações de um soberano, em relação a um grupo no interior de seu Estado, afetam diretamente a segurança do Estado interventor. A segunda, por sua vez, está presente quando a intervenção ocorre em nome de valores humanos universais que levam o Estado a exigir mudança na forma de tratamento deste mesmo grupo, na ausência de ameaça existencial direta ao interventor (Abiew, 1999, p. 22).

A intervenção já era comum nas épocas grega e romana. Um exemplo muito antigo de intervenção para alterar os valores do Estado-alvo encontra-se nas condições estabelecidas pelo príncipe de Siracusa após a derrota de Cartago em 480 a.C., pelas quais se exigia o fim de uma prática religiosa considerada odiosa (Abiew, 1999, p. 44). De fato, são os fatores religiosos que parecem ter tido um papel central na justificação das intervenções com base em valores – em vez de interesses materiais – ao longo da história, até na época moderna. Emergiu daí uma limitação inata do princípio da inviolabilidade soberana: os mesmos tratados que puseram fim à Guerra dos Trinta Anos e resguardaram o novo princípio de ordem política também estabeleceram a noção de “*cuius regio, eius religio*”, limitando o poder dos líderes soberanos de impor preferências religiosas sobre seus súditos (Abiew, 1999, p. 44-45).

A proteção de minorias religiosas pelas suas metrópoles reemergiu, no século XIX, como motivação para a intervenção baseada em valores, como nos casos das ações militares que buscaram combater o abuso e o extermínio de minorias cristãs no Império Otomano (Abiew, 1999, p. 47-54). No seu importante estudo sobre as mudanças nas normas de intervenção humanitária, Martha Finnemore descreve uma ampliação no número das populações vistas como dignas de proteção – em suas palavras, uma ampliação da definição de “humanidade” (Finnemore, 2003, p. 54) – já nas quatro intervenções que cita neste império, entre 1821 e 1917. Enquanto as populações grega, maronita e búlgara sob ataque podiam contar com um aliado na sua metrópole europeia – o que envolveria um interesse geoestratégico em intervir –, a ação internacional, no caso dos armênios, se motivou por uma crescente consciência, também expressa na opinião pública, da condenação universal de massacres baseados na etnia e na crença religiosa (Finnemore, 2003, p. 58-66).

Em sua seminal obra *The purpose of intervention: changing beliefs about the use of force*, Martha Finnemore analisa o alargamento, ao longo do tempo, do critério que designa as populações-alvo, indo além da liberdade religiosa em direção a marcos mais abrangentes (Finnemore, 2003, p. 66-73). Esta crescente universalização se tornou um aspecto-chave dos debates em torno dos fundamentos para a intervenção nos anos após a Segunda Guerra Mundial, destacando-se o papel essencial das organizações internacionais no desenvolvimento e na propagação de normas de intervenção. Ao lado da universalização das populações que são alvos de incursões humanitárias, veio a codificação das bases para a intervenção, com o lócus desta sistematização estando nos regimes de direitos humanos e de ação humanitária, estabelecidos por organizações como as Nações Unidas e o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV).

Em organizações internacionais, a institucionalização de normas para a intervenção foi iniciada com o provimento de proteção às minorias nacionais sob o Pacto da Liga das Nações. Contudo, este regime falhou lamentavelmente em resistir à manipulação da Alemanha nazista e, em última instância, diante da ausência de compromisso das grandes potências da época, foi impotente na contenção do Holocausto. A barbárie incomparável da Shoah acabou por prover importante ímpeto ao desenvolvimento paralelo de regras práticas de intervenção e suportes legais e normativos para um regime codificado de intervenção humanitária. De fato, foram os julgamentos de Nuremberg uma das primeiras ocasiões em que os indivíduos emergiram como sujeitos de direito internacional (Popovski, 2004).

Antes de proceder a uma análise detalhada do quadro normativo da intervenção na esteira da Guerra Fria, cabe aqui tratar das tentativas de definir o fenômeno em questão.

### 3 DEFININDO "HUMANITÁRIA" E "INTERVENÇÃO"

Uma das definições preliminares de intervenção humanitária data de 1836, quando o Professor Wheeler a identificou como "justificando 'a interferência quando os interesses gerais da humanidade fossem violados pelos excessos de governos bárbaros e despóticos'"<sup>2</sup>. O doutrinador de direito L. F. E. Goldie estipulou, por sua vez, outra definição precursora, enfatizando a ausência de autointeresse estratégico no critério "humanitário": "a intervenção humanitária deve ser vista como ato gratuito para impedir a continuidade de atividades genocidas contra minorias ligadas ao Estado interventor, e não contra os Estados-alvo em si" (Lillich, 1973, p. 46; Adelman, 1992, p. 18, nota 33).

---

2. Citado primeiramente em Lillich (1973, p. 25) e, em seguida, em Adelman (1992, p. 18, nota 32).

A tradição da guerra justa fornece também uma definição útil de intervenção humanitária:

as intervenções são tidas como sendo similares ao, se não exemplos do, tipo de guerra agressiva tida comumente como impermissível, mesmo criminosa, na medida em que ordinariamente envolvem o ato de passar fronteiras e não se empreendem em prol da legítima autodefesa. Mas uma intervenção pode ser entendida como distinta da agressão quando essa é definida como crime, e pode ser justificável porque seus fins não incluem uma contínua ocupação do território do alvo, ou a remoção de qualquer independência política que aquela nação possa possuir (Boyle, 2006, p. 32, tradução nossa).

Esse tipo de intervenção é humanitária em um sentido estreito: ou seja, uma intervenção feita para proteger ou fazer valer os direitos humanos fundamentais de não cidadãos que (1) estão sendo violados pelos atos do seu próprio governo ou pela recusa deste de proibir a outros agentes de fazê-lo, ou (2) estão em perigo por causa de uma situação anárquica na qual não existe um governo que seja capaz de assegurar esses direitos – tipicamente a condição de um Estado falido (Weiss, 2007, p. 28, tradução nossa).

Howard Adelman oferece uma definição prática e sucinta da intervenção humanitária: “o uso da força física dentro do território soberano de um Estado por outros Estados ou pelas Nações Unidas com a finalidade de proteger ou prover ajuda emergencial à população deste território” (Boyle, 2006, p. 32 e 54, tradução nossa). O jurista argentino Fernando Tesón relaciona o conceito mais estreitamente com a ideia de limites à conduta soberana aceitável – assim como limites à natureza da própria intervenção:

ajuda transfronteiriça proporcional, inclusive ajuda pela força, provida por governos a indivíduos em outro Estado aos quais estão sendo negados os seus direitos humanos básicos, sendo que estes indivíduos estariam eles próprios racionalmente inclinados a se revoltarem contra o seu governo opressivo (Tesón, 1998, p. 5, tradução nossa).

Oliver Ramsbotham e Tom Woodhouse destacam que “praticamente todos” os analistas da intervenção humanitária durante a Guerra Fria ligaram o conceito explicitamente a preocupações com a proteção dos direitos humanos e enfatizaram as suas origens em uma linguagem mais ampla de humanitarismo. Colocando de lado a definição da intervenção, argumentam que “não existe uma definição geral do humanitarismo no Direito Internacional. Ela evoluiu pouco a pouco em um número de áreas distintas, mas contíguas” (Ramsbotham e Woodhouse, 1996, p. 9, tradução nossa). Os autores, em seguida, definem estas áreas como: “*i*) o Direito Internacional Humanitário dos conflitos armados; *ii*) o grupo de empreendimentos conhecidos como ‘ajuda humanitária internacional’; e *iii*) o que alguns chamam de ‘a Jurisprudência Internacional dos direitos humanos’” (*op. cit.*, p. 9-10, tradução nossa). Estes conjuntos de normas serão revisitados quando da sequência da análise do desenvolvimento do regime humanitário durante a época da Guerra Fria.



Enquanto Ramsbotham e Woodhouse enfatizam a busca de contornos ao componente humanitário do conceito, Finnemore concentra sua atenção nos pré-requisitos militares da intervenção; de primeira importância aqui é a sua delimitação da ampliação da população a ser protegida. A composição deste grupo evoluiu com o tempo: focou-se primeiro na proteção dos próprios cidadãos em outros Estados; com isto pôde se expandir para incluir a proteção de cidadãos de outros Estados dentro daqueles Estados por meios militares; e, finalmente, se viu eclipsado no discurso político pela noção de “respostas a emergências humanitárias complexas” (Finnemore, 2003, p. 10, tradução nossa).

Finnemore estabelece um limiar baseado em critérios tanto discursivos quanto concretamente militares para “intervenção”, o qual é suficientemente restritivo para excluir as operações de paz das Nações Unidas:

para as suas ações serem qualificadas como intervenção, os Estados precisam usar o termo para descrever a atividade. Os envolvidos precisavam entender que estavam engajados em algo chamado “intervenção”, e precisavam usar o termo enquanto escreviam e se falavam naquele momento. Em segundo, era preciso haver ação militar. Interesse-me pela finalidade da força. A intervenção por outros meios, por exemplo, diplomáticos ou econômicos, mesmo se os Estados a chamam de intervenção, não é central à minha pesquisa. Terceiro, as forças militares precisavam encontrar resistência durante o episódio. Não interessa o envio de forças armadas de um modo completamente consensual para agir, por exemplo, para ajudar os Estados a se recuperarem de desastres naturais (Finnemore, 2003, p. 11-12, tradução nossa).

#### **4 A EVOLUÇÃO DAS NORMAS DE INTERVENÇÃO E DOS DIREITOS HUMANOS APÓS A SEGUNDA GUERRA MUNDIAL**

O ritmo das mudanças tanto práticas quanto normativas sobre o tema das intervenções humanitárias acelerou-se consideravelmente após as experiências do Holocausto e da Segunda Guerra Mundial. A importância destes catalíticos eventos não deve ser relevada: nas palavras de um dos mais influentes inovadores da doutrina jurídica, os esforços de estabelecimento de critérios efetivos para a intervenção para a proteção dos mais fracos foram feitos sob a égide dos “fantasmas de Birkenau, Treblinka, Chelmno e Sobibor” (Bettati, 1996, p. 11, tradução nossa). Os regimes construídos na época do pós-Guerra, para assegurar que uma tal experiência nunca fosse repetida, representam o ápice da ampliação da população-alvo descrita por Finnemore aos que “anteriormente foram invisíveis à política do Ocidente” (Finnemore, 2003, p. 66, tradução nossa) – ou, de forma mais sucinta, à universalização da aplicabilidade do conceito de direitos humanos.

A codificação desse conceito em um regime jurídico internacional para os direitos humanos foi a maior evolução neste tema durante a época da Guerra Fria. Seguindo a tipologia de instrumentos estabelecida por Ramsbotham e Woodhouse, foram seguidos três eixos durante este período: o direito da guerra; a assistência humanitária; e a Lei dos Direitos Humanos.<sup>3</sup>

No campo do Direito Internacional Humanitário, destacam-se três eventos e textos: a criação do CICV; as Convenções de Genebra; e a codificação pelo CICV dos sete princípios da ação humanitária. Na esteira dos horrores vivenciados na batalha de Solferino em 1859 – na qual morreram 6 mil combatentes em um dia –, Henri Dunant convocou algumas nações a Genebra para participarem da fundação de uma organização que protegeria os direitos dos feridos nos campos de batalha. Assim nasceu o Movimento da Cruz Vermelha, que organizou sua primeira convenção em 1867 e emitiu seus estatutos em 1928. O CICV iria codificar sete princípios para governar as suas atividades no mundo, conforme listado a seguir.

- 1) Humanidade.
- 2) Imparcialidade.
- 3) Neutralidade.
- 4) Independência.
- 5) Serviço voluntário.
- 6) Unidade.
- 7) Universalidade (Ramsbotham e Woodhouse, 1996, p. 14-18).

A lei da guerra foi codificada nas quatro Convenções de Genebra, em 1949, conforme a seguir descrito.

- 1) Condição dos feridos e doentes nas forças armadas no campo.
- 2) Condição dos feridos, doentes e avariados nas forças armadas no mar.
- 3) Tratamento de prisioneiros de guerra.
- 4) Proteção de civis em tempos de guerra.

A quarta Convenção é de suma importância no debate sobre a intervenção humanitária, dado que estabelece a distinção entre combatentes e não combatentes. Em 1977, foram adotados dois Protocolos Adicionais, referentes, respectivamente, à situação das vítimas de guerras internacionais e de guerras civis.

---

3. Adam Roberts se refere a "correntes paralelas" de direitos humanos e *jus in bello*, e junta a Carta das Nações Unidas como o terceiro grande lócus do regime jurídico (Roberts, 2004, p. 74-79).

Estes avanços no Direito Internacional Humanitário tiveram papel fundamental na criação de padrões de conduta aceitáveis em situações de conflito. Outra categoria ainda mais saliente de avanços encontra-se no conjunto jurídico referente a direitos humanos em tempos de paz.

As pedras angulares do regime jurídico de direitos humanos foram adotadas em 1948: a Declaração Universal de Direitos Humanos, que não possui caráter obrigatório; e a Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio, esta sim obrigatória. O ano de 1966 viu a adoção de mais três contribuições críticas ao arcabouço jurídico dos direitos humanos: a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação; a Declaração sobre os Direitos Cíveis e Políticos; e a Declaração sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Desse momento em diante, os tratados de direitos humanos focaram, principalmente, categorias específicas de violação; verificasse, assim, a adoção de documentos contra a violação dos direitos da mulher (1979), contra a tortura (1984) e sobre os direitos da criança (1989). Um dos mais importantes efeitos de longo prazo destes documentos, em termos normativos, é o seu foco na situação legal do indivíduo no Direito Internacional, que exerceu influência fundamental sobre o limite e a base para a intervenção, assim como serviu de alicerce para relevantes conceitos políticos subsequentes, como a *responsibility to protect* (R2P). O caráter legalmente cogente destas convenções e destes tratados estabelece-os como diretrizes universais para a conduta estatal. Apesar disso, as lacunas destes documentos têm sido crescentemente percebidas, desde sua ratificação, como bases para a intervenção. Porém, é na Carta das Nações Unidas, adotada em 1945, que estes fundamentos são delimitados no contexto de disposições legais mais abrangentes sobre o uso da força nas relações internacionais.

## 5 AS NAÇÕES UNIDAS E AS BASES JURÍDICAS DA INTERVENÇÃO HUMANITÁRIA

As Nações Unidas são, em seu âmago, uma organização composta por Estados soberanos. A sua Carta constitui a organização deste modo e valoriza, significativamente, o princípio da independência soberana, tendência que se fortaleceu com a adesão de uma maioria de membros advindos do “terceiro mundo” a partir da onda da descolonização nos anos 1960. Estes Estados estruturalmente fracos, muito compreensivelmente, têm insistido para que a soberania *de jure* seja protegida – um sentimento que chegou a seu ápice com a adoção pela Assembleia-Geral, em 1965, da declaração – não obrigatória – contra a ingerência nos assuntos interiores e em favor da proteção da soberania (Abiew, 1999, p. 68-69).<sup>4</sup>

4. Sobre a brecha entre as soberanias *de jure* e *de facto* nos Estados do “terceiro mundo”, ver Jackson e Rosberg (1982).

As principais provisões da Carta das Nações Unidas regulamentando soberania, intervenção e uso da força são os parágrafos 4º e 7º de seu Artigo 2º. O § 4º estabelece a proibição da intervenção em termos bastante claros:

todos os membros deverão evitar em suas relações internacionais a ameaça ou o uso da força contra a integridade territorial ou a dependência política de qualquer Estado, ou qualquer outra ação incompatível com os propósitos das Nações Unidas (ONU, 1945, Artigo 2º, § 4º).

O Artigo 2º estende a proibição às intervenções não envolvendo o uso da força, mas consagra pioneiramente uma das exceções-chave ao princípio da não intervenção:

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 das medidas coercitivas constantes do capítulo VII (ONU, 1945, Artigo 2º, § 7º).

Apesar de a proibição à intervenção, com ou sem uso de força, ser juridicamente forte, a Carta fornece também uma série de exceções explícitas e implícitas à sua aplicabilidade, das quais foram derivados o “direito” e, posteriormente, a “responsabilidade” de intervir. A primeira destas exceções já está presente no texto do Artigo 2º (§ 7º), autorizando a própria organização a intervir nos casos em que o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) tenha concordado em agir segundo as provisões do Capítulo VII, regulamentando a ação relativa a ameaças à paz, ruptura da paz e atos de agressão. Deste modo, cabe sublinhar que o próprio Capítulo VII, pela sua natureza, constitui, em si, uma exceção jurídica permissível à aplicabilidade do princípio da não intervenção.

Mais especificamente, a última provisão do Capítulo VII, o Artigo 51, estabelece a exceção *par excellence* à norma de não intervenção como contida no Artigo 2º (§ 7º) – a autodefesa (Ramsbotham e Woodhouse, 1996, p. 41-42):

nada na presente Carta prejudicará o direito inerente de legítima defesa individual ou coletiva no caso de ocorrer um ataque armado contra um membro das Nações Unidas, até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias para a manutenção da paz e da segurança internacionais. As medidas tomadas pelos membros no exercício desse direito de legítima defesa serão comunicadas imediatamente ao Conselho de Segurança e não deverão, de modo algum, atingir a autoridade e a responsabilidade que a presente Carta atribui ao Conselho para levar a efeito, em qualquer tempo, a ação que julgar necessária à manutenção ou ao restabelecimento da paz e da segurança internacionais (ONU, 1945, Artigo 51).

Uma parcela significativa da academia oferece outra exceção, mais tácita, à regra de não intervenção estabelecida no Artigo 2º (§ 7º), referente ao

componente de direitos humanos da Carta. Abiew relaciona este desejo novamente ao legado do Holocausto:

uma das metas das potências aliadas durante a Segunda Guerra Mundial era a constatação de que só a proteção e a promoção internacional dos direitos humanos poderiam levar à paz e ao progresso internacionais. Esta era uma reação às atrocidades do Holocausto, que deu ímpeto à luta pelos direitos humanos (Abiew, 1999, p. 75, tradução nossa).

A Carta está, de fato, repleta de referências aos direitos humanos e aos compromissos dos Estados-membros de buscar a proteção destes (Ramsbotham e Woodhouse, 1996, p. 61-63). Seu preâmbulo afirma, na segunda alínea, sendo subordinada somente à meta de dar fim ao conflito armado, a determinação dos signatários de “reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano, na igualdade de direito dos homens e das mulheres, assim como das nações grandes e pequenas (...)”. O Artigo 1º da Carta, por sua vez, afirma o compromisso de ação dos membros “para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião (...)” (ONU, Artigo 1º, § 3º). O Capítulo IX, por fim, determina o nível mais alto de compromisso com a busca da universalização dos direitos humanos:

com o fim de criar condições de estabilidade e bem-estar, necessárias às relações pacíficas e amistosas entre as nações, baseadas no respeito ao princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos, as Nações Unidas favorecerão:

(...) c) o respeito universal e efetivo dos direitos do homem e das liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião (...)

Para a realização dos propósitos enumerados no Artigo 55, todos os membros da organização se comprometem a agir em cooperação com esta, em conjunto ou separadamente (ONU, Artigos 55-56).<sup>5</sup>

A conexão entre a manutenção da paz e a manutenção do respeito aos direitos humanos foi destacada, ainda em 1950, por Hersch Lauterpacht, um dos principais doutrinadores de direito do período pós-Guerra:

a correlação entre a paz e o respeito aos direitos humanos fundamentais agora é um fato reconhecido. A circunstância que o dever legal de respeitar os direitos humanos fundamentais virou parte integral do novo sistema internacional do qual a paz depende acrescenta ênfase a essa conexão íntima (Lauterpacht, 1950, p. 186, *apud* Abiew, 1999, p. 75, nota 35, tradução nossa).

---

5. Sobre as provisões de direitos humanos da Carta como exceções ao seu caráter em geral não intervencionista, ver Roberts (2004, p. 71).

## 6 A INTERVENÇÃO HUMANITÁRIA E OS DIREITOS HUMANOS NA ONU: A GUERRA FRIA

Concomitantemente aos desenvolvimentos na regulamentação internacional de direitos humanos, três fenômenos caracterizaram a evolução das normas para a intervenção humanitária nas Nações Unidas durante a Guerra Fria. Foram estes os esforços da organização em lidar com: *i*) a onda de descolonizações; *ii*) os regimes de *apartheid*; e *iii*) a emergência de organizações não governamentais (ONGs) humanitárias. O Artigo 2º (§ 7º) não impediu a Assembleia-Geral ou o CSNU de adotar resoluções exigindo o fim do colonialismo ou dos governos de minorias, ilustrando claramente que, já na década de 1960, o CSNU estava preparado para perceber as situações internas e as formas de governo como ameaças à paz e à segurança internacionais – sujeitas, portanto, à aplicação das medidas do Capítulo VII que autorizavam a suspensão da proibição do Artigo 2º (§ 4º).

De particular interesse aqui são os instrumentos usados para condenar e combater o antigo regime minoritário da África do Sul, inclusive a Resolução nº 1.761 da Assembleia-Geral, de 6 de novembro de 1962, que estabeleceu a Comissão Especial das Nações Unidas contra o *apartheid* – originalmente boicotada pelo Ocidente; e a Resolução nº 181 do CSNU, de 7 de agosto de 1963, que criou um embargo de armas contra Pretória. A Resolução nº 418 tornou o embargo obrigatório e a Resolução nº 591 fechou brechas na sua aplicação. Estas resoluções ilustram claramente que já nos anos 1960 a prática do CSNU estava disposta a definir situações internas e certas formas de governo como ameaças à paz e à segurança internacional.

Nesse mérito, Finnemore descreve o poder normativo das resoluções sobre descolonização:

as organizações internacionais formais, em particular as Nações Unidas, tiveram um papel significativo no processo de descolonização e de consolidação das normas anticolonialistas. As normas de autodeterminação estabelecidas na Carta, o sistema de tutela que instituiu, a estrutura de “um Estado, um voto” que deu poder majoritário aos Estados fracos, muitas vezes antigas colônias, todos contribuíram para um ambiente internacional legal, organizacional e normativo que tornou as práticas coloniais crescentemente ilegítimas e difíceis de exercer (Finnemore, 1996, p. 174-175, tradução nossa).

O jurista francês Mario Bettati ocupa uma posição privilegiada para descrever o papel das ONGs humanitárias em influenciar a prática da ONU, tendo em vista sua estreita associação profissional e pessoal com Bernard Kouchner, um dos cofundadores da influente ONG Médecins Sans Frontières (MSF), chefe da Missão das Nações Unidas no Kosovo e Ex-Chanceler no Quai d’Orsay.

A obra seminal de Bettati, intitulada *Le droit d'ingérence: mutation de l'ordre international*, descreve a gênese da noção – oriunda do pioneirismo francês na área – de um “direito de intervenção” (ou de ingerência), e foca-se no papel exercido por Kouchner, pelo MSF e pelo próprio Bettati.

Bettati divide as intervenções da época da Guerra Fria em duas metades: a era de 1948 a 1968 sendo a da “*ingérence immatérielle*”; e o período de 1968 a 1988 sendo palco de uma “*ingérence caritative*”, mais ativamente humanitária (Bettati, 1996, p. 10). O divisor de águas entre estas duas épocas seria o evento que o jurista francês vê como crucial na cristalização da prática das ONGs em torno à violação – ou, melhor formulado, à desconsideração – de fronteiras soberanas (daí o nome da ONG médica em questão): a Guerra de Biafra em 1967-1970.

Bettati argumenta, contudo, que a emergência clara de um verdadeiro *droit d'ingérence* começou em 1988, com o fim da Guerra Fria (Bettati, 1996, p. 7). Os fatores-chave para esta evolução seriam a maior cooperação das grandes potências no CSNU e, sobretudo, o fim das “guerras por procuração” (*proxy wars*) no continente africano, assim como a aceitação dos direitos humanos pelos regimes recebedores de apoio em tais conflitos. É com o fim do confronto bipolar e o surgimento de crises humanitárias em grande escala que a evolução da norma da intervenção humanitária dá um significativo salto adiante.

## 7 A INTERVENÇÃO HUMANITÁRIA NOS ANOS 1990

A transformação efetiva do conceito e a implementação da intervenção militar começaram no final da década de 1980, com o fim da confrontação bipolar da Guerra Fria e com as mudanças que a acompanharam, em especial em dois campos: *i*) mudanças na natureza da guerra – de interestatais para civis e com envolvimento crescente de civis; e *ii*) crescente cooperação no CSNU. O relatório de 1991 do Secretário-Geral, Javier Pérez de Cuellar, sobre os trabalhos da organização, revelou claramente uma mudança no equilíbrio entre independência soberana e proteção dos direitos humanos:<sup>6</sup>

deve-se enfrentar o fato de que a campanha pela proteção dos direitos humanos trouxe resultados, sobretudo, em condições de relativa normalidade e com governos receptivos. Sob outras condições, quando os erros humanos se cometem de maneira sistemática e em escala maciça – as instâncias estão distribuídas amplamente no espaço e no tempo – a máquina intergovernamental das Nações Unidas frequentemente foi testemunha impotente em vez de agir como agente eficaz para verificar a sua perpetração.

6. Abiew (1999, p. 97-98, nota 100) cita algumas dessas passagens. A citação que ele apresenta dos números das páginas a partir de uma fonte secundária não corresponde ao documento original da ONU.

(...) O encorajamento do respeito pelos direitos humanos se torna um argumento vazio se os erros humanos cometidos em grande escala são enfrentados unicamente com uma ausência de ação rápida e adequada por parte das Nações Unidas. Promover os direitos humanos pouco quer dizer se isto não significa defendê-los quando mais estão sob ataque.

Acredito que a proteção dos direitos humanos se tornou uma das pedras angulares no arco da paz. Também estou convencido de que esta envolve agora mais uma aplicação concertada da influência e da pressão internacional através de apelos, admoções, argumentação ou condenação e, em última instância, de uma presença apropriada das Nações Unidas, do que era antigamente considerado como permissível e lícito sob o direito internacional tradicional.

Agora, reconhece-se cada vez mais que o princípio da não interferência na jurisdição doméstica essencial dos Estados não pode ser visto como uma barreira protetora atrás da qual se pode violar maciça ou sistematicamente os direitos humanos com impunidade. (...) As omissões ou fracassos devido a várias circunstâncias contingentes não constituem um precedente. (...) com o crescimento do interesse internacional na universalização de um regime de direitos humanos, veio uma marcante e muito bem-vinda mudança nas atitudes públicas. Tentar resistir seria em igual medida politicamente imprudente e moralmente indefensável (ONU, 1991, tradução nossa).

Pérez de Cuellar escreveu seu relatório após o fim da Segunda Guerra do Golfo, também conhecida sob a designação militar norte-americana como “Operação Escudo do Deserto/Tempestade do Deserto” (do inglês *Operation Desert Shield/Storm*), concluída em fevereiro de 1991. Há uma convicção generalizada de que a resposta das Nações Unidas durante a Guerra do Golfo foi a primeira em uma progressão de mandatos do CSNU, cujos resultados foram a ampliação da aplicabilidade da intervenção humanitária<sup>7</sup> e a restrição do princípio da soberania, por meio do reconhecimento crescente das violações domésticas de direitos humanos, assim como das catástrofes humanitárias, como “ameaças à paz internacional e à segurança” – um gatilho-chave para a ação da ONU estabelecida pelo Artigo 34 da Carta das Nações Unidas (Ramsbotham e Woodhouse, 1996, p. 133-134; Bettati, 1996, p. 47).<sup>8</sup>

Esses mandatos estão contidos nas resoluções lidando, respectivamente, com as crises envolvendo refugiados curdos no Iraque, com a situação humanitária na Somália, com o genocídio de Ruanda e com a dissolução da antiga Iugoslávia. O progresso detalhado destas resoluções na criação de precedente para ações humanitárias é, porém, bastante volumoso, podendo ser melhor acompanhado tendo como base o excelente livro *Saving strangers*, de Nicholas Wheeler (Wheeler, 2000; Rodrigues, 2000).

7. Ramsbotham e Woodhouse (1996, p. 123) relacionam intervenção humanitária a missões de paz da ONU ao classificarem as últimas como “intervencões humanitárias não forçadas”.

8. Ver também interessante abordagem em Sylvan e Pevehouse (2002, p. 58 e 61).



Na esteira imediata da Segunda Guerra do Golfo, em março de 1991, a instabilidade política gerou um êxodo de refugiados curdos e xiitas para as montanhosas regiões do norte do Iraque, perto das fronteiras com a Turquia e o Irã. Em seguida à perseguição desses refugiados pelas Forças Armadas iraquianas, a situação humanitária deteriorou-se rapidamente. A França e a Turquia colocaram o assunto na agenda do CSNU no seu argumento em favor da intervenção e o Chanceler francês Roland Dumas referiu-se explicitamente ao legado do Holocausto e a um putativo *droit d'ingérence* (Wheeler, 2000, p. 141). Isto refletiu a influência de Bettati e de Kouchner, que, na época em questão, era o Ministro francês de Assuntos Humanitários; a proposta, entretanto, enfrentou críticas até das potências ocidentais no Conselho (Wheeler, 2000, p. 142).

A França e a Bélgica submeteram um esboço de resolução, apoiado pelo Reino Unido e pelos Estados Unidos, que foi adotado com três votos contra e duas abstenções na forma da Resolução nº 688 do Conselho. Esta resolução foi vista pelos então membros do Conselho como dirigida não só à situação no Iraque, mas como uma tentativa de redefinir o limiar de intervenção estabelecido no Artigo 2º (§ 7º) da Carta (Wheeler, 2000, p. 143). Embora tenha sido um passo “inovador” na progressão a seguir, Wheeler destaca que a significância da Resolução como precedente para a intervenção humanitária é limitada por dois fatores. O primeiro é que as exigências do Conselho não incluem a ameaça de sua *enforcement* militar. A segunda razão para certa cautela sobre o efeito de precedente é que, se a Resolução tivesse sido defendida em bases puramente humanitárias, não teria recebido os nove votos necessários de apoio. Isto se confirma pela tentativa fracassada da França de obter apoio para uma resolução para ajudar os curdos dois dias antes (Wheeler, 2004, p. 33).

Adicionalmente, os parágrafos preambulares da Resolução, em instâncias separadas, se referem ao Artigo 2º (§ 7º) e ao princípio da inviolabilidade territorial. Isto ocorreu apesar da argumentação dos representantes francês e britânico de que os direitos humanos não possuem caráter “essencialmente doméstico” e que, em decorrência, o Artigo 2º (§ 7º) não era aplicável; os outros membros do Conselho não seguiram esta lógica (Wheeler, 2000, p. 145). Cabe lembrar que o embasamento da Resolução no Capítulo VI da Carta removeu a possibilidade de se servir da exceção ao Artigo 2º (§ 7º) contido nas provisões do Capítulo VII (Abiew, 1999, p. 99).

Ambas as restrições anteriormente mencionadas foram significativamente reduzidas da Resolução emitida em resposta à catástrofe humanitária que se seguiu, na Somália, à queda de Mohammed Siad Barre em 1992. Wheeler destaca que a Resolução nº 794, de 3 de dezembro de 1992, que buscou obter condições para evitar a morte de aproximadamente 2 milhões de somalis, reúne duas características

que representaram marcantes avanços até à autorização pela ONU da intervenção humanitária (Wheeler, 2004, p. 35). Em primeiro lugar, o debate sobre o esboço de texto focou as razões humanitárias em vez de os cálculos geoestratégicos (Wheeler, 2000, p. 183). Em segundo, dois parágrafos operativos (§ 7º e § 10) colocaram a ação proposta da ONU sob o Capítulo VII – efetivamente abrindo exceção ao Artigo 2º (§ 7º) –, dando à missão um mandato muito robusto, autorizando “todas as medidas necessárias para estabelecer, assim que possível, um ambiente seguro para as operações de alívio humanitário na Somália” (ONU, 1992, § 10, tradução nossa).

Wheeler sublinha, porém, que os membros do Conselho enfatizaram claramente o caráter único da situação na Somália, destacando que a referida operação não constituía uma ação contra determinado governo, mas ocorria na ausência de um governo (Wheeler, 2004, p. 36). De fato, esta ênfase resultava da reticência de certos membros do Conselho para com o entusiasmo das potências ocidentais:

a inserção das palavras “único” [*unique*], “extraordinário” [*extraordinary*] e “excepcional” [*exceptional*] na Resolução foi uma concessão às preocupações da China e da Índia para que este caso não fosse visto como a abertura de um precedente para a intervenção humanitária. (...) Pelo fato de argumentar que uma ação do Conselho de Segurança só foi possível porque não existia nenhum governo, os Estados que mais temiam o enfraquecimento da interpretação pluralista da regra da soberania poderiam alegar que tal precedente não tinha sido estabelecido (Wheeler, 2000, p. 186, tradução nossa).

Até o genocídio ruandês em abril de 1994, tanto a gravidade dos eventos quanto a contínua reinterpretação das normas de intervenção tinham alcançado tal ponto que o Artigo 2º (§ 7º) e a proibição da não intervenção não serviram mais para justificar a inação internacional (Wheeler, 2004, p. 36). A situação em Ruanda apresentou uma novidade no sentido de que as Nações Unidas já tinham uma operação de paz presente no lugar: a Missão de Assistência das Nações Unidas para Ruanda (United Nations Assistance Mission in Rwanda – Unamir), pequena força agindo sob um mandato com estrito caráter de Capítulo VI. O debate no Conselho ocorreu, porém, sob a sombra das perdas incorridas pela comunidade internacional – principalmente pelos Estados Unidos – havia menos de um ano na Somália. Isto resultou em uma ênfase na proteção da força da Unamir e em uma redução do seu tamanho, apesar de fortes apelos prévios do comandante militar canadense da missão, Roméo Dallaire, em favor de uma resolução preventiva da explosiva situação.

Essa reação inicial foi seguida de um aumento da força da Unamir e de uma expansão limitada de seu mandato, baseados parcialmente no crescente efeito da opinião pública nas capitais ocidentais devido à chegada de imagens fortes nos noticiários nestes países (Wheeler, 2000, p. 226). Pascal Boniface sublinha a importância da opinião pública como novo fator motivador impulsionando os

países a intervirem em situações de inanição ou extermínios em massa. O autor separa esta motivação emocional do cálculo mais racional envolvido na determinação dos efeitos de tais situações no interesse nacional puramente geoestratégico (Boniface, 1997, p. 56-58).

A crise ruandesa também marcou a primeira vez que se fizeram esforços de ligar a resposta da ONU a uma crise diretamente à Convenção sobre o Genocídio – um passo importante na codificação do direito humanitário. Os Estados Unidos, em particular, resistiram a esta evolução – apesar de fortes correntes de sua opinião pública serem favoráveis a tal resposta – por causa de preocupações com a proteção de seus soldados (Boniface, 1997, p. 56-58). O genocídio ruandês se revelou um importante fator catalítico no debate sobre os direitos humanos e os direitos dos Estados.

O vínculo entre o exercício da soberania como direito e a responsabilidade de proteger seres humanos verticalmente foi sistematizado pela primeira vez na obra seminal *Sovereignty as responsibility: conflict management in Africa*, do diplomata e professor de direito sudanês Francis Deng e de seus colegas do Instituto Brookings, sediado em Washington. Este trabalho serve explicitamente como molde para muitos dos trabalhos preparatórios conceituais de interpretação da Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania dos Estados (International Commission on Intervention and State Sovereignty – ICISS) e, por isso, merece uma ampla citação sobre sua exegese, feita por Amitai Etzioni:

Deng *et al.* procuraram prover legitimidade moral e jurídica para a intervenção nos assuntos de Estados independentes pela reformulação da soberania como “não meramente o direito de não ser perturbado de fora, mas a responsabilidade de exercer as tarefas que se esperam de um governo eficaz”. Se um Estado falha no cumprimento de suas obrigações para com seus cidadãos, “o direito à inviolabilidade deve ser visto como perdido, primeiro voluntariamente, quando o Estado pede ajuda a seus pares, e depois involuntariamente, quando a ajuda lhe é imposta em resposta à sua própria inatividade ou incapacidade e às necessidades não cumpridas de seu próprio povo”. Decorre então que “a responsabilidade e a *accountability*, tanto doméstica quanto externa do Estado soberano, devem ser afirmadas como princípios interconectados das ordens nacional e internacional.” A comunidade internacional exige que os Estados alinhem seu direito doméstico e sua conduta com padrões internacionais estabelecidos; se não fizerem, outras nações possuem responsabilidade de interferir nos assuntos internos do Estado infrator. Assim, a justificativa de Deng *et al.* para a intervenção humanitária transforma o que antigamente era um tabu das relações internacionais em um imperativo moral (Etzioni, 2006, p. 73; Deng, 1996, p. 17-18 *apud* Etzioni, 2006, tradução nossa).

Contudo, nem todos os Estados e nem todos os especialistas endossaram a visão de Deng *et al.* (1996) na mesma medida em que a ICISS e o sistema das Nações Unidas o fizeram. Uma das linhas centrais de argumentação a contrariar

a perspectiva de responsabilidade pela proteção dos direitos humanos como incorporada à soberania é a afirmação de que a provisão de direitos humanos permanece conceitualmente fora da noção de soberania e constitui, pelo contrário, um princípio compensatório em uso no alcance dos suportes legais e normativos da comunidade internacional.

O debate continua entre as duas interpretações da relação entre soberania, não intervenção e direitos humanos. Uma destas interpretações, extensamente descrita anteriormente, percebe tanto a igualdade horizontal dos Estados – incorporada, em parte, pela norma de não intervenção – quanto o contrato vertical – por meio do qual os Estados derivam seus direitos daqueles de seus cidadãos – como partes integrais de uma tensão inerente ao conceito de soberania. Outra visão equaciona a própria soberania, essencial e exclusivamente, com o componente externo e horizontal de não intervenção e inviolabilidade das fronteiras. Em respeito a seus efeitos intelectuais, esta segunda interpretação gera uma tendência de situar os direitos dos Estados – e aqueles direitos dos cidadãos individuais em potencial oposição – com a soberania aliada aos interesses estatais, enquanto a primeira enfoca a necessidade de equilíbrio das forças contrapostas em questão.

Independentemente de serem localizados dentro ou fora da noção de soberania, os princípios de direitos humanos são quase universalmente considerados como detentores de igual posição entre os fundamentos da Carta das Nações Unidas. Além disso, a dinâmica neste caso é vista como de “soberania”, assim definida, perdendo espaço para os “direitos humanos” ao longo do tempo.

## 8 A RESPONSABILIDADE DE PROTEGER

A noção de responsabilidade de proteger (ou R2P, como esta se tornou amplamente conhecida) busca equilibrar dois importantes conceitos – não intervenção e respeito pelos direitos humanos – na esteira dos excessos realizados nos anos 1990, que desencadearam centenas de milhares de mortes. Acompanhando, por um lado, a apatia e a impotência da comunidade internacional diante do genocídio em Ruanda e, por outro, a intervenção da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) no Kosovo em 1999 – a despeito da carência de um consenso sobre sua natureza humanitária –, o governo canadense reuniu um painel de especialistas internacionais com a tarefa de dar forma ao novo vínculo entre soberania, intervenção e direitos humanos. O convite a Gareth Evans, presidente da influente ONG International Crisis Group, e ao experiente diplomata argelino Mohamed Sahnoun, para liderar o grupo, foi feito em agosto de 2000; a nomeação de mais dez notáveis ocorreu no mês seguinte. A seleção dos membros da Comissão realizou-se visando à inclusão de personalidades eminentes do Norte e do Sul globais, assim como de representantes das

esferas militar, diplomática, política e acadêmica e de organizações internacionais. A ICISS lançou seu relatório, *The responsibility to protect*, em dezembro de 2001. Segundo Evans, o trabalho da ICISS foi expresso em termos de um dos dilemas fundamentais que emergem do conflito entre os princípios inerentes à soberania:

Qual deve ser a resposta da comunidade internacional quando confrontada com situações de violações catastróficas de direitos humanos dentro de Estados, quando o Estado em questão reivindica a sua imunidade à intervenção com base em princípios de soberania nacional de longa data? (Evans, 2006, tradução nossa).

Em outras palavras, de modo geral, a meta da Comissão era identificar os meios conceituais e concretos à disposição dos guardiões da segurança internacional em situações em que haveria um imperativo moral e legal de assistência às populações em grave perigo frente a seus próprios governos, escudados no recurso ao princípio da não intervenção e da inviolabilidade de fronteiras. Ela estava às voltas com a oferta de uma solução para os momentos em que o princípio soberano da não intervenção – nunca questionado como pilar da ordem no sistema internacional – torna-se, na síntese de Thakur, um “obstáculo à realização da liberdade” (Thakur, 2006, p. 255).

Os objetivos mais concretos da Comissão foram, pelo menos, dois: primeiramente, a mudança dos termos do debate de uma perspectiva das potências interventoras e de seus supostos “direitos de intervenção” para aquela das vítimas potenciais e do direito destas à proteção, com a concomitante responsabilidade dos Estados-partes pelos instrumentos de direitos humanos e de direito humanitário para prover esta proteção (ICISS, 2001, § 2.29; Weiss, 2006, p. 744; Weiss, 2004b, p. 139). O segundo objetivo foi a sistematização da resposta das Nações Unidas e de outras entidades da comunidade internacional por meio da provisão de diretrizes de ação universalmente aceitáveis, especificamente critérios não subjetivos e justificativas para a intervenção. Isto serviria para afastar a moralização e a emotividade do teor das discussões (Thakur, 2006, p. 256) e remover um determinado elemento de arbítrio das grandes potências em decisões interventivas.<sup>9</sup> A Comissão começou, então, examinando em detalhe as fundações legais da soberania e da norma de não intervenção, assim como o concorrente regime de direitos humanos, e designou para si própria objetivos claros em respeito ao estabelecimento de fronteiras entre os dois princípios:

- estabelecer regras, procedimentos e critérios mais claros para determinar se, quando e como se deve intervir;

9. Guicherd (1999, p. 20) aponta que critérios fixos são igualmente propensos a excluir intervenções planejadas, já que podem servir como base para um grande número destas.

- estabelecer a legitimidade da intervenção militar quando necessária e depois de todas as outras possibilidades terem fracassado;
- assegurar que a intervenção militar, quando acontece, se exerce unicamente para os fins propostos, é eficaz, e é empreendida unicamente com a devida preocupação em se minimizar o custo humano e os danos institucionais resultantes; e
- ajudar a eliminar, onde possível, as causas dos conflitos, enquanto se aumentam as perspectivas de uma paz duradoura e sustentável (ICISS, 2001, p. 11, § 2.3, tradução nossa).

O relatório sustenta que, caso um Estado não deseje ou não possa cumprir sua obrigação legal de garantir o bem-estar de seus cidadãos, há uma responsabilidade residual – e não primária ou irrestrita – inerente à comunidade internacional, derivada da prática legal previamente existente, de cumprir este dever em nome do Estado fracassado. A responsabilidade é limitada, e torna-se aplicável somente sob condições muito estritas, delimitadas de forma unívoca pela ICISS.

A Comissão se serve de quatro elementos de precedentes legais: as obrigações inerentes ao próprio conceito de soberania; a responsabilidade do CSNU pela paz e a segurança internacional, sob o Artigo 24 da Carta; as obrigações específicas estabelecidas pelos instrumentos legais de direitos humanos e proteção de civis; e a prática em evolução dos Estados, das organizações regionais e do próprio CSNU (Bellamy, 2008; ICISS, 2001, p. 17, § 2.29).<sup>10</sup>

O relatório da ICISS divide a responsabilidade pelo cumprimento da visão contratual da soberania dos Estados em três aspectos, quais sejam, as responsabilidades: *i*) de prevenir; *ii*) de reagir; e *iii*) de reconstruir. Embora a segunda – que concentra o debate sobre os aspectos militares da intervenção – tenha recebido, de longe, a maior parte da atenção concedida ao conceito, a Comissão enfatizou nitidamente a prevenção.

A contribuição crucial do relatório R2P nesse mérito são os critérios estabelecidos para a intervenção, os quais constituem o ponto essencial de toda

10. Ver ICISS (2001, p. 11). Deve-se notar que esta escolha de fontes se deriva da prática existente, sem adicionar novos documentos nem desviar das interpretações estabelecidas do Direito Internacional, limitando-se a fontes jurídicas relativamente pouco questionadas. Uma das questões mais importantes com respeito ao *status* da R2P no sistema da ONU é se este pode ser considerado como parte da prática legal costumeira dos Estados. Bruno Simma, autor do mais autoritativo comentário legal da Carta da ONU, argumenta que as normas de direitos humanos não são rígidas, mas que constituem diretrizes mais abstratas para a ação, e que o limiar do *jus cogens* é bastante alto; porém, afirma também a exceção de que o Capítulo VII, em si, constitui os limites estabelecidos pelo Artigo 2º (§ 7º) – Simma (1999, p. 710-711; 2002, p. 3). Weiss, pouco surpreendentemente, argumentou que o R2P “certamente pode ser qualificado” como direito costumeiro, enquanto Focarelli (2008) destaca a diferença entre apoio político, mesmo muito forte, e existência de uma norma legal. Michael Byers (2005, p. 68) já apontou que, mais que os limites legais, é a prática das grandes potências que dá contorno às regras sobre o uso da força. Ver também Breau (2007), e o trabalho de Theresa Reinold sobre os pré-requisitos para a obrigatoriedade das normas emergentes.

a abordagem do R2P para o tema em questão. Estes critérios são: autoridade correta, causa justa, reta intenção, último recurso, meios proporcionais e razoáveis perspectivas de sucesso (ICISS, 2001, p. 32, § 4.16).

A questão da autoridade correta, com referência ao uso da força nas relações internacionais, é suficientemente complexa e contenciosa para merecer um capítulo inteiro (o sexto capítulo) no relatório da ICISS. A ICISS segue a Carta das Nações Unidas em delegar este direito exclusivamente ao CSNU, exortando-o a um nível mais alto de consequência e consistência nas suas ações (Evans, 2006, p. 706). Caso o Conselho esteja paralisado pelo veto de um de seus membros permanentes, a ICISS abre a possibilidade de uma organização regional entrar em ação – decisão que causou grande controvérsia no mundo não ocidental (ICISS, 2001, p. 11-13).

O outro importante critério é a causa justa – a respeito da qual a Comissão também recorre a grande detalhamento, em conformidade com sua missão indicada:

a intervenção militar para fins de proteção humana se justifica em duas categorias amplas de circunstâncias, a saber, para parar ou impedir:

- uma perda de vidas em grande escala, real ou percebida, com ou sem intenção de cometer um genocídio, e que seja o produto da ação intencional de um Estado, da sua negligência ou incapacidade de agir ou em uma situação de Estado falido; ou
- uma “limpeza étnica” em grande escala, real ou percebida, se exercida por assassinato, expulsão forçada, atos de terror ou estupro.

(...) essas condições tipicamente incluiriam as seguintes situações chocantes para a consciência:

- as ações definidas pelo arcabouço da Convenção sobre o Genocídio de 1948 que envolvem a ameaça ou perdas reais de vidas em grande escala;
- a ameaça ou ocorrência de perda de vidas em grande escala, seja ela produto ou não da intenção de se cometer um genocídio, com ou sem o envolvimento de um Estado;
- as várias manifestações da “limpeza étnica”, inclusive o assassinato sistemático de membros de um grupo específico para diminuir ou eliminar a sua presença em uma certa área;
- a remoção física sistemática de membros de um grupo específico de uma certa área;
- atos de terror destinados a forçar uma população a fugir;
- o estupro sistemático, para fins políticos, de mulheres de um grupo específico (seja como outra forma de terrorismo, seja como meio de mudar a composição étnica deste grupo);

- os crimes contra a humanidade e as violações das leis da guerra definidas nas convenções de Genebra, seus protocolos adicionais e outras fontes, que envolvem o assassinato em grande escala ou a limpeza étnica;
- situações de colapso de Estados e a resultante exposição da população à inanição em massa e/ou à guerra civil; e
- catástrofes naturais ou ambientais avassaladoras, onde o Estado em questão encontra-se sem capacidade ou vontade de reagir ou pedir ajuda, e onde uma perda significativa de vidas está ocorrendo ou ameaçando ocorrer (ICISS, 2001, p. 48-49, § 4.19 e § 4.20, tradução nossa).

O critério da causa justa e o requerimento da autoridade correta são complementados por quatro “princípios de precaução”, que fornecem o fundamento para a rejeição de possíveis intervenções à moda antiga, realizadas pelas grandes potências, conforme descrito a seguir.

- 1) Reta intenção: a finalidade primária da intervenção, quaisquer que sejam os outros motivos que os Estados interventores possam possuir, deve ser parar ou prevenir o sofrimento humano. A reta intenção é mais bem assegurada com operações multilaterais, claramente apoiadas pela opinião regional e pelas vítimas em questão.
- 2) Último recurso: a intervenção militar se justifica unicamente quando todas as opções não militares para a prevenção ou a resolução pacífica de crises foram esgotadas, com a expectativa razoável de que medidas menores não iriam ter sucesso.
- 3) Meios proporcionais: a escala, duração e intensidade da intervenção militar planejada devem ser as mínimas necessárias para alcançar o objetivo de proteção humana.
- 4) Perspectivas razoáveis: deve haver uma possibilidade razoável de sucesso em interromper ou prevenir o sofrimento que justificou a intervenção, sem que as consequências da ação sejam piores que as consequências da inação (ICISS, 2001, p. 12, tradução nossa).<sup>11</sup>

Conforme observado, esses critérios são centrais na tentativa de a Comissão satisfazer seu objetivo de remover o máximo possível o elemento discricionário das decisões sobre intervenções. O conceito, em sua formulação oficial proposta pela ICISS, provou-se, de fato, ser bem definido o suficiente para servir como base para o início das discussões e, após algum tempo, para o endosso de diversos órgãos do sistema das Nações Unidas.

---

11. Deve-se notar que esses critérios são derivados da tradição cristã da guerra justa. Ver também a derivação destes princípios na Doutrina Católica em Beach (2005).



## 9 ENDOSSAMENTO E OPERACIONALIZAÇÃO PELA ONU

O percurso da iniciativa R2P na ONU começou, logicamente, com a sua definição pela ICISS em 2001. Desde então, os principais documentos a respaldar o conceito foram, nesta ordem: o relatório do Painel de Alto Nível (High-Level Panel), de 2004; o relatório *In larger freedom*, de 2005, do Secretário-Geral Kofi Annan; e o *World summit outcome document*, de 2005 (ONU, 2004; 2005a; 2005b). A primeira resolução a fazer menção explícita à responsabilidade de proteger foi, convenientemente, a S/RES/1674, de 28 de abril de 2006, sobre a proteção de civis em conflitos armados.

O envolvimento não oficial da ONU com os princípios básicos por trás da R2P começou, porém, anteriormente à publicação do relatório R2P, com um artigo de Annan para a revista *The Economist*, datado de setembro de 1999 e intitulado *Two concepts of sovereignty*. Preocupado principalmente com o conflito no Kosovo, o argumento de Annan, à época, é ainda firmemente arraigado à supracitada convicção de que os direitos humanos estão localizados fora dos fundamentos da soberania. No mesmo texto, Annan estabeleceu, porém, bases para a reconciliação dos dois:

acredito que é essencial que a comunidade internacional chegue a um consenso – não só sobre o princípio de que as violações maciças e sistemáticas dos direitos humanos devem ser reprimidas, onde quer que aconteçam, mas também sobre os métodos para se decidir qual ação é necessária, quando, e por quem.

Àqueles para quem a maior ameaça ao futuro da ordem internacional é o uso da força na ausência de um mandato do Conselho de Segurança poderíamos dizer: deixem de lado por um instante o Kosovo e pensem em Ruanda. Imaginem, por um momento, que naquelas horas e naqueles dias escuros que antecederam o genocídio, houvesse uma coalizão de Estados prontos e dispostos a agir em defesa da população tutsi, mas que o Conselho se recusasse ou demorasse em dar o “sinal verde”. Tal coalizão deveria ter ficado de braços cruzados enquanto o horror se desdobrava?

Àqueles para quem a ação no Kosovo anunciou uma nova era onde Estados e grupos de Estados podem tomar medidas militares fora dos mecanismos estabelecidos para a imposição do direito internacional poderíamos igualmente perguntar: não há o perigo de tais intervenções minarem o imperfeito, mas resiliente, sistema de segurança criado depois da Segunda Guerra Mundial, e criarem precedentes perigosos para futuras intervenções, sem um critério claro para decidir quem poderia invocar esses precedentes e em que circunstâncias?

(...) Se o novo compromisso com a ação humanitária deve manter o apoio dos povos do mundo, ele deve ser – e ser visto – como universal, independentemente de região ou nação. A humanidade, afinal de contas, é indivisível (Annan, 1999, tradução nossa).

O primeiro documento oficial pós-ICISS da ONU a endossar o R2P foi o relatório do *Painel de Alto Nível* sobre ameaças, desafios e mudanças, composto por dezesseis membros convocados pelo Secretário-Geral, respeitando um equilíbrio global entre Norte e Sul e incluindo um eminente representante brasileiro: o Embaixador João Clemente Baena Soares. Annan complementou o aval do Painel de Alto Nível com o seu próprio no relatório *In larger freedom*, fazendo menção nominal ao conceito:

embora eu esteja bem ciente das sensibilidades envolvidas neste assunto, concordo fortemente com essa abordagem. Acredito que devemos abraçar a responsabilidade de proteger e, quando necessário, devemos agir com base nela. Essa responsabilidade reside, em primeiro lugar, em cada Estado individualmente, cuja razão de ser e dever é proteger a sua população. Mas se as autoridades nacionais são incapazes de proteger seus cidadãos, ou não estão dispostas a fazê-lo, então a responsabilidade desloca-se para a comunidade internacional, para que esta use métodos diplomáticos, humanitários e outros para ajudar a proteger os direitos humanos e o bem-estar de populações civis. Quando tais métodos parecem insuficientes, o Conselho de Segurança poderá, motivado pela necessidade, tomar medidas baseadas na Carta das Nações Unidas, inclusive medidas de imposição (*enforcement*), se preciso for (ONU, 2005a, § 135, tradução nossa).

Apesar disso, a mais importante das declarações da ONU é, possivelmente, o *World summit outcome document*, de 2005. Sua relevância primordial tem duplo fundamento: o primeiro tem base em sua autoria, uma vez que sinaliza adesão ao R2P dos chefes de Estado mundiais; o segundo reside na transformação de um ainda nebuloso e certamente contencioso conceito em um arcabouço operacionalizável de ação para a comunidade internacional. Este segundo passo é realizado por meio da limitação da aplicabilidade do conceito e do aprofundamento dos instrumentos disponíveis para se lidar com aquilo que é abrangido pela definição mais restrita. Esta abordagem “estreita, mas profunda” (“*narrow, but deep*”), a qual se tornou a marca do engajamento da ONU no conceito, traça as áreas de aplicabilidade do R2P:

cada Estado tem a responsabilidade de proteger suas populações do genocídio, dos crimes de guerra, da limpeza étnica e dos crimes contra a humanidade. Essa responsabilidade engloba a prevenção de tais crimes, inclusive a sua incitação, por meios apropriados e necessários. Aceitamos essa responsabilidade e agiremos de acordo com ela. (...)

A comunidade internacional, através das Nações Unidas, também possui a responsabilidade de usar os meios apropriados de natureza diplomática, humanitária ou outros, de acordo com os capítulos VI e VII da Carta, para ajudar a proteger as populações do genocídio, dos crimes de guerra, da limpeza étnica e dos crimes contra a humanidade. Nesse contexto, estamos prontos para tomar medidas coletivas, de modo rápido e decisivo, através do Conselho de Segurança, em conformidade com a Carta, inclusive com o seu Capítulo VII, com base no caso

específico e em cooperação com as organizações regionais relevantes quando for apropriado, desde que os meios pacíficos sejam insuficientes e as autoridades nacionais estejam falhando manifestamente na proteção de suas populações contra o genocídio, os crimes de guerra, a limpeza étnica e os crimes contra a humanidade. (...) Também temos a intenção de nos comprometer, conforme necessário e apropriado, a ajudar os Estados em construir a capacidade de proteger suas populações contra o genocídio, os crimes de guerra, a limpeza étnica e os crimes contra a humanidade e de ajudar aqueles que estão sob tensão, antes que estourem as crises e conflitos (ONU, 2005b, § 138-139, tradução nossa).

Durante as negociações pelo Documento da Cúpula Mundial, ficou claro que vários Estados, potências respeitáveis do Sul global como a Índia e o Brasil (Kenkel, 2012), assim como os tradicionais opositores de qualquer avanço nos direitos humanos como Cuba, Síria, Sudão e Irã, tinham sérias objeções ao conceito. Em resposta, a ONU e os codificadores da R2P se esforçaram para responder às legítimas reservas da primeira categoria de Estados. Em palestra ocorrida em julho de 2008, Ban Ki-moon respondeu a Estados do Sul críticos do conceito:

precisamos de um entendimento comum do que é a R2P, e, com igual importância, do que ela não é. A R2P não é um novo código para a intervenção humanitária. Ao contrário, se baseia em um conceito mais positivo e afirmativo de soberania como responsabilidade. (...) Gostaria de esclarecer duas concepções errôneas e depois dizer uma palavra sobre como estamos procedendo no esforço de transformar a promessa em prática, e as palavras em atos. Alguns argumentam que a R2P é uma invenção do Ocidente ou do Norte que está sendo imposta ao Sul global. Nada poderia estar mais longe da verdade. Foram os primeiros dois secretários-gerais africanos das Nações Unidas – Boutros Boutros-Ghali e Kofi Annan – os primeiros a explorarem a evolução das noções de soberania e intervenção humanitária. E a União Africana foi explícita: no ano 2000, cinco anos antes da Declaração da Cúpula Mundial (*World summit*), a União Africana proclamou “o direito da União de intervir em um Estado-membro em conformidade com uma decisão da Assembleia com respeito a circunstâncias extremas: a saber, crimes de guerra, genocídio e crimes contra a humanidade”. Igualmente incorreta é a presunção de que a responsabilidade de proteger é contraditória à soberania. Corretamente entendida, a R2P é uma aliada da soberania, e não uma adversária. Os Estados fortes protegem seus povos, enquanto os fracos são incapazes ou não possuem vontade de fazê-lo. A proteção constituía uma das metas fundamentais da formação dos Estados e do sistema westfaliano. Por meio da ajuda aos Estados a cumprirem uma das suas responsabilidades fundamentais, a R2P busca fortalecer a soberania, e não enfraquecê-la (ONU, 2008, tradução nossa).

Focando-se no conteúdo do conceito e buscando evitar discussões carregadas de emoção, a resposta mais adequada às preocupações dos Estados reticentes do Sul, pelos representantes da ONU e dos governos que apoiam a R2P, era lembrar que,

em vez de ser um ataque à soberania, o conceito existia para fortalecer a capacidade de os Estados cumprirem a componente vertical de sua soberania. Desse modo, sublinhava-se que a R2P consiste em uma responsabilidade *residual e vestigial* da comunidade internacional, que entraria em efeito unicamente depois de completamente esgotadas todas as outras possíveis tentativas de fortalecer a soberania vertical do Estado em questão. Assim, é de suma importância lembrar que a R2P nunca se afasta da primazia da soberania dos Estados.

A essência do conceito proposto pela Comissão não é uma rejeição, e sim, muito mais, a sua afirmação focada, de certo modo, nos Estados de menor capacidade. Troca-se a ideia da soberania como controle – a soberania como impunidade e exoneração de responsabilidade – pela soberania enxergada como a responsabilidade de um Estado prover o bem-estar de seus cidadãos, respaldado residual e unicamente em casos extremos pela responsabilidade da comunidade internacional de ajudá-lo a atingir este objetivo. Expressa sucintamente, a ideia não era substituir um conceito por outro, mas desenvolver uma norma de política unificadora que refletiria o que tinha mudado – e, importante, o que não tinha mudado – no papel da soberania com o surgimento do regime de direitos humanos (Naumann, 2004-2005, p. 23):

em segundo lugar, a responsabilidade de proteger reconhece que a responsabilidade primária neste sentido reside no Estado em questão, e que é apenas se este Estado for incapaz ou sem vontade de cumprir esta responsabilidade, ou é ele mesmo o perpetrador, que incumbe à comunidade internacional agir em seu lugar. Em muitos casos, o Estado buscará cumprir a sua responsabilidade em parceria plena e ativa com representantes da comunidade internacional (ICISS, 2001, § 2.29, tradução nossa).

A noção de que o papel da R2P consistia em fortalecer a soberania efetiva de um Estado – ajudando-o a cumprir as responsabilidades inerentes à autonomia garantida pela norma de não intervenção – era fundamental para o engajamento da ONU. Isto se reflete no documento mais importante da organização sobre o conceito, o *Secretary general's implementation report* de 2009. Este documento limitou a aplicação do conceito aos “quatro crimes” mencionados no *Outcome document* e estabeleceu três pilares para a implementação da norma pela organização: a responsabilidade primária do Estado; a necessidade da assistência internacional e da construção de capacidades; e o comprometimento da comunidade internacional com “respostas rápidas e decisivas” em caso de violações por Estados de seus deveres soberanos (ONU, 2009). O primeiro pilar, em particular, foi uma resposta às preocupações dos Estados do Sul como Brasil e Índia, baseadas em noções absolutas de soberania. Nas palavras do diretor de pesquisa da ICISS,

a evolução em direção ao reforço da capacidade do Estado é crucial. Isso não é nostalgia em relação ao estado de segurança repressivo do passado, mas o reconhecimento, até entre os mais comprometidos apoiadores dos direitos humanos e da intervenção robusta, que a autoridade do Estado é elementar para a paz e a reconciliação duradouras. (...) O remédio então não é confiar na tutela internacional ou nas ONGs internacionais, mas sim fortalecer, reconstituir ou construir Estados viáveis sobre aqueles que estão falidos, em colapso ou fracos (Weiss, 2004b, p. 138, tradução nossa).

Na esteira do *Implementation Report*, os Estados estão ativamente definindo suas posições com respeito à intervenção em uma série de debates e diálogos na Assembleia-Geral, inclusive sobre: a própria R2P (julho de 2009); a advertência antecipada (*early warning*) de crises de direitos humanos (agosto de 2010); e a proteção de civis em conflitos armados (novembro de 2010). Em termos institucionais, Deng foi nomeado assessor especial do Secretário-Geral para a prevenção do genocídio em 2007, e Edward Luck, desde 2008, ocupa o mesmo cargo para o assunto da R2P.<sup>12</sup>

## 10 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A R2P tem feito avanços consideráveis como princípio norteador para as intervenções da comunidade internacional. Porém, ainda enfrenta forte oposição, principalmente de Estados do Sul global, e constitui mais um tema nas relações internacionais contemporâneas nas quais embates conceituais tomam a forma de uma competição entre uma norma universalizante – nascida no Ocidente – e tradições e normas particulares de várias regiões. Porém, de toda forma, a centralidade inelutável da R2P no debate internacional marca as mudanças extensas sofridas por um aspecto importante da soberania.

O futuro revelará se a norma da R2P, junto com as outras mudanças no conceito de soberania de sua componente vertical (direitos humanos), chegará a ocupar o território do *jus cogens*. A discordância recente sobre a intervenção na Líbia liderada pela OTAN, na qual países como Rússia, China, Alemanha e Brasil se abstiveram de apoiar uma resolução explicitamente baseada na R2P e na proteção de civis – princípio, porém, endossado fortemente em outras resoluções do Conselho –, ilustra o estado atual do debate, que se concentra sempre mais na implementação concreta do conceito e não mais em sua aceitação normativa. Enquanto a comunidade internacional pode contar com avanços significativos na recuperação de elementos da soberania que colocam o foco na responsabilidade dos Estados para com seus cidadãos, muitas questões ficam abertas com respeito aos contornos futuros da intervenção na prática.

---

12. Para o seguinte andamento do conceito e sua operacionalização na ONU, com ênfase na postura brasileira com respeito à R2P, ver Kenkel (2008) e (2012). Cabe destacar especificamente a nota conceitual lançada pela Missão Permanente brasileira em novembro de 2011 intitulada *Responsabilidade ao proteger*, que se foca na percebida necessidade de limitar estritamente a vertente militar da implementação da R2P.

Fica claro, porém, que a conexão entre poder e responsabilidade – entre os componentes horizontal e vertical da soberania – afirmou-se definitivamente, e que os Estados que procuram exercer um papel significativo na proteção dos direitos humanos agora têm a sua disposição um expressivo e bem-consolidado arcabouço de conceitos analíticos e instrumentos legais. No contexto atual, a defesa deste arcabouço constituirá elemento incontornável de qualquer papel expressivo na política internacional.

## REFERÊNCIAS

- ABIEW, F. K. **The evolution of the doctrine and practice of humanitarian intervention**. Boston: Kluwer Law International, 1999.
- ADELMAN, H. Humanitarian intervention: the case of the Kurds. **International Journal of Refugee Law**, v. 4, n. 1, 1992.
- ANNAN, K. Two concepts of sovereignty. **The Economist**, 18 set. 1999. Disponível em: <<http://www.un.org/News/ossg/sg/stories/kaecon.html>>.
- BEACH, H. Just war and the responsibility to protect: developments in UN peacekeeping and humanitarian intervention. **Disarmament Diplomacy**, n. 80, 2005. Disponível em: <<http://www.acronym.org.uk/dd/dd80/80hb.htm>>.
- BELLAMY, A. J. Conflict prevention and the responsibility to protect. **Global Governance**, v. 14, n. 2, p. 135-156, 2008.
- BETTATI, M. **Le droit d'ingérence**: mutation de l'ordre international. Paris: O. Jacob, 1996.
- BONIFACE, P. The changing attitude towards military intervention. **The International Spectator**, v. 32, n. 2, p. 53-63, 1997.
- BOYLE, J. Traditional just war theory and humanitarian intervention. *In*: NARDIN, T.; WILLIAMS, M. S. (Orgs.). **Humanitarian intervention**. New York: New York University Press, 2006. p. 31-58.
- BREAU, S. C. The impact of the responsibility to protect on peacekeeping. **Journal of Conflict & Security Law**, v. 11, n. 3, p. 429-464, 2007.
- BYERS, M. Not yet havoc: geopolitical change and the international rules on military force. **Review of International Studies**, v. 31, p. 51-70, 2005.
- DENG, F. *et al.* **Sovereignty as responsibility**: conflict management in Africa. Washington: Brookings Institution, 1996.
- ETZIONI, A. Sovereignty as responsibility. **Orbis**, p. 71-85, Winter 2006.

EVANS, G. From humanitarian intervention to the responsibility to protect. **Wisconsin International Law Journal**, v. 24, n. 3, p. 703-722, 2006.

FINNEMORE, M. Constructing norms of humanitarian intervention. *In*: KATZENSTEIN, P. (Org.). **The culture of national security**. Ithaca: Cornell University Press, 1996, p. 153-185.

\_\_\_\_\_. **The Purpose of Intervention: changing beliefs about the use of force**. Ithaca: Cornell University Press, 2003.

FOCARELLI, C. The responsibility to protect doctrine and humanitarian intervention: too many ambiguities for a working doctrine. **Journal of Conflict & Security Law**, p. 1-23, 2008.

GUICHERD, C. International law and the war in Kosovo. **Survival**, v. 41, n. 2, p. 19-34, 1999.

HOFFMANN, S. Sovereignty and the ethics of intervention. *In*: HOFFMANN, S. **The ethics and politics of humanitarian intervention**. Notre Dame: Notre Dame University Press, 1996. p. 38-60.

ICISS – INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY. **The responsibility to protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty**. Ottawa: International Development Research Centre, 2001. Disponível em: <<http://responsabilitytopreject.org/icissreport.pdf>>.

JACKSON, R.; ROSBERG, C. Why Africa's weak states persist: the empirical and juridical in Statehood. **World Politics**, v. 35, n. 1, p. 1-24, 1982.

KENKEL, K. M. “Global player” ou espectador nas margens? A “responsabilidade de proteger”: definição e implicações para o Brasil. **Revista da Escola de Guerra Naval**, n. 12, p. 6-57, 2008.

\_\_\_\_\_. Brazil and R2P: does taking responsibility mean using force? **Global Responsibility to Protect**, v. 4, n. 1, p. 5-32, 2012.

LILLICH, R. B. **Humanitarian intervention and the United Nations**. Charlottesville: University of Virginia Press, 1973.

NAUMANN, K. The responsibility to protect: humanitarian intervention and the use of military force. **Canadian Military Journal**, v. 5, n. 4, 2004-2005. Disponível em: <<http://www.journal.forces.gc.ca/vo5/no4/humanitarian-eng.asp>>.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Carta das Nações Unidas**. São Francisco, 1945. Disponível em: <<http://www.oas.org/dil/port/1945%20Carta%20das%20Na%C3%A7%C3%B5es%20Unidas.pdf>>.

\_\_\_\_\_. **Report of the Secretary-General on the work of the Organization.** A/46/1. 13 Sept. 1991.

\_\_\_\_\_. **Somalia.** S/RES/794. 1992.

\_\_\_\_\_. **A more secure world: our shared responsibility.** Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change. New York: United Nations, 2004.

\_\_\_\_\_. **In larger freedom: towards development, security and human rights for all.** Report of the Secretary-General. A/59/2005. 2005a.

\_\_\_\_\_. **World Summit Outcome.** A/RES/60/1. 2005b.

\_\_\_\_\_. **Secretary-General defends, clarifies “responsibility to protect”.** *In:* EVENT ON “RESPONSIBLE SOVEREIGNTY: INTERNATIONAL COOPERATION FOR A CHANGED WORLD”, 2008, Berlin. SG/SM/11701. Disponível em: <<http://www.un.org/News/Press/docs/2008/sgsm11701.doc.htm>>.

\_\_\_\_\_. **Implementing the responsibility to protect.** Report of the secretary general. A/63/677. 2009.

POPOVSKI, V. Sovereignty as duty to protect human rights. **UN Chronicle Online Edition**, n. 4, 2004. Disponível em: <<http://www.un.org/Pubs/chronicle/2004/issue4/0404p16.html>>.

RAMSBOTHAM, O.; WOODHOUSE, T. **Humanitarian intervention in contemporary conflict.** Cambridge: Polity Press, 1996.

ROBERTS, A. The United Nations and humanitarian intervention. *In:* WELSH, J. (Org.). **Humanitarian intervention and international relations.** Oxford: Oxford University Press, 2004. p. 71-97.

RODRIGUES, S. M. **Segurança internacional e direitos humanos.** Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

SIMMA, B. NATO, the UN and the use of force: legal aspects. **European Journal of International Law**, v. 10, n. 1, p. 1-22, 1999.

SIMMA, B. *et al.* **The Charter of the United Nations: a commentary.** Oxford: Oxford University Press, 2002.

SYLVAN, D. A.; PEVEHOUSE, J. C. Deciding whether to Intervene. *In:* KEREN, M.; SYLVAN, D. A. (Orgs). **International intervention: sovereignty versus responsibility.** Portland: Frank Cass, 2002. p. 56-74.

TESÓN, F. **Humanitarian intervention: an Inquiry into law and morality.** Ardsmore-on-Hudson: Transnational Publishers, 1998.



THAKUR, R. **The United Nations, peace and security**: from collective security to the responsibility to protect. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

WHEELER, N. J. **Saving strangers**: humanitarian intervention in international society. Oxford: Oxford University Press, 2000.

\_\_\_\_\_. The humanitarian responsibilities of sovereignty: explaining the development of a new norm of military intervention for humanitarian purposes in international society. *In*: WELSH, J. (Org.). **Humanitarian intervention and international relations**. Oxford: Oxford University Press, 2004a. p. 29-51.

WEISS, T. G. The sunset of humanitarian intervention? The responsibility to protect in a unipolar era. **Security Dialogue**, v. 35, n. 2, p. 135-153, 2004b.

\_\_\_\_\_. R2P after 9/11 and the World Summit. **Wisconsin International Law Journal**, v. 24, n. 3, p. 741-760, 2006.

\_\_\_\_\_. **Humanitarian intervention**: ideas in action. Malden: Polity Press, 2007.



## USO DA FORÇA NAS OPERAÇÕES DE PAZ: SOLUÇÃO OU PROBLEMA?

Carlos Chagas Vianna Braga\*

### 1 INTRODUÇÃO

As operações de manutenção da paz, em sua concepção inicial – nascida logo após a criação da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945 –, não previam o emprego da força. Na realidade, a Carta das Nações Unidas sequer previa o instrumento hoje conhecido como operações de paz. Mesmo assim, com o decorrer dos anos, o formato destas operações foi evoluindo, acompanhando as mudanças e as demandas do cenário político-estratégico internacional e, dessa forma, adquirindo novas características, algumas das quais com diferenças marcantes em relação ao modelo inicial.

Possivelmente, uma das evoluções e mudanças mais significativas ocorridas durante essas seis décadas de existência das operações de paz diz respeito exatamente ao uso da força. Por diferentes razões, pouco a pouco, passou-se a aceitar e, até mesmo, incentivar o uso cada vez maior da força nessas operações. Desse modo, em algumas operações contemporâneas de manutenção da paz, classificadas pela ONU como operações de paz robustas (ONU, 2008, p. 19), a força tem sido empregada de forma mais rotineira (Bellamy e Williams, 2010, p. 143-151), com a utilização de armamento ofensivo, como carros de combate (tanques) e helicópteros de ataque. A prosseguir esta tendência, os limites entre as operações de paz e as de guerra ficarão tão próximos que poderão, eventualmente, confundir-se.

Não há como negar que, por um lado, o uso da força tem desempenhado papel importante no processo de restabelecimento da paz em várias missões organizadas ou autorizadas pela ONU, contribuindo para mitigar resistências e minimizar os estragos causados pelos grupos que buscam obstruir o processo de pacificação (ONU, 2008, p. 43). O uso da força na proteção de civis é outro aspecto que tem ganhado grande destaque e relevância nos debates atuais. Contudo, por outro lado, o uso da força pode gerar consequências imprevistas e, muitas vezes, indesejáveis, o que, eventualmente, em vez de apresentar os esperados resultados positivos, conduzirá a um agravamento da situação de conflito, podendo inclusive contribuir para aumentar o sofrimento daqueles civis que se desejava proteger.

---

\* Oficial de Marinha – Capitão de Mar e Guerra do Corpo de Fuzileiros Navais. Doutorando em Relações Internacionais pela PUC-Rio, mestre em Military Studies pela Marine Corps University, Estados Unidos. Serviu no Haiti como Assistente de *force commander* da MINUSTAH em 2004/2005.

Assim, o propósito principal deste capítulo é examinar a questão central da evolução do uso da força nas operações de paz, identificando até que ponto o aumento da utilização deste artifício, tanto em termos de intensidade quanto de frequência, pode contribuir para a solução do problema relativo à manutenção da paz ou constituir-se em um fator a mais para o agravamento de determinado conflito ou desdobramento de crises ainda mais sérias, especialmente no campo humanitário.

Este capítulo apresentará na seção 2 uma breve introdução teórica sobre o estudo das operações de paz e do uso da força nestas operações. Na seção 3, será abordada a evolução do uso da força. Na seção 4, serão discutidas suas principais implicações. Na seção 5, serão aprofundados alguns aspectos referentes ao uso da força na proteção de civis. E, concluindo o capítulo, na seção 6, serão apresentadas algumas considerações finais.

## 2 OPERAÇÕES DE PAZ E USO DA FORÇA: UMA BREVE INTRODUÇÃO TEÓRICA

A discussão deste capítulo tem como objeto, sobretudo, as operações de paz, o uso da força nestas operações e sua contribuição para a segurança internacional. Desse modo, torna-se importante assegurar inicialmente o correto entendimento dos conceitos envolvidos, bem como o enquadramento nas relações internacionais.

O esforço para situar as operações de paz na teoria das relações internacionais é relativamente recente, com estudos mais consistentes surgindo a partir da década de 1990.<sup>1</sup> Por exemplo, o trabalho de Roland Paris que, em 2000, defendeu a importância de que as operações de paz fossem estudadas “como janelas dentro dos fenômenos mais amplos da política internacional” (Paris, 2002, p. 11). É exatamente assim, como uma destas “janelas”, que se deve examinar e buscar entender o fenômeno do uso da força nas operações de paz, analisando, particularmente, sua evolução, suas causas e suas consequências.

Operações de paz são operações destinadas a prevenir, gerenciar e/ou resolver conflitos violentos ou, ainda, reduzir o risco de recomeço do conflito (ONU, 2008). Neste texto, será empregado o termo *operação de paz* de forma genérica, referindo-se às missões comandadas ou autorizadas pela ONU que envolvam a atuação de pessoal militar. Assim sendo, o termo enquadrará, sem distinção, as operações de manutenção da paz – tradicionais, complexas, robustas, multidimensionais e integradas –, assim como as operações humanitárias e as de imposição da paz.<sup>2</sup>

1. Entre alguns dos trabalhos mais interessantes sobre o assunto, destacam-se os de James (1991), Bellamy e Williams (2007), Pugh (2003) e Richmond (2004).

2. Uma ampla discussão sobre os diferentes tipos de operações de paz é apresentada na parte 3 da obra de Bellamy e Williams (2010).

Constata-se que, de maneira geral, o modelo das operações de paz contemporâneas, atualmente em vigor na prática da ONU, reflete claramente a prevalência das teorias da paz liberal, as quais sustentam que Estados democráticos, com economias de mercado, estão menos sujeitos a conflitos entre si que aqueles governados por outros sistemas (Bellamy e Williams, 2010, p. 26). Consequentemente, observam-se, na estrutura e no funcionamento das operações de paz, bem como no comportamento dos atores envolvidos no processo, aspectos característicos das teorias neoliberais das relações internacionais. Mesmo uma abordagem crítica, na qual, segundo Cox (1981, p. 126-151), todas as teorias são formuladas para alguém e para algum propósito específico, permite identificar a prevalência do modelo neoliberal nas operações de paz contemporâneas (Pugh, 2004, p. 41). Paris (2002) afirma, ainda, que “sem exceções, todas as missões de construção da paz do período pós-Guerra Fria tentaram ‘transplantar’ os valores e as instituições democráticas liberais para os assuntos dos Estados periféricos anfitriões”. Em suma, independentemente do grau de otimismo ou pessimismo com os quais as operações de paz forem analisadas, não há como negar a presença marcante de alguns dos principais elementos do liberalismo: multilateralismo, instituições internacionais, democracia, estado de direito e livre-comércio.

As operações de paz robustas, por sua vez, são aquelas nas quais o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) autoriza o uso da força no nível tático, na defesa do mandato, incluindo seu uso na proteção de civis e contra grupos que buscam obstruir o processo de paz (ONU, 2008). O conceito de operações de paz robustas começou a ser delineado no chamado Relatório Brahimi (Brahimi, 2000), que visava identificar as principais causas dos fracassos ocorridos na década de 1990 e estabelecer orientações que possibilitassem atingir o sucesso nas operações futuras. A partir de então, o conceito, apesar de não ter sido imediatamente aceito por todos os países-membros, passou a ser utilizado em determinadas operações, sem que houvesse, contudo, uma definição mais precisa. Em 2008, finalmente, o documento *United Nations peacekeeping principles and guidelines (Capstone doctrine)* (publicação doutrinária básica para as operações de paz da ONU) oficializou a definição, assegurando sua aceitação pela maior parte dos países.

Quanto à expressão *uso da força*, o entendimento comum, dentro das operações de manutenção de paz, é que esta consiste na aplicação de meios violentos por um sistema militar controlado politicamente (Kjeksrud, 2009). É interessante constatar que, mesmo nas operações de paz, cujo funcionamento é, de maneira geral, explicado pelo pensamento da escola liberal, o uso da força pode ser mais bem explicado, paradoxalmente, à luz do realismo. O uso da força no ambiente internacional para fazer prevalecer determinada vontade, mesmo nas operações de paz, certamente contribui para reafirmar a condição anárquica deste ambiente, bem como a validade do conceito hobbesiano de estado de natureza.

Para ilustrar, pode-se ainda fazer uma analogia entre o comportamento de uma potência regional e o de determinada missão de paz robusta, disposta a utilizar a força e dotada dos meios necessários para tal. Esta analogia é plenamente aceitável, não apenas em função do próprio comportamento de uma operação de paz robusta, como também pelo fato de que seu mandato consiste, em última análise, na expressão da vontade política das potências que compõem, como membros permanentes, o CSNU. Por meio desta analogia, estendem-se a estas operações de paz características do comportamento das potências que, segundo Mearsheimer (2003), utilizam, alternadamente, poder e diplomacia (negociação) para atingir seus objetivos, acrescentando, também, que a negociação só é efetiva quando adequadamente apoiada pela força ou, pelo menos, pela ameaça credível do uso da força.

Finalmente, nas últimas décadas, cresceram em importância as intervenções humanitárias. Diferenciando-se fundamentalmente do conceito de assistência humanitária, não propriamente pelos propósitos, mas pelos meios, as intervenções humanitárias constituem ingerências armadas de um Estado, grupo de Estados ou organismo internacional em território de outro Estado, com o objetivo de reprimir violações de direitos humanos ou humanitários (Sandoz, 1992). Ou seja, o uso da força constitui, também, uma característica essencial das intervenções humanitárias.

Na próxima seção, será tratada a evolução da questão do uso da força desde o início das operações de paz.

### 3 A EVOLUÇÃO DO USO DA FORÇA

A criação da ONU, logo após o término da Segunda Guerra Mundial, representou marco de fundamental importância para a tentativa de manutenção da paz mundial e de solução dos conflitos, procurando corrigir as principais deficiências da falida Liga das Nações. Entre os propósitos enunciados na Carta das Nações Unidas, merecem destaque “manter a paz e a segurança internacionais” e “conseguir uma cooperação internacional para resolver problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário” (ONU, 1945). Além disso, entre os princípios estabelecidos, ressalta-se que seus membros não deverão recorrer ao “uso da força, quer seja contra a integridade territorial ou a independência política de um Estado” (*op.cit.*). Ou seja, o uso da força era condenado na nova Carta, à exceção das situações bastante especiais de autodefesa, descritas no Artigo 51, e daquelas apresentadas no seu capítulo VII, resultantes de ameaça à paz, quebra da paz ou atos de agressão.

Entretanto, o sistema de segurança internacional instituído pela Carta, que basicamente visava evitar uma nova guerra mundial, não conseguiu ser pleno e eficazmente aplicado. O confronto ideológico e nuclear que se consolidou entre o Leste e o Oeste, resultando na Guerra Fria, constituiu, possivelmente, o principal motivo.

Assim, na lógica do possível, as operações de paz acabaram surgindo como um instrumento criativo e razoavelmente eficaz para a solução de determinados conflitos pontuais.

Curiosamente, as operações de paz não aparecem em lugar algum da Carta, nem se enquadram de forma clara em nenhum de seus capítulos.<sup>3</sup> Dag Hammarskjöld, Secretário-Geral da ONU entre 1953 e 1961, descreveu as operações de paz como pertencendo ao “capítulo VI e meio” (Hillen, 1998, p. 10). Ou seja, estariam posicionadas entre os métodos tradicionais de solução pacífica de conflitos constantes do capítulo VI, como a mediação, e as ações impositivas constantes do capítulo VII, como os embargos e as intervenções militares.

Apesar dessa descrição de Hammarskjöld, constata-se que, inicialmente, os mandatos das operações de paz tradicionais estavam amparados exclusivamente no capítulo VI. A fim de permitir a aprovação por todos os membros permanentes do CSNU, as primeiras operações não previam a utilização da força.<sup>4</sup> Na realidade, os princípios básicos que deveriam orientar as operações de paz, conhecidos por alguns autores como a “santíssima trindade das operações de paz” (Bellamy e Williams, 2010, p. 96), foram estabelecidos à época como: imparcialidade, consentimento e *não uso da força*. As operações de paz tradicionais buscavam respeitar rigorosamente tais princípios. Assim, durante o período da Guerra Fria, as tarefas das operações de paz foram relativamente simples: supervisionar cessar-fogos, armistícios, zonas desmilitarizadas e separação de forças, normalmente em áreas claramente delimitadas e identificáveis e com baixa densidade populacional. A grande exceção, sob todos os aspectos, foi a Operação das Nações Unidas no Congo (ONUC) (1960-1964), que incluía a autorização para o uso da força, caso necessário (Hillen, 1998, p. 29). O mandato da ONUC foi aprovado em condições bastante atípicas para a época<sup>5</sup> e os resultados não foram satisfatórios: grandes perdas de vidas para a ONU, inclusive a do Secretário-Geral Dag Hammarskjöld, e uma abismal crise econômica instalada no Congo (Fetherston, 1994, p. 45).

O estabelecimento de objetivos mais ousados para as operações de paz implicou concessões e violações de alguns dos princípios enunciados no parágrafo anterior, especialmente no que se refere ao uso da força. Algumas experiências preliminares não foram nada favoráveis, como o caso da participação de fuzileiros navais dos Estados Unidos na Multinational Force in Lebanon (1982-1984), em que sofreram pesadas perdas. Tais resultados desfavoráveis trouxeram, segundo Connaughton

---

3. As operações de paz não estão perfeitamente enquadradas no capítulo VI – *Solução pacífica de controvérsias*; no capítulo VII – *Ação em caso de ameaça à paz, ruptura da paz e ato de agressão*; ou no capítulo VIII – *Acordos regionais*, da Carta das Nações Unidas.

4. Ficando, mais uma vez, patente a preocupação com o Artigo 2º da Carta das Nações Unidas.

5. A Resolução foi aprovada em um momento no qual a União Soviética boicotava o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), utilizando-se de uma resolução aprovada pela Assembleia-Geral conhecida como *Uniting for Peace*, que acabou tendo sua legalidade contestada por aquele país.

(2001, p. 56), três “novas” lições principais: imparcialidade, mínimo uso da força e conhecimento do inimigo. O mesmo autor argumentou que, naquela ocasião, não se deveria ter permitido que fossem ultrapassados os limites das operações de paz tradicionais. Ou seja, tais conclusões reiteraram a validade e a importância dos princípios básicos anteriormente identificados.

Na década de 1990, o fim da Guerra Fria possibilitou grande ampliação do campo de atuação das Nações Unidas na preservação da segurança internacional. Paralelamente, a quantidade de conflitos teria aumentado e a natureza também teria mudado, uma vez que significativa parcela destes passaria a ser constituída por conflitos intraestados. Em 1992, o Secretário-Geral da ONU, Boutros Boutros-Ghali, publicou o relatório intitulado *An agenda for peace*, no qual o novo cenário internacional era avaliado e as novas tarefas identificadas (ONU, 1992).

As operações de paz passaram, então, a ser empregadas em tarefas bem mais ambiciosas que aquelas do período anterior (Talentino, 2005, p. 19-55). Consequentemente, passou a haver demanda cada vez maior para o uso da força. Esta crescente demanda – na maior parte das vezes exercida de forma política pelos atores do sistema internacional, especialmente pelos membros permanentes do CSNU, sobre os dirigentes de determinadas operações de paz – trouxe conflitos existenciais no seio das próprias operações de paz, como bem ilustra o comentário do General Sir Michael Rose, comandante da Força de Proteção das Nações Unidas na Antiga Iugoslávia (em inglês, UNPROFOR), ao responder às demandas do governo dos Estados Unidos para que sua força estivesse mais envolvida em ações de imposição da paz e nos combates com os sérvios:

se alguém deseja lutar uma guerra em bases morais ou políticas, tudo bem, excelente, mas não conte com a Organização das Nações Unidas. Destruir um tanque é operação de paz. Destruir infraestrutura, comando e controle, logística, isto é guerra, e eu não vou lutar uma guerra utilizando tanques pintados [de branco].<sup>6</sup>

O exemplo anterior reflete apenas uma, entre as inúmeras situações em que tais demandas por uso mais intenso da força estiveram presentes. No caso da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH), conforme será demonstrado mais adiante, a liderança militar brasileira foi também alvo de intensas pressões para aumento dos níveis de uso da força.

Além disso, paradoxalmente, as tarefas mais complexas e ambiciosas a serem desempenhadas pelas forças de paz não foram, inicialmente, acompanhadas de meios, recursos e mandatos adequados. Assim, em determinadas situações, a força de paz se viu incapaz ou impotente, fracassando em evitar verdadeiras tragédias

---

6. Ver Barnett (1995).



humanitárias, como nos casos dos massacres de Ruanda,<sup>7</sup> da Somália ou, em menor escala, de Srebrenica (Wills, 2009). Estes três eventos, que serão analisados mais adiante, marcaram também o crescimento das preocupações com os direitos humanitários individuais, em contraponto à soberania dos países, assinalando, também, o fortalecimento de medidas voltadas à proteção de civis.<sup>8</sup>

Tendo como base o estudo desses fracassos, a ONU realizou um grande painel, cujo relatório final ficou consubstanciado no Relatório Brahimi. Tal relatório, elaborado por um competente grupo de especialistas de distintas formações, apresentou críticas severas à forma como as operações de paz vinham sendo conduzidas, propondo mudanças profundas e tendo sido plenamente endossado pela Assembleia-Geral e pelo CSNU. Uma das mais importantes conclusões foi que, para atuar em tarefas mais complexas, seria necessário que as forças de paz dispusessem dos instrumentos adequados, tanto em termos do mandato quanto em capacidade militar. Foi justamente neste contexto que surgiu uma nova geração de operações de paz – complexas, multidimensionais e integradas –, cujos mandatos também passaram a estar amparados no capítulo VII da Carta das Nações Unidas, de modo a permitir a utilização de todas as medidas necessárias, incluindo o uso da força (Bellamy e Williams, 2010, p. 90).

Com relação às discussões entre a utilização dos capítulos VI ou VII, da Carta das Nações Unidas, para amparar os diferentes mandatos das operações de paz, é interessante observar que o entendimento, até a década de 1990, era claramente que as operações de manutenção da paz deveriam estar amparadas exclusivamente no capítulo VI. Assim, as missões amparadas no capítulo VII não constituiriam operações de manutenção da paz, mas operações de imposição da paz (Fetherston, 1994, p. 11).

Na década de 2000, à medida que os desafios ao trabalho das forças de paz foram aumentando, as tropas também passaram a contar com a capacidade de usar a força em níveis cada vez maiores, sendo dotadas de armamentos cada vez mais poderosos. Conforme mencionado na seção 2, o Departamento de Operações de Paz da ONU editou, em 2008, a publicação *United Nations peacekeeping operations: principles and guidelines*, também conhecida como *Capstone doctrine*. Em uma breve leitura, pode-se constatar que a *Capstone doctrine* traz algumas interessantes novidades, sendo a mais inovadora a que simplesmente redefine o princípio do não uso da força.

---

7. O livro *Shaking hands with the devil: the failure of humanity in Rwanda*, escrito pelo General Roméo Dallaire (2005), comandante da Força de Paz da ONU, em Ruanda, relata em detalhes a passividade do mandato, a impotência das tropas da Força de Paz e a falta de ação da ONU e da comunidade internacional.

8. O livro *Critical theory and world politics: citizenship, sovereignty and humanity*, de Andrew Linklater, publicado em 2007, apresenta excelentes discussões sobre os vários dilemas entre os aspectos humanitários e a soberania.

No que se refere ao uso da força nas operações de paz, a definição corrente, até então, era que não deveria haver uso da força, exceto em autodefesa, sendo posteriormente admitida uma alteração do conceito de autodefesa para incluir também a defesa de civis sob ameaça. A *Capstone doctrine*, entretanto, amplia acentuadamente o conceito ao definir o princípio como “não uso da força exceto em autodefesa ou na defesa do mandato”, oficializando, portanto, uma situação que já vinha existindo de fato. Ou seja, a partir desta nova definição, conclui-se que a força poderá ser usada para assegurar a execução de qualquer tarefa que esteja prevista no mandato. Tal situação, obviamente, aproxima e torna ainda mais turvas as fronteiras entre as operações de manutenção da paz e as de imposição da paz, ou mesmo as operações de guerra. Ao mesmo tempo, permite atenuar a resistência de alguns países, como o Brasil, em participar de operações mais robustas, amparadas no capítulo VII da Carta das Nações Unidas, uma vez que todas estas operações poderão receber a classificação de manutenção da paz, evitando-se os desgastes políticos das operações de imposição da paz (Kjekrsrud, 2009, p. 9).

Nessa mesma linha, o *non-paper*<sup>9</sup> conhecido como *New horizon*, produzido e publicado pelo Departamento de Operações de Paz da ONU, em julho de 2009, com o propósito de identificar os principais desafios que deverão ser vencidos pelas operações de paz nos próximos anos e sugerir orientações gerais para os países contribuintes, confirma e enfatiza para o futuro a importância de uma “abordagem robusta para as operações de paz” (ONU, 2009a).

Assim, pode-se facilmente depreender que existe clara predisposição da ONU e, especialmente, de seu CSNU, com o aval de seus Estados-membros permanentes, para fazer uso cada vez maior e mais frequente da força nas operações, sempre que isto se tornar necessário, principalmente em prol da proteção de civis.<sup>10</sup> Tal predisposição para o aumento do uso da força nas operações de paz não se trata apenas de figura de retórica ou projeto para um futuro ainda distante. A MINUSTAH, conforme já mencionado, durante determinados períodos, sofreu pressões explícitas (Abdenur, 2008), de países como Estados Unidos, Canadá e França, para aumentar os níveis de utilização da força.<sup>11</sup> Como resultado, realizou, em seus momentos mais críticos, operações de grande envergadura e com intenso uso da força. Além disso, vários outros exemplos já estão presentes no mundo das operações de paz, com destaque para as operações, na República Democrática do Congo e no Sudão. Nestas operações, os níveis de uso da força têm sido muito superiores aos já utilizados no Haiti, mesmo no período no qual as resistências

9. *Aide-mémoire* ou documento elaborado com o propósito de orientar futuras discussões.

10. A Resolução do Conselho de Segurança nº 1.296/2000 ilustra claramente tal predisposição. Os principais aspectos relativos ao uso da força na proteção de civis serão discutidos e aprofundados em seção específica, mais adiante.

11. No exercício do cargo de assistente do *force commander* da MINUSTAH, o autor também teve a oportunidade de testemunhar e participar de reuniões nas quais tais pressões eram exercidas de forma explícita.

foram maiores (2005-2007). O emprego efetivo de helicópteros de ataque e carros de combate (tanques) pintados de branco e com a marcação UN disparando contra forças oponentes já se tornou uma imagem comum em diversos cenários (ONU, 2010). Recentemente, em abril de 2011, os ataques realizados por helicópteros e carros de combate franceses no âmbito da Operação Licorne, em apoio à Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire (Onuci), contra as forças do presidente derrotado nas eleições Laurent Gbagbo, foram fundamentais para acelerar o fim da crise e permitir a efetiva posse do presidente eleito.<sup>12</sup>

#### 4 O USO DA FORÇA E SUAS IMPLICAÇÕES

O parágrafo a seguir, extraído da publicação básica da ONU que regula especificamente as operações de paz, sintetiza de forma bastante abrangente a gama de possíveis implicações que o uso da força no decorrer de determinada operação de paz poderá vir a acarretar:

o uso da força por uma operação de paz da ONU tem implicações políticas e pode, frequentemente, produzir consequências imprevistas. Avaliações relativas a este uso deverão ser conduzidas no nível apropriado dentro da missão, baseadas em uma combinação de fatores, incluindo as capacidades da missão; as percepções públicas; os impactos humanitários; a proteção da força; a segurança do pessoal; e, o mais importante, os efeitos que tais ações poderão produzir nos níveis de consentimento nacional e local relativos à missão (ONU, 2008).

O primeiro aspecto que merece especial atenção, em relação ao problema do uso da força nas operações de paz, diz respeito aos princípios que devem nortear o funcionamento de tais operações. Conforme já apresentado, a condução de uma operação de paz deve basear-se em três princípios básicos: imparcialidade, consentimento e não uso da força, exceto em autodefesa e, presentemente, na defesa do mandato (*op. cit.*).

Não é difícil identificar uma relação direta entre esses três princípios, uma vez que, de maneira geral, os níveis de consentimento e imparcialidade são inversamente proporcionais ao nível de uso da força. Assim, no momento em que ocorre um aumento significativo nos níveis de uso da força, ainda que na defesa do mandato, conforme prevê a definição mais atual, ocorre um desbalanceamento – ou ao menos uma percepção de desbalanceamento – em relação aos demais princípios. Ou seja, um nível maior de força tende a gerar uma percepção de menor imparcialidade e, mais importante, tende a reduzir o grau de consentimento. A doutrina britânica para as operações de paz, publicada em 1995, já identificava claramente o uso da

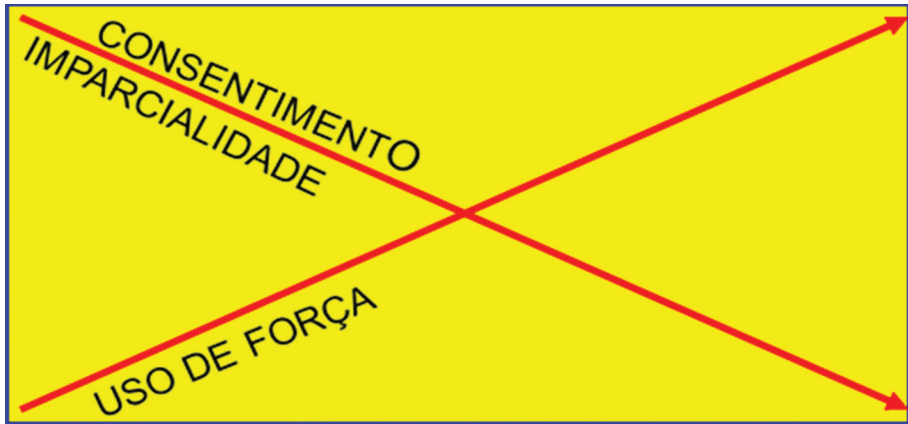
---

12. Ver Gbagbo... (2011).

força pelos mantenedores da paz como a principal ameaça ao consentimento.<sup>13</sup> A recíproca também é verdadeira – ou seja, baixos níveis de imparcialidade e de consentimento tendem a acarretar maior demanda para o uso da força. Ainda que tal fato não constitua uma regra fixa, o gráfico 1 ilustra como se comportam, em tese, esses três princípios básicos.

GRÁFICO 1

Relação entre os três princípios das operações de paz



Fonte: ONU (2008).  
Elaboração do autor.

A título de exemplo, será apresentado, de forma bastante abreviada, o comportamento dos já mencionados três grandes fracassos em relação a esses princípios básicos.

Na Somália, a missão de paz, ao decidir usar a força contra uma das partes envolvidas, acabou violando o princípio da imparcialidade e, obviamente, liquidando o grau de consentimento anteriormente existente. Quando as tropas da ONU passaram a usar a força, tornando-se parte no conflito, elas cruzaram uma linha comportamental fictícia, que ficaria simbolicamente conhecida, na literatura especializada, como “Mogadishu *line*” (Bellamy e Williams, 2010, p. 196). Tal situação é considerada uma das principais causas deste fracasso. Na Bósnia, especialmente durante o massacre de Srebrenica, quando os sérvios decidiram invadir as áreas de proteção, a Unprofor não possuía os meios nem as capacidades necessárias à utilização da força para impedi-los. Ainda assim, o comandante local em Srebrenica solicitou ataques aéreos para repelir os sérvios. Tais ataques, contudo, não foram autorizados, uma vez que o representante especial do Secretário-Geral e o *force commander* temiam que representassem um cruzamento da “Mogadishu *line*”, que resultaria em perda da imparcialidade e, conseqüentemente, do consentimento (*op. cit.*, p. 200).

13. Ver United Kingdom (1995).

Em Ruanda, a Missão de Assistência das Nações Unidas para Ruanda (em inglês, Unamir) não possuía autorização nem os meios necessários ao uso da força para garantir a proteção dos civis em iminente ameaça naquele país, fracassando terrivelmente em impedir o genocídio ocorrido, conforme descreveu o Secretário-Geral, Kofi Annan, ao reconhecer, em nome da ONU, o fracasso ocorrido.<sup>14</sup>

Sob o ponto de vista político, constata-se que, por um somatório de fatores, muitos países não se sentem confortáveis em participar de operações de paz nas quais é esperado o uso da força. Tais fatores oscilam desde a preocupação com princípios constitucionais westfalianos de soberania, autodeterminação e não intervenção, até a preocupação com a possível ocorrência de baixas em suas próprias tropas em um conflito que “não lhes pertence”. Não se pode negar que a probabilidade de um maior número de baixas durante determinado conflito demanda intenso preparo político e psicológico do governo, da população e das tropas. Assim, muitos países têm resistido em enviar tropas para integrar operações de paz nas quais é esperada uma maior intensidade no uso da força. Além disso, outros países, mesmo após a decisão de contribuir com tropas para determinada operação de paz, podem restringir suas forças quanto à realização de ataques contra grupos armados locais, em função de interesses políticos próprios (Diehl, 2008, p. 46).

Sob o ponto de vista das tropas que compõem a força de paz, em termos eminentemente práticos, verifica-se que os capacetes azuis e os veículos brancos foram estabelecidos simbolicamente pela ONU como forma de permitir a pronta identificação dos integrantes de suas forças de paz, garantido imunidade e proteção. Ora, se tropas da ONU utilizando tais símbolos estão fazendo uso frequente de força e disparando contra determinados grupos, estas tropas certamente se tornarão alvos dos disparos destes grupos, de tal modo que aqueles símbolos concebidos originariamente para assegurar maior proteção poderão transformar-se rapidamente em fatores de vulnerabilidade, facilitando a identificação das tropas da ONU como alvos (Braga, 2010, p. 715).

Outro aspecto de grande relevância diz respeito ao relacionamento com os demais atores que atuam na proteção dos civis e na melhoria das condições humanitárias. O aumento dos níveis de uso da força poderá gerar um distanciamento ainda maior em relação ao trabalho conjunto com as organizações humanitárias, uma vez que, para muitas destas organizações, a neutralidade é essencial, até mesmo por uma questão de sobrevivência física de seus integrantes. Certamente, trabalhar em determinado ambiente operacional, em cooperação com um contingente militar que faz uso frequente da força, não se enquadra em nenhuma das condições mínimas para a neutralidade.<sup>15</sup>

---

14. Ver Annan (1999).

15. As implicações relativas ao uso da força na proteção de civis e os aspectos humanitários decorrentes têm alcançado tal proeminência que serão tratados em seção específica, a seguir.

Em suma, por um lado, não há como negar a importância que o uso da força poderá ter para o sucesso das operações de paz e, em especial, para a proteção de civis; por outro lado, seu uso acima de determinados limites, além de submeter os participantes a procedimentos típicos de operações de guerra, gera consequências e distorções de diversas ordens em todos os níveis, desde o nível da política internacional até o tático. A partir de um determinado ponto, os resultados benéficos produzidos por estas operações deixam de compensar os efeitos negativos, parando de contribuir para o seu sucesso. Entretanto, na maior parte das vezes, é muito difícil identificar, de forma clara, onde estão situados tais limites.

### 5 USO DA FORÇA NA PROTEÇÃO DE CIVIS

Segundo Bellamy e Williams (2010, p. 338), quatro fatores contribuíram para elevar a proteção de civis a um papel central nas operações de paz: *i*) maior interesse do CSNU; *ii*) incorporação gradual aos mandatos de diferentes missões; *iii*) adoção de agendas de proteção pelas agências humanitárias; e *iv*) comprometimento político com o princípio da *responsibility to protect* (R2P), no 2005 World Summit, conforme será apresentado mais adiante.

Na realidade, a proteção dos civis e os demais aspectos humanitários não são assuntos propriamente novos no âmbito da ONU. A própria Carta das Nações Unidas deixava claro a primazia dos direitos humanos e, logo em seguida, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) confirmou tal preocupação. Entretanto, no período inicial das operações de paz – ou seja, basicamente, até o fim da Guerra Fria – não havia maiores interferências mútuas entre as tropas da ONU e os aspectos humanitários. Por um lado, as atividades dos militares nas operações de paz durante esse período ainda eram muito limitadas, especialmente no que se refere ao uso da força; por outro lado, as atividades das organizações humanitárias ainda eram muito incipientes e estavam longe de atingir os níveis de proliferação e popularidade atuais.

Assim, foi apenas a partir da década de 1990 que as preocupações com a proteção de civis tornaram-se mais presentes no planejamento e na condução das operações de paz. Diante da importância que os assuntos humanitários passaram a adquirir na agenda internacional, foram intensificados, no âmbito da ONU, os debates sobre o tema, visando buscar um maior entendimento e o estabelecimento de normas comuns sobre a assistência humanitária.<sup>16</sup> Neste aspecto, destacou-se a Resolução nº 46/182, de 19 de dezembro de 1991, da Assembleia-Geral, que define os princípios básicos da assistência humanitária: humanidade,

---

16. Cabe destacar que a preocupação com a ação humanitária internacional é bem anterior. A criação do Comitê Internacional da Cruz Vermelha, em 1864, e as Convenções de Genebra constituíram, sem dúvida, marcos fundamentais na humanização dos conflitos. Uma ampliada e interessante discussão sobre o assunto pode ser encontrada em Esteves (2009).

neutralidade e imparcialidade. Posteriormente, em 2004, nova Resolução da Assembleia-Geral adicionou o quarto princípio, a independência operacional.<sup>17</sup> Nessa época, passou a ocorrer, também, um aumento exponencial da chamada *comunidade humanitária*, representada pelos civis que atuam na área (Bellamy e Williams, 2010, p. 195).

A partir da década de 1990, foram identificadas interferências mútuas e divergências mais profundas entre as operações de paz e os aspectos humanitários. Inicialmente, tais divergências, na maior parte das vezes, não estiveram efetivamente relacionadas ao uso da força pelas tropas, mas à sua passividade e à ausência do uso da força na proteção dos grupos ameaçados, o que permitiu a ocorrência de desastres humanitários, como os mencionados anteriormente. Estes fracassos resultaram em profunda reavaliação do papel das forças de paz na proteção de civis, consubstanciada no Relatório Brahimi (Brahimi, 2000). Antes da publicação deste relatório, as forças de paz receberam, em 1999, em Serra Leoa, pela primeira vez, a tarefa explícita de assegurar a proteção de civis. Atualmente, a proteção de civis adquiriu tal importância, que constitui o núcleo central do mandato de oito das catorze missões da ONU desdobradas no mundo.<sup>18</sup>

Com essa nova concepção, as ações das forças de paz passaram a interferir de forma mais frequente e decisiva nas atividades humanitárias, sendo que, desta vez, a maior fonte de controvérsias seria o uso da força e suas implicações nas tarefas humanitárias e, obviamente, na própria proteção dos civis. É interessante observar que, embora anteriormente houvesse demanda por um comportamento mais ativo das forças de paz na defesa de civis ameaçados, quando estas passaram de fato a intervir, acabaram por afetar negativamente o trabalho dos humanitários. Ou seja, há certa dificuldade de ambas as partes em estabelecer os limites desejáveis para as ações ativas das forças de paz.

Esse contexto marca também o crescimento da importância do conceito de intervenção humanitária, cuja definição foi apresentada no início deste capítulo.<sup>19</sup> As intervenções estrangeiras, de um modo geral e por diferentes motivações, sempre estiveram presentes nas relações internacionais. Contudo, na década de 1990, os aspectos humanitários e ligados aos direitos humanos cresceram em importância como justificativas para tais intervenções (Finnemore, 2003, p. 21). Surge também um paradoxo importante, uma vez que as intervenções humanitárias, apesar de terem por objetivo a preservação dos direitos humanos de determinados grupos ameaçados, acabam dificultando a atuação dos humanitários e reduzindo,

---

17. Ver ONU (2004).

18. Ver Selective... (2011).

19. Uma discussão detalhada sobre o tema pode ser encontrada em Abiew (1999).

ainda que temporariamente, o chamado espaço humanitário.<sup>20</sup> Este espaço é profundamente atingido pelo uso da força.<sup>21</sup> Ou seja, apesar destes objetivos humanitários, constata-se que um dos grupos que tem sua atuação mais afetada e, algumas vezes, até mesmo comprometida pelo uso da força é exatamente aquele formado pelas instituições de assistência humanitária.<sup>22</sup> Contudo, não se vislumbram no horizonte soluções fáceis para as divergências entre as forças de paz e os humanitários. Pelo contrário, é provável que a adoção de postura cada vez mais robusta para as forças de paz resulte em divergências e interferências mútuas ainda maiores nos próximos anos.

Recentemente, a aprovação pela Assembleia-Geral do conceito de R2P, durante o 2005 World Summit, proporcionou mais aceitação do conceito em países como o Brasil (Kenkel, 2009; 2012), bem como ocasionou sua adoção por algumas organizações regionais, como a União Africana.

Assim, a preocupação com a proteção dos civis continuará a ganhar espaço e importância cada vez maiores. Existe clara tendência à ampliação não apenas da quantidade de operações de paz nas quais a força poderá ser utilizada, mas também da intensidade do seu uso, conforme textualmente indicado nos últimos documentos expedidos pela ONU.<sup>23</sup> Verifica-se, ainda, que não há sinais de que haverá redução nas crises humanitárias que poderão demandar o uso da força para sua solução, conforme indicam recentes acontecimentos, com destaque para a intervenção na Líbia, onde o CSNU autorizou “todas as medidas necessárias” à proteção de civis, incluindo o uso da força.<sup>24</sup>

Por sua vez, conforme pode ser observado, o uso da força na proteção de civis, caracterizando uma intervenção humanitária, não é uma questão simples. Dois dilemas principais permanecem sem respostas satisfatórias: *i*) até que ponto o uso da força poderá efetivamente garantir a proteção de determinado grupo de civis em vez de contribuir para agravar a situação humanitária deste mesmo grupo? *ii*) quais as considerações políticas que ensejam a decisão de utilizar a força para proteger determinados grupos e não outros?

---

20. Entende-se por espaço humanitário o ambiente que permite que as agências humanitárias trabalhem de forma independente e imparcial, sem medo de ataque, na busca do imperativo humanitário (ONU, 2008).

21. Há um artigo, escrito por um antigo diretor-geral do CICV, que ilustra alguns dos problemas vividos pelos humanitários nestas situações. Ver Schweizer (2004).

22. Ver Laurence (1999).

23. Ver ONU (2009a).

24. Ver ONU (2011).



## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar de não ter sido previsto, na concepção inicial das operações de paz, o uso da força, com as mudanças ocorridas nas últimas décadas, passou a constituir-se em ferramenta essencial, que, portanto, deve integrar a *toolbox* de táticas e medidas disponíveis para a condução das operações de paz na atualidade. O uso adequado da força pode, em determinadas situações, tornar-se indispensável para que a missão de paz cumpra o seu mandato, assegurando a própria proteção de civis, dissuadindo intenções hostis e proporcionando a segurança e a estabilidade necessárias para que outros objetivos políticos e de direitos humanos da missão possam ser efetivamente alcançados.

O uso da força na proteção de civis, principalmente após as lições aprendidas nas grandes tragédias humanitárias, encontra ampla aceitação no seio da ONU e de seus países-membros. O CSNU, além de já ter aprovado resoluções específicas sobre o tema, tem reiterado tal posição sempre que necessário, especialmente nas resoluções relativas a novas operações de paz e a crises, nas quais civis estariam sob grave ameaça.

Sob o ponto de vista do componente militar, a hesitação no uso da força, quando esta se torna necessária, pode afetar de modo contundente sua própria credibilidade, tanto no país no qual ocorre a missão quanto nos demais países da comunidade internacional. A capacidade e a habilidade para atuar em todo o espectro das operações militares, desde atividades puramente humanitárias até ações com intenso emprego da força, representam hoje características altamente valorizadas na condução das operações de paz. O adequado balanceamento entre as ações cinéticas (com uso da força) e não cinéticas (sem uso da força) – além do uso enérgico e proporcional da força, sempre que inevitável – mostra-se fundamental para assegurar um elevado nível de credibilidade e respeito para a força militar, contribuindo decisivamente para os resultados alcançados.<sup>25</sup>

Entretanto, a tentação para o uso da força além de determinados limites, principalmente sem que todas as alternativas de solução pacífica tenham sido esgotadas, deve ser evitada. Conforme apresentado neste breve ensaio, o uso da força tem implicações importantes em diversos campos, além de ocasionar uma indesejável aproximação entre as características das operações de paz com as das operações de guerra.

---

25. Alguns autores, a partir de Nye (2008), classificariam esse balanceamento, no nível estratégico, como *smart power*.

## REFERÊNCIAS

- ABDENUR, R. É hora de o Brasil encerrar a missão no Haiti? **Folha de S. Paulo**, 24 maio 2008.
- ABIEW, F. K. **The evolution of the doctrine and practice of humanitarian intervention**. Haia: Kluwer Law International, 1999.
- ANNAN, K. **Statement on receiving the report of the independent inquiry into the actions of the United Nations during the 1994 genocide in Rwanda**. 1999. Disponível em: <[www.un.org/news/press/docs/99/sgsm\\_rwanda.htm](http://www.un.org/news/press/docs/99/sgsm_rwanda.htm)>.
- BARNETT, M. N. The United Nations and global security: the norm is mightier than the sword. **Ethics and International Affairs**, v. 9, n. 1, p. 37-54, 1995.
- BELLAMY, A. J.; WILLIAMS, P. **Peace operations and global order**. London: Routledge, 2007.
- \_\_\_\_\_. **Understanding peacekeeping**. 2nd ed. Cambridge: Polity Press, 2010.
- BRAGA, C. C. V. MINUSTAH and the security environment in Haiti: Brazil and South America cooperation in the field. **International Peacekeeping**, v. 17, n. 5, 2010.
- BRAHIMI, L. **Letter of the chairman of the panel on peace operations to the secretary-general**. United Nations, 17 Aug. 2000. (A/55/305-S/2000/809). Disponível em: <[http://www.un.org/peace/reports/peace\\_operations/docs/full\\_report.htm](http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/docs/full_report.htm)>.
- CONNAUGHTON, R. **Military intervention and peacekeeping: the reality**. Burlington: Ashgate, 2001.
- COX, R. Social forces, States and world orders: beyond international relations theory. **Millennium Journal of International Studies**, v. 10, n. 2, p. 126-155, 1981.
- DALLAIRE, R. **Shaking hands with the Devil: the failure of humanity in Rwanda**. New York: Avalon, 2005.
- DIEHL, P. **Peace operations**. Malden: Polity Press, 2008.
- ESTEVES, P. **Peace keeping operations and humanitarian assistance under Democratic Peace Program**. *In*: COMMITTEE OF THE JOINT INTERNATIONAL CONFERENCE ISA-ABRI, 2. Rio de Janeiro, 2009.
- FETHERSTON, A. B. **Towards a theory of United Nations peacekeeping**. London: 1994.
- FINNEMORE, M. **The purpose of intervention: changing beliefs about the use of force**. Ithaca: Cornell University Press, 2003.

GBAGBO: licorne et onuci “en soutien”. **Le Figaro**, Paris, 11 avril 2011. Disponível em: <<http://www.lefigaro.fr/flash-actu/2011/04/11/97001-20110411FILWWW00530-gbagbo-licorne-et-onuci-en-soutien.php>>.

HILLEN, J. **Blue helmets: the strategy of UN military operations**. Washington: Brassey's, 1998.

JAMES, A. **Peacekeeping in international politics**. United States: Palgrave MacMillan, 1991.

KENKEL, K. M. **Brazil and the responsibility to protect: once bitten, twice shy?** *In*: ANNUAL CONVENTION OF THE INTERNATIONAL STUDIES ASSOCIATION, 52., 2009.

\_\_\_\_\_. Brazil and R2P: does taking responsibility mean using force? **Global Responsibility to Protect**, v. 4, n. 1, p. 5-32, 2012.

KJEKSRUD, S. **Matching robust ambitions with robust action in UN peace operations: towards a conceptual overstretch?** United States: FFI, 2009.

LAURENCE, T. **Humanitarian assistance and peacekeeping: an uneasy alliance?** London: Rusi, 1999.

MEARSHEIMER, J. **The tragedy of great power politics**. Chicago: University of Chicago, 2003.

NYE, J. **Joseph Nye on smart power**. Cambridge, MA: John F. Kennedy School of Government; Harvard University, 2008. Disponível em: <[www.hks.harvard.edu/news-events/publications/insight/international/joseph-nye](http://www.hks.harvard.edu/news-events/publications/insight/international/joseph-nye)>.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **An agenda for peace**. 17 June 1992. (A/47/277 - S/24111).

\_\_\_\_\_. **Carta das Nações Unidas**. São Francisco: ONU, 1945.

\_\_\_\_\_. Resolução da Assembleia-Geral nº 58/114. **Diário Oficial da União**. Nova Iorque: ONU, 2004.

\_\_\_\_\_. Department of Peacekeeping Operations. **United Nations peacekeeping: principles and guidelines**. New York: ONU, 2008.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **A new partnership agenda: charting a new horizon for UN peacekeeping**. New York: ONU, 2009.

\_\_\_\_\_. **United Nations Peace Operations 2009 Year in Review**. New York, Jan. 2010.

\_\_\_\_\_. Resolução do Conselho de Segurança nº 1.973. Adotada pelo Conselho de Segurança em 17 de Março de 2011. **Imprensa Oficial**. Nova Iorque: ONU, 2011.

PARIS, R. Broadening the study of peace operations. **International Studies Review**, n. 27, 2002.

PUGH, M. Peacekeeping and international relations theory: phantom of the opera? **International Peacekeeping**, London, v. 10, n. 4, 2003.

\_\_\_\_\_. Peacekeeping and critical theory. **International Peacekeeping**, v. 11, n. 1, 2004.

RICHMOND, O. P. UN peace operations and the dilemmas of the peacebuilding consensus. **International Peacekeeping**, London, v. 11, n. 1, 2004.

SANDOZ, Y. Droit ou devoir d'ingérence, droit à l'assistance : de quoi parle-t-on? **Revue Internationale de la Croix-Rouge**, Genève, n. 795, p. 225-237, 1992.

SCHWEIZER, B. Moral dilemmas for humanitarianism in the era of "humanitarian" military interventions. **IRRC**, v. 86, n. 855, Sept. 2004.

SELECTIVE interventions weaken UN civilian protection. **Oxford Analytica Report**, 25 Apr. 2011. Disponível em: <<http://reliefweb.int/node/398319>>.

TALENTINO, A. K. **Military intervention after the cold war**: the evolution of theory and practice. Athens: Ohio University Press, 2005.

UNITED KINGDOM. British Army. **Wider peacekeeping**. London: HMSO, 1995. p. 4.6.

WILLS, S. **Protecting civilians**: the obligation of peacekeepers. Oxford: Oxford University Press, 2009.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CHESTERMAN, S. **The use of force in UN peace operations**. New York: University School of Law, 2005.

COX, K. E. Beyond self-defense: United Nations peacekeeping operations & the use of force. **Denver Journal of International Law and Politics**, 2003.

DIPRIZIO, R. C. **Armed humanitarians**: U.S. interventions from Northern Iraq to Kosovo. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2002.

ESTEVEZ, P. **A convergência entre práticas humanitárias e segurança internacional**. Belo Horizonte; Brasília: Del Rey; FUNAG, 2010.

FINDLAY, T. **The use of force in UN peace operations**. Oxford: Oxford University Press, 2002.

FORSYTHE, D. P. **The humanitarians**: the International Committee of the Red Cross. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

GROMBACH-WAGNER, J. An IHL/ICRC perspective on ‘humanitarian space’. **Humanitarian Exchange Magazine**, n. 32, Dec. 2005.

ICG – INTERNATIONAL CRISIS GROUP. **Haiti 2009**: stability at risk. Brussels: ICG, 2009.

KENNEDY, J. F. **Joseph Nye on smart power**. Cambridge: Harvard University, 2008. Disponível em: <[www.hks.harvard.edu/newsevents/publications/insight/international/joseph-nye](http://www.hks.harvard.edu/newsevents/publications/insight/international/joseph-nye)>.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Bureau des Nations Unies pour la Coordination des Affaires Humanitaires. **Directives et références civiles militaires pour les situations d’urgence complexes**. New York: ONU, 2009.

PINTO, S. M. R. Intervenção humanitária: perspectivas teóricas e normativas. *In*: BRIGAGÃO, C.; PROENÇA JR., D. **Panorama brasileiro de paz e segurança**. Rio de Janeiro: Hucitec, 2004.

PUGH, M. **Civil-military relations in peace support operations**: hegemony or emancipation? *In*: SEMINAR ON AID AND POLITICS, ODI, 2001. London: University of Plymouth, 1 Feb. 2001.

SHOTWELL, C. B. **Humanitarian intervention**: the case for legitimacy. United States: Institute for National Strategic Studies, 1999.

SIMON, J. **Partnership for peace (PFP)**: after the Washington summit and Kosovo. United States: Institute for National Strategic Studies, 1999.

TANER, F. **Conflict management and European security**: the problem of collective solidarity. Geneva: The Geneva Center for Security Policy, 1998.

WHEELER, N. J. **Saving strangers**: humanitarian intervention in the international society. Oxford: Oxford University Press, 2002.



## GÊNERO OU FEMINISMO? AS NAÇÕES UNIDAS E AS POLÍTICAS DE GÊNERO NAS OPERAÇÕES DE PAZ

Paula Drumond Rangel Campos\*

### 1 INTRODUÇÃO

Com o fim da Guerra Fria, os estudos de segurança internacional passaram a expandir seu foco para incorporar novas ameaças e novos atores, voltando-se principalmente para a questão dos conflitos internos que passaram a predominar no cenário internacional.

Até então, a divisão realizada pela disciplina entre o doméstico/privado e o internacional/público permitiu que a violência contra o gênero (VCG) fosse tratada como apolítica e, conseqüentemente, fora do escopo da atuação pública. Em função disso, o estupro foi por muito tempo considerado como uma questão privada ou uma violência inevitável, ainda que em contextos de guerra.

A utilização da violência sexual com propósitos estratégicos no contexto do pós-Guerra Fria apontou, no entanto, para a existência de inseguranças relativas à construção social de gênero.<sup>1</sup> Neste contexto, foi aberto um espaço discursivo para as questões de gênero nas operações de paz (Väyrynen, 2004), permitindo a elaboração de políticas com vistas a proporcionar o reconhecimento e o avanço da dignidade das mulheres pela Organização das Nações Unidas (ONU).

Tendo em vista o supramencionado, este artigo discutirá a importância da inserção dos debates de gênero no campo das operações de paz com o objetivo de avaliar a incorporação de tais políticas pela ONU em suas missões, o que será feito a partir da análise do trabalho que a organização vem desenvolvendo atualmente na República Democrática do Congo (RDC), por meio da Missão das Nações Unidas de Estabilização da República Democrática do Congo (Monusco).<sup>2</sup>

Este trabalho busca demonstrar como a organização implementa políticas de gênero que ignoram padrões de violência também perpetrados contra homens durante os conflitos. Tal situação tem o efeito não apenas de silenciar estas violências,

---

\* Professora de Relações Internacionais na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio).

1. Essa preocupação se intensifica ainda mais após os genocídios perpetrados em Ruanda e na ex-Iugoslávia. A seção 2 se dedica de maneira mais detalhada a essa questão.

2. Até junho de 2010 com o nome de Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUC).

mas de perpetuar essencialismos de gênero que constroem o homem como combatente/perpetrador e a mulher como vítima. Tais políticas acabam possuindo efeitos nocivos não apenas para os homens, mas para as próprias mulheres, visto que a organização, ao atuar exclusivamente segundo a visão da mulher como mais vulnerável, reproduz a mesma presunção que busca atingir com suas políticas de gênero. Com este objetivo em mente, a seção 2 discutirá a relação entre o gênero e as relações internacionais, tendo como foco a área de segurança internacional e a construção da noção de guerra e militarismo e suas implicações para as diferentes formas de VCG durante a ocorrência de violência armada. Em seguida, a seção 3 será dedicada a discutir os episódios de VCG na RDC, enquanto a seção 4 tratará das políticas de gênero construídas e aplicadas pela ONU no caso em questão.

## 2 O DIÁLOGO ENTRE GÊNERO E AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS: GÊNERO, GUERRA E MILITARISMO

Conforme aponta Halliday (1999), as mulheres foram (e, em alguma medida, ainda são) sujeitos ausentes da disciplina de relações internacionais (RIs). Tal situação se deve em grande parte à visão de que questões de gênero não afetam – nem são afetadas – pelas RIs, tendo em vista a demarcação do objeto de estudo – *high politics* – realizada pelo *mainstream* da disciplina (*op. cit.*, p. 162 e seguintes). Perpetua-se, dessa forma, a ideia de que as RIs devem se focar apenas nas relações entre Estados, as quais podem ser separadas em sua totalidade da esfera doméstica.

Tal visão acarreta o que Halliday caracteriza como uma “cegueira de gênero”, ou seja, “uma suposição de separação entre as duas esferas, a de gênero e a de relações internacionais (...)” (*op. cit.*, p. 163). Tal pressuposição se deve não apenas à demarcação supracitada do objeto disciplinar como também ao entendimento de que “os processos internacionais são eles mesmos neutros em gênero; isto é, que eles não têm nenhum efeito sobre a posição e o papel das mulheres na sociedade e sobre o posicionamento relativo das mulheres e de homens” (*op. cit.*, p. 163).

Todavia, a literatura de gênero destaca como tais construções permeiam e influenciam as RIs – uma vez que o Estado moderno se afirmou sobre construções baseadas nas virtudes e qualidades masculinas, naturalizando práticas patriarcais perpetuadas dentro dos Estados –, destacando também o silenciamento da opressão das mulheres mediante atos de violência estrutural, física e psicológica, tais como: violência doméstica; estupro; tráfico de mulheres; mutilação genital; entre outros. Nesse sentido, as abordagens de gênero reconhecem que termos tradicionalmente tidos como neutros, tais como *Estado*, *guerra* e *paz* estão, na verdade, calcados em construções de gênero capazes de acarretar consequências políticas para a segurança de uns em detrimento da de outros.



Dessarte, a construção do Estado e da nação está calcada em representações que diferenciam o lugar do homem e da mulher na sociedade. De acordo com esta divisão, os homens são reproduzidos e socializados pelo Estado como combatentes, heróis e provedores, enquanto as mulheres são representadas como vulneráveis, dependentes, mães e reprodutoras do grupo.

## 2.1 Gênero e segurança

Um dos pilares que sustenta a “divisão sexual” dos papéis nas sociedades se encontra na íntima relação existente entre Estado e Exército, instituições vistas como mutuamente dependentes para a promoção da segurança nacional (Enloe, 2000). As construções de gênero, portanto, permeiam não apenas a construção do Estado, mas também a própria constituição do militarismo a ele associada. Vale destacar que o militarismo não apenas depende das construções de gênero, mas também ajuda a reproduzi-las no seio do Estado, em tempos tanto de guerra quanto de paz.

As políticas de recrutamento de soldados, por exemplo, dependem da mobilização de um tipo específico de masculinidade, segundo a qual o soldado não pode ser visto como emasculado/feminizado, mas deve constantemente afirmar e provar sua virilidade, desempenhando seu dever perante o Estado e provando o seu orgulho de exercer tal dever como um homem “de verdade” (*op. cit.*, p. 240 e 245).

Essa questão se evidencia, segundo Enloe, nos debates e nas polêmicas existentes acerca da inserção de mulheres e homossexuais nas instituições militares (*op. cit.*, p. 16). É notório, por exemplo, que as mulheres ainda desempenham papéis secundários nos exércitos (enfermeiras, dentistas ou funções administrativas), e que os homens seguem exercendo os cargos de mais alta patente, predominando – de maneira quase exclusiva – nas funções relativas ao combate em si e nos trabalhos de inteligência (*op. cit.*, p. 16).

Essas “manobras” de gênero, segundo Enloe, são naturalizadas e reproduzidas também nas práticas cotidianas dos Estados, não se restringindo às instituições militares. Justamente em função disto, estas práticas precisam ser reveladas, para que se percebam as interseções entre a ideologia ligada ao militarismo e as construções de gênero.

Essa ideologia difundida na esfera estatal insere a mulher como “objeto” de proteção na esfera interna, dependendo da segurança provida pela soberania estatal, que deve ser defendida e resguardada por heroicos combatentes.<sup>3</sup> Esta dicotomia acarreta a institucionalização da inferioridade feminina, o que reforça a agência masculina e exclui as mulheres das esferas de tomada de decisão (Tickner, 1996, p. 156).

---

3. Jean Elshtain (1995) caracteriza a divisão de papéis nos conflitos como “guerreiros justos” e “almas belas”. Estas imagens, segundo a autora, reproduzem a divisão das mulheres como não combatentes/mães da nação e dos homens como guerreiros. Neste sentido, ver Elshtain (1995).

A construção da guerra como uma ameaça em potencial, por sua vez, é capaz de sustentar discursos e mitos de proteção a favor de uma população tida por mais vulnerável (Tickner, 2001, p. 48). Esta população tem sua imagem diretamente relacionada, por meio desses discursos, às mulheres e crianças de um determinado povo (Carpenter, 2006a). A existência desta vulnerabilidade permite que se perpetue a importância dos exércitos, formados por soldados – homens heroicos e protetores – dos quais depende o restante da população (Tickner, 2001, p. 48). Esta imagem reifica expectativas e exclusões acerca de quem se enquadra e desempenha certos papéis. É importante revelar, dessa forma, como o militarismo carrega consigo um “pacote de pressuposições” (Enloe, 2000, p. 32, tradução nossa), entre as quais se destaca a “Santa Trindade”, isto é, “hierarquia, rivalidade e privilégio das construções (heterossexuais) de masculinidade” (*op. cit.*, p. 289, tradução nossa).

Assim, a imagem do combatente está associada diretamente a uma figura masculina capaz de proteger o seu grupo a partir da exaltação de características como a objetividade, a racionalidade, o poder e a instrumentalidade. A associação de militarismo a características de virilidade, no entanto, é silenciada, o que naturaliza os processos de socialização responsáveis por ensinar homens e meninos a agir de acordo com um tipo ideal de masculinidade (True, 1996, p. 221). Esta masculinidade é construída a partir da desvalorização de atributos relacionados à feminilidade, visto que o conflito demanda que o guerreiro haja “como homem”. Nesse sentido, afirma Hooper:

a atividade militar é caracterizada como uma atividade de homens, que requer traços “masculinos” de força física, de ação, de dureza, de capacidade de violência e, para os oficiais, firmeza, conhecimento técnico e raciocínio lógico ou estratégico. Tal atividade tem sido, historicamente, uma importante prática constitutiva da masculinidade (Hooper, 2001, p. 47, tradução nossa).

A construção cultural da guerra, organizada conforme esse modelo de masculinidade, contribuiu para que esse padrão não se tornasse exclusivo de exércitos oficiais, mas se estendesse também às organizações combatentes de caráter paramilitar que participam de conflitos armados e à prática da guerra não tradicional levada a cabo no interior dos Estados. Tais expectativas e pressupostos também informam a atuação das tropas de *peacekeepers* nas operações de paz. Tendo em vista a percepção de que as missões de paz devem promover a segurança e a estabilidade, os capacetes azuis também operam a partir de *performances* de segurança que associam proteção à masculinidade hegemônica, reproduzindo, assim, a imagem de protetores masculinizados e protegidos feminilizados.<sup>4</sup>

---

4. É importante destacar que essa dicotomização também se estende às tarefas exercidas pelos militares nas missões de paz. Há a percepção entre os *peacekeepers* de que as tarefas militares de guerra são a parte importante e constituem o seu trabalho de fato e a sua identidade, enquanto tarefas de apoio, como trabalhos de caráter humanitário e de *peacebuilding*, são rotuladas como “tarefas de mulher”. Tal percepção gera, muitas vezes, um desconforto entre os militares e a necessidade de reafirmarem a natureza masculina de suas atividades. Na opinião de alguns autores, a associação entre a identidade do soldado e concepções de masculinidade hegemônica pode manifestar-se de forma violenta em episódios machistas, racistas e de agressão a mulheres ou homens identificados com masculinidades subordinadas. Neste sentido, ver Whitworth (2004).

Em suma, longe de natural, a ideologia do militarismo necessita de “manobras” políticas que dependem da construção de feminilidades subordinadas, atuando em papéis de apoio (enfermeiras, mães de soldados, esposas, prostitutas), e de masculinidades subordinadas, sobre as quais a masculinidade hegemônica se afirma e é valorizada. Logo, a militarização e o privilégio da masculinidade sustentam os ideais patriarcais e militaristas presentes no Estado moderno (Enloe, 2000, p. 33). Além de chamar a atenção para estas questões, a teoria de gênero busca apontar as consequências políticas destas construções nas relações internacionais.

Este texto apontará como essas representações naturalizadas de homens e mulheres influenciam diretamente a maneira como estes grupos têm a sua segurança afetada durante os conflitos contemporâneos. Do ponto de vista do oponente, as mulheres do grupo rival são atacadas em virtude de sua imagem como procriadoras daquele grupo. Este tipo de violência atua ainda como uma mensagem aos homens do grupo atacado de que estes são incapazes de defender suas esposas, filhas e irmãs. Homens e meninos são, por sua vez, atacados por representarem resistência física ao grupo opositor. Visto isso, necessário se faz desmascarar como o gênero constitui as identidades políticas. Esse movimento de desnaturalização demonstra que esse tipo de crime não é um resultado inevitável do combate, mas sim uma consequência das construções de gênero presentes nas zonas de conflitos. Como resultado, afirma Cockburn (2001): “homens e mulheres (...) morrem por diferentes causas e são torturados e abusados de formas distintas, tanto pelas diferenças físicas entre os sexos quanto pelos diferentes significados atribuídos aos corpos masculinos e femininos” (*op. cit.*, p. 22, tradução nossa).

## 2.2 A tipologia das violências contra o gênero

As violências contra o gênero podem ser definidas como qualquer tipo de “violência cujos alvos são homens ou mulheres, em função do seu sexo ou de papéis de gênero socialmente construídos” (Women’s caucus *apud* Carpenter, 2006b, p. 83, tradução nossa). Constituem violências contra o gênero, por exemplo, a violência sexual, os massacres seletivos (*sex-selective massacres*) e o recrutamento forçado (*op. cit.*, p. 87).

A violência sexual, particularmente, é definida como:

qualquer violência, física ou psicológica, realizada por via sexual direcionada à sexualidade, incluindo assim os ataques físicos e psicológicos dirigidos a características sexuais de uma pessoa, como forçar a pessoa a se despir em público, mutilar órgãos genitais, ou extirpar o seio de uma mulher, bem como situações em que duas vítimas são forçadas a praticar atos sexuais entre si ou a atacar umas às outras de uma forma sexual (Sivakumaran, 2007, p. 262, tradução nossa).

São, portanto, violências sexuais: o estupro, a escravidão sexual, a prostituição forçada, a esterilização, a gravidez forçada, a masturbação forçada, a nudez forçada, a violência genital etc. (Sivakumaran, 2007, p. 262). Considera-se, ainda, a violência psicológica causada por atos de violência sexual indireta, cometidos contra terceiros, mas que envolvam a participação da vítima como observadora ou atuante, desde que esta atuação tenha sido coercitivamente imposta pelos perpetradores.

Os massacres seletivos relativos ao sexo são execuções em massa que selecionam grupos de homens ou mulheres de uma determinada coletividade em função de construções de gênero essencializadas atribuídas a um determinado sexo. Nos conflitos contemporâneos e nos genocídios, é possível perceber uma preferência em separar os homens das mulheres, destinando os primeiros à execução, conforme será destacado posteriormente.

O recrutamento forçado, por sua vez, pode ser definido como a seleção de um determinado grupo de pessoas, de maneira forçosa e violenta, para que sejam incorporadas a determinado exército ou grupo paramilitar. Este ato pode ser considerado um tipo de VCG, visto que afeta homens e mulheres de maneiras distintas, devido a funções identificadas com seus papéis de gênero (Carpenter, 2006b). Nesse sentido, homens e meninos são recrutados devido às construções que atribuem características de masculinidade e virilidade aos combatentes (*op. cit.*). Já mulheres e meninas costumam ser recrutadas forçadamente para papéis de apoio a grupos paramilitares, atuando como cozinheiras e em outros serviços domésticos ou, ainda, para propósitos sexuais.<sup>5</sup>

A VCG pode ser entendida, portanto, como a manifestação violenta de relações de poder nas quais o gênero atua como produto e como produtor de *performances* de violência e segurança (Shepherd, 2008, p. 50). Esta visão levou a que Laura Shepherd classificasse a VCG como a “reprodução violenta do gênero”, pois, ao mesmo tempo que as relações de gênero atuam como produtoras desta violência, esta implica a manutenção da ordem binária de gênero como algo natural ou necessário (*op. cit.*, p. 50-51).

O estupro é um mecanismo da reprodução violenta do gênero, por exemplo, quando é discursivamente reproduzido como uma realidade fixa na vida das mulheres, dentro de uma rede de significados que permitem a sua perpetração e, muitas vezes, a partir de um contexto institucional que ameniza sua repercussão (*op. cit.*, p. 52). Esta definição também exclui o homem como vítima ao reproduzir discursivamente o estupro como um crime perpetrado pelo homem contra a mulher, devido à sua caracterização como mais violento, agressivo e sexualizado (*op. cit.*, p. 52-53). Do mesmo modo, os massacres seletivos contra homens e meninos e o

---

5. Não se afirma neste texto que não haja recrutamento forçado de mulheres e meninas para que atuem como combatentes, mas sim que o padrão de atuação supracitado é o que ocorre de maneira *sistemática* nos conflitos.

recrutamento forçado reproduzem de maneira violenta a ordem binária de gênero ao naturalizar tais práticas como meros efeitos colaterais dos conflitos.

A análise na seção 3 apontará como tais papéis e expectativas de gênero estão presentes durante a perpetração desses crimes por meio do estudo de caso acerca dos conflitos na RDC. Nesse sentido, será destacado como os homens e os meninos, por serem identificados como a força de resistência do grupo inimigo, são submetidos a padrões de violência diferenciados dos destinados às mulheres e às meninas.

### **3 PRÁTICAS DE VIOLÊNCIA CONTRA O GÊNERO: O CASO DA RDC**

O estupro e a violência sexual são estrategicamente perpetrados na RDC como armas de guerra, com vistas a atacar, aterrorizar e humilhar a população civil (Anistia Internacional, 2004). Nesse sentido, a violência sexual é utilizada sistematicamente contra pessoas suspeitas de apoiar grupos inimigos, membros de etnias rivais ou, simplesmente, como instrumento para a imposição de poder de um grupo sobre os demais ou para promover a dispersão da população com vistas a garantir o controle de um território rico em recursos.

É possível perceber, portanto, que esse tipo de violência é utilizado para a demonstração de poder com propósitos políticos ou econômicos. Outra motivação para a perpetração de VCG é a impunidade, não apenas oriunda da ineficácia do sistema judiciário congolês, mas do próprio silêncio das vítimas que não denunciam tais crimes, seja por medo de retaliação, tabus sociais ou dificuldade de acesso à justiça (Anistia Internacional, 2004; Human Rights Watch, 2008).

Os efeitos da violência sexual para as vítimas não são apenas físicos, mas também psicológicos e sociais. As mulheres vítimas de estupro sofrem preconceitos, são rejeitadas pelo restante da comunidade, abandonadas por seus maridos ou tornam-se impossibilitadas de se casar. Os homens, por sua vez, também são discriminados e não conseguem mais se inserir socialmente.

Estima-se que mais de 200 mil mulheres e meninas tenham sofrido violências sexuais no país desde o início dos conflitos (UN News Center, 2008). De qualquer forma, relatórios provenientes de diferentes organizações internacionais concordam que os números são imprecisos, pois há tanto uma dificuldade das vítimas de buscar assistência, em função da distância de hospitais ou agências humanitárias, como um receio de se realizar a denúncia, seja por medo de retaliação seja por estigma que afeta mulheres e homens vítimas destes crimes.

As violências sexuais perpetradas atualmente na RDC incluem estupros individuais e coletivos, abusos sexuais, mutilação de genitália etc.

(Pratt e Werchick, 2004),<sup>6</sup> e são tão sistemáticas e recorrentes que, recentemente, foi criado o termo *reviolé* ou *re-raped* para se referir a pessoas que foram estupradas mais de uma vez (Nolen, 2008).

Apesar de as mulheres comporem o maior número de vítimas, todos os relatórios reconhecem que os homens também são vítimas de violações sexuais na RDC. Relatório publicado em 2004 pela Anistia Internacional (AI), por exemplo, afirma que: “um aspecto da violência sexual [na RDC] é o grande número de homens que também são vítimas (...) Alguns homens têm sido vítimas de estupro na presença de suas esposas ou filhos” (AI, 2004, tradução nossa). No mesmo sentido, declara o relatório da Human Rights Watch (HRW):

homens e meninos em números crescentes também relataram ter sido estuprados e agredidos sexualmente pelos combatentes, mas não há números disponíveis (...). Poucas vítimas masculinas dão declarações detalhadas sobre os ataques que sofreram (Human Rights Watch, 2005a, tradução nossa).

Ou seja, apesar de os números divulgados apontarem para o fato de mulheres e meninas serem as vítimas mais frequentes desse tipo de violência, há indicações de que homens e meninos também são sistematicamente estuprados e violados nesse contexto. Ademais, a escassez de relatos por parte dos homens não significa inexistência ou menor gravidade destas ocorrências, visto que as vítimas do sexo masculino denunciam mais raramente os abusos que as mulheres, em função de constrangimentos sociais vigentes na sociedade.<sup>7</sup> Tal situação se agrava com a ausência de políticas de incentivo voltadas para a denúncia do crime tanto por parte da sociedade congoleza quanto por parte dos órgãos internacionais, os quais, ao ignorarem a questão, reforçam o silenciamento das vítimas e o obstáculo social que as impede de reportar estes crimes.

Em 2009, diversas organizações internacionais reconheceram o aumento do número de homens e meninos vítimas de violência sexual na RDC (Gittleman, 2009). Este aumento foi divulgado pelo jornal *The New York Times*, o qual afirmou que mais de 10% das vítimas desta violência eram homens (*op. cit.*), número estimado entre 2% e 4% em 2007 (MSF, 2007). Além disso, conforme afirmado anteriormente, os casos relatados representam apenas parte do problema, decorrente dos constrangimentos sociais que impedem a vítima masculina de reconhecer a violência sofrida.

Os relatos a seguir apontam como os homens estuprados são classificados como homossexuais e sentem-se emasculados após a violência sofrida. De acordo

6. As vítimas variam entre 4 meses de idade e 84 anos, segundo o relatório da United States Agency for International Development – USAID (Pratt e Werchick, 2004).

7. A ausência de denúncia por parte dos homens é comum em todas as sociedades, especialmente naquelas em que o estupro é colocado como uma lesão à honra, capaz de desabilitar socialmente suas vítimas.

com uma das vítimas: “as pessoas riem de mim (...) Membros da minha comunidade dizem: – você não é mais um homem. Aqueles homens no mato te fizeram de ‘mulherzinha’” (Gettleman, 2009, tradução nossa). Outro testemunho aponta as mesmas construções:

minha esposa e eu estávamos na cama quando os soldados bateram à porta perguntando pelo homem da casa (...). Então, eles me estupraram. Enquanto isso, eles repetiam continuamente: “você não é mais um homem, você vai se tornar uma das nossas mulheres”. (...) eu não sou mais capaz de ter relações sexuais desde então (AI, 2004, tradução nossa).

Além de serem diretamente vitimados por estupros, homens e meninos são frequentemente forçados a estuprar ou a assistir o estupro de membros de sua família, e, caso se recusem, são executados (Human Rights Watch, 2009). Este tipo de violência psicológica, no entanto, não é endereçado pelas organizações internacionais, cujo foco está exclusivamente no tratamento das vítimas do sexo feminino.<sup>8</sup>

Nos conflitos em curso na RDC, homens e meninos são frequentemente vítimas de outro tipo de violência contra o gênero: as execuções sumárias por meio de massacres seletivos. Este padrão pode ser aferido por inúmeros relatórios que destacam o seguinte padrão de atuação por parte dos perpetradores: “(...) comumente, os grupos atacam uma aldeia, *matando homens e rapazes civis* e estuprando mulheres e meninas (...)” (AI, 2004, tradução nossa, grifo nosso).

O relatório de mortalidade emitido em 2001 pelo International Rescue Committee (IRC) identificou que 61% das vítimas de morte violenta na região oriental da RDC – considerada a mais insegura do país – eram adultos do sexo masculino (IRC, 2001). Em outra pesquisa, conduzida em 2004 em todo o território do país, o IRC corroborou a existência deste padrão ao afirmar que “adultos do sexo masculino com 15 anos ou mais estão em maior risco de serem mortos, constituindo 72% de todas as mortes violentas” (IRC, 2004, tradução nossa), enquanto mulheres e crianças representavam, respectivamente, 18% e 10% das vítimas de mortes violentas (IRC, 2004).

Em 2005, outra pesquisa realizada pela organização Médicos Sem Fronteiras (MSF) ilustrou a ausência de homens adultos (entre 15 anos e 44 anos) nas populações que habitavam os campos de pessoas internamente deslocadas por conflito na região de Ituri.<sup>9</sup> Apesar de os pesquisadores não terem apontado as razões da ausência, houve uma especulação de que estes homens poderiam estar em outras regiões trabalhando ou lutando como parte de milícias. A própria MONUC, no entanto, já havia divulgado em 2003 que 80% da população internamente deslocada em Ituri era

8. Esse mesmo problema foi reconhecido pelo documentário *Gender against men*, produzido pela organização The Refugee Law Project, em 2008.

9. A região de Ituri está localizada na parte nordeste da RDC.

composta por *viúvas e crianças* (ONU, 2003, grifo nosso). Outra pesquisa conduzida pela organização MSF entre 2003 e 2007, também em Ituri, reafirmou a existência de uma sub-representação de homens entre 30 anos e 44 anos. Este relatório, por sua vez, destacava que tal situação “ilustra a extensão dos efeitos cumulativos de vários anos de conflito sobre as populações” (MSF, 2007, tradução nossa). No entanto, a insegurança destes homens não foi problematizada como um problema *per se*, mas apenas pelo efeito que esta ausência tinha para mulheres e meninas. Nas palavras do relatório: “a sub-representação de homens também pode contribuir para perpetuar a insegurança das famílias, com mulheres solteiras, muitas vezes, tomando o seu lugar como chefe dos núcleos familiares” (*op. cit.*, p. 27, tradução nossa).

Ainda que esses homens estejam sendo mortos em combate (o que nem sempre é o caso, conforme será visto adiante), é necessário destacar que as milícias congoleesas atuam comumente por meio de práticas de recrutamento forçado. Ou seja, em função da identificação automática do combatente como um elemento do sexo masculino, homens e meninos são capturados e forçados a lutar. Uma reportagem publicada pelo *The Seattle Times* afirmou haver uma nova categoria de internamente deslocados na região oriental da RDC: homens jovens tentando escapar do recrutamento forçado pelas milícias congoleesas (McCrummen, 2009). De acordo com um testemunho publicado pelo jornal: “se eles [os rebeldes] veem um menino, eles simplesmente dão-lhe uma arma e o mandam lutar” (*op. cit.*, tradução nossa). Conforme destacado por Carpenter, o recrutamento forçado também é considerado um tipo de violência contra o gênero, já que é seletivo em relação ao sexo masculino e às construções de masculinidade militarizada que ele carrega (Carpenter, 2006b).

Os padrões de violência contra o gênero que atingem homens e meninos na RDC foram evidenciados, mais uma vez, por uma declaração fornecida por uma mulher congoleesa em 2008, quando indagada sobre o fato de mulheres e meninas ainda saírem dos campos em busca de comida e água, apesar do alto risco de serem estupradas: “nossos homens serão mortos ou recrutados se deixarem o acampamento... que escolha temos?” (IRC, 2008, tradução nossa).

Em setembro de 2009, o massacre seletivo contra homens e meninos foi corroborado por um relatório divulgado pelo United Nations Joint Human Rights Office in the DRC acerca das violências perpetradas em Kwanja (Kivu do Norte) pelos rebeldes das milícias Mayi Mayi e Congrès National pour la Défense du Peuple (CNDP). De acordo com o documento, durante novembro de 2008, os rebeldes do CNDP cometeram, pelo menos, 67 execuções arbitrárias contra homens civis. De acordo com as investigações, “combatentes do CNDP executaram de forma sistemática *principalmente os homens adultos*, a quem acusavam de pertencer ou fornecer apoio aos *Mayi Mayi*” (MONUC, 2009, p. 4, tradução nossa, grifo nosso). É importante ressaltar que estas execuções não ocorreram em contexto de combate, mas sim como mecanismo de retaliação contra a população civil pelo suposto apoio fornecido aos Mayi Mayi.



Outro grupo rebelde, o Lord's Resistance Army (LRA), também está envolvido nos mesmos padrões de violência contra o gênero. Entre 24 de dezembro de 2008 e janeiro de 2009, o LRA executou mais de 860 civis em uma série de episódios coordenados a vilarejos do distrito de Haut-Uele – como Faradje, Batande e Bangadi (Human Rights Watch, 2009, p. 4). As ações, que ficaram conhecidas como os “massacres de Natal”, consistiram em ataques indiscriminados contra a população civil. De acordo com a Human Rights Watch:

na parte da tarde, enquanto os moradores se reuniram para um concerto de Natal, um grupo de cerca de 200 combatentes do LRA desceu sobre a cidade e matou pelo menos 143 pessoas, a maioria *homens*... Os combatentes dispararam para cima e reuniram as meninas e meninos. Eles mataram os homens que conseguiram capturar com golpes na cabeça (Human Rights Watch, 2009, p. 34 e 36, tradução nossa, grifo nosso).

Entre março e abril de 2009, o exército congolês também perpetrou massacres seletivos contra homens e meninos durante uma série de ataques realizados contra rebeldes da milícia Forces Démocratiques de Libération du Rwanda (FDLR) ou contra qualquer cidadão ruandês refugiado visto como associado ao grupo rebelde. De acordo com o UN Group of Experts on the DRC,<sup>10</sup> o Coronel Ngaruye, das Forças Armadas da RDC, emitiu a seguinte ordem: “qualquer jovem do sexo masculino encontrado deve ser morto, enquanto todas as crianças, mulheres e anciãos devem ser capturados e enviados de volta para Ruanda” (ONU, 2009, tradução nossa).

Em suma, as evidências proporcionadas por pesquisas de diferentes organizações demonstram como a construção social de gênero influencia a forma como homens e mulheres são diferentemente afetados pelos atuais conflitos na RDC. Tendo isto em vista, a próxima seção avaliará como a ONU, a MONUC e sua seção de gênero lidam com essas questões no país.

## 4 AS POLÍTICAS DE GÊNERO DA ONU EM OPERAÇÕES DE PAZ E O CASO DA RDC

### 4.1 Políticas de gênero nas operações de paz da ONU

O reconhecimento pelas Nações Unidas de que o gênero desempenha um papel fundamental na dinâmica dos conflitos, bem como na construção da paz,

---

10. “O ‘UN Group of Experts on the DRC’ é um grupo independente formado por consultores externos indicados pelo Secretário-Geral das Nações Unidas, em consulta com o Comitê de Sanções do Conselho de Segurança, e tem o mandato de monitorar a implementação dos embargos de armas impostos a grupos armados não governamentais que operam no leste do Congo e, em particular, de investigar o apoio material e financeiro dados a estes grupos” (tradução nossa). Neste sentido, ver: <<http://monuc.unmissions.org/Default.aspx?tabid=932&ctl=Details&mid=2070&ItemID=6659>>.

foi consagrado pela adoção do princípio de “*gender mainstreaming*”,<sup>11</sup> que busca incorporar as experiências e os interesses de mulheres e homens nas decisões e nos planejamentos políticos (Mazurana, 2005, p. 15).

No que concerne ao campo das operações de paz se destacam os efeitos resultantes do Plano de Ação da Namíbia sobre a Transversalização da Perspectiva de Gênero em Operações Multidimensionais de Apoio à Paz (2000),<sup>12</sup> que explicita a necessidade da participação igualitária de homens e mulheres em todos os estágios do processo de construção da paz (Jimenez, 2007, p. 94). O mesmo documento recomenda a instalação de seções de gênero na estrutura das operações de paz, pleito garantido pela Resolução nº 1.325 (2000). Por meio desta resolução, o Conselho de Segurança reconheceu o papel fundamental da inclusão do gênero para a construção e a manutenção da paz. Nesse sentido, tal resolução recomendou a inserção de abordagens sensíveis ao gênero em todas as esferas das missões, desde a prevenção até a resolução dos conflitos, demandando a participação das mulheres na manutenção e na promoção da paz e da segurança.

Apesar de a ONU ter presenciado, em episódios anteriores, casos de VCG contra homens e meninos, como os que ocorreram na ex-Iugoslávia, Ruanda e Serra Leoa, é possível notar que a organização continuou privilegiando a vitimização feminina.

Tal privilégio é evidenciado, por exemplo, pelo documento *Gender and peacekeeping operations*, no qual o Departamento de Operações de Paz da ONU (DPKO) contextualiza da seguinte forma a inserção do gênero nessas missões:

(...) as prioridades da comunidade internacional foram modificadas para ajudar as mulheres afetadas por situações de conflito e integrar uma perspectiva de gênero nas políticas e mecanismos institucionais para a construção da paz. Estas questões anteriormente negligenciadas ganharam maior urgência a partir dos relatórios acerca dos crimes cometidos de forma massiva contra as mulheres durante o conflito em Ruanda e na ex-Iugoslávia (...) (DPKO, 2005, tradução nossa).

Ou seja, é possível perceber, primeiramente, uma preocupação exclusiva com as violências contra a mulher, o que, inclusive, condiciona a narrativa dos conflitos da ex-Iugoslávia e Ruanda. Ademais, as atrocidades contra homens e

11. O Economic and Social Council (ECOSOC) define “*gender mainstreaming*” da seguinte forma: “(...) o processo de avaliação das implicações de qualquer ação planejada, incluindo legislação, políticas ou programas, em qualquer área e em todos os níveis para mulheres e homens. É uma estratégia para fazer as preocupações e experiências das mulheres, assim como de homens, parte integrante do projeto, da implementação, do monitoramento e da avaliação de políticas e programas em todas as esferas políticas, econômicas e sociais, de modo que as mulheres e os homens se beneficiem igualmente, e que a desigualdade não seja perpetuada. O objetivo final é alcançar a igualdade de gênero”. (United Nations, 2005).

12. Namibia Plan of Action on Mainstreaming a Gender Perspective in Multidimensional Peace Support Operations.

meninos que a ONU presenciou (e posteriormente apurou) em ambas as ocasiões sequer são citadas como uma preocupação para o que a organização classifica como *gender mainstreaming*.

Esse padrão de atuação parece confirmado pelas palavras de Jean-Marie Guéhenno na época em que ocupava o cargo de Subsecretário-Geral do DPKO:

no passado, os combatentes adultos do sexo masculino foram o foco de nossa atenção. Eles eram registrados e recebiam um pacote de benefícios para ajudá-los a retornar à vida civil (...). [I]sso significava que as mulheres que eram ex-combatentes, ou trabalhavam em funções de apoio – como cozinheiras, esposas, ou mesmo as meninas sequestradas e forçadas a trabalhar como escravas sexuais – estavam sendo excluídas dessas políticas. Agora a nossa ajuda é também dirigida para estas mulheres e meninas (...) (UN News Center, 2008a, tradução nossa).

Segundo o trecho anterior é possível identificar a presença dos seguintes atores contemplados pelo princípio de *gender mainstreaming*: homens combatentes; mulheres combatentes ou em papel de apoio aos combatentes; e mulheres e crianças civis. Não há qualquer referência às necessidades ou vulnerabilidades dos homens civis, que se tornam, dessa forma, os sujeitos ausentes das políticas de gênero da ONU.

O mesmo padrão é encontrado na Resolução nº 1.820 (2008), em que o Conselho de Segurança reconhece o estupro como uma arma de guerra. O documento em momento algum reconhece a violência sexual contra homens e meninos e continua afirmando a presunção de que “mulheres e meninas são particularmente afetadas pelo uso da violência sexual (...)” (*op. cit.*, tradução nossa). A seguir são destacados alguns trechos que ilustram o viés da Resolução nº 1.820, todos com grifo da autora:

- Tomar medidas contra as partes dos conflitos armados que cometem estupros e outras formas de violência sexual contra *mulheres e meninas*.
- Prevenir a violência sexual perpetrada contra *mulheres e meninas*.
- Também demanda (...) estratégias para mitigarem a suscetibilidade de *mulheres e meninas* a essas violências (...) tomando as medidas apropriadas para proteger as *mulheres e meninas* de todas as formas de violência sexual.

É interessante notar que o próprio Secretário-Geral da ONU, Ban Ki-moon, reafirmou a preocupação do documento apenas no tocante à questão feminina, referindo-se ao estupro como uma “guerra silenciosa contra mulheres e meninas” (BBC News, 2008, tradução nossa).

De acordo com a breve exposição anterior, é possível perceber que a organização aplica de maneira tendenciosa suas políticas de gênero em favor das mulheres, negligenciando a vitimização do sexo masculino como um dos aspectos a ser considerado nas operações de paz.

A partir das evidências citadas, serão analisados na subseção seguinte os objetivos e as linhas de atuação da Seção de Gênero da MONUC (Office of Gender Affairs – MONUC), de modo a discutir se o mesmo enviesamento ocorre e influencia a prática de atuação da ONU na RDC.

#### 4.2 As políticas de gênero na MONUC

A Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUC) foi estabelecida pela Resolução nº 1.291 (2000) para atuar no processo de paz, na proteção dos civis e na implementação da segurança em sua área de atuação. Conforme estabelecido pela Resolução nº 1.325 (2000), a missão possui desde 2002 a sua seção de gênero, que atua para a inclusão e a proteção do gênero feminino. As políticas de *gender mainstreaming* são implementadas na RDC tanto pela ONU e suas agências quanto pela MONUC e sua seção de gênero. Estes organismos atuam promovendo reuniões, palestras e *workshops* com a população civil local e também com policiais.

Com o objetivo de colocar em prática o seu mandato nas operações de paz, a ONU executa políticas de gênero em três níveis: *i*) políticas de prevenção de violência; *ii*) medidas de construção de confiança, capacitação e treinamento de comunidades; e *iii*) políticas de resposta, que consistem em reinserção, responsabilização e justiça. Estes três níveis não possuem uma separação rígida, se retroalimentando na consolidação do princípio de *gender mainstreaming*.

Entre as políticas preventivas implementadas pela ONU em suas missões, podem ser destacadas:

- atuação de patrulhas de *peacekeepers*, que escoltam as mulheres fora dos campos de deslocados em tarefas cotidianas, como coleta de água e gravetos para cozinhar alimentos; tais patrulhas buscam proteger as mulheres de possíveis agressores;
- provisão direta de combustível para cozinhar ou de água, evitando que as mulheres precisem sair dos campos;
- construção/iluminação de banheiros e latrinas em áreas separadas para mulheres, com a finalidade de reduzir o risco de estupro;
- operações ou plantões noturnos de *peacekeepers* em áreas de risco para mulheres; e
- estabelecimento de zonas desmilitarizadas para promover o deslocamento seguro de mulheres e meninas (Unifem, 2010).

Em relação ao segundo nível, *i.e.*, medidas de construção de confiança, capacitação e treinamento de comunidades, podem ser citadas:

- políticas com o objetivo de facilitar e estimular o acesso de vítimas de VCG a busca por apoio médico/psicológico/jurídico;
- apoio a políticas de empoderamento das mulheres nas comunidades;
- políticas de informação pública, como a realização de eventos, *workshops*, programas de rádio e campanhas com o objetivo de difundir a conscientização sobre VCG e empoderamento feminino; e
- programas de reformas políticas e legais para alcançar a igualdade de gênero, como a inclusão das mulheres nos sistemas eleitorais e o apoio à formulação de leis que favoreçam a participação feminina nas esferas públicas (Unifem, 2010).

No âmbito do terceiro nível, políticas de resposta (reinserção, responsabilização e justiça), são adotados os seguintes procedimentos:

- realização de políticas de desarmamento, desmobilização e reinserção (DDR) sensíveis ao gênero;
- implementação de mecanismos jurídicos para punir VCG; e
- implementação do sistema de justiça transicional (Unifem, 2010).

No caso específico da MONUC, o relatório de atividades de 2002 de sua seção de gênero ressaltou a realização de seminários e *workshops* organizados junto a universidades e outras instituições. Alguns dos temas identificados, nesse sentido, foram: violência sexual contra *mulheres e menores*; participação política *das mulheres*; *mulheres*, educação e saúde; e *mulheres* como perpetradoras<sup>13</sup> e vítimas (ONU, 2003, p. 9).

Em 2008, a MONUC anunciou a realização de uma consulta regional mediante conferência internacional para a região dos Grandes Lagos Africanos, organizada pelo Fundo das Nações Unidas para o Desenvolvimento das Mulheres, pelo Fundo de População das Nações Unidas, pelo Alto Comissariado da ONU para os Direitos Humanos e pela MONUC. O objetivo da conferência era acelerar a implementação de respostas urgentes ao problema da violência sexual e de “medidas necessárias para garantir a prevenção, proteção e acesso aos cuidados e justiça para as *mulheres e as crianças*” (MONUC, 2008, tradução nossa, grifo nosso).

Entre os objetivos dessas medidas está destacado: “sensibilização da comunidade para a reintegração das *mulheres e meninas* vítimas de estupro, incluindo abordagens para mudar atitudes e comportamento dos *jovens e dos homens*” (*op. cit.*, grifo nosso).

---

13. As mulheres podem ser perpetradoras de violência sexual, por exemplo, quando utilizam objetos para violentar sexualmente um homem ou uma mulher.

E prossegue destacando a importância de um pacto realizado durante a conferência, que tem como um dos objetivos: “[a] supressão e a eliminação da violência sexual contra *mulheres e crianças* na região dos Grandes Lagos”, em um esforço para tornar a região uma zona mais segura, “*em particular para mulheres e crianças*” (MONUC, 2008, grifo nosso).

Ou seja, mais uma vez somente o gênero feminino é destacado como vitimizado, enquanto a inclusão do homem permanece focada em seu papel de agente da violência e da difusão do preconceito contra a mulher, e não como possível vítima destas mesmas violências.

No mesmo ano, o UN News Center (2008) divulgou a realização de um evento organizado pela ONU na RDC no qual mulheres vítimas de abuso sexual reuniram-se para compartilhar suas experiências. A reportagem atualizou os dados dos relatórios supracitados e revelou que, em doze anos de conflitos, aproximadamente 200 mil *mulheres e meninas* sofreram violências sexuais (*op. cit.*, grifo nosso). Mais uma vez, há a visão das mulheres como únicas vítimas e a divulgação de dados que condizem apenas com o padrão de vitimização feminino, excluindo qualquer possibilidade de análise sobre violências sexuais contra homens (UN News Center, 2008).

A atitude da ONU em relação ao silenciamento das VCGs contra homens na RDC ficou, mais uma vez, evidenciada no documentário *Gender against men*, produzido pelo Refugee Law Project em 2008. Neste documentário, um homem que tentou denunciar a violência sexual sofrida por ele e por sua filha relatou como as oficiais do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), exclusivamente mulheres, estavam apenas interessadas na violência cometida contra a menina. Palavras da testemunha: “elas falavam muito mais sobre o estupro de minha filha que sobre o meu próprio caso. Fui torturado, fui estupro, mas elas acreditam que o estupro não é feito para os homens. Isso é o que eu fui capaz de observar”.<sup>14</sup>

Em março de 2009, Nicola Dahrendorf, Assessora Especial da ONU para Violência Sexual na RDC, anunciou uma nova política intitulada *The comprehensive strategy on sexual violence in the DRC* (CSSV), cujo objetivo era criar uma plataforma comum para aprimorar as políticas de combate à violência sexual no país (Office of the Senior Sexual Violence Advisor and Coordinator, 2009). A CSSV adota, aparentemente, uma linguagem neutra de gênero e, à primeira vista, não parece ser um documento parcial (isto é, destinado exclusivamente para mulheres e meninas). Durante uma entrevista para o *site* da MONUC, no entanto, as declarações fornecidas por Dahrendorf demonstraram que a interpretação da CSSV ainda pode estar baseada em pressuposições enviesadas de gênero.

---

14. Disponível em: <<http://www.forcedmigration.org/video/gender-against-men/media/>>.

A assessora destacou, por exemplo, como mulheres e crianças eram vulneráveis à violência sexual, e mencionou a intenção de contratar mais juízas e magistradas para lidar com a implementação de leis contra a violência sexual na RDC.

Dessarte, na prática, o discurso relativo à estratégia não reconhece a VCG contra os homens, nem parece envolver-se com construções de gênero e questões de masculinidade que influenciam os padrões de violência sexual no país.

Nesse sentido, é possível perceber que a maioria das análises de gênero do caso congolês ainda são realizadas mediante perspectivas predominantemente feministas. Por exemplo, desde 2007, quando a ONU lançou a campanha *Stop raping our greatest resource: power to women and girls in the DRC*, a ocorrência de violência sexual no país tem sido constantemente denominada como “femicídio” por agências e funcionários das Nações Unidas.

Ao implantar o conceito de “femicídio”, esses discursos permitem a perpetuação da ênfase apenas em atos de violência dirigidos contra mulheres e meninas. Este discurso gera, conseqüentemente, um silenciamento acerca das VCGs contra homens, que também são perpetradas de maneira sistemática e em larga escala na RDC. Conseqüentemente, tendo em vista a ocorrência generalizada da vitimização masculina, o conceito de “generocídio” (Jones, 2004) parece mais adequado para classificar a atual situação na RDC. Tal conceito é relevante não só porque trata de como construções sociais de gênero influenciam a dinâmica dos conflitos, mas também porque oferece um termo neutro, que aborda a vitimização tanto de homens como de mulheres em função dos papéis de gênero a eles atribuídos durante a violência armada.

Em suma, é possível verificar que as políticas de *gender mainstreaming* da ONU realizam um trabalho crucial para inserir as mulheres como agentes dos processos de paz. Trata-se de um trabalho fundamental, em especial em sociedades como a congolês, nas quais as mulheres são oprimidas e excluídas das possibilidades de trabalho e de educação.

Todavia, as políticas de *gender mainstreaming* implementadas pela ONU, se comparadas com a realidade dos conflitos na RDC, são, no mínimo, míopes. O excesso de foco na mulher permite que a VCG contra homens e meninos seja naturalizada como produto do combate armado. Isto se deve ao fato de estes sujeitos estarem ausentes das discussões e das políticas de gênero, que apenas enxergam o homem combatente, a mulher combatente, as mulheres civis e as crianças inocentes. Nesse sentido, o homem civil – ou seja, aquele que não pega em armas e não participa como ator do conflito, mas sofre diretamente as suas conseqüências – torna-se inexistente e, portanto, fora de qualquer esforço de ajuda e reconstrução.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho não buscou, de forma alguma, desconsiderar ou tornar menos relevante os tipos de violência enfrentados por mulheres e meninas. É necessário destacar que a inserção da mulher como agente, o reconhecimento de seu silenciamento e das violências perpetradas contra elas constituem um avanço crucial para a superação das construções de gênero que legitimam a posição feminina em um *status* inferior de cidadania. Trata-se de questão que deve continuar a receber esforços de organizações e movimentos transnacionais no sentido da construção de sociedades nas quais as mulheres possam inserir-se de maneira igualitária e sem sofrer violências e opressões.

O problema que se coloca, todavia, diz respeito à visão de que a perspectiva feminista é a única a ser endereçada pelas políticas de gênero, o que se constitui em um discurso totalizante que silencia outras manifestações de violência que também demandam alguma forma de ação e que são baseadas nas mesmas construções de gênero que servem para vitimizar as mulheres. Desse modo, a violência contra homens civis, tão vulneráveis quanto mulheres civis, acaba sendo negligenciada, especialmente durante os conflitos armados.

Em função dessa leitura exclusivamente feminista, perspectivas que deveriam complementar-se nas políticas de gênero acabam sendo tratadas como leituras excludentes. Assim, ainda quando se percebe que os homens compõem a maior porcentagem de mortos e também são vítimas de violência sexual, surge a defesa de que as mulheres continuam sendo a população mais vitimizada, uma vez que compõem o maior número registrado de vítimas desta violência, e, ademais, permanecem vivas para sofrer as consequências da guerra. Desse modo, emerge uma espécie de disputa pela maior vitimização que tira o foco da questão central das construções e das políticas de gênero.

Vale destacar que o problema a ser enfrentado não deve ser pautado pela discussão de qual sexo é o mais afetado, mas sim pela percepção de que as mesmas construções de gênero que subordinam as mulheres também atuam, durante conflitos, afetando homens e meninos. Uma vez reconhecida esta questão, a análise da violência deve levar em consideração estas diferentes dinâmicas. As políticas de gênero devem lidar com seus diferentes aspectos tanto para prevenir e punir as VCGs quanto para prover assistência durante o conflito, sem negligenciar um lado em detrimento do outro em função de uma presunção de maior vulnerabilidade da mulher.

Tal pressuposto, contudo, está implícito na atuação da ONU, que parece insistir em tratar o gênero como sinônimo de feminino e ignorar que esta leitura de maior vulnerabilidade feminina está baseada nas mesmas construções que a colocam como um ser frágil e dependente, reificando, assim, sua subordinação estrutural.



Essa pressuposição se reafirmou mais uma vez quando, em janeiro de 2011, a ONU rearticulou sua estrutura, rebatizando a sua agência central para políticas de gênero como UN Women (ou ONU Mulheres, em português).<sup>15</sup> Esta linguagem condiciona e enviesada as políticas de gênero da organização ao classificar tal agência como uma entidade *de e para* mulheres e não para o tratamento e para a inclusão das perspectivas de gênero em sentido mais amplo.

Assim sendo, a própria construção de gênero que a ONU busca combater acaba tendo efeitos nocivos não apenas para os homens, mas para as próprias mulheres, visto que a organização, ao atuar exclusivamente segundo uma visão da mulher como mais vulnerável, reforça a mesma presunção que busca afetar com suas políticas.<sup>16</sup>

Nesse sentido, este artigo corrobora a visão de Sivakumaran ao defender que a existência de números inferiores no que concerne à perpetração da violência sexual contra homens não significa menor relevância, visto que ambas as situações dizem respeito à dimensão do gênero em conflitos armados, ou seja, envolvem construções semelhantes de masculinidade e feminilidade que afetam os dois lados (Sivakumaram, 2007, p. 260). As violências contra homens e mulheres possuem as mesmas raízes e devem ser combatidas em caráter complementar e não de maneira excludente, visto que dizem respeito a um mesmo problema.

É necessário que a ONU passe a incorporar, portanto, as violências contra homens e meninos em suas políticas de gênero mediante conscientização acerca destas questões e da busca por prevenção e punição destes crimes. Para isto, é indispensável lidar com as causas e com as funções destas violências, superando a aplicação automática de políticas que privilegiam apenas parte específica da população.

Por fim, ressalta-se a necessidade de políticas de *gender mainstreaming* capazes de atuar na sociedade em prol das vítimas masculinas, incentivando a denúncia e considerando os seus problemas específicos e os obstáculos para a sua reinserção. Superando estas construções, a atuação da organização deve se voltar ainda para a proteção e para a assistência de civis de maneira ampla e irrestrita, e não apenas para a proteção de mulheres e crianças. Enquanto estas questões permanecerem silenciadas, não será possível falar-se na existência de verdadeiras políticas de *gender mainstreaming*.

---

15. A agência ONU Mulheres congrega as antigas estruturas da Unifem, bem como o International Research and Training Institute for the Advancement of Women (INSTRAW), o Office of the Special Adviser on Gender Issues (Osagi) e a Division for the Advancement of Women (DAW).

16. Nesse sentido, ver Charlesworth (2005).

## REFERÊNCIAS

- AI – ANISTIA INTERNACIONAL. **Democratic Republic of Congo**: Mass rape – time for remedies. Londres: Anistia Internacional, 2004. Disponível em: <<http://www.amnesty.org/en/library/asset/AFR62/018/2004/en/dom-AFR620182004en.html>>.
- BBC NEWS. UN classifies rape a “war tactic”. **BBC News**, 20 June 2008. Disponível em: <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/7464462.stm>>.
- CARPENTER, C. **Innocent women and children**: gender, norms and the protection of civilians. Hampshire: Ashgate, 2006a.
- \_\_\_\_\_. Recognizing gender-based violence against civilian men and boys in conflict situations. **Security Dialogue**, v. 37, n. 1, p. 83-103, 2006b.
- CHARLESWORTH, H. Not waving but drowning: gender mainstreaming and human rights in the United Nations. **Harvard Human Rights Journal**, v. 18, p. 1-18, 2005
- COCKBURN, C. The Gendered Dynamics of Armed Conflict and Political Violence. *In*: MOSER, C. O. N.; CLARK, F. C. **Victims, Perpetrators or Actors?** Gender, Armed Conflict and Political Violence. New York: Zed Books, 2001. p. 13-29.
- \_\_\_\_\_. **Maneuvers**: the international politics of militarizing women’s lives. Los Angeles: University of California Press, 2000.
- ELSHTAIN, J. B. **Women and War**. Chicago: The University of Chicago Press, 1995.
- GETTLEMAN, J. Symbol of unhealed Congo: male rape victims. **The New York Times**, 5 Aug. 2009. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/2009/08/05/world/africa/05congo.html>>.
- HALLIDAY, F. Ausentes das relações internacionais: as mulheres e a arena internacional. *In*: \_\_\_\_\_. (Ed.). **Repensando as relações internacionais**. Porto Alegre: UFRGS, 1999.
- HOOPER, C. **Manly States**: Masculinities, International Relations and Gender Politics. New York: Columbia University Press, 2001.
- HUMAN RIGHTS WATCH. **Sexual violence in the Congo war**: a continuing crime. 2005a. Disponível em: <<http://www.hrw.org/reports/2005/drc0305/4.htm>>.
- \_\_\_\_\_. **Seeking justice**: the prosecution of sexual violence in the Congo war. 2005b. Disponível em: <<http://www.hrw.org/en/reports/2005/03/06/seeking-justice>>.
- \_\_\_\_\_. **Soldiers who rape, commanders who condone**. 2009a. Disponível em: <<http://www.hrw.org/en/reports/2009/07/16/soldiers-who-rape-commanders-who-condone>>.

\_\_\_\_\_. **You will be punished:** attacks on civilians in eastern Congo. 2009b. Disponível em: <<http://www.hrw.org/reports/2009/12/13/you-will-be-punished>>.

\_\_\_\_\_. **The christmas massacres:** LRA attacks on civilians in northern Congo. 2009c. Disponível em: <[http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/drc0209web\\_0.pdf](http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/drc0209web_0.pdf)>.

IRC – INTERNATIONAL RESCUE COMMITTEE. **Mortality in eastern democratic republic of Congo:** results from eleven mortality surveys. 2001. Disponível em: <<http://www.theirc.org/resource-file/dr-congo-mortality-study-2001-graphs>>.

\_\_\_\_\_. **Mortality in the Democratic Republic of the Congo:** results from a nationwide survey. Apr.-July 2004. p. 10.

JIMENEZ, X. **Gender perspectives in United Nations peacekeeping operations:** a course produced by Unitar Training programme. New York: Unitar POCI, 2007.

JONES, A. Gender and ethnic conflict in ex-Yugoslavia. **Ethnic and Racial Studies**, v. 17, n. 1, 1994.

\_\_\_\_\_. Genocide and humanitarian intervention: incorporating the gender variable. **Journal of Humanitarian Assistance**, 2001. Disponível em: <<http://www.jha.ac/articles/a080.htm>>.

\_\_\_\_\_. Gender and Genocide in Rwanda. *In*: JONES, A. (Ed.). **Gendercide and genocide**. Nashville: Vanderbilt University Press, 2004. p. 98-137.

KORAC, M. Gender, conflict and peacebuilding: lessons from the conflict in the former Yugoslavia. **Women's Studies International Forum**, v. 29, p. 510-520, 2006.

KOUMBO, S. **One day workshop held on the promotion of new sexual violence law in the DRC**. [s.l.]: MONUC, 1 Apr. 2008.

MAZURANA, D. *et al.* Gender, conflict and peacekeeping. *In*: MAZURANA, D. *et al.* (Ed.). **Gender, conflict and peacekeeping**. New York: Rowman and Littlefield Publishers, 2005. p. 1-26.

MCCRUMMEN, S. Congo rebels grab young men. **The Seattle Times**, 14 Nov. 2009. Disponível em: <[http://seattletimes.nwsourc.com/html/nationworld/2008389457\\_congo14.html](http://seattletimes.nwsourc.com/html/nationworld/2008389457_congo14.html)>.

MCGREAL, C. Hundreds of thousands raped in Congo wars. **The Guardian**, 14 Nov. 2006. Disponível em: <<http://www.guardian.co.uk/world/2006/nov/14/congo.chrismcgreal>>.

MSF – MÉDICOS SEM FRONTEIRAS. **I have no joy, no peace of mind:** medical, psychosocial, and socio-economic consequences of sexual violences in eastern DRC. 2004.

\_\_\_\_\_. **Ituri**: civilians still the first victims – permanence of sexual violence and impact of military operations. Geneva, Oct. 2007.

NOLEN, S. Rape again rampant in Congo. **The Globe and Mail**, 17 Oct. 2008. Disponível em: <<http://newsite.vday.org/node/1204>>.

OFFICE OF THE SENIOR SEXUAL VIOLENCE ADVISOR AND COORDINATOR. **Comprehensive strategy on combating sexual violence in DRC**: executive summary. 18 Mar. 2009. Disponível em: <<http://monusco.Unmissions.org/Portals/MONUC/ACTIVITIES/Sexual%20Violence/KeyDocuments/Comprehensive%20Strategy%20Executive%20Summary.pdf>>.

OLSSON, L. Mainstreaming gender in multidimensional peacekeeping: a field perspective. **International Peacekeeping**, v. 7, n. 3, p. 1-16, 2000.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Activities report from the office of gender affairs of the United Nations Organization mission in the Democratic Republic of the Congo**. Kinshasa, 10 Jan. 2003. Disponível em: <<http://www.peacewomen.org/resources/Peacekeeping/MONUCOGA2002report.pdf>>.

\_\_\_\_\_. Departamento de Operações de Paz da ONU. **Gender and UN peacekeeping operations**. Oct. 2005. Disponível em: <<http://www.un.org/Depts/dpko/gender>>.

\_\_\_\_\_. Security Council. **Resolution 1820**. 19 June 2008. Disponível em: <<http://www.state.gov/documents/organization/106577.pdf>>.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Final report of the group of experts on the Democratic Republic of the Congo**. 23 Nov. 2009. Disponível em: <<http://allafrica.com/download/resource/main/main/idatcs/00011978:17c4c25efdfdc56890bdb2c7b581aefb.pdf>>.

\_\_\_\_\_. United Nations mission in the Democratic Republic of Congo (MONUC). [s.d.]a.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Gender**: women and security. [s.d.]b.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Gender office**. [s.d.]c. Disponível em: <<http://www.peacewomen.org/resources/Peacekeeping/MONUCOGApamphlet.pdf>>.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Great lakes**: consultation on the eradication of sexual violence and impunity. 13 June 2008a.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **The protection of the population remains the primary goal for MONUC, says Alan Doss**. MONUC, 15 Oct. 2008b. Disponível em: <<http://www.monuc.org/News.aspx?newsId=18425>>.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Consolidated report on investigation conducted by the United Nations joint human rights office (UNJHRO) into grave human rights abuses committed in Kiwanja, north Kivu, in November 2008.** 7 Sept. 2009. (Special Report) Disponível em: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ab38e240.html>>. Acesso em: 18 Sept. 2011.

PETERSON, S. Security and sovereign states: what is at stake in taking feminism seriously. *In*: \_\_\_\_\_. (Ed.). **Feminist (re)visions of international relations theory.** Boulder: Lynne Rienner, 1992. p. 31-64.

PRATT, M.; WERCHICK, L. Sexual terrorism: rape as a weapon of war in eastern Democratic Republic of Congo. **USAID/DCHA Assessment Report**, 2004. Disponível em: <<http://www.peacewomen.org/resources/DRC/USAIDDCHADRC.pdf>>.

RAVEN-ROBERTS, A. Gender mainstreaming in the United Nations peacekeeping: talking the talk, tripping over the walk. *In*: MAZURANA, D. *et al.* **Gender, conflict and peacekeeping.** New York: Rowman and Littlefield Publishers, 2005. p. 43- 63.

SIVAKUMARAN, S. Male/male rape and the “taint” of homosexuality. **Human Rights Quarterly**, v. 27, p. 1274-1306, 2005.

\_\_\_\_\_. Sexual violence against men in armed conflict. **European Journal of International Law**, v. 18, p. 253-276, 2007.

SHEPHERD, L. **Gender, violence and security:** discourse as practice. Londres: Zed Books, 2008.

TICKNER, J. A. Identity in international relations theory: feminist perspectives. *In*: LAPID, Y.; KRATOCHWIL, F. (Ed.). **The return of culture and identity in IR theory.** Boulder: Lynne Rienner, 1996. p. 147-180.

\_\_\_\_\_. **Gendering World Politics:** Issues and Approaches in the Post-Cold War Era. New York: Columbia University Press, 2001.

TRUE, J. Feminism. *In*: BURCHILL, S.; LINKLATER, A. (Eds.). **Theories of international relations.** New York: St. Martin's Press, 1996. p. 210-251.

UNIFEM. **Addressing conflict-related sexual violence:** an analytical inventory of peacekeeping practice. Disponível em: <<http://reliefweb.int/node/359684>>.

\_\_\_\_\_. United Nations News Center. **More women needed to join, sensitize UN missions, Security Council told.** [s.d.]. Disponível em: <<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=8711&Cr=women&Cr1=peace#>>.

\_\_\_\_\_. **Congolese rape survivors break silence at UN-organized event.** [s.d.]. Disponível em: <<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=28034&Cr=DR&Cr1=KIVU>>.

\_\_\_\_\_. **Gender officers in UN operations working to protect, promote women's right.** [s.d.].f. Disponível em: <<http://www.un.org/apps/news/storyAr.asp?NewsID=25341&Cr=peacekeeping&Cr1=gender>>.

UNITED NATIONS. United Nation Department of Peacekeeping Operations. Gender and UN peacekeeping operations. New York: UN, 2005. (Doc. A/52/Rev.1).

VÄYRYNEN, T. Gender and UN peace operations: the confines of modernity. **International Peacekeeping**, v. 11, n. 1, p. 125-142, 2004.

WHITWORTH, S. **Men, militarism and UN peacekeeping:** a gendered analysis. Boulder: Lynne Rienner, 2004.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BELLAMY, A. J.; WILLIAMS, P.; GRIFFIN, S. **Understanding peacekeeping.** Maldon: Policy, 2004.

CAVÉ, F. **MONUC meets with Congolese women.** Kinshasa: MONUC, 30 Sept. 2008.

ENLOE, C. All the men are in militias, all the women are victims: the politics of masculinity and femininity in nationalist wars. *In*: LORENTZEN, L. A.; TURPIN, J. **The women and war reader.** New York: New York University Press, 1998. p. 50-62.

FEINMAN, I. R. Women warriors/women peacemakers. *In*: LORENTZEN, L. A.; TURPIN, J. **The women and war reader.** New York: New York University Press, 1998. p. 132-139.

GENDERCIDE WATCH. **Case study:** the Srebrenica massacre. July 1995. Disponível em: <[http://www.gendercide.org/case\\_srebrenica.html](http://www.gendercide.org/case_srebrenica.html)>.

\_\_\_\_\_. **Case study:** Bósnia-Herzegovina. [s.d.]. Disponível em: <[http://www.gendercide.org/case\\_bosnia.html](http://www.gendercide.org/case_bosnia.html)>.

## OPERAÇÕES DE PAZ E COMÉRCIO DE ARMAS: GOVERNANÇA E “DESGOVERNANÇA” INTERNACIONAL NA GESTÃO DE CONFLITOS\*

Rodrigo Fracalossi de Moraes\*\*

### 1 INTRODUÇÃO

Desde que a primeira operação de paz da Organização das Nações Unidas (ONU) foi criada, em 1948, com o objetivo de supervisionar o cessar-fogo no âmbito da Primeira Guerra Árabe-Israelense, o comércio internacional de armas, tanto o lícito quanto o ilícito, tem sido um obstáculo à consecução dos objetivos previstos no estabelecimento das missões. O acesso às armas por Estados em conflito ou movimentos rebeldes contribuiu, em diversos casos, para atrasos ou mesmo para a inviabilização de processos de paz com a participação de capacetes azuis e/ou de tropas nacionais/regionais atuando sob mandato da ONU.

Para alguns tipos de armas, foram assinados acordos capazes de limitar seu comércio internacional ou mesmo impedi-lo por completo, tais como: o Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP), de 1968; a Convenção sobre Armas Biológicas e Tóxicas (BTWC), de 1972; a Convenção sobre a Proibição do Desenvolvimento, Produção, Estocagem e Uso de Armas Químicas e a Destruição das Armas Químicas Existentes no Mundo (CWC), de 1993; e a Convenção sobre a Proibição do Uso, Estocagem, Produção e Transporte de Minas Antipessoal e sua Destruição (Convenção de Ottawa), de 1997. Entretanto, em relação às armas pequenas e aos armamentos leves (SALW)<sup>1</sup> e à maior parte das armas convencionais, não existem, atualmente, acordos capazes de regular de maneira efetiva suas transferências internacionais.<sup>2</sup> Desta forma, há, por um lado, uma governança internacional destinada

\* O autor agradece os comentários e as sugestões de Almir de Oliveira Júnior e Eduarda Hamann, isentando-os de qualquer responsabilidade por eventuais equívocos. Versão anterior deste texto foi publicada em Moraes (2011).

\*\* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.

1. O Exército Brasileiro, responsável por fiscalizar a produção de armamentos no Brasil, denomina as armas pequenas como armas de *porte* e as armas leves como *armas portáteis* (Brasil, 2006, p. 1-2). Neste trabalho, contudo, é usado o termo armas pequenas e armamentos leves, tradução do inglês *small arms and light weapons*, utilizado pela ONU.

2. As armas podem ser divididas em dois grandes grupos: *i)* de destruição em massa; e *ii)* convencionais. As armas de destruição em massa abrangem as nucleares, químicas e biológicas, além dos mísseis acima de certo alcance e capacidade de carga – 300 km e 500 kg, segundo o Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MTCR), de 1987 –, por serem um dos vetores daquelas. As demais armas são consideradas convencionais, tais como: aeronaves de caça, submarinos, navios-aeródromos, carros de combate, armas pequenas, entre outras. Embora as SALW façam parte de uma subcategoria das armas convencionais, elas são analisadas à parte neste trabalho, em função da existência de acordos e instrumentos internacionais específicos que buscam controlar as suas transferências internacionais e combater o seu comércio ilícito.

a solucionar os conflitos, com as operações de paz funcionando como um de seus principais instrumentos, mas, por outro, uma “desgovernança” quanto ao controle sobre o comércio internacional de armas convencionais e SALW, responsável, em grande medida, por colocar em risco os trabalhos das operações de paz.

O tema possui implicações para a política externa brasileira em função da maior presença do país em operações de paz da ONU desde o início da Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH), em 2004, e pela demanda brasileira por um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Como mencionado, os fluxos de armas para atores em conflito podem ser um obstáculo à consecução dos objetivos das operações de paz, em algumas das quais o Brasil participa com tropas. Mesmo que não envie tropas, o Brasil, país com recorrente participação como membro temporário do CSNU, colabora na discussão sobre o estabelecimento e o acompanhamento das missões. Além disso, participar de forma ativa das discussões relativas à elaboração de acordos internacionais de controle do comércio internacional de armas e apoiar instrumentos multilaterais de combate ao seu comércio ilícito representam oportunidades de o país se inserir de forma mais incisiva nos temas de segurança e paz no âmbito da ONU.

Este texto tem por objetivo analisar como a ausência e/ou a limitação dos acordos para o controle do comércio internacional de armas convencionais e SALW têm sido um obstáculo aos objetivos estabelecidos para as operações de paz. O texto é dividido em quatro seções, além desta introdução e das considerações finais: na seção 2, analisam-se as ações de desarmamento no âmbito das operações de paz; na seção 3, são abordados os acordos e os instrumentos atuais para o controle do comércio *lícito* de armas, assim como a possibilidade de criação do Tratado para o Comércio de Armas (ATT); a seção 4 dedica-se à análise de acordos e instrumentos de combate ao comércio *ilícito* de armas; e, na seção 5, apresenta-se um estudo de caso sobre Ruanda e a República Democrática do Congo, demonstrando como o fluxo de armas do exterior foi um obstáculo aos processos de paz naqueles países.

## 2 OPERAÇÕES DE PAZ, DESARMAMENTO E COMÉRCIO DE ARMAS

Os objetivos das operações de paz podem ser: a prevenção de conflitos por meio da diplomacia (*preventive diplomacy*); a manutenção da paz (*peacekeeping*); a promoção da paz (*peacemaking*); a sua imposição (*peace enforcement*); ou a sua construção (*peace building*). Elas contêm um componente militar e policial formado por capacetes azuis da ONU e/ou por tropas nacionais/regionais atuando mediante autorização do CSNU, as quais realizam atividades variadas: proteção de civis; apoio ao desarmamento; desmobilização e reintegração de ex-combatentes; apoio à organização de eleições; proteção e promoção dos direitos humanos; apoio à restauração da ordem legal (UN, [s.d.]b); entre outras.



O desarmamento, especificamente, é uma das primeiras etapas a serem cumpridas nos processos de paz (UN, 2000a, p. 6). Sem a posse de armas, os atores em conflito perdem, em grande medida, as condições materiais de sustentar suas ações bélicas, e, desta forma, é possível manter um ambiente de paz ou conter um conflito com menor dificuldade. Embora a relação de causalidade entre a *disponibilidade de armas* e a *violência armada* – chamada de tese da acessibilidade (*accessibility thesis*) – não seja livre de críticas, ela encontra apoio na maior parte da literatura sobre o tema (Small Arms Survey, 2001, p. 204); e, em relatório sobre as SALW, feito por um grupo de *experts* da ONU, a questão foi colocada da seguinte forma:

Embora, por si só, não seja a causa dos conflitos nos quais são usadas, a proliferação de armas leves e de pequeno porte afeta a intensidade e a duração da violência e é, também, um incentivo ao espírito militante, ao invés da busca pela resolução pacífica das divergências. E o que talvez seja mais doloroso: nós vemos um círculo vicioso no qual a insegurança leva a uma maior procura de armas, que leva a uma insegurança ainda maior, e assim por diante (UN, 1997, tradução nossa).

Embora fundamental, o desarmamento deve ser promovido em conjunto com outras ações capazes de proteger os indivíduos desarmados e de evitar que estes voltem a “pegar em armas”:

Tendo em vista que o desarmamento, geralmente, ocorre logo no início de um processo de paz, os combatentes precisam “dar um salto de fé” ao desistirem de suas armas. Este passo concreto e irreversível pode ter que ser dado na ausência de provas convincentes de que um processo de paz trará benefícios no longo prazo.

(...)

Ex-combatentes podem, dessa forma, necessitar de um grau de segurança considerável tanto antes como durante a fase do desarmamento. Isso inclui garantias de que: sua segurança será preservada; suas preocupações políticas não serão ignoradas; eles não irão carecer de atendimento às suas necessidades básicas; e não vão se encontrar às margens da sociedade (UN, 2000a, p. 6, tradução nossa).

No âmbito da ONU, o desarmamento, pelo menos do ponto de vista teórico, é pensado dessa forma, devendo ser realizado em conjunto com outros dois tipos de ação, quais sejam, a *desmobilização* dos grupos em conflito e sua *reintegração* na sociedade, perfazendo os três pilares que buscam coibir a *demand*a por armas, conhecidos pela sigla DDR: *desarmamento*, *desmobilização* e *reintegração*.<sup>3</sup>

3. Em alguns processos de paz são ainda acrescentados o *reassentamento* e a *repatriação*, como no caso da Missão das Nações Unidas de Estabilização da República Democrática do Congo (Monusco), originando a sigla DDRRR.

Essas medidas, entretanto, ainda que implementadas em sua plenitude, não são suficientes. Para o sucesso dos processos de paz, é necessário impedir que grupos ou indivíduos já desarmados possam novamente ter acesso a armas e que grupos ou indivíduos armados continuem a se armar; caso contrário, os esforços empreendidos no desarmamento – e no processo de paz como um todo – podem mostrar-se inócuos ou requererem um tempo maior do que seria necessário caso existissem controles efetivos sobre os fluxos de armas (UN, 1999, p. 1-2; 2000b, p. 2). Este deveria ser o outro lado das ações de DDR, nas quais se trabalharia para coibir a *oferta* de armas. É nesta questão, contudo, que reside uma das lacunas da governança internacional na gestão de conflitos.<sup>4</sup>

### 3 CONTROLES INTERNACIONAIS SOBRE O COMÉRCIO LÍCITO DE ARMAS

Atualmente, estão em vigor alguns acordos multilaterais que buscam limitar o comércio internacional de armas. Embora, em sua maioria, não tenham sido elaborados para contribuir com os processos de paz dos quais a ONU participa, na prática, eles acabaram por produzir tal efeito, impedindo ou dificultando o acesso de Estados ou grupos rebeldes a alguns tipos de armas, incluindo as armas químicas, biológicas e nucleares, bem como algumas armas convencionais, como as minas terrestres antipessoal e as bombas de fragmentação.

O TNP, por exemplo, assinado em 1968, ainda que seja um tratado injusto em função de negar o direito à posse de armas nucleares para alguns Estados e o permitir a outros, contribuiu para diminuir as possibilidades de um conflito em que fossem utilizadas armas nucleares. A posse destas armas – assim como a de armas químicas e biológicas – por um número elevado de Estados ampliaria as possibilidades de seu uso e seria um incentivo a que outros Estados buscassem desenvolvê-las ou adquiri-las, o que, em uma situação de escalada da violência, poderia levar a seu uso efetivo. A proliferação nuclear implicaria, ainda, mais possibilidades de acesso a estas armas por atores não estatais: hipoteticamente, se um Estado com armas nucleares e em processo de paz enfrentasse uma crise institucional que implicasse deserções em massa em suas forças armadas, as condições de segurança das instalações militares nucleares poderiam ser deterioradas, facilitando o acesso de atores não estatais.<sup>5</sup> Isto seria um perigo para a população civil, para as forças legais nacionais, para as tropas de paz e para toda a comunidade internacional.

4. As ações de DDR no âmbito das operações de paz devem também ser pensadas de forma a não incentivar o surgimento de grupos ou indivíduos que as transformem em um negócio (Muggah, 2005, p. 247). Na Libéria, por exemplo, apresentaram-se cerca de três vezes mais indivíduos para receber os benefícios dos programas de reintegração de ex-combatentes do que o previsto, tendo ocorrido fenômeno semelhante em Mindanao, Filipinas, com relação à Frente Moro de Libertação Nacional – FMLN (*op. cit.*, p. 247). Além disso, há, em alguns programas de desarmamento, a “compra” de armas por parte do governo nacional ou da ONU; caso o valor das armas seja inferior ao que os programas pagam pelas armas entregues, a “venda” pode ser fonte de lucro (*op. cit.*, p. 247).

5. Um caso desse tipo, embora não com armas de destruição em massa, ocorreu durante a Revolta na Albânia, em março de 1997, quando parte da população pilhou cerca de 80% dos estoques de armamentos do país, acumulados, sobretudo, ao longo do regime de Enver Hoxha (1941-1985). A pilhagem incluiu cerca de 2,5 mil lança-granadas-foguete; oitocentos morteiros de 60 mm; 3,5 milhões de granadas de mão; 1,5 bilhão de cartuchos de munição 7,62 mm; e 1,4 milhão de minas terrestres antipessoal. Estima-se que cerca de 50% deste arsenal tenha saído do país, tendo sido fundamental para abastecer com armas a Guerra no Kosovo (1998-1999) (Small Arms Survey, 2001, p. 200-201).

Em relação às armas convencionais e às SALW, existem, atualmente, alguns acordos adotados por Estados, por grupos de Estados, organizações regionais e pela ONU que buscam controlar seu comércio internacional. Seu alcance, entretanto, não tem sido suficiente para limitá-lo de forma satisfatória, e os meios de força para sua imposição mostraram-se, por diversas vezes, insuficientes.

No âmbito da ONU, o principal instrumento para limitar o acesso de Estados ou de movimentos insurgentes a armas convencionais e SALW são os embargos de armas (UN, 2010, p. 9). Embora fundamentais a diversos processos de paz, eles precisam de aprovação do CSNU para ser estabelecidos e, caso afetem interesses de países com poder de veto, podem não ser aprovados ou nem mesmo levados à votação, o que já ocorreu em algumas ocasiões. Em relação à África do Sul, por exemplo, após o Massacre de Sharpeville, ocorrido em 1960, cresceu a pressão internacional contra o regime do *apartheid* (Moukambi, 2008, p. 73) e, em 1962, a Assembleia-Geral da ONU convocou os Estados a adotarem um embargo contra o país (UN, 1962, p. 9). No entanto, França, Reino Unido e Estados Unidos foram contrários a qualquer sanção obrigatória (Hufbauer *et al.*, 2008), e, desta forma, por meio da Resolução nº 181 do CSNU, de 1963, aprovou-se apenas um embargo voluntário, o que permitiu que o fornecimento de armas para a África do Sul fosse mantido nos anos seguintes. Outro caso foi o embargo no âmbito da guerra entre Eritreia e Etiópia (1998-2000). Como a Rússia era a maior fornecedora de armas para ambos os países e se opunha à criação de um embargo obrigatório, foi aprovado, por meio da Resolução nº 1.227 do CSNU, de 1999, apenas um embargo voluntário, não adotado pela Rússia (Karon, 2000). Somente em maio de 2000, por meio da Resolução nº 1.298 do CSNU, cerca de dois anos após o início dos conflitos e após ambos os países terem acumulado amplos estoques de armas, foi imposto um embargo obrigatório (*op. cit.*).<sup>6</sup>

Ainda que aprovados, os embargos também carecem, muitas vezes, de meios de força que os tornem efetivos. Muitas das armas que abastecem os conflitos têm origem na própria região onde estes ocorrem, um fluxo que, para ser evitado, demandaria controles fronteiriços e cooperação policial/militar junto a autoridades de países vizinhos, o que, no caso das operações de paz, ainda é uma dimensão pouco presente (Andrews, Hunt e Durch, 2007, p. 30). Estes dois aspectos – controle de fronteiras e cooperação policial/militar – são complementares na medida em que as tropas de paz e as eventuais tropas nacionais, sozinhas, poderiam não ter os meios suficientes para impedir o comércio de armas pelas fronteiras, tornando fundamental, desta forma, a articulação com Estados vizinhos, como reconhecido em relatório do CSNU:

---

6. Para uma análise dos desafios impostos ao cumprimento dos embargos na África, ver Lamb (2007).

Tendo em conta as dimensões regionais que, muitas vezes, caracterizam tais fluxos de armas, pode ser considerado útil, em certos casos, colocar o pessoal das Nações Unidas nos países vizinhos de forma a manter uma ligação com os homólogos nacionais e, dessa forma, monitorar o fluxo de armas a partir de uma perspectiva regional. No entanto, esta é uma tarefa particularmente difícil e, para ser eficaz, exigiria inabalável compromisso político da comunidade internacional (UN, 2000b, p. 9-10, tradução nossa).

Outro instrumento no âmbito da ONU que limita o comércio internacional de armas, embora de maneira indireta, é a Convenção sobre Certas Armas Convencionais, de 1980 – um acordo do tipo “guarda-chuva”, visando restringir o uso de armas convencionais que produzam ferimentos excessivos ou sejam de uso indiscriminado. Atualmente, quatro tipos de armas têm seu uso regulado pela convenção: *i*) fragmentos não detectáveis por raios-X, por meio do Protocolo I (1980); *ii*) minas terrestres, armadilhas (*booby traps*) e dispositivos assemelhados, por meio do Protocolo II (1980); *iii*) armas incendiárias, por meio do Protocolo III (1980); e *iv*) armas cegantes a *laser*, por meio do Protocolo IV (1995).<sup>7</sup> A proibição total do uso, contudo, se aplica apenas aos fragmentos não detectáveis e às armas cegantes a *laser*, as quais, por não poderem ser utilizadas pelos Estados-parte dos respectivos protocolos, perderam, na prática, sua demanda. Em relação aos outros dois tipos de armas, criaram-se regras para sua utilização, mas não se instituiu a proibição total de seu uso ou de seu comércio internacional.<sup>8</sup>

No âmbito da Comissão de Desarmamento da ONU (United Nations Disarmament Commission – UNDC), foi criado, em 1991, o Registro de Armas Convencionais, um passo importante na ampliação da transparência quanto ao tema. O objetivo do registro, entretanto, não foi a limitação do comércio de armas e, ademais, nem as SALW nem as munições estão abrangidas por ele (Davis, 2002, p. 38-40). A UNDC também estabeleceu, em 1996, as Diretrizes para as Transferências Internacionais de Armas, com princípios que os países são convidados a seguir ao julgarem o mérito das vendas externas de armamentos. A obediência, contudo, é voluntária e, além disso, o documento é aberto a interpretações subjetivas, como se observa no trecho a seguir:

Os Estados, sejam produtores ou importadores, têm a responsabilidade de procurar garantir que seu nível de armamento seja compatível com suas necessidades legítimas

7. No âmbito dessa mesma convenção, há, ainda, um quinto protocolo, de 2003, o qual trata dos restos explosivos de guerra (*explosives remnants of war*). Neste caso, o objetivo do protocolo foi estabelecer regras para a sua remoção, de forma a se evitar acidentes. Ele não foi incluído entre as categorias de armas mencionadas nesse parágrafo, tendo em vista não se tratar de uma arma, e sim de um “resto” dela.

8. No caso das minas terrestres antipessoal, essas proibições viriam a ser estabelecidas por meio da Convenção de Ottawa, de 1997.

de defesa e segurança, incluindo sua capacidade para participar em operações de paz da ONU (UN, 1996, tradução nossa).

Uma medida que poderia efetivamente cercear o comércio internacional de armas convencionais e SALW está, atualmente, em discussão no âmbito da ONU: o Tratado para o Comércio de Armas (ATT), um instrumento obrigatório que poderia ter sido aprovado por ocasião da Conferência da ONU sobre o Tratado para o Comércio de Armas, em julho de 2012. O processo teve início, oficialmente, em 2006, quando a Assembleia-Geral da ONU aprovou, por meio da Resolução nº 61/89, o documento *Rumo a um Tratado sobre o Comércio de Armas: estabelecendo padrões internacionais comuns para a importação, exportação e transferência de armas convencionais* (UN, 2007a), cujo objetivo seria, conforme o título, estabelecer padrões comuns para a circulação internacional de armas convencionais e SALW. O conteúdo do tratado e as formas de impor seu cumprimento foram objeto de negociação, com noventa Estados tendo enviado propostas, abrangendo quatro tópicos: *i*) os tipos de produtos que, além das armas propriamente ditas, deveriam ter seu comércio regulado pelo tratado (munições, partes e componentes, tecnologias de fabricação, produtos de uso dual, entre outros); *ii*) as atividades a serem reguladas pelo tratado (intermediação nas vendas, trânsito, transbordo, reexportação, retransferência, transferências intangíveis, empréstimos/doações, entre outras); *iii*) as questões a serem consideradas quando da realização das transferências (riscos de terrorismo e crime, desvio das armas, posse por parte de atores não estatais, direitos humanos, estabilidade regional, entre outros); e *iv*) os mecanismos operacionais para fazer valer o tratado (cooperação e/ou assistência internacional, monitoramento, compartilhamento de informações, elaboração de relatórios, entre outros) (Parker, 2007, *passim*). Foram realizadas reuniões no âmbito do Comitê Preparatório por um Tratado para o Comércio de Armas (PrepCom), cujo objetivo foi preparar as organizações internacionais, os órgãos de governo e as organizações não governamentais para as negociações, tendo sido realizadas, também em seu âmbito, discussões sobre quais temas deveriam constar do tratado.

O tratado, contudo, não foi aprovado em julho de 2012. Entre os obstáculos à sua criação, esteve o fato de que este deveria ter sido aprovado por consenso. Esta foi, entretanto, uma condição imposta pelos Estados Unidos para que eles participassem do processo. A posição norte-americana foi, particularmente, crucial para o andamento dos trabalhos, tendo em vista o grande número de “aliados e sócios” que possuem e por serem o maior produtor e exportador de armas do mundo.<sup>9</sup> Deve-se destacar que o governo de Barack Obama passou a apoiar o tratado a partir de outubro de 2009, revertendo a posição do governo de George W. Bush e ampliando as possibilidades de sua aprovação, embora, ao mesmo tempo – e como mencionado –, a aprovação por consenso fosse uma exigência

9. No período 1992-2010, os Estados Unidos responderam por 40,7% do total das transferências mundiais de equipamentos militares – não estando incluídas nesta porcentagem as SALW. A Rússia respondeu por 19%; a Alemanha, por 7,9%; a França, por 7,1%; e o Reino Unido, por 5,5% (Sipri, 2011).

(United States, 2010; Oxfam, 2009). Além desta exigência norte-americana, países com grande produção e/ou consumo de produtos de defesa – como China, Rússia, Paquistão e Índia – se opuseram ao tratado. Ademais, ainda que o tratado fosse abrangente o suficiente (o que era pouco provável), seria essencial a criação de uma agência internacional capaz de monitorar seu cumprimento e fazer valer o texto do documento, nos moldes do que ocorre nos casos da Agência Internacional de Energia Atômica (Aiea) e da Organização para a Proibição de Armas Químicas (OPAQ).

Fora do âmbito da ONU, há também algumas medidas destinadas a controlar o comércio de armas convencionais e SALW, como os embargos promovidos por Estados ou organizações regionais. Estes embargos são capazes de diminuir a violência em diversos casos, mas podem se mostrar infrutíferos se deles estiverem ausentes importantes produtores e exportadores de armas. Atualmente, como exemplo, há um embargo dos Estados Unidos e da União Europeia contra a China, estabelecido em 1989, após os eventos ocorridos na Praça Tiannamen. No entanto, como importantes produtores e exportadores de armas não aderiram ao embargo – por exemplo, a Rússia –, eles podem exportar armas livremente para aquele país e, desta forma, o objetivo de enfraquecer militarmente a China não tem sido atingido (Moraes, 2011, p. 74-75).

Além dos embargos, outro mecanismo fora do âmbito da ONU é o Arranjo de Wassenaar. Ele foi criado em 1991 como substituto ao Comitê de Coordenação para os Controles Multilaterais de Exportações (CoCom), que, por sua vez, havia sido criado em 1949 com o objetivo de impedir as vendas de armas para países comunistas. Atualmente, quarenta países fazem parte do Arranjo de Wassenaar, incluindo todos os grandes exportadores de armas; contudo, as divergências entre os integrantes do grupo são grandes, predominando, na prática, decisões *nacionais* quanto às vendas de armas.<sup>10</sup> Em relação ao embargo contra a China, por exemplo, não há consenso nem mesmo entre os países da União Europeia: a França e, em menor escala, o Reino Unido possuem uma interpretação mais flexível do embargo que outros países do bloco (*op. cit.*, p. 52-71).

Dois exemplos de relativo sucesso quanto à limitação do comércio internacional de armas convencionais são os casos das *minas terrestres antipessoal* e das *bombas de fragmentação (cluster bombs)*. No caso das minas, após intensa pressão organizada pela Campanha Internacional pelo Banimento das Minas Terrestres (ICBL) junto a governos nacionais, foi aprovada, em 1997, a Convenção de Ottawa, pela qual estes artefatos ficaram definitivamente banidos. No caso das bombas de fragmentação, o banimento ocorreu por meio da Convenção sobre Munições de Fragmentação, de 2008. Apesar de reduzirem impactos humanitários negativos que decorrem dos conflitos militares, trata-se de acordos que se referem a artefatos específicos, com as demais categorias de armas convencionais permanecendo com fraca regulação.

---

10. Para uma análise do CoCom e do Arranjo de Wassenaar, ver Davis (2002) e Grimmett (2006).

Além disso, países com grande capacidade de influenciar a segurança internacional estão ausentes destes dois acordos, como Estados Unidos, Rússia, China, Índia e Paquistão.

Podem-se observar, dessa forma, as limitações dos atuais acordos e instrumentos internacionais de controle sobre o comércio de armas convencionais e SALW, tanto no âmbito da ONU como no âmbito de Estados, grupos de Estados ou organizações regionais. Observam-se também as dificuldades enfrentadas para o cumprimento dos acordos, havendo, entretanto, alguns instrumentos que buscam combater este comércio ilícito de armas, tema analisado na próxima seção.

#### 4 ACORDOS PARA O COMBATE AO COMÉRCIO ILÍCITO DE ARMAS

Em relação ao comércio ilícito de armas convencionais e SALW, há alguns acordos e instrumentos internacionais que buscam coibi-lo, todos recentes e com abrangência limitada.

Em julho de 2001, foi realizada a Conferência sobre o Comércio Ilícito de Armas Pequenas e Armamentos Leves em todos os seus Aspectos, o primeiro evento na ONU que tratou deste tema. O principal resultado foi a criação, ainda em 2001, do Programa de Ação para a Prevenção, o Combate e a Erradicação do Comércio Ilícito de Armas Pequenas e Armamentos Leves em todos os seus Aspectos (PoA), por meio do qual os Estados signatários assumiram o compromisso político de adotar uma série de medidas, versando sobre: implementação de leis e tipificação de crimes relativos à produção e à circulação de armas; ampliação da segurança dos depósitos de armas; controles sobre importação e exportação; marcação das armas para possibilitar o posterior rastreamento; entre outras (UN, 2001b). No entanto, trata-se de um programa, e não de um acordo mandatório. Há um compromisso político, mas os Estados não são obrigados a adotar as medidas.

Em 2005, a Assembleia-Geral da ONU aprovou, no âmbito do PoA, a criação do Instrumento Internacional de Rastreamento (International Tracing Instrument – ITI), um sistema de marcação e manutenção de registros que possibilitaria uma identificação universal das armas. Com este mecanismo, uma arma apreendida em qualquer parte do mundo poderia ter seu país de origem e sua data de fabricação identificados:

Armas são evidências. A maioria carrega marcas que, combinadas com suas características estruturais, identificam-nas como algo único. Se elas puderem ser identificadas singularmente, a história de sua propriedade pode ser rastreada e o ponto no qual foram desviadas para a esfera do ilícito pode ser revelado. O rastreamento de armas pode ajudar a descobrir canais ilícitos de fornecimento, oferecendo uma base sólida para interromper este comércio e processar os envolvidos (Small Arms Survey, 2009, p. 107, tradução nossa).

A principal deficiência do ITI é que os Estados não são obrigados a adotar o sistema – pelo fato de o PoA não ser obrigatório – e, além disso, as *munições* não fazem parte do instrumento (Small Arms Survey, 2006, p. 95 e 100).<sup>11</sup>

Outra ação no âmbito da ONU foi a assinatura, em 2000, da Convenção contra o Crime Organizado Transnacional, composta por três protocolos, chamados em conjunto de Protocolos de Palermo. Um deles é o Protocolo contra a Fabricação e o Tráfico Ilícitos de Armas de Fogo, suas Partes, Componentes e Munições, que entrou em vigor em 2005.<sup>12</sup> Este protocolo complementou o PoA por meio da obrigatoriedade de que os Estados introduzissem três medidas de combate à fabricação e ao comércio ilícitos de armas, quais sejam:

a primeira diz respeito à tipificação dos delitos relacionados à fabricação e ao tráfico ilegais de armas de fogo, tendo como base os requisitos do protocolo e suas definições; a segunda é relacionada a um sistema de autorizações ou licenças governamentais que visam garantir a produção e o comércio legítimos de armas de fogo; e a terceira refere-se à marcação e ao rastreamento das armas de fogo (UN, 2011a, tradução nossa).

O protocolo representou um avanço em relação ao PoA graças a seu caráter obrigatório. No entanto, grandes exportadores e/ou importadores de armas não o assinaram ou não o ratificaram, incluindo os cinco membros permanentes do CSNU, a Índia, o Paquistão e a Alemanha (UN, 2011b).

Há, dessa forma, dois instrumentos no âmbito da ONU que abordam a questão do controle sobre o comércio ilícito de armas, com os Estados podendo “escolher” a qual vão aderir. Todos os Estados-membros da ONU participam do PoA tendo em vista sua não obrigatoriedade. Contudo, o Protocolo contra a Fabricação e o Tráfico Ilícitos de Armas – que é obrigatório – possui 91 Estados-parte (em maio de 2012),<sup>13</sup> estando ausentes grandes produtores, exportadores ou

---

11. Cabe destacar que, no Brasil, a marcação de munições (tanto nas embalagens quanto nos cartuchos) é obrigatória para as vendas realizadas para as Forças Armadas nacionais, as polícias militares, as polícias civis, as guardas municipais etc., conforme determinação da Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003 (Estatuto do Desarmamento). Os dados destas marcações são geridos pelo Exército Brasileiro, por meio do Sistema de Controle de Venda e Estoque de Munições (Sicovem), instituído inicialmente pela Portaria Normativa nº 1.141 do Ministério da Defesa, de 3 de outubro de 2005, e alterado posteriormente pela Portaria Normativa nº 581 do Ministério da Defesa, de 24 de abril de 2006. Por meio desta prática, por exemplo, foi possível identificar desvios de munições por parte de forças de segurança em favor de grupos criminosos (Abdala, 2011). Para as exportações, no entanto, a exigência de marcação restringe-se às *embalagens* dos cartuchos, não abrangendo os cartuchos propriamente ditos. De toda forma, contraria-se o argumento muitas vezes utilizado de que a marcação de cartuchos implicaria custos elevados: a Companhia Brasileira de Cartuchos (CBC) foi pioneira mundial na marcação de cartuchos com uso de tecnologia *laser*, conforme reconhecido em publicação do Small Arms Survey (2011, p. 10), o que não a impediu de se manter como empresa exportadora. Alguns detalhes das práticas de marcação no Brasil foram apresentados por equipe do Exército Brasileiro por ocasião do *Meeting of Governmental Experts of the Programme of Action to Prevent, Combat and Eradicate the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons and all Its Aspects*, em Nova Iorque, em maio de 2011. A apresentação está disponível em: <<http://www.poa-iss.org/mge/Documents/Topics/2011-05-09/2011-05-09-brazilpresentation.pdf>>.

12. Os outros dois são: Protocolo para Prevenir, Suprimir e Punir o Tráfico de Pessoas, Especialmente Mulheres e Crianças; e Protocolo contra o Tráfico de Migrantes por Terra, Mar e Ar.

13. O Brasil, junto com o Mali, foi o primeiro país a assinar o protocolo, em julho de 2001, ratificando-o em março de 2006.



consumidores de armas. Ao mesmo tempo, estes países estão entre os principais contribuintes de tropas para operações de paz e/ou entre os principais financiadores do Departamento de Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas (DPKO), como Estados Unidos, China, Rússia, França, Reino Unido, Índia e Paquistão.<sup>14</sup>

Outra forma de combate ao tráfico de armas no âmbito da ONU é o controle sobre os fluxos de recursos minerais oriundos de zonas de conflito, o qual obteve relativo sucesso no caso dos diamantes. A divulgação do Relatório Fowler, em 2000, no qual constaram detalhes sobre a forma como o comércio ilícito de diamantes abastecia o conflito em Angola (1975-2002), somada ao apoio de alguns governos, notadamente o do Canadá, viabilizou a criação, em 2003, de um sistema internacional de certificação de origem denominado de Processo Kimberley. Este processo reduziu efetivamente a circulação de “diamantes de sangue” entre os países signatários, embora críticas à sua efetividade tenham se ampliado em período recente (Irin, 2009; Perry, 2010).<sup>15</sup> Além dos diamantes, que financiaram, sobretudo, as guerras civis em Serra Leoa (1991-2002) e na Libéria (1989-1996; 1999-2003), outros recursos minerais também têm sido utilizados para a compra de armas, como o coltan, a cassiterita e o ouro, como ocorrido nos conflitos na República Democrática do Congo (UN, 2001a). Não há, entretanto, mecanismos de controle multilaterais sobre os seus fluxos, havendo, ainda assim, algumas medidas de Estados ou organizações regionais.

Na próxima seção, há um estudo de caso sobre Ruanda e a República Democrática do Congo, em que se demonstra como os fluxos de armas do exterior foram um obstáculo aos processos de paz naqueles países.

## **5 CONFLITOS EM RUANDA E NA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DO CONGO, OS TRABALHOS DA MONUC E O COMÉRCIO DE ARMAS CONVENCIONAIS/SALW**

A região dos Grandes Lagos Africanos, que abrange as regiões próximas aos lagos Vitória, Tanganica, Albert, Kivu, entre outros, tem sido o cenário, desde 1990, de um conjunto de conflitos que já envolveram nove Estados (Ruanda, Burundi, Uganda, República Democrática do Congo, Chade, Líbia, Angola, Namíbia e Zimbábue) e cerca de 25 grupos armados. Níveis de violência sem precedentes foram atingidos na região durante o genocídio contra os tutsis em Ruanda (1994) e durante a Segunda Guerra do Congo (1998-2003), o maior conflito militar desde a Segunda Guerra Mundial, no qual morreram cerca de 5 milhões de pessoas. A resposta tardia e insuficiente da comunidade internacional, por sua vez, foi um dos maiores fracassos do sistema internacional de segurança contemporâneo, tendo permitido, indiretamente, a ocorrência de massacres de civis e de estupro, a

14. No fim de novembro de 2011, os cinco países que mais contribuíam com tropas e policiais para as operações de paz da ONU eram, nesta ordem: Bangladesh (10.496), Paquistão (9.374), Índia (8.174), Nigéria (5.716) e Etiópia (5.274) (UN, 2011c). Os cinco maiores financiadores do DPKO, por sua vez, no período 2011-2012, são: Estados Unidos (27,1% do total), Japão (12,5%), Reino Unido (8,2%) Alemanha (8%) e França (7,6%) (UN, 2011d).

15. Para um balanço dos dez anos do Processo Kimberley, ver Cesar (2011).

militarização de campos de refugiados por genocidas, o recrutamento de milhares de “crianças-soldado” e a falência quase completa de alguns Estados.<sup>16</sup>

Com o início da Guerra Civil em Ruanda, em 1990, desencadeada após a invasão do país por um movimento criado pela diáspora tutsi em Uganda – a Frente Patriótica Ruandesa (RPF) –, alguns países suspenderam as vendas de armas para Ruanda (por exemplo, a Bélgica). Este não foi o caso, contudo, de outros países, como França, Rússia, Egito e África do Sul, que mantiveram o fornecimento de armas até abril de 1994, suspendendo-o somente após o início do genocídio (Small Arms Survey, 2001, p. 206-207; Fruchart, 2007b, p. 3-4).

O genocídio teve início em abril de 1994, poucas horas após ter sido derrubada a aeronave em que estavam o presidente do país, Juvénal Habyarimana, e o presidente do Burundi, Cyprien Ntaryamira, ambos hutus. A Missão de Assistência das Nações Unidas para Ruanda (Unamir), que se encontrava no país há cerca de seis meses, não interferiu de forma a interromper o genocídio, e as tropas estrangeiras que se deslocaram para Ruanda limitaram-se a evacuar os cidadãos de seus países.

A inoperância do CSNU foi também demonstrada quando um embargo de armas contra Ruanda foi estabelecido apenas cinco semanas após o início do genocídio, por meio da Resolução nº 918, medida que, além disso, não teve os meios de força suficientes para ser imposta. A mesma resolução que impôs o embargo criou o Comitê de Sanções do Conselho de Segurança, que, entretanto, não recebeu poderes de investigação (Fruchart, 2007b, p. 12). Desta forma, antes, durante e depois do genocídio, ocorreram fornecimentos de armas em favor de governos e grupos armados, contribuindo para a dimensão da violência alcançada no genocídio e para a deterioração das condições de segurança de toda a região após o seu término.

Dois casos envolvendo fornecimentos ilícitos de armas demonstraram a insuficiência dos meios para o cumprimento do embargo. Um deles envolveu a empresa britânica Mil-Tec, que forneceu armas para o governo de Ruanda durante o genocídio. Esta empresa, sediada na Ilha de Man, adquiriu as armas na Albânia e as entregou em Ruanda por meio de um intermediário israelense, sendo os pagamentos efetuados pelas embaixadas ruandesas no Cairo e em Paris, utilizando-se de bancos belgas (Canada, 2011). Entre outras armas, foram entregues 2,5 mil fuzis AK-47, 2 mil morteiros e cem lança-granadas-foguete RPG-7 (Phythian, 2000, p. 22). Outro caso foi o fornecimento de armas pela República das Seychelles. Este pequeno país do Oceano Índico, atualmente com cerca de 85 mil habitantes, não possui qualquer indústria bélica, mas, em 1993, havia apreendido um carregamento com 80 t de armas após inspeção realizada em um de seus portos, as quais eram provenientes da Sérvia e tinham a Somália como destino (Boggan, 1996). As armas foram mantidas sob controle do governo do país até junho de

---

16. Para uma análise dos conflitos na região, com enfoque sobre o baixo perfil da reação da comunidade internacional, ver Human Rights Watch (1999), Feeley e Thomas-Jensen (2008) e Kovras (2011).

1994, quando cerca de dois terços foram vendidos para o governo do então Zaire, que as repassou ao governo de Ruanda ainda durante o genocídio. Entre as armas, havia cerca de 2,5 mil fuzis AK-47, 6 mil morteiros e 5,6 mil granadas de fragmentação (Boggan, 1996; Fruchart, 2007b, p. 11 e 15; Stohl e Grillot, 2009, p. 104-105).

Ao término do genocídio em Ruanda, seguiu-se a chamada Crise de Refugiados dos Grandes Lagos, que consistiu na fuga de hutus para países vizinhos, sobretudo para o então Zaire, destino de 1,4 milhão de hutus ruandeses (Fruchart, 2007b, p. 11), provocando o transbordamento do conflito em Ruanda para toda a região dos Grandes Lagos Africanos. No Zaire, parte dos hutus reorganizou-se militarmente nos campos de refugiados, onde criaram a União Democrática por Ruanda (RDR), grupo que passou a desferir ataques contra Ruanda.<sup>17</sup> A RDR recebeu armas de diversas origens, notadamente do próprio governo do Zaire, o qual também havia permitido a fuga de hutus de Ruanda portando armas das Forças Armadas ruandesas. A RDR utilizou-se ainda de canais que haviam abastecido a África do Sul, na época do *apartheid* (após o embargo obrigatório da ONU estabelecido em 1977), e a União Nacional para a Independência Total de Angola – Unita (*op. cit.*, p. 15).

Ao mesmo tempo, após a tomada do poder em Ruanda pelos tutsis, em 1994, por meio da RPF, o governo ruandês passou a apoiar com armas, tropas e logística a Aliança das Forças Democráticas para a Libertação do Congo-Zaire (AFDL), movimento liderado por Laurent-Desiré Kabila, que lutava no então Zaire contra o governo de Mobutu Sese Seko (UN, 2007b, p. 2). A queda de Mobutu, em 1997, e a subida ao poder de Kabila não significaram, contudo, o fim dos conflitos na região. Em função de o novo governo congolês não honrar o compromisso de dismantelar os acampamentos de refugiados hutus no leste do país, os governos de Ruanda e de Uganda, após apoiarem brevemente o governo de Kabila, transformaram-se em forças opositoras, passando a apoiar com armas a União Congoleza pela Democracia (RCD), movimento armado criado em 1998. Este fato daria início à Segunda Guerra do Congo, conflito que envolveu nove Estados e cerca de 25 grupos armados, no qual o fluxo de armas do exterior teve papel central.

Com o início da Segunda Guerra do Congo, uma grande quantidade de armas passou a entrar nas regiões do leste da República Democrática do Congo, visto que Ruanda e Uganda enviaram tropas e equipamentos [para a região] para apoiar suas forças por procuração [*proxy forces*]. Segundo alguns relatos, em setembro de 1998, até vinte aeronaves de transporte pousavam diariamente em Goma, desembarcando suprimentos militares – incluindo carros de combate e outras armas pesadas –, assim como tropas de Ruanda e Uganda; grupos rebeldes foram vistos com carros de combate T-55 de Uganda (Fruchart, 2007a, p. 5, tradução nossa).

---

17. A RDR era composta por integrantes de milícias hutus, como a Interahamwe, e do antigo governo ruandês, os quais haviam liderado o genocídio dos tutsis. Após a tomada do poder pelos tutsis, por meio da RPF, estes hutus fugiram para o então Zaire, onde se reorganizaram e formaram a RDR, movimento que politizou, militarizou e se tornou o poder efetivo nos campos de refugiados.

O RCD começou a se fragmentar já em 1999, originando, entre outros grupos, o RCD-Goma (baseado em Goma, no leste da República Democrática do Congo, fronteira com Ruanda) e o RCD-Kisangani (baseado em Kisangani, no norte da República Democrática do Congo) – apoiados, respectivamente, por Ruanda e Uganda. Estes dois grupos, além de combaterem o governo congolês, passaram a confrontar-se entre si, adicionando, desta forma, mais uma dimensão ao conflito.

No âmbito da Segunda Guerra do Congo, buscou-se a paz, inicialmente em 1999, por meio do Acordo de Cessar-Fogo de Lusaka,<sup>18</sup> e, com o objetivo de garanti-la, foi criada a Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUC), por meio da Resolução nº 1.291 do CSNU, de fevereiro de 2000. A missão, contudo, não conseguiu manter o cessar-fogo, sendo um dos problemas enfrentados a facilidade de acesso às armas pelos atores em conflito.

Durante a guerra, ao contrário do ocorrido em Ruanda, o CSNU não impôs um embargo de armas sobre a República Democrática do Congo, palco dos conflitos mais violentos da região. Tal embargo foi estabelecido apenas em julho de 2003, por meio da Resolução nº 1.493, após a assinatura do Acordo Global e Inclusivo (dezembro de 2002), quando a Segunda Guerra do Congo já havia terminado (Fruchart, 2007a, p. 2); ademais, somente oito meses após o embargo foi criado um comitê para monitorá-lo e para aplicar eventuais sanções (Fruchart, 2007b, p. 9).<sup>19</sup>

A MONUC, por meio da Resolução nº 1.565 do CSNU, de outubro de 2004, foi autorizada a fazer valer o embargo usando-se dos meios que fossem necessários (*op. cit.*, p. 9). Contudo, dificuldades foram enfrentadas em decorrência da falta de controle nas fronteiras do país e pelo fato de os recursos naturais em Kivu do Norte, Kivu do Sul e Ituri estarem sendo controlados por grupos rebeldes, os quais, desta forma, tinham ampla disponibilidade de recursos para adquirirem armas.

O mercado interno de armas foi “inundado por armas e munições”, e os meios para comprá-los foram facilitados pela exploração ilegal de recursos naturais das regiões de Ituri e do Kivu. Os controles nas fronteiras das regiões em conflito não apenas foram utilizados por grupos rebeldes para trazer equipamentos militares ilícitos, mas

---

18. O acordo foi assinado em julho de 1999 e tentou encerrar a Segunda Guerra do Congo. Ele foi assinado pelos chefes de Estado de Angola, Namíbia, República Democrática do Congo, Ruanda, Uganda, Zâmbia e Zimbábue, bem como pelo Movimento pela Libertação do Congo (MLC) e pela RCD, dois dos principais grupos rebeldes na República Democrática do Congo (Fruchart, 2007a, p. 4).

19. O embargo abrangia as províncias de Kivu do Norte e Kivu do Sul e a região do Ituri, no leste e nordeste do país, e estendia-se ao restante da República Democrática do Congo para os movimentos que não haviam aderido ao Acordo Global e Inclusivo.

as “taxas de alfândega” eram também uma fonte de renda para as compras de armas. Estas dificuldades foram agravadas pela falta de cooperação entre os governos da República Democrática do Congo, de Ruanda e de Uganda. A MONUC saiu-se apenas um pouco melhor em sua missão de monitorar as violações do embargo, visto que o acesso às instalações militares, aos aviões e aos aeroportos lhe foi negado em várias ocasiões (*op. cit.*, 2007b, p. 10, tradução nossa).

O RCD-Goma se converteu, em 2006, no Congresso Nacional pela Defesa do Povo (CNDP), o qual – após as eleições realizadas nesse ano na República Democrática do Congo, vencidas por Joseph Kabila – passou a ser o principal movimento rebelde armado do país, tendo entrado em combate, inclusive, contra as tropas da MONUC (UN, 2008).<sup>20</sup>

Em síntese, tanto antes como depois do estabelecimento da Unamir, da MONUC e dos embargos de armas do CSNU, ocorreram fornecimentos de armas para diversos Estados e movimentos rebeldes, sobretudo na República Democrática do Congo. Os principais fornecedores eram governos e movimentos rebeldes estrangeiros, sobretudo os governos de Ruanda e Uganda. A MONUC, por sua vez, cuja missão primordial seria garantir o cessar-fogo previsto no Acordo de Lusaka e fazer cumprir o embargo estabelecido em 2003, não teve condições de fazer valer estas medidas em função, entre outros motivos, da facilidade de acesso a armas pelos grupos em conflito. A missão não tinha recursos humanos e materiais suficientes para monitorar as fronteiras do país (que possuem uma extensão de 10.730 km), e, como mencionado, sua autorização para o acesso às instalações militares, às aeronaves e aos aeroportos, apesar de garantida pelo CSNU, na prática, não ocorreu em muitos casos. A inspeção de aeronaves e aeroportos, particularmente, seria fundamental em um país no qual grande parte do transporte é feito por via aérea, em função da precariedade da infraestrutura rodoviária (Koppen, Gallant e Eisen, 2010, p. 927).

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os acordos internacionais que buscam controlar e/ou limitar o comércio de armas convencionais e SALW não são abrangentes o suficiente e não há, em muitos casos, os meios de força necessários para fazer valer os acordos e os embargos. Desta forma, por um lado, a comunidade internacional, por meio do CSNU, aprova resoluções e envia capacetes azuis para prevenir conflitos e manter, promover, impor ou construir a paz em diversos países, mas, por outro, esta mesma comunidade coloca em risco as missões ao não criar mecanismos que efetivamente limitem o comércio internacional de armas convencionais e SALW. As decisões sobre as vendas externas destes tipos de armas ainda são atributos quase exclusivos dos Estados, os quais mantêm

---

20. Em maio de 2010, por meio da Resolução nº 1.925 do CSNU, o nome da missão foi alterado para Missão das Nações Unidas de Estabilização da República Democrática do Congo (Monusco).

a autonomia de poder usar o fornecimento externo de armas em prol de objetivos políticos e/ou econômicos nacionais.<sup>21</sup>

Em 2012, por ocasião da Conferência da ONU sobre o Tratado para o Comércio de Armas, cujo objetivo foi aprovar um tratado que regulasse o comércio de armas convencionais e SALW, os Estados-membros da ONU tiveram a oportunidade de criar um instrumento que, caso fosse abrangente e possuísse os mecanismos operacionais adequados, poderia ampliar os controles sobre este tipo de comércio e, assim, contribuir para diminuir os riscos de atraso ou inviabilização dos processos de paz. Entretanto, as perspectivas foram frustradas em função da exigência dos Estados Unidos de que ele fosse aprovado por consenso e das posições reticentes de grandes produtores, exportadores e/ou consumidores de armas, como Rússia, China e Índia.

No caso das SALW, a questão do controle possui uma dificuldade adicional; qual seja, a relativa facilidade em se produzir este tipo de armamento. Ainda que sejam criados controles internacionais rígidos, estas armas poderiam ser produzidas de forma artesanal, mantendo-se, assim, o abastecimento de conflitos locais. Deve-se reconhecer, apesar disso, que controles internacionais efetivos reduziriam, de fato, a disponibilidade de armas, e que a produção artesanal não seria capaz de competir em custo e quantidade ofertada com a produção de armas em escala industrial.

Por fim, o governo do Brasil apoiou a criação do ATT desde o início do processo, em 2006, mas sem exibir uma posição de destaque. O país não foi patrocinador ou copatrocinador do projeto do que seria a futura Resolução A/RES/61/89 e não compôs o grupo de 76 Estados que o apoiou de imediato (embora o Brasil tenha apoiado a proposta logo depois, em conjunto com mais 38 Estados) (UN, 2006, p. 40). O Brasil não fez parte do grupo que se convencionou chamar de “entusiastas do ATT” –, integrado, sobretudo, por países da União Europeia e da África –, mas, ao mesmo tempo, não pertenceu ao chamado “grupo dos céticos” (China, Rússia, Índia, Paquistão, Estados Unidos, entre outros), adotando, dessa forma, uma posição intermediária. Tal posição pode ser constatada por meio dos discursos da delegação brasileira junto ao PrepCom, em que se observa, por um lado, posição favorável a um tratado que regulasse o comércio de armas, mas, por outro, a exposição de uma série de ressalvas, sobretudo quanto à subjetividade de algumas propostas e à possibilidade de que o ATT pudesse vir a limitar as capacidades de defesa dos Estados (Brasil, 2010a; 2010b; 2011a; 2011b; 2011c; 2011d; 2011e; 2011f).

A defesa do tratado no Brasil foi realizada de forma mais incisiva por duas organizações não governamentais que participaram diretamente junto à UNDC do processo de criação do ATT: o Instituto Sou da Paz e a Viva Rio. A adoção de um tratado desta natureza, contudo, desde que seja capaz de regular efetivamente o comércio

---

21. Para uma análise das formas pelas quais os Estados podem utilizar as vendas externas de armas para atingir objetivos políticos e econômicos, ver Moraes (2011).

internacional de armas convencionais e SALW, beneficiaria o Brasil, pois ampliaria as possibilidades de sucesso das operações de paz, nas quais o Brasil tem expandido sua presença em período recente, e ampliaria os controles sobre a entrada no país de SALW produzidas no exterior. Além disso, trata-se de oportunidade de o país expandir seu *soft power*, projetando-se na defesa de um tema com amplo apoio da população em diversos países do mundo.<sup>22</sup> Particularmente na área de marcação a *laser* de cartuchos de munição, uma empresa brasileira foi pioneira, demonstrando a viabilidade técnica e econômica da marcação, podendo o Brasil fornecer apoio para a implementação em outros países tanto da prática da marcação a *laser* quanto da gestão do sistema (por meio do Sistema de Controle de Venda e Estoque de Munições – Sicovem).

## REFERÊNCIAS

ABDALA, R. Munições da PM abasteciam facção criminosa do Rio de Janeiro, diz PF. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 26 jul. 2011. Disponível em: <<http://www.jb.com.br/rio/noticias/2011/07/26/municoes-da-pm-abasteciam-facao-criminosa-do-rio-de-janeiro-diz-pf>>.

ANDREWS, K. N.; HUNT, B. L.; DURCH, W. J. Border security, trade controls, and UN Peace Operations. In: THE HENRY L. STIMSON CENTER. **Post-conflict borders and UN peace operations**. Washington, 2007. Disponível em: <[http://www.stimson.org/images/uploads/research-pdfs/Borders\\_Part2\\_AUG07.pdf](http://www.stimson.org/images/uploads/research-pdfs/Borders_Part2_AUG07.pdf)>.

BOGGAN, S. Bloody trade that fuels Rwanda's war. **The Independent**, London, 23 Nov. 1996. Disponível em: <<http://www.independent.co.uk/news/world/bloody-trade-that-fuels-rwandas-war-1353751.html>>.

BRASIL. Exército Brasileiro. **Portaria nº 01-D Log, de 17 de janeiro de 2006**. Aprova as normas para o registro, o cadastro e o porte de arma de fogo para militares do Exército e dá outras providências. Brasília, 2006. Disponível em: <[http://www.dfpc.eb.mil.br/institucional/legislacao/PorteArmaMilEB/Port001-DLog\\_17Jan06.pdf](http://www.dfpc.eb.mil.br/institucional/legislacao/PorteArmaMilEB/Port001-DLog_17Jan06.pdf)>.

\_\_\_\_\_. **Statement on an Arms Trade Treaty**. Preparatory Committee for the United Nations Conference on the Arms Trade Treaty. New York, 13 July 2010a. Disponível em: <<http://www.un.org/disarmament/convarms/ATTPrepCom/Documents/Statements-MS/2010-07-13/13072010-Brazil-Rev-E.pdf>>.

\_\_\_\_\_. **Statement on goals and objectives of an ATT**. Preparatory Committee for the United Nations Conference on the Arms Trade Treaty. New York, 16 July. 2010b. Disponível em: <<http://www.un.org/disarmament/convarms/ATTPrepCom/>>

22. Em Council on Foreign Relations (2001), há dados de um *survey* realizado em vários países do mundo. Em média, 58% dos entrevistados se mostraram favoráveis a que a ONU tivesse o poder de regular o comércio internacional de armas, enquanto 30% se opuseram. As porcentagens de apoio foram: Quênia (85%); Nigéria (84%); França (77%); Coreia do Sul (75%); Reino Unido (69%); Israel (60%); Estados Unidos (60%); Argentina (36%); Turquia (34%); e Filipinas (32%).

Documents/Statements-MS/2010-07-16/16-07-2010-Brazil-E.pdf>.

\_\_\_\_\_. **Consideration of the scope of the ATT.** Preparatory Committee for the United Nations Conference on the Arms Trade Treaty. New York, 28 Feb. 2011a. Disponível em: <<http://www.un.org/disarmament/convarms/ATTPrepCom/Documents/Statements-MS/PrepCom2/20110228/20110228Brazil-E.pdf>>.

\_\_\_\_\_. **Consideration of the criteria and parameters of the ATT.** Preparatory Committee for the United Nations Conference on the Arms Trade Treaty. New York, 1<sup>o</sup> Mar. 2011b. Disponível em: <<http://www.un.org/disarmament/convarms/ATTPrepCom/Documents/Statements-MS/PrepCom2/20110301/new/20110301Brazil-E.pdf>>.

\_\_\_\_\_. **Consideration of international cooperation and assistance in the context of the ATT.** Preparatory Committee for the United Nations Conference on the Arms Trade Treaty. New York, 2 Mar. 2011c. Disponível em: <<http://www.un.org/disarmament/convarms/ATTPrepCom/Documents/Statements-MS/PrepCom2/20110302/20110302Brazil-E.pdf>>.

\_\_\_\_\_. **ATT: draft paper on implementation.** Preparatory Committee for the United Nations Conference on the Arms Trade Treaty. New York, 11 July 2011d. Disponível em: <<http://www.un.org/disarmament/convarms/ATTPrepCom/Documents/Statements-MS/PrepCom3/2011-July-11/Afternoon/2011-July-11-Brazil-Updated-E.pdf>>.

\_\_\_\_\_. **ATT: final provisions.** Preparatory Committee for the United Nations Conference on the Arms Trade Treaty. New York, 13 July 2011e. Disponível em: <<http://www.un.org/disarmament/convarms/ATTPrepCom/Documents/Statements-MS/PrepCom3/2011-July-13/2011-07-13-Brazil-E.pdf>>.

\_\_\_\_\_. **Chair's new draft paper.** Preparatory Committee for the United Nations Conference on the Arms Trade Treaty. New York, 14 July 2011f. Disponível em: <<http://www.un.org/disarmament/convarms/ATTPrepCom/Documents/Statements-MS/PrepCom3/2011-July-15/2011-07-15-Brazil-E.pdf>>.

CANADA. Foreign Affairs and International Trade Canada. **Small arms brokering: impact, options for controls and regulation.** Ottawa, 2011. Disponível em: <<http://www.international.gc.ca/arms-armes/isrop-prisi/research-recherche/conventionnelles/coffin2000/section06.aspx>>.

CESAR, A. A. M. Dez anos do Processo de Kimberley. **Política Externa**, São Paulo, set.-nov. 2011.

COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS. World opinion on general principles of world order. *In*: \_\_\_\_\_. **Public opinion on global issues.** New York, 2011. Disponível em: <[http://www.cfr.org/content/publications/attachments/2011\\_POP-CH1WorldOrder.pdf](http://www.cfr.org/content/publications/attachments/2011_POP-CH1WorldOrder.pdf)>.



DAVIS, I. **The regulation of arms and dual-use exports**: Germany, Sweden and the UK. New York: Oxford University Press; Sipri, 2002. Disponível em: <<http://books.sipri.org/files/books/SIPRI02Davis.pdf>>.

FEELEY, R.; THOMAS-JENSEN, C. Beyond crisis management in Eastern Congo. **Enough Strategy Paper**, Washington, Dec. 2008. Disponível em: <[http://www.enoughproject.org/files/publications/easterncongo\\_1208.pdf](http://www.enoughproject.org/files/publications/easterncongo_1208.pdf)>.

FRUCHART, D. **United Nations arms embargoes**: their impact on arms flows and target behaviour – Case study: Democratic Republic of the Congo, 2003-2006. Stockholm: Sipri, 2007a. Disponível em: <<http://books.sipri.org/files/misc/UNAE/SIPRI07UNAEDRC.pdf>>.

\_\_\_\_\_. **United Nations arms embargoes**: their impact on arms flows and target behaviour. Case study: Rwanda, 1994-present. Stockholm: Sipri, 2007b. Disponível em: <<http://books.sipri.org/files/misc/UNAE/SIPRI07UNAERwa.pdf>>.

GRIMMETT, R. F. **Military technology and conventional weapons export controls**: the Wassenaar Arrangement. Washington: Congressional Research Service/The Library of Congress, 2006. (CRS Report for Congress). Disponível em: <<http://www.fas.org/sgp/crs/weapons/RS20517.pdf>>.

HUFBAUER, G. C. *et al.* Cases 62-2 and 85-1. UN v. South Africa (1962-1994: Apartheid; Namibia). US, Commonwealth v. South Africa (1985-91: Apartheid). *In*: \_\_\_\_\_. **Case studies in economic sanctions and terrorism**. Washington: Peterson Institute for International Economics, 2008. Disponível em: <<http://www.piie.com/research/topics/sanctions/southafrica.cfm>>.

HUMAN RIGHTS WATCH. **Leave none to tell the story**: genocide in Rwanda. New York, Mar. 1999. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/refworld/publisher,HRW,,RWA,45d425512,0.html>>.

IRIN – INTEGRATED REGIONAL INFORMATION NETWORKS. Credibility of Kimberley Process on the line, say NGOs. **Irin Global**, Johannesburg, 22 jun. 2009. Disponível em: <<http://www.irinnews.org/Report.aspx?ReportId=84949>>.

KARON, T. Why Eritrea-Ethiopia arms ban hurts only Russia. **CNN.com**, 18 May. 2000. Disponível em: <[http://archives.cnn.com/2000/WORLD/africa/05/18/ethiopia5\\_18.a.tm](http://archives.cnn.com/2000/WORLD/africa/05/18/ethiopia5_18.a.tm)>.

KOPPEN, D. B.; GALLANT, P.; EISEN, J. D. The Arms Trade Treaty: Zimbabwe, the Democratic Republic of the Congo, and the prospects for arms embargoes on human rights violators. **Penn State Law Review**, Pittsburgh, v. 114, n. 3, 2010. Disponível em: <<http://www.pennstatelawreview.org/articles/114/114%20Penn%20St.%20L.%20Rev.%20891.pdf>>.

KOVRAS, I. The UN's moral responsibility in the "spill-over" of genocide from Rwanda to the Democratic Republic of Congo. **African Journal of International and Comparative Law**, Edinburgh, v. 19, n. 1, p. 145-163, Jan. 2011. Disponível em: <[http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1010&context=iosif\\_kovras](http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1010&context=iosif_kovras)>.

LAMB, G. Beyond "shadow-boxing" and "lip service": the enforcement of arms embargoes in Africa. **ISS Paper**, Pretoria, n. 135, Apr. 2007. Disponível em: <[http://kms1.isn.ethz.ch/serviceengine/Files/ISN/98924/ipublicationdocument\\_singledocument/da5cb779-d917-44fe-b8d0-2fce35ed40d0/en/PAPER135.pdf](http://kms1.isn.ethz.ch/serviceengine/Files/ISN/98924/ipublicationdocument_singledocument/da5cb779-d917-44fe-b8d0-2fce35ed40d0/en/PAPER135.pdf)>.

MORAES, R. F. **O mercado internacional de equipamentos militares: negócios e política externa**. Brasília: Ipea, mar. 2011a. (Texto para Discussão, n. 1.596). Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/TD\\_1596\\_Web.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/TD_1596_Web.pdf)>.

\_\_\_\_\_. Missões de paz e comércio de armas: governança e "desgovernança" internacional na gestão de conflitos. **Boletim de Economia e Política Internacional**, v. 7, jul.-set. 2011. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim\\_internacional/110722\\_boletim\\_internacional07.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_internacional/110722_boletim_internacional07.pdf)>.

MOUKAMBI, V. **Relations between South Africa and France with special reference to military matters, 1960-1990**. 2008. Dissertation (doctoral degree in Philosophy in History) – Stellenbosch University, Stellenbosch/south africa, 2008. Disponível em: <<https://scholar.sun.ac.za/handle/10019.1/1228>>.

MUGGAH, R. No magic bullet: a critical perspective on disarmament, demobilization and reintegration (DDR) and weapons reduction in post-conflict contexts. **The Round Table**, v. 94, n. 379, Apr. 2005. Disponível em: <<https://woc.uc.pt/feuc/course/Dout-PIRC/2008-2009/Muggah%20-%20DDR.pdf>>.

OXFAM – OXFORD COMMITTEE FOR FAMINE RELIEF. **US joins Arms Trade Treaty talks, but at high price**. New York, 15 Oct. 2009. Disponível em: <<http://www.oxfam.org/en/pressroom/pressrelease/2009-10-15/us-joins-arms-trade-treaty-talks-high-price>>.

PARKER, S. **Analysis of states' views on an Arms Trade Treaty, 14 to 21 June 2007**. Geneva, Oct. 2007. Disponível em: <<http://www.unidir.org/pdf/ouvrages/pdf-1-92-9045-008-A-en.pdf>>.

PERRY, A. Why Zimbabwe's new diamonds imperil global trade. **Time**, Manica, 5 Dec. 2010. Disponível em: <<http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,2029482,00.html>>.

PHYTHIAN, M. The illicit arms trade: cold war and post-cold war. *In*: \_\_\_\_\_. (Ed.). **Under the counter and over the border: aspects of the contemporary trade in illicit arms**. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 2000.

SIPRI – STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE. **Military expenditure database (Excel workbook)**. Stockholm, 2011. Disponível em: <<http://milexdata.sipri.org/files/?file=SIPRI+milex+data+1988-2010.xls>>.

SMALL ARMS SURVEY. **Small Arms Survey 2001**: profiling the problem. New York: Oxford University Press, 2001. Disponível em: <<http://www.smallarmssurvey.org/publications/by-type/yearbook/small-arms-survey-2001.html>>.

\_\_\_\_\_. **Small Arms Survey 2006**: unfinished business. New York: Oxford University Press, 2006. Disponível em: <<http://www.smallarmssurvey.org/de/publications/by-type/yearbook/small-arms-survey-2006.html>>.

\_\_\_\_\_. **Small Arms Survey 2009**: shadows of war. New York: Oxford University Press, 2009. Disponível em: <<http://www.smallarmssurvey.org/publications/by-type/yearbook/small-arms-survey-2009.html>>.

\_\_\_\_\_. Ammunition marking: current practices and future possibilities. **Issue Brief**. New York, Dec. 2011. Disponível em: <<http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/G-Issue-briefs/SAS-IB3-Ammunition-Marking.pdf>>.

STOHL, R.; GRILLOT, S. **The International Arms Trade**. Cambridge: Polity Press, 2009.

UN – UNITED NATIONS. General Assembly. **Resolution 1761 (XVII)**. The policies of *apartheid* of the Government of the Republic of South Africa. New York, 6 Nov. 1962. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ga/res/17/ares17.htm>>.

\_\_\_\_\_. General Assembly. **Guidelines for international arms transfers in the context of General Assembly Resolution 46/36 H of 6 December 1991**. New York, 1996. Disponível em: <<http://archives.sipri.org/contents/expcon/acn10.html>>.

\_\_\_\_\_. General Assembly. **A/52/298**. Report of the Panel of Governmental Experts on Small Arms. New York, 27 Aug. 1997. Disponível em: <<http://www.un.org/Depts/ddar/Firstcom/SGreport52/a52298.html>>.

\_\_\_\_\_. Security Council. **Statement by the President of the Security Council**. New York, 8 July 1999. Disponível em: <<http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Arms%20SPRST%201999%2021.pdf>>.

\_\_\_\_\_. Security Council. **The role of United Nations peacekeeping in disarmament, demobilization and reintegration**. New York, 11 Feb. 2000a. Disponível em: <[http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/3768C42C154A073DC12574280044873C-sc\\_feb2000.pdf](http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/3768C42C154A073DC12574280044873C-sc_feb2000.pdf)>.

\_\_\_\_\_. Security Council. **Resolution 1314**. New York, 11 Aug. 2000b. Disponível em: <<http://www.un.org/Docs/scres/2000/sc2000.htm>>.

\_\_\_\_\_. **Letter dated 12 April 2001 from the Secretary-General to the President of the Security Council**. Report of the Panel of Experts on the Illegal Exploitation of Natural Resources and Other Forms of Wealth of the Democratic Republic of the Congo. New York, 12 Apr. 2001a. Disponível em: <<http://www.un.org/News/dh/latest/drcongo.htm>>.

\_\_\_\_\_. **Programme of Action to Prevent, Combat and Eradicate the Illicit Trade in Small Arms and light Weapons in all its Aspects (UN Document A/CONF.192/15)**. Geneva, jul. 2001b. Disponível em: <<http://www.poa-iss.org/poa/poahtml.aspx>>.

\_\_\_\_\_. Security Council. **Letter Dated 30 January 2006 from the Chairman of the Security Council Committee established pursuant to Resolution 1591 (2005) concerning the Sudan addressed to the President of the Security Council**. New York, 30 Jan. 2006. Disponível em: <<http://www.responsibilitytoprotect.org/files/UN%20Panel%20of%20experts%20jan%2030.06.pdf>>.

\_\_\_\_\_. General Assembly. **Towards an arms trade treaty: establishing common international standards for the import, export and transfer of conventional arms**. 17 Aug. 2007a. Disponível em: <[http://unhq-appspub-01.un.org/UNODA/Library.nsf/e5e236cc645fcd048525731d006514e5/89c180c3e70b599b8525735b004bcf22/\\$FILE/a-62-278%20part1.pdf](http://unhq-appspub-01.un.org/UNODA/Library.nsf/e5e236cc645fcd048525731d006514e5/89c180c3e70b599b8525735b004bcf22/$FILE/a-62-278%20part1.pdf)>.

\_\_\_\_\_. Office of the High Commissioner for Human Rights. **Democratic Republic of the Congo 1993-2003**. UN Mapping Report. New York, 2007b. Disponível em: <[http://www.ohchr.org/Documents/Countries/ZR/FS-6\\_Neighbouring\\_States\\_FINAL.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Countries/ZR/FS-6_Neighbouring_States_FINAL.pdf)>.

\_\_\_\_\_. Radio. **MONUC battles rebel fighters in eastern DRC**. Kinshasa, 28 Oct. 2008. Disponível em: <<http://www.unmultimedia.org/radio/english/detail/35584.html>>.

\_\_\_\_\_. General Assembly. **Consolidation of peace through practical disarmament measures: assistance to States for curbing the illicit traffic in small arms and light weapons and collecting them – The illicit trade in small arms and light weapons in all its aspects**. New York, 20 July 2010. Disponível em: <<http://www.poa-iss.org/CASAUpload/Members/Documents/6@A-63-261.pdf>>.

\_\_\_\_\_. **United Nations Convention against Transnational Organized Crime and its Protocols**. New York, 2001a. Disponível em: <<http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/index.html>>.

\_\_\_\_\_. **Status of ratification of the Protocol against the Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, Their Parts and Components and Ammunition, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime.** New York, 2011b. Disponível em: <[http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XVIII-12-c&chapter=18&lang=en](http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-12-c&chapter=18&lang=en)>.

\_\_\_\_\_. Department of Peacekeeping Operations. **Monthly Summary of Contributions (police, military experts on mission and troops).** New York, 30 Nov. 2011c. Disponível em: <[http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2011/nov11\\_1.pdf](http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2011/nov11_1.pdf)>.

\_\_\_\_\_. Department of Peacekeeping Operations. **Financing peacekeeping.** New York, 2011d. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/financing.shtml>>.

\_\_\_\_\_. Disarmament Commission. **Background.** New York, [s.d.]a. Disponível em: <<http://www.un.org/disarmament/HomePage/DisarmamentCommission/UNDiscom.shtml>>.

\_\_\_\_\_. **Peacekeeping operations: peace and security.** New York, [s.d.]b. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/peace.shtml>>.

UNITED STATES. Department of State. **U.S. Support for The Arms Trade Treaty.** Washington, 26 May 2010. Disponível em: <<http://www.state.gov/t/isn/rls/fs/148311.htm>>.

## BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

PARKERS, S. **National implementation of the United Nations Small Arms Programme of action and the international tracing instrument: an analysis of reporting in 2009-10.** Geneva, June 2010. Disponível em: <<http://www.poa-iss.org/MGE/Documents/Topics/SAS-AnalysisofReporting.pdf>>.



## PARTE II

# EXPERIÊNCIAS NACIONAIS EM OPERAÇÕES DE PAZ: ESTUDOS DE CASO







## O CAPACETE AZUL E A FOLHA DE BORDO: AS CONTRIBUIÇÕES DO CANADÁ PARA AS OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU<sup>\*, \*\*</sup>

A. Walter Dorn<sup>\*\*\*</sup>

Robert Pauk<sup>\*\*\*\*</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

As operações de paz formam uma das atividades mais proeminentes e reconhecidas na Organização das Nações Unidas (ONU) e, talvez, a mais eficaz no alívio da violência e da guerra ao redor do mundo; entretanto, ironicamente, sequer foram mencionadas na Carta da ONU de 1945.

A justificativa de como as operações de paz emergiram no pós-Guerra, após a falha do sistema de segurança da ONU previsto no Capítulo VII da Carta, é uma história não somente de brilhantes improvisações sistêmicas em face de um terrível desespero, mas também de certos heroísmos pessoais durante os conflitos armados e até mesmo nos corredores desta organização. Algumas nações foram inicialmente céticas, mas logo acolheram a atividade; outras viriam a envolver-se muito mais tarde. Algumas desempenharam papel-chave no início e durante as primeiras décadas, tanto em Nova Iorque quanto no campo, e, então, “passaram a tocha” a uma nova geração de nações entusiasmadas.

O Canadá foi um dos mais firmes pioneiros, cuja contribuição declinou significativamente no século XXI, ainda que possa voltar a prover liderança no futuro. Decerto, o histórico das missões de paz da ONU e a história do Canadá estão entrelaçados em diversos pontos. Por exemplo, é fonte de orgulho para muitos canadenses que o então Ministro das Relações Exteriores do Canadá, Lester Pearson, tenha proposto o estabelecimento da primeira força de manutenção da paz da ONU, o que resultou na criação da Primeira Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF I), a qual desempenhou papel fundamental na resolução da Crise de Suez,

---

\* Os organizadores agradecem à Embaixada do Canadá no Brasil pela tradução deste capítulo para o português. Traduzido do inglês por Natália Maria Félix de Souza.

\*\* Os autores agradecem ao Tenente-Coronel Jacy Barbosa, Oficial brasileiro em intercâmbio no Canadian Forces College (CFC) para o período, pela revisão detalhada deste texto. A. Walter Dorn também gostaria de agradecer ao General-de-Divisão Carlos Alberto dos Santos Cruz pelas conversas estimulantes e pelo *tour* pessoal de Cité Soleil no Haiti.

\*\*\* Professor de Estudos em Defesa no Royal Military College of Canada e no Canadian Forces College (CFC); e Presidente do Departamento de Assuntos Internacionais e de Segurança do CFC.

\*\*\*\* Ex-Oficial das Forças canadenses, com experiência em operações de paz.

em 1956, e na prevenção de uma escalada fatal, o que possivelmente levaria a uma guerra global. Por sua contribuição, foi concedido a Pearson o Prêmio Nobel da Paz, o que também lhe rendeu o título de “fundador das forças de manutenção da paz da ONU” junto ao então Secretário-Geral Dag Hammarskjöld – que se manteve inicialmente cético com relação à ideia. Anteriormente à UNEF, a ONU havia utilizado somente missões de observação desarmadas na manutenção da paz. Todavia, até mesmo naquelas missões pré-1956, o Canadá atuou como pioneiro, ainda que o termo “manutenção da paz” (*peacekeeping*) não tenha aparecido no vocabulário comum até o final dos anos 1950.

Este estudo tem como objetivo examinar a contribuição histórica do Canadá para as operações de paz da ONU, bem como sua condição no presente.

## 2 DESENVOLVIMENTO INICIAL: 1947-1956

Durante os primeiros anos da ONU, seu Conselho de Segurança teve sucesso limitado no seu “papel primário na manutenção da paz e segurança internacionais”. Com a falta de consenso no Conselho a partir do início da Guerra Fria, tornou-se logo evidente que a nova organização mundial, nascida da Segunda Guerra Mundial, havia, em grande medida, falhado em seu mandato de mantenedora da paz.

No pós-Guerra, a quebra do sistema de segurança da Carta da ONU (Capítulo VII) exerceu grande pressão na organização para que fossem buscadas outras formas de lidar com os conflitos. O Capítulo VI da Carta, referente à “resolução pacífica de disputas”, foi utilizado menos pelo Conselho de Segurança da ONU, inclinado ao veto, que pela Assembleia-Geral desta organização. Na realidade, foi esta última que começou a desenvolver procedimentos para auxiliar a resolução de disputas. Em 1947, a Assembleia-Geral da ONU estabeleceu missões/comissões de campo da ONU na Palestina, nos Bálcãs e na Coreia, fazendo uso do pessoal militar de Estados-membros.<sup>1</sup> Estes organismos desenvolveram procedimentos de investigação e observação que ajudaram as operações da ONU a lidar com questões de grande relevância e urgência.

O Canadá foi membro das missões na Palestina e na Coreia antes mesmo de seu comprometimento com a Guerra da Coreia. A Comissão Temporária das Nações Unidas na Coreia (UNTCOK) – 1947-1948 – foi uma tentativa de criar uma democracia na Coreia, mas desencadeou uma crise de gabinete atípica no Canadá (Dorn, 2005, p. 8-9). Quando o na época Primeiro-Ministro William Lyon Mackenzie King descobriu que os oficiais canadenses haviam sido enviados para a Coreia como parte da UNTCOK para ajudar a supervisionar as primeiras eleições coreanas – realizadas somente no sul –, ele repreendeu seu Secretário de Estado para Relações Exteriores,

---

1. O Conselho de Segurança da ONU havia estabelecido, em 1946, uma comissão consular com observadores na Indonésia (Índias Orientais Neerlandesas) para ajudar a supervisionar a resolução da disputa neerlandesa-indonésia, mas o Canadá não participou desta missão.

Louis St. Laurent. O Primeiro-Ministro King, que parecia acreditar que seu passado como intérprete de “tábuas *ouija*” lhe conferia poder de prever a ocorrência de uma guerra na Coreia, destacou com veemência que não gostaria que o Canadá tomasse parte nesta. Mas a estranha lógica de King não estava somente arraigada em seus receios ocultos sobre os futuros problemas no Oriente, mas também no fato de que ele era um isolacionista cuidadoso, querendo limitar o envolvimento do Canadá em um mundo perigoso. Ironicamente, o incidente serviu para o “amadurecimento” do Canadá, já que muitos dos ministros do gabinete de King ameaçaram se demitir caso a nação se retirasse da Comissão da ONU na Coreia. Dessa forma, o já envelhecido King teve de permitir a participação do país. Ainda que sua previsão sobre a guerra na Coreia se tenha provado correta, ele estava bastante equivocado em relação ao futuro isolacionista do Canadá. A nação tornou-se ardente defensora da ONU, especialmente de sua missão de promover a resolução pacífica de conflitos e a paz internacional. St. Laurent deu grande relevância a este ponto quando se tornou Primeiro-Ministro, em 1948, e declarou: “a vocação da ONU é a vocação do Canadá”.

Os observadores canadenses para as eleições coreanas atuaram conforme o planejado. Infelizmente, a missão terminou assim que a então União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) se recusou a permitir observadores da ONU e a realização de eleições na Coreia do Norte. Após o início da Guerra da Coreia, em 1950, o Canadá contribuiu com 27 mil soldados autorizados pela ONU para exercer ação de policiamento e proteger o governo eleito da República da Coreia (Coreia do Sul). Ainda que esta tenha sido uma operação de imposição, e não de manutenção da paz, ela demonstrou o compromisso do Canadá com as Nações Unidas. Quinhentos e dezesseis soldados canadenses perderam suas vidas naquela guerra.

O Canadá também contribuiu no pós-Guerra com missões de observação da ONU em áreas geográficas consideradas “quentes”. Estas foram as primeiras missões de manutenção da paz da ONU – em especial, a missão de observação criada para lidar com a crise na Caxemira.

### **2.1 Grupo de Observadores Militares da ONU na Índia e no Paquistão**

O fim do domínio colonial britânico sobre a Índia e a repartição desta entre Índia e Paquistão, em 1947, provocou uma disputa sobre a área fronteiriça da Caxemira, dando início, no âmbito do Conselho de Segurança da ONU, a um longo e complicado debate.

A Comissão das Nações Unidas para a Índia e o Paquistão (UNCIP), estabelecida pelo Conselho, promoveu um cessar-fogo e, em 1º de janeiro de 1949, produziu o Acordo Karachi. Como forma de manter a paz alcançada, o Conselho de Segurança ampliou, por meio da Resolução nº 47, de abril de 1948, a participação da UNCIP e recomendou o uso de observadores para pôr fim aos embates

(ONU, 2011a). Estes viriam a tornar-se o Grupo de Observadores Militares das Nações Unidas na Índia e no Paquistão (UNMOGIP), concebido para sustentar o acordo de paz, observar a preservação do cessar-fogo e reportar violações de ambos os lados com relação a estes pontos.

A criação da UNMOGIP pelo Conselho de Segurança foi anterior à criação de outra missão de observação, a Organização das Nações Unidas para a Supervisão da Trégua (UNTSO), voltada à atuação na Palestina. Entretanto, devido a um atraso nas operações da UNMOGIP, a UNTSO acabou sendo desdobrada em campo primeiro – em janeiro de 1949 –, e, por isto, a ONU considera a UNTSO como sua primeira operação de paz.

O Canadá contribuiu com quatro dos 35 membros originais da UNMOGIP, e em pouco tempo havia duplicado sua contribuição (Taylor, Cox e Granatstein, 1968, p. 102). Mais importante, o Canadá forneceu o Comandante Militar dos observadores, General-de-Brigada Harry Angle, em novembro de 1949. Foi motivo de honra que o comando da primeira missão de observação criada pelo Conselho de Segurança tivesse sido conferido a um general canadense; porém, a homenagem terminou tragicamente, quando o General Angle foi morto em um acidente de avião, em 17 de julho de 1950, enquanto executava suas funções. Ele permanece sendo o oficial canadense de mais alta patente morto em uma operação de paz da ONU. Durante os anos seguintes, diversos outros oficiais canadenses também serviram como comandantes desta operação (Gaffen, 1987, p. 167).

A UNMOGIP teve sucesso inicial considerável, embora tenha sido duramente afligida por diversas adversidades. Os observadores tiveram dificuldades em lidar com condições miseráveis, pouca alimentação e elevada altitude – por vezes, superior a 16 mil pés (cerca de 4.900 metros). Entretanto, os anos seguintes a 1949 assistiram a um gradual decréscimo das tensões entre os dois lados, e houve esperança de estabilidade. Infelizmente, no outono de 1963, a situação política deteriorou-se significativamente, tornando necessário um aumento na força da UNMOGIP. O Canadá recebeu demanda do Conselho de Segurança para prover uma aeronave Caribou, três pilotos e cinco tripulantes em terra (Taylor, Cox e Granatstein, 1968, p. 103). A aeronave chegou à Índia-Paquistão em junho de 1964 (Milberry, 1984, p. 329), ampliando a contribuição do Canadá para dezessete homens e fazendo deste o maior contingente nacional na missão (Taylor, Cox e Granatstein, 1968, p. 103). Após o início da guerra, em 1965, uma missão adicional de manutenção da paz foi estabelecida para supervisionar o cessar-fogo, e seu comando foi concedido a um general canadense.

A UNMOGIP permanece na Caxemira até os dias de hoje, assim como a primeira operação, criada em 1948.

## 2.2 Organização das Nações Unidas para a Supervisão da Trégua

A proclamação de independência pelo Estado de Israel, em maio de 1948, em meio ao intenso combate com seus vizinhos árabes, criou um enorme desafio para a recém-criada ONU.

Após as partes em conflito terem rejeitado duas demandas de trégua, foi finalmente atendida a terceira demanda do Conselho de Segurança por um cessar-fogo de trinta dias, disposta na Resolução nº 50, de 29 de maio de 1948. A resolução pedia que a supervisão da trégua fosse feita por um mediador da ONU e por um grupo de observadores militares, que chegaram em junho daquele ano, vindos da Bélgica, da França e dos Estados Unidos. Infelizmente, as hostilidades reiniciaram ao final daquele mês, culminando com o assassinato do mediador; isto, todavia, não impediu que acordos de armistício fossem assinados em seguida entre Israel e seus vizinhos árabes, após significativa mediação da ONU pelo mediador substituto, Ralph Bunche. A Resolução nº 73 de 1949 atribuiu novas funções à UNTSO, qual seja, especificamente, a de supervisionar os acordos entre Israel e seus vizinhos árabes, em especial, Egito, Jordânia, Líbano e Síria.

A UNTSO foi a segunda missão de observação criada pelo Conselho de Segurança em 1948, mas a primeira a ser efetivamente desdobrada no terreno. Ainda que seja somente missão de observação, representou uma evolução no desenvolvimento das operações de paz. Esforços anteriores, como o do Comitê Especial das Nações Unidas nos Bálcãs (UNSCOB), foram apenas comissões multinacionais que enviaram observadores para a obtenção de dados. A UNTSO, de maneira diferente, monitorou continuamente as linhas de cessar-fogo por meio do estabelecimento de postos fixos e de zonas de patrulhamento desmilitarizadas. A UNTSO investigou ainda disputas locais, um esforço para neutralizar situações que ameaçavam promover a escalada da violência – introduzindo, assim, elementos de persuasão e dissuasão (Hill e Malik, 1996, p. 29).

A participação do Canadá na missão teve início em fevereiro de 1954, quando quatro oficiais de seu exército foram destacados para a UNTSO. Logo após, em setembro, o Major-General canadense E. L. M. “Tommy” Burns foi apontado como Chefe da Missão. O General Burns foi repetidamente elogiado no Conselho de Segurança por seus serviços dinâmicos enquanto coordenador das operações terrestres (Taylor, Cox e Granatstein, 1968, p. 116-117), e manteve esta posição até sua designação como comandante de uma nova força, em novembro de 1956.

Durante o ano de 1956, o Canadá contribuiu com nove oficiais superiores para a UNTSO; em 1958, com quatorze; e um ano depois, com dezessete. Os números subiram para vinte oficiais durante a década de 1960 (Gaffen, 1987, p. 24).

A contribuição da UNTSO para a paz foi imensa, mas nenhuma operação, por mais completa que fosse, poderia evitar que futuras hostilidades reemergissem no Oriente Médio. A UNTSO assegurou presença internacional estabilizadora e facilitou o cessar-fogo e as negociações. Também adestrou e conferiu experiência para diversas tropas, facilitando o desdobramento para novas missões de manutenção da paz quando estas apresentaram, no estágio inicial, a necessidade de rápida mobilização. A primeira destas foi criada para solucionar a Crise de Suez de 1956.

### **3 DESENVOLVIMENTO DINÂMICO: 1956-1974**

Após a criação das primeiras missões de observação, as operações de paz passaram por uma fase de desenvolvimento dinâmico como mecanismo de controle de conflitos – com o Canadá desempenhando, mais uma vez, papel-chave. Durante esse período, as operações da ONU foram não somente mais numerosas, mas também mais assertivas. Estas assumiram responsabilidades muito superiores à simples observação, tendo de separar os beligerantes, colocando-se entre estes, de maneira a impedir que pequenas agressões se tornassem guerras. A primeira destas missões ocorreu em 1956.

#### **3.1 Primeira Força de Emergência das Nações Unidas**

Após o então Presidente egípcio Gamal Abdel Nasser nacionalizar o Canal de Suez, em julho de 1956, Israel, Grã-Bretanha e França coordenaram um ataque ao Egito e exigiram que este último aceitasse a ocupação de Suez e de outras partes de seu território. Muitas nações condenaram a invasão, incluindo-se os Estados Unidos, que apresentaram resolução no Conselho de Segurança pedindo que Israel se retirasse e Grã-Bretanha e França se abstivessem do uso da força na área do canal por estes países ocupada. Quando a Grã-Bretanha e a França vetaram a resolução, a ação diplomática voltou-se para a Assembleia-Geral, onde o então Ministro das Relações Exteriores do Canadá, Lester Pearson, fez um discurso notável, dando à luz a primeira operação de manutenção da paz da ONU. Em seu discurso à Assembleia, ele declarou:

(...) dessa forma, nós precisamos de ação não somente para colocar um fim nos combates, mas também para fazer a paz (...). Precisamos de uma força da ONU grande o suficiente para manter estas fronteiras em paz, enquanto um acordo político está sendo articulado (Pearson, 1957, p. 9-10).

Após diversas consultas breves, incluindo uma que foi realizada com o então Secretário-Geral Hammarskjöld para persuadi-lo da praticabilidade do conceito, Pearson introduziu uma resolução na Assembleia-Geral, querendo

(...) o secretário-geral a submeter (...) em 48 horas um plano para o estabelecimento, com o consentimento das nações envolvidas, de uma força internacional de emergência da ONU, para assegurar e supervisionar o cessar das hostilidades (Taylor, Cox e Granatstein, 1968, p. 123).

Após extenso *lobby* por parte do Canadá e das nações igualmente empenhadas, a Resolução foi aprovada nas primeiras horas da manhã do dia 4 de novembro, por votação de 57 a 0, com 19 abstenções (Taylor, Cox e Granatstein, 1968, p. 123).

Em doze horas, o Secretário-Geral Hammarskjöld recomendou, e a Assembleia-Geral aprovou, o estabelecimento do Comando das Nações Unidas (UN Command) com o General Burns, então chefe de gabinete da UNTSO, como comandante. O Canadá também anunciou sua disposição em contribuir com tropas para a operação.

Um cessar-fogo tornou-se efetivo em 7 de novembro; em 15 de novembro, unidades avançadas da UNEF chegaram à Zona do Canal. Em meados de dezembro, a força estava plenamente operacional e, em pouco tempo, as tropas britânicas e francesas completaram a retirada. Dirigindo-se à Assembleia, em 23 de novembro, Pearson anteviu que esta “Força das Nações Unidas, sob o controle da ONU (...) pode ser o início de algo maior e mais permanente na história de nossa organização, (...) a organização da paz através da ação internacional” (Pearson, 1957, p. 9-10).

De fato, a UNEF foi um fenômeno novo nas operações de paz, muito além das anteriores missões de observação desarmadas, tais como a UNTSO ou a UNMOGIP. Tratou-se de força internacional, com contingente de 6 mil homens, provenientes de dez países, que formaram uma barreira armada entre os combatentes. Em consonância com as previsões de Pearson, a UNEF inaugurou uma nova era de operações de paz da ONU, utilizando maior grau de força. E, em consonância com seu papel criativo na concepção da UNEF, o Canadá desempenhou muitas funções desde o início da missão, além de prover o comandante da força.

O Canadá já havia contribuído enormemente com o Grupo de Consultores Militares na sede da ONU durante o planejamento da UNEF. Para implantar a UNEF, o Canadá ajudou com o transporte de suprimentos e equipamentos da missão da Itália para o Egito. Dois esquadrões canadenses enviaram doze aeronaves de transporte militar C-119 para o Aeroporto de Capodichino, próximo a Nápoles, na Itália, onde rapidamente passaram a integrar a Unidade de Transporte Aéreo 14 (ATU 14), iniciando o transporte massivo de tropas da ONU e de suprimentos. A UNEF empregou quase todas as aeronaves de transporte de longo alcance que a Força Aérea Real Canadense (RCAF – Royal Canadian Air Force) possuía naquela época. Quando a operação de transporte intensivo foi concluída, em janeiro de 1957, quatro C-119 permaneceram em Capodichino para abastecer as forças da UNEF. Ademais, outra unidade, a 115, foi formada em El Arish, com três Dakotas e quatro Otters, os quais sustentaram toda a operação no Sinai até o final da retirada da UNEF (Milberry, 1984, p. 311).

A ONU também pediu ao Canadá que contribuísse com uma companhia de comunicações, um hospital de campanha, uma companhia de transporte e um

esquadrão de comunicações da RCAF. Seguiu-se a isto rápido desdobramento destas unidades, e, em 6 de dezembro, quase trezentos canadenses estavam no Egito, atendendo ao pedido inicial da ONU. Os comunicantes canadenses foram distribuídos entre os vários contingentes nacionais, de forma que eles serviam em qualquer localidade que a UNEF fosse empregada.

Então, em 17 de dezembro, o Canadá autorizou o envio de três novas unidades para atuarem na UNEF, assim como um componente aéreo para comunicação e observação e também oficiais para a equipe do General Burns. Esta segunda leva de canadenses para a UNEF foi transportada para o Egito pela única companhia de transporte aéreo do Canadá, a HMCS Magnificent. Esta deixou Halifax em 29 de dezembro, com 405 pessoas, consistindo em 140 comunicantes (Royal Canadian Signalers), 140 engenheiros eletricitas e mecânicos (Royal Canadian Electrical and Mechanical Engineers), 91 especialistas em logística do Royal Canadian Army Service Corps e 31 militares destinados ao quartel-general. A Magnificent também transportou 100 toneladas de provisões, 230 veículos e quatro aeronaves leves, chegando em Port Said em 11 de janeiro de 1957 (Gaffen, 1987, p. 46). Esta mobilização indicou o nível de comprometimento do Canadá com o novo empreendimento para o qual era a nação líder.

Em março de 1957, outros 105 integrantes do 56<sup>o</sup> Esquadrão de Reconhecimento, bem como quarenta especialistas de diversas áreas, foram levados para o Egito. Em pouco tempo, as 29 viaturas de escolta Ferret do esquadrão chegaram. O contingente canadense, em breve, somaria cerca de 1 mil integrantes, mais de 20% da força total de 4.700 – em média – da UNEF (*op. cit.*, p. 46-48).

Inicialmente, a UNEF foi interposta entre as tropas egípcias e anglo-francesas em torno do Canal de Suez, e entre as tropas egípcias e israelenses no Sinai. Quando as tropas anglo-francesas se retiraram, em dezembro de 1956, a UNEF exerceu temporariamente o controle do Canal de Suez, até as unidades egípcias chegarem. Da mesma forma, conforme os israelenses se retiravam do Sinai e, depois, da Faixa de Gaza, em março de 1957, a UNEF ocupou o Sinai, o que foi uma operação perigosa, devido aos muitos campos minados, e que resultou na primeira de muitas baixas canadenses na UNEF.

Os canadenses também estiveram entre as primeiras tropas da ONU a se deslocarem para o interior da Faixa de Gaza. Eles estabeleceram um centro de comunicações na cidade de Gaza, em 12 de abril de 1957, que operou por mais de uma década, até 29 de maio de 1967. O Esquadrão de Reconhecimento Blindado Canadense (Canadian Armored Reconnaissance Squadron) tinha seu quartel-general em Rafah Camp, na extremidade sul da Faixa de Gaza. A unidade patrulharia a área até 15 de fevereiro de 1966. O reconhecimento aéreo da UNEF pelos canadenses estendia-se do extremo norte do Golfo de Aqaba, através da costa do



Sinai, até o Estreito de Tiran (Graffen, 1987, p. 51). As aeronaves Dakota canadenses no aeroporto de El Arish foram utilizadas para voos de transporte na região. Como citado anteriormente, as aeronaves Otter faziam voos de reconhecimento diário, também através da fronteira internacional entre Egito e Israel, bem como da Linha de Demarcação de Armistício entre a Faixa de Gaza e Israel (*op. cit.*, p. 55).

A UNEF patrulhou a fronteira entre Egito e Israel entre novembro de 1956 e maio de 1967 – por quase onze anos. Então, em 1967, ventos de guerra sopraram novamente através do Oriente Médio conforme a situação entre Israel e seus vizinhos árabes se deteriorava, ao ponto de nenhuma operação de paz ser capaz de impedir a formação da tempestade. O Egito solicitou a retirada da UNEF e o então Secretário-Geral da ONU aquiesceu a esta exigência, após uma visita sem sucesso ao Egito para pedir ao Presidente Nasser que mantivesse a presença da UNEF. Para o grande pesar de Lester Pearson, agora Primeiro-Ministro do Canadá, a retirada da UNEF teve início e, em seguida, irrompeu a guerra.

Mas, nesse ponto, as operações de paz já se haviam tornado um instrumento bem estabelecido. Dois anos após a implementação da UNEF, em 1956, a ONU respondeu a outra crise no Oriente Médio estabelecendo mais uma missão: o Grupo de Observação das Nações Unidas no Líbano (Unogil). O Canadá contribuiu com 10% da força, que foi instruída a descobrir qualquer transporte ilegal de armas para as forças rebeldes. A observação aérea permitiu que se monitorasse todo o país, tendo se tornado parte bastante relevante da operação da ONU, especialmente quando os observadores a bordo localizaram comboios de veículos possivelmente contrabandando armas para o Líbano. Os reconhecimentos aéreos, quando conduzidos em horários de escuridão, entre 6 e 12 de julho de 1958, descobriram que comboios noturnos estavam se movendo ao norte da Síria para o interior do Líbano através da fronteira norte deste último.<sup>2</sup> Um rápido desdobramento de fuzileiros norte-americanos ocorreu em julho de 1958, e o Unogil, quando fortalecido, facilitou a retirada americana. Com este objetivo, o Canadá contribuiu com quantia adicional de cinquenta observadores. A força da missão atingiu 591 integrantes, incluindo 75 canadenses (*op. cit.*, p. 148).

A utilidade do reconhecimento aéreo comprovou-se nas missões de Suez/Sinai e do Líbano, e então novamente na Missão de Observação das Nações Unidas no

---

2. Telegramas do Unogil fizeram referência de que: "(...) uma quantia considerável de tráfego noturno em direção ao sul era observada todas as noites... em baixa velocidade, como se os veículos estivessem extremamente carregados. Na primeira noite, mais de cinquenta veículos foram observados aqui, e nas noites subsequentes as aeronaves descobriram, com certeza, comboios de, ao menos, 20, 10, 25 e 25 veículos, respectivamente. Apesar da quase permanente observação aérea da área durante as horas de escuridão, não é possível afirmar que todo o tráfego existente tenha sido visto. A razão disso é que os comboios se movem com grande cuidado e precaução. Eles aparentemente apagam as luzes antes de entrar no Líbano... Ademais, os comboios agora estão empregando um sistema de alarme com lanternas no topo das colinas, para alertar os veículos para apagarem os faróis quando as aeronaves se aproximam. Aviões também estiveram sob leve rajada de metralhadoras neste território liderado por rebeldes ao menos duas vezes". Ver ONU (1958).

Iêmen (UNYOM). A fim de observar os acordos de cessar-fogo entre as forças interventoras da República Árabe Unida (Egito) e as forças apoiadas pela Arábia Saudita, a operação da ONU precisava de aeronaves para vigiar o território montanhoso do Iêmen. Em 19 de junho de 1963, o Canadá concordou em fornecer à UNYOM duas aeronaves Caribou e uma Otter, pessoal para operação e manutenção da unidade aérea, assim como um assessor aeronáutico (*air adviser*) para o comandante da força.

A tripulação aérea e de manutenção para os helicópteros H19 também foi fornecida na medida de sua disponibilidade.<sup>3</sup> As equipes de solo da RCAF tiveram de lidar com a penetração de poeira e sal em todas as partes da aeronave (Graffen, 1987, p. 80-81). Quando a operação se retirou, em 1964, após 14 meses, o melhor que podia ser dito é que esta tinha exercido influência moderadora nas atividades hostis da área. Em seu auge, a força militar da UNYOM totalizava 150 integrantes, dos quais cinquenta eram canadenses (*op. cit.*, p. 261). A disputa no Iêmen continuaria até a guerra de 1967 entre Egito e Israel compelir o Egito a retirar suas tropas do Iêmen. Três anos depois, as partes chegaram a um acordo no Iêmen e a guerra chegou ao fim.

A maior e mais dura missão durante a Guerra Fria, contudo, aconteceu na África, onde a ONU teve sua mais difícil experiência de intervenção durante guerras civis.

### 3.2 Operação das Nações Unidas no Congo

A Operação das Nações Unidas no Congo (ONUC – Opération des Nations Unies au Congo), de julho de 1960 a junho de 1964, foi um marco na história das operações de paz da ONU. O auge de sua força militar foi de quase 20 mil homens, dos quais 420 eram canadenses (*op. cit.*, p. 260). Além disso, havia um componente de operações civis – entre 1963 e 1964 – formado por 2 mil especialistas (ONU, 2011b, parte 3), dos quais muitos eram canadenses.

A ONUC foi uma operação extremamente complexa, cujo mandato teve de ser frequentemente alterado, de maneira a responder às rápidas mudanças na situação no Congo. A operação também foi bastante custosa, tanto em termos financeiros quanto de vidas: 245 militares foram mortos – três dos quais eram canadenses –, assim como o então Secretário-Geral da ONU, Dag Hammarskjöld (ONU, 2011c).

O desdobramento inicial foi rápido, sob a liderança de Hammarskjöld. Em 15 de julho de 1960, a ONUC já dispunha de 1.200 soldados no Congo; um mês depois, o número excedia 14 mil, vindos de 24 países (Gaffen, 1987, p. 219). Um ano depois, a contagem seria de 19.828 (ONU, 2011c), bem como

---

3. Ver arquivos de junho e agosto de 1963 da ONU, disponíveis em: <<http://archives-trim.un.org/webdrawer/rec/151860>>.

cerca de 2 mil especialistas técnicos civis. O Canadá participou da ONUC desde seus primórdios. Em 18 de julho de 1960, aviões North Star da RCAF transportaram 9 toneladas de carne de porco enlatada e 9 toneladas de leite em pó para o Congo, de forma a aliviar a escassez de alimentos. Seguiu-se a isto, em agosto de 1960, o transporte de militares do Canadá para o país. Além disso, duas aeronaves canadenses C-119 transportaram homens, veículos e equipamentos no interior do Congo até o início de dezembro.

Após completada a fase de desdobramento inicial, dois oficiais sêniores permaneceram para administrar a operação aérea da ONUC, formada por integrantes de onze nacionalidades, pilotando 78 aeronaves de treze modelos diferentes. A RCAF fez 392 voos para transportar 4 milhões de toneladas de carga e 11.746 passageiros (*op. cit.*, p. 223).

Os canadenses bilíngues serviram em diversas funções no Congo. O quartel-general da operação possuía canadenses e cerca de doze policiais militares, mas a comunicação era o papel primário do Canadá, o qual já havia sido desempenhado pelo país de forma extensiva na UNEF. O esquadrão de comunicações foi sediado em Leopoldville, com muitos destacamentos espalhados no vasto interior congolês, com as localidades mudando de acordo com as necessidades da força da ONU. A unidade de comunicações canadense somava 280 pessoas (*op. cit.*, p. 227) e, em determinado ponto, o número total de canadenses servindo à ONUC era de 420.

Ironicamente, mesmo após o início da retirada gradual das forças da ONU do Congo, houve profunda contribuição canadense com a operação. Quando a força da ONU foi reduzida de quase 20 mil para 5.500 integrantes, militares renegados, conhecidos como *jeunesse*, começaram a perpetrar atrocidades contra missionários e funcionários humanitários em diversas províncias, assim como nas aldeias em chamas. O chefe do gabinete da ONUC, General canadense Jacques Dextraze, reuniu uma força para resgatar os missionários e proteger as vítimas contra a violência da *jeunesse*. As missões de resgate envolviam rápido desdobramento de uma equipe de resgate por meio de helicópteros, frequentemente sob ataque, e a evacuação aérea dos missionários reunidos por uma equipe de combate terrestre, com apoio da artilharia aérea dos helicópteros de ataque. Uma aeronave Otter canadense foi responsável pelas funções de reconhecimento e comando e controle.

O término da ONUC precipitou uma melancolia na ONU com relação às grandes e complexas missões em conflitos africanos em que não houvesse acordo prévio entre as partes. A terrível tragédia no Congo também foi acompanhada por enormes danos financeiros causados pela ONUC às Nações Unidas, que, por longo período, se afastaram de operações custosas como esta. Mas, enquanto a ONUC estava em funcionamento, outras ambiciosas iniciativas da ONU estavam em progresso.

### 3.3 Autoridade Temporária Executiva das Nações Unidas e Força de Segurança das Nações Unidas na Nova Guiné Ocidental

Quando os Países Baixos transferiram a soberania do arquipélago indonésio para a Indonésia, em dezembro de 1949, a parcela ocidental da Nova Guiné não foi incluída, uma vez que os neerlandeses acreditavam que esta deveria permanecer independente, ou ao menos votar para decidir seu próprio futuro. Contudo, a Indonésia, liderada pelo então Presidente Sukarno, considerou a Nova Guiné Ocidental como parte integral do território indonésio, dando início a algumas negociações entre os dois países sobre a questão. Em janeiro de 1962, Sukarno, insatisfeito com as negociações, atacou Nova Guiné Ocidental com navios torpedeiros, que foram repelidos pela marinha neerlandesa, ao que se seguiu o envio de tropas paraquedistas indonésias para a Nova Guiné Ocidental.

A disputa teve repercussões internacionais mais profundas quando os Países Baixos enviaram reforços e o governo de Sukarno adquiriu caças supersônicos, equipamentos navais e outros armamentos da URSS (Thant, 1977, p. 48).

O então Secretário-Geral da ONU, U Thant, fez uma série de apelos a ambos os governos, e negociações foram estabelecidas durante o ano de 1962. Sob significativa pressão da ONU e dos Estados Unidos, as partes chegaram a um acordo em agosto (Taylor, Cox e Granatstein, 1968, p. 165), que estipulava a transferência temporária da administração do território para a ONU.

A Autoridade Temporária Executiva das Nações Unidas (Untea) foi estabelecida com esse objetivo. Esta abriu um incrível precedente, já que, pela primeira vez na história, a própria ONU iria administrar um vasto território, colocado sob a jurisdição do Secretário-Geral. Isto incluiu diversas tarefas, tais como: garantia de suprimentos essenciais; emprego; treinamento de pessoal local para a administração e o trabalho técnico; e trabalhos públicos, como escolas, escritórios do governo, estradas, aeroportos e abastecimento de água (*op. cit.*, p. 165-166). Foi acordado que a administração seria, então, transferida para a Indonésia, e que esta conduziria um plebiscito para determinar se as pessoas desejavam manter ou cortar os laços com a Indonésia. Além da Untea, uma Força de Segurança das Nações Unidas (UNSF), de 1.500 militares, fornecida pelo Paquistão, também foi estabelecida para auxiliar a administração da ONU e proporcionar segurança.

O Canadá forneceu suporte aéreo à missão. Duas aeronaves anfíbias Otter, com tripulação de voo e manutenção, foram transportadas para a Nova Guiné em dois C-130 (Milberry, 1984, p. 328). O Canadá também forneceu um tenente-coronel aviador como conselheiro aéreo para a UNSF estabelecida na capital, Hollandia. O contingente canadense contava com treze homens. Com exceção do tenente-coronel, eles permaneciam estacionados na remota ilha de Biak e transportavam homens e suprimentos pelo oceano e pelas florestas para Fak Fak. Sua missão enfrentava muitas dificuldades,

inclusive a falta de aparelhos de navegação modernos e de informação meteorológica, assim como dificuldades de comunicação. Ademais, Biak era muito isolada, com escassez de alimentos e outras adversidades. Aparentemente, cada tripulante perdeu de 8 a 10 libras (3,6 kg a 4,5 kg) no primeiro mês (Gaffen, 1987, p. 212).

Conforme o acordo entre os Países Baixos e a Indonésia, a autoridade administrativa plena do território foi transferida para a Indonésia em maio de 1963 e, em 1969, o país declarou que a população havia decidido permanecer em seu território. Embora breve (1962-1963), a administração transitória do território pela ONU ganhou a reputação de ser um dos mais ambiciosos empreendimentos das operações de manutenção de paz da ONU durante a Guerra Fria (Durch, 1993b, p. 285). Esta tinha conseguido transformar um conflito militar que escalava, com a possibilidade de envolver grandes potências na Guerra Fria, em um acordo capaz de ser resolvido pacificamente, mesmo que não tenha sido completamente satisfatório para ambas as partes.

Enquanto isso, ganhava forma uma disputa entre dois membros da Aliança do Atlântico Norte: Grécia e Turquia.

### 3.4 Força de Manutenção da Paz das Nações Unidas no Chipre

Durante a década de 1950, o Chipre estava dividido por um amargo conflito, no qual cipriotas gregos lutaram pela *enosis*, ou a união do Chipre com a Grécia, enquanto cipriotas turcos, que compunham cerca de 20% da população, resistiam firmemente. Em 1960, um arranjo constitucional que dividia o poder entre as duas comunidades foi firmado, fazendo do Chipre uma república independente da Grã-Bretanha, arranjo este que funcionou até 1963, quando o líder grego e, na época, Presidente do Chipre, Arcebispo Makarios, propôs mudanças constitucionais que implicariam redução dos direitos dos cipriotas turcos. Teve início, então, uma violência brutal e os governos do Chipre e do Reino Unido buscaram a assistência do Conselho de Segurança. Em 4 de março de 1964, a Resolução nº 186 de 1964 criou a Força de Manutenção da Paz das Nações Unidas no Chipre (UNFICYP), com o objetivo de “(...) contribuir com a manutenção e a restauração da lei e da ordem e o retorno às condições normais” (ONU, 2011d).

O Canadá foi chamado a contribuir com essa nova operação de manutenção da paz e desempenhou papel primordial em sua formação efetiva. Em 12 de março, anunciou que iria participar da UNFICYP, sendo o único país que se comprometeu a fazê-lo. A pressão aumentou quando a Turquia anunciou que iria intervir militarmente, caso a força da ONU não fosse desdobrada na ilha em poucos dias. Segundo o professor King Gordon: “(...) é geralmente aceito que, nesse período de grande tensão internacional, foi o Secretário de Estado para Assuntos Externos do Canadá, Sr. Paul Martin, quem salvou a paz” (Gordon, 1964, p. 335).

Após consultar o então Secretário-Geral U Thant em Nova Iorque, Martin solicitou a diversos países para que reunissem mais tropas, tendo garantido o apoio da Suécia. Em poucos dias, a força estava a caminho. O contingente canadense foi instalado com grande rapidez, graças à RCAF, e foi o primeiro a tornar-se operacional, o que ajudou a persuadir a Turquia a cancelar a invasão (Gaffen, 1987, p. 87).

O Canadá desempenhou outro papel inovador na UNFICYP. Lester Pearson, então Primeiro-Ministro do Canadá, estabeleceu a necessidade de apontar um mediador que iria buscar um acordo para o problema cipriota, enquanto tropas terrestres ajudavam a manter a paz (Taylor, Cox e Granatstein, 1968, p. 172). O Secretário-Geral forneceu, então, um mediador, com o objetivo de promover acordo para o conflito, o que representou importante evolução para as operações de paz da ONU, uma vez que a mediação de acordos políticos por esta organização era tão vital quanto suas operações de paz (Hill e Malik, 1996, p. 45).

O grupamento avançado canadense chegou ao Chipre em 15 de março de 1964. No dia seguinte, voos da RCAF começaram a chegar ao país com o contingente canadense de 1.100 homens, formado por um batalhão de infantaria, um esquadrão de reconhecimento e tropas de apoio (Gaffen, 1987, p. 87-88). Os veículos e os materiais pesados chegaram duas semanas depois, no último porta-aviões canadense, o Bonaventure. Na maior parte de sua estadia no Chipre, os canadenses foram posicionados na capital cipriota, Nicósia, onde embates intercomunais tinham sido intensos. Uma zona tampão chamada “linha verde” (*green line*) havia sido estabelecida para separar os cipriotas gregos dos cipriotas turcos. Os canadenses também desempenharam uma variedade de outras tarefas, tais como o provimento de escoltas entre Nicósia e Kyrenia, no norte do país. As condições eram duras para os canadenses, que tiveram de viver em prédios abandonados ou tendas pelos primeiros dois anos.

A UNFICYP teve sucesso em reduzir a tensão na ilha e, em razão disto, o tamanho da força foi reduzido de 6.500 homens – dos quais cerca de 1.100 eram canadenses –, em 1965, para cerca de 3.500 homens – dos quais cerca de 480 eram canadenses –, entre 1969 e 1974 (*op. cit.*, p. 96). No entanto, um acordo político não foi atingido, uma vez que os gregos insistiram em um Estado unitário por eles controlado, mas sem recursos para proteger a minoria turca, o que constituía parte de seu acordo constitucional prévio feito com os turcos.

Em julho de 1974, um repentino golpe de Estado por parte das Forças da Guarda Nacional Cipriota Grega apoiando a *enosis* precipitou a intervenção no Chipre pela Turquia, em apoio à minoria turca. A UNFICYP teve de lidar repentinamente com uma invasão em larga escala e uma guerra total entre turcos e gregos na ilha. A sede da ONU em Nova Iorque só podia dizer ao Comandante da UNFICYP, General Prem Chand, que fizesse seu melhor “para limitar a violência e proteger civis”, o que foi feito heroicamente pela força, acarretando muitas baixas

de *peacekeepers*. Durante e imediatamente após a guerra de 1974, 74 soldados da ONU foram baleados, dos quais nove foram mortos (ONU, 1974, p. 11).

Em face da renovação das hostilidades, em 1974, o Canadá quase dobrou sua contribuição para a UNFICYP, aumentando seu contingente de 480 para 950 integrantes (Gaffen, 1987, p. 96). Os soldados canadenses desempenharam papel-chave na limitação da violência durante a guerra de 1974, incluindo sua ocupação do aeroporto de Nicósia, prevenindo-o, assim, de ser invadido. Os canadenses também desempenharam papel central ao colocar o Hotel Ledra Palace, em Nicósia, sob controle da ONU, e ao evacuar os funcionários da ONU de áreas sob fogo cerrado.

Quando um cessar-fogo entrou em vigor, em 16 de agosto de 1974, a ilha de Chipre estava dividida, com a Turquia controlando o terço norte, e os gregos controlando os dois terços ao sul. Nicósia permanecia repartida tal como antes da guerra, mas a “linha verde” agora se estendia sobre toda a ilha, de leste a oeste, atravessando 180 quilômetros. Até hoje, Nicósia permanece a única capital dividida do mundo – sendo que Jerusalém é exceção discutível.

Após a guerra, atribuiu-se novamente aos canadenses a responsabilidade sobre a área altamente sensível de Nicósia, e eles permaneceram no Chipre até 1993. Em quase três décadas de serviço na ilha dividida pela guerra, 21 canadenses haviam sido mortos (*op. cit.*, p. 274).

Quando a UNFICYP foi criada, em 1964, o Canadá ainda experimentava sua “Era de Ouro” nos assuntos estrangeiros. O país foi reconhecido, após 1956, como um dos mais comprometidos e competentes do mundo para a manutenção da paz, confiança que também foi demonstrada quando o Canadá assumiu a liderança de uma operação de paz para lidar com uma crise em outra área do mundo.

### 3.5 Missão de Observação das Nações Unidas na Índia-Paquistão

Em abril de 1965, teve reinício a luta entre Índia e Paquistão, a qual passou a se estender por toda a fronteira.

Ambos os lados aceitaram o pedido do Conselho de Segurança por um cessar-fogo em setembro e, em torno da Caxemira, a UNMOGIP continuou suas tarefas, tendo sido reforçada por trinta observadores, dos quais dez eram canadenses (Taylor, Cox e Granatstein, 1968, p. 103). Contudo, como a guerra havia tomado conta de toda a fronteira do subcontinente, ao mesmo tempo em que a autoridade da UNMOGIP ainda era limitada somente à Caxemira, o Conselho criou outra missão de observação, cujo objetivo seria monitorar a nova linha de cessar-fogo que se estendia por toda a área de fronteira de 1.600 km a oeste da Caxemira até uma região chamada Rann of Kutch. A nova missão era a Missão de Observação das Nações Unidas na Índia-Paquistão (Unipom).

Foi solicitado que o Canadá liderasse a missão. O General-de-Brigada Bruce Macdonald, Ex-Comandante da Zona de Nicósia da ONU no Chipre, foi promovido a Major-General e nomeado Comandante da Unipom, em setembro de 1965. Ele era responsável por cerca de cem observadores desta missão, doze dos quais eram oficiais canadenses. Ademais, a RCAF forneceu o conselheiro aeronáutico sênior da missão (*senior air adviser*), assim como a Unidade de Transporte Aéreo (ATU) 117. Dois Caribous partiram de Trenton, uma das principais bases aéreas canadenses, com tripulações e equipamentos suficientes para um ano, chegando a Lahore em 5 de outubro. Pouco tempo depois, decidiu-se por reunir os recursos das aeronaves das duas missões, o que significou a inclusão do Caribou canadense da UNMOGIP e de sua tripulação. No total, a ATU 117 foi composta por três Caribous e três Otters, assim como suas tripulações e seus funcionários de manutenção (Milberry, 1984, p. 330). A participação total do Canadá na Unipom somava 112 integrantes (Taylor, Cox e Granatstein, 1968, p. 104 e 196).

A Unipom foi um grande sucesso e desempenhou importante papel na restauração da paz, ao demonstrar que uma operação de manutenção da paz da ONU poderia aumentar a estabilidade ao longo da linha de cessar-fogo, enquanto negociações tratavam do desengajamento permanente. Após uma conferência de paz mediada pelos soviéticos em Tashkent, ambos os exércitos retiraram-se para seus respectivos lados da fronteira internacional, em fevereiro de 1966.

O término da Unipom deixou a UNMOGIP com a missão de continuar a monitorar a sensível área da Caxemira. Apesar de a questão da Caxemira permanecer, o problema de dois exércitos hostis engajados através de toda a fronteira havia sido resolvido, e esta missão havia provado como as operações de paz poderiam rapidamente estabilizar um conflito militar, enquanto as negociações tratavam de resolução mais detalhada.

Enquanto isso, no Oriente Médio, a tensão continuava a escalar após a derrota do Egito na guerra de 1967.

### **3.6 Segunda Força de Emergência das Nações Unidas**

País vencedor da Guerra dos Seis Dias, em 1967, Israel terminou a guerra ocupando parcelas significativas dos territórios egípcio, sírio e jordaniano. Esperava-se que as negociações fossem restaurar, subseqüentemente, os territórios árabes perdidos, em troca de compromissos com a paz, mas as hostilidades e o impasse prevaleceram. Finalmente, em 6 de outubro de 1973, o Egito e a Síria lançaram um ataque coordenado contra Israel para recapturar seus territórios perdidos.



Os árabes valeram-se do elemento surpresa ao atacarem Israel no feriado judeu de Yom Kippur e alcançaram ganhos significativos no início, o que induziu a Jordânia a se unir ao Egito e à Síria na guerra; Israel, contudo, foi capaz de virar o jogo e reaver a maior parte dos territórios que os árabes haviam acabado de recapturar. Além disso, Israel bombardeou Damasco e cercou o Terceiro Exército egípcio no Sinai, o que causou temores de uma intervenção soviética em favor do Egito. Em 22 de outubro, um cessar-fogo entrou em vigor brevemente, mas as hostilidades reiniciaram, até que intensa pressão americana e soviética levasse à aceitação de nova demanda por cessar-fogo, contida na Resolução nº 340, de 25 de outubro de 1973 (ONU, 2011e), a qual foi aceita pelas partes no dia seguinte.

A Resolução nº 340 exigia o retorno de todas as forças às posições de 22 de outubro e aumentava o número de observadores da UNTSO. Estabelecia ainda uma nova missão de manutenção da paz chamada Segunda Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF II), para atuar como tampão no Sinai, e pedia ao Secretário-Geral da época para relatar tais arranjos em 24 horas.

A UNEF II rapidamente se interpôs entre os exércitos rivais, estabeleceu postos de observação e controle, conduziu patrulhas e preveniu o avanço dos exércitos. O auge da contribuição do Canadá atingiu 1.145 militares (Gaffen, 1987, p. 261), quase 17% da força. O papel do Canadá era logístico, sendo que o General canadense D. Nicholson liderou uma equipe de avaliação de onze homens, que analisou os requisitos logísticos para toda a UNEF II. Sem um suporte prévio, os canadenses rapidamente criaram um sistema de apoio logístico. Um contingente logístico polonês viria a desempenhar também papel-chave, mas os israelenses se recusaram a permitir que a Polônia, que era membro do bloco soviético e, portanto, aliada do Egito, entrasse em suas áreas de operações. Os canadenses tiveram, então, de assumir tarefas adicionais. Vale ressaltar que os canadenses tornaram-se operacionais muito antes e fizeram o trabalho dos poloneses durante vários meses.

Em novembro de 1973, o Canadá concordou em fornecer uma unidade de comunicações (*canadian signals unit*). Um transporte aéreo massivo naquele mês, composto por vinte voos, transportou 481 militares, 43 veículos e 115 toneladas de equipamentos em três dias. Ainda naquele mês, o Canadá concordou em fornecer uma companhia de abastecimento, uma companhia de manutenção, um destacamento postal, um destacamento da polícia militar, uma unidade de controle de movimento e uma unidade de transporte aéreo. A última, a ATU 116, utilizou-se de duas aeronaves Buffalo e cinquenta técnicos para dar suporte logístico para toda a operação da UNEF II (Gaffen, 1987, p. 116).

Uma das tarefas iniciais dos canadenses era a de entregar alimentos e água ao Terceiro Exército egípcio, que estava cercado, o que havia ameaçado uma intervenção

soviética na guerra. Os canadenses logo se desdobraram na linha de frente de ambos os lados do Canal, incluindo-se Rabah e Ismailia (Gaffen, 1987, p. 117-128).

As duas maiores unidades canadenses da UNEF II eram o 73º Batalhão de Serviços e o 73º Esquadrão de Comunicações, além dos quarenta canadenses trabalhando entre os funcionários da sede da ONU. Entre 26 de novembro e 6 de dezembro, um segundo grupo de canadenses foi transportado ao Egito, de forma que todos os 1.100 canadenses estavam no Egito em fevereiro de 1974. A posição envolvia sérias dificuldades. Gastroenterite não era incomum e chuviros eram quase inexistentes. Em 9 de agosto de 1974, uma aeronave canadense Buffalo da ATU 116 foi derrubada pela Síria em Ismailia, durante um voo de rotina para Damasco, matando todos os nove canadenses a bordo. Várias décadas depois, o Parlamento canadense estabeleceu o Dia Nacional do Peacekeeper, em 9 de agosto, para celebrar o sacrifício.

A conclusão do Tratado de Paz do Oriente Médio entre Egito e Israel, em 26 de março de 1979, precipitou o fim da UNEF II. Estava claro que os soviéticos vetariam a renovação da força e, então, o Conselho de Segurança permitiu que o mandato da UNEF II expirasse em 24 de julho de 1979. Para monitorar a implantação dos Acordos de Camp David, incluindo-se a retirada dos israelenses de todo o Sinai, uma força multinacional e observadores foram reunidos fora dos auspícios da ONU, com a qual o Canadá contribuiu com 140 integrantes.

O sucesso da UNEF II foi imenso e não pode ser subestimado. Foi a única força de manutenção da paz na região encerrada com um tratado de paz. Além disso, a paz entre Egito e Israel mudou o Oriente Médio, embora não tenha solucionado o problema da ocupação israelense do território sírio, desde 1967.

### **3.7 Força das Nações Unidas de Observação da Separação**

Conquanto a UNEF II havia sido rapidamente desdobrada em outubro de 1973, nenhuma nova operação de manutenção da paz foi estabelecida entre as forças israelenses e sírias em torno das Colinas de Golá. Assim, a tensão permaneceu alta na frente síria. Esta se tornou extremamente instável em março de 1974, levando o então Secretário de Estado dos Estados Unidos, Henry Kissinger, a mediar um acordo de separação entre Israel e Síria, assinado em 31 de maio de 1971. Naquele dia, o Conselho de Segurança adotou a Resolução nº 350 de 1974, que estabelecia a Força das Nações Unidas de Observação da Separação (UNDOF) para supervisionar o acordo. A UNDOF funciona até os dias de hoje.

A UNDOF mantém e ocupa uma zona tampão nas Colinas de Golá, cujo comprimento é de 75 quilômetros e cuja largura varia entre 200 metros e 10 quilômetros

(ONU, 2011f). As forças israelenses e sírias estão nos extremos opostos desta zona e suas linhas de frente envolvem áreas de delimitação em que tanto forças quanto armamentos são restritos.

Da força original de 1.335 militares da UNDOF, o Canadá forneceu 230, englobando uma companhia de logística, uma tropa de comunicações e elementos para o quartel-general da UNDOF em Damasco. O Canadá e a Polônia, uma vez mais, compartilharam responsabilidades logísticas (Gaffen, 1987, p. 137-261). O Japão requereu também que o Canadá permitisse sua contribuição com a logística, iniciando, assim, uma forte relação que duraria trinta anos.

O período dinâmico das operações de paz da ONU, entre 1956 e 1974, pode ser considerado parte da “Idade de Ouro” das relações internacionais canadenses e assistiu à criação de nove missões de paz, cinco das quais tinham responsabilidades que iam além do monitoramento. A missão da UNEF de 1956 foi a primeira a interpor-se entre as partes e a *garantir* um cessar-fogo, e não meramente *observá-lo*. Cinco operações de paz durante esse período tiveram responsabilidades envolvendo a facilitação e a supervisão da separação de adversários armados. A Untea foi, além disso, instruída a implantar amplas equipes militares e civis para governar uma região inteira. De fato, esta foi a primeira missão da ONU com tamanhas responsabilidades multidimensionais, e seria seguida, ainda que décadas depois, por outras gigantescas missões multidimensionais, que literalmente administraram países inteiros, enquanto governos viáveis eram preparados para assumir esta responsabilidade.

As páginas precedentes mostraram que o papel do Canadá durante esse período de rápido desenvolvimento das operações de paz foi de liderança. O então Ministro das Relações Exteriores canadense, Lester Pearson, propôs a primeira força de manutenção da paz da ONU e recebeu o Prêmio Nobel da Paz por seus esforços. Generais canadenses comandaram a UNTSO, a UNMOGIP, a UNEF e a Unipom, e soldados canadenses participaram de todas as missões de manutenção da paz da ONU estabelecidas desde a concepção das operações de paz desta organização até o final da Guerra Fria. O Canadá foi a única nação que poderia reivindicar tal recorde de contribuições.

#### 4 O CALMO PERÍODO 1975-1987

Após o estabelecimento da UNDOF, em 1974, que marcou o final de um período dinâmico para as operações de paz da ONU, seguiu-se um calmo período durante o qual a reticência desta organização com relação a novas operações de paz era evidente. De fato, apenas uma nova operação de manutenção da paz foi estabelecida entre 1975

e o final da Guerra Fria, em 1988, ainda que as missões que já estavam em operação tenham sido mantidas. Esta reticência se devia, em parte, não somente às dificuldades financeiras e à recusa de alguns Estados-membros de pagar seus devidos honorários, mas também a um desencantamento emanado da percepção dos limites das operações de paz e do fato de que algumas missões não haviam atingido as expectativas iniciais da ONU. Em particular, a ONUC havia se prendido a uma guerra na qual havia falhado em trazer a paz e a estabilidade ao Congo, e era amplamente aceito que certos critérios tinham de ser alcançados para que uma missão tivesse sucesso – em particular, o consentimento das partes para resolver seus conflitos. Ademais, a única nova missão que foi estabelecida durante esse período estava inundada por turbulências e, de muitas formas, contribuía para este desencantamento.

#### 4.1 Força Interina das Nações Unidas no Líbano

Três missões da ONU no Oriente Médio, a UNTSO, a UNEF II e a UNDOF, ajudaram a reverter a escalada do conflito entre Israel e Egito/Síria, mas foram incapazes de impedir que a Organização para a Libertação da Palestina (OLP) lançasse foguetes e ataques contra Israel a partir do Líbano. Tais ataques proliferaram nos anos 1970 e, em 11 de março de 1978, uma incursão de tropas de forças especiais da OLP matou e feriu muitos israelenses, o que desencadeou a invasão e a ocupação israelense do sul do Líbano, três dias depois. O governo libanês protestou fortemente ao Conselho de Segurança da ONU, que aprovou as Resoluções nº 425 e 426 (ambas de 19 de março de 1978), pedindo a retirada israelense do Líbano e estabelecendo a Força Interina das Nações Unidas no Líbano (Unifil). Seu mandato era garantir a retirada israelense, restaurar a paz e a segurança e auxiliar o Líbano no restabelecimento de sua autoridade efetiva na região.

Algumas tropas da Unifil estavam posicionadas em 23 de março de 1978. O Canadá concordou em fornecer uma tropa de comunicações para a missão, ainda que somente por seis meses, uma vez que a UNEF II ainda estava em operação, colocando pressão sobre a equipe de comunicações canadense. Em junho, a tropa de comunicações canadense na Unifil somava 120 militares (Gaffen, 1987, p. 154).

Até a presente data, as fatalidades da missão totalizam 277 integrantes de tropa, dois observadores militares, oito civis internacionais e seis civis locais. A força atual da Unifil é de 12.488 militares (ONU, 2011g). Até certo ponto, o aumento das baixas da Unifil, assim como seus inúmeros problemas e limitações, foi responsável pela reticência da ONU em autorizar novas operações de paz entre 1974 e 1987. Houve, certamente, além disso, outros fatores, incluindo-se o contínuo conflito ideológico no Conselho de Segurança da ONU. Em 1988, esta organização viria a superar sua reticência e iniciar um grande e robusto reengajamento com as operações de paz.

## 5 O RESSURGIMENTO DAS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DE PAZ: 1988-1992

O período de calmaria nas operações de paz da ONU chegou a um fim abrupto em 1988, com a criação de três novas missões, sinalizando o início do renascimento das operações de paz desta organização. Seguiram-se oito novas missões entre 1989 e 1991, com mandatos e responsabilidades ampliados, trazendo o número total de onze novas missões durante esse período. O Canadá viria a participar de todas estas, com exceção de uma.

As três missões iniciadas em 1988 foram todas de observação, ainda que com funções importantes. A Missão de Bons Ofícios das Nações Unidas no Afeganistão e no Paquistão (UNGOMAP), entre 1988 e 1990, facilitou a retirada da URSS do Afeganistão. A ONU enviou cinquenta observadores militares (Birgisson, 1993, p. 306) para o Afeganistão e o Paquistão, com o objetivo de monitorar a implementação dos acordos para a retirada das tropas soviéticas, sendo que o Canadá forneceu cinco destes (Jockel, 1994, p. 73). A missão teve sucesso em cumprir seu mandato, apesar da grande inquietação e do perigo. Entretanto, infelizmente, a ONU, bem como a comunidade internacional como um todo, perdeu seu foco no Afeganistão depois que as Forças Armadas soviéticas se retiraram. Em retrospectiva, este foi um erro estratégico. O Canadá retornaria ao Afeganistão com um número muito maior de militares após o 11 de Setembro de 2001.

A missão seguinte, o Grupo de Observadores Militares das Nações Unidas para o Irã-Iraque (UNIIMOG), foi muito maior que a UNGOMAP. Para complementar a mediação dinâmica do Secretário-Geral da ONU na época, ajudou a pôr fim à bárbara guerra de oito anos entre Irã e Iraque. De 1988 até 1991, monitorou o cessar-fogo mediado pela ONU e, em seu auge, possuía cerca de quatrocentos observadores militares, bem como uma grande unidade de comunicações, composta por 525 pessoas (Smith, 1993, p. 248). A missão estabeleceu e monitorou as linhas de cessar-fogo, investigou violações, supervisionou e confirmou a retirada de todas as forças e supervisionou as trocas de prisioneiros de guerra.

A terceira missão de observação estabelecida em 1988 – possibilitada, igualmente, pelo final da Guerra Fria – foi a Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola I (Unavem I), que supervisionou a retirada das tropas cubanas do país. Esta pequena missão foi a primeira operação de manutenção da paz da ONU na qual o Canadá não participou. Em seu auge, estava composta por cerca de setenta observadores.

A missão seguinte foi lançada em uma escala muito maior. O Grupo de Assistência à Transição das Nações Unidas (UNTAG) facilitou a descolonização da África do Sudoeste quando este território se tornou a Namíbia, um Estado independente. Para facilitar o processo, a UNTAG funcionou, entre abril de 1989 e março de 1990, como uma operação de paz multidimensional, com importantes responsabilidades.

Claramente, a prevenção das hostilidades entre a África do Sul e a Organização Popular da África do Sudoeste (SWAPO) foi de enorme importância; entretanto, as responsabilidades da UNTAG foram muito além das normalmente realizadas pelas tradicionais forças de manutenção da paz, participando da organização de eleições e ajudando o país a preparar-se para a independência. Tratou-se de uma enorme missão, com 4.493 militares, 1.500 policiais civis, 2 mil funcionários locais e internacionais, bem como cerca de 1 mil funcionários internacionais adicionais, que trabalharam durante as eleições supervisionadas pela ONU (ONU, 2011h). O Canadá contribuiu com 250 integrantes da área de logística, cem policiais, cinquenta observadores eleitorais e um especialista em resultados eleitorais informatizados. O país também doou para a missão US\$ 15 milhões em apoio orçamentário, 4 mil urnas (Brown, 1990, p. 212) e ofereceu dois aviões Hércules para transportar suprimentos para o norte da Namíbia e de Angola quando a missão teve início (Jockel, 1994, p. 73). A UNTAG foi a primeira missão de paz para a qual o Canadá ofereceu policiais; no caso, a Real Polícia Montada do Canadá (Royal Canadian Mounted Police – RCMP).

A próxima operação de paz da ONU, o Grupo de Observadores das Nações Unidas na América Central (Onuca), não deu origem a uma nova nação como fez a UNTAG; no entanto, foi a primeira missão da ONU na América Latina que permitiu que diversas nações se reconstruíssem depois de guerras civis. As hostilidades entre Nicarágua e Honduras com relação à presença em Honduras dos *Contras*, que estavam lançando ataques na Nicarágua, frustraram a implementação do complexo Acordo Esquipulas II, que pedia um cessar das hostilidades, a promoção de eleições livres e o fim do apoio às forças insurgentes. O Onuca foi estabelecido em novembro de 1989 com o objetivo de conduzir a verificação dos esforços de segurança estabelecidos em Esquipulas II. Um dos papéis desta missão foi a desmobilização dos rebeldes *Contras*, o que só pôde ser realizado quando estes concordaram em fazê-lo. Após a derrota do governo sandinista nas eleições do país, em fevereiro de 1990, a disposição dos rebeldes em dispersar parecia próxima e o mandato do Onuca foi por duas vezes estendido para acomodar a desmobilização.

Em seu auge, o Onuca somou 1.195 integrantes. A maior contribuição do Canadá foi composta por 175 integrantes, dos quais 130 faziam parte da unidade aérea (Smith e Durch, 1993, p. 449). A Marinha canadense também foi incorporada em embarcações de patrulha que tinham como objetivo impedir que armas chegassem aos rebeldes. Por quase metade de um ano, o General canadense Lewis Mackenzie serviu como Chefe da Missão.

No conturbado período pós-Guerra Fria, o Canadá contribuiu com números recordes de tropas de manutenção da paz. A Missão de Observação das Nações Unidas Iraque-Kuwait (UNIKOM), entre 1991 e 2003, monitorou uma zona desmilitarizada de 200 quilômetros entre os dois países. O auge da força da UNIKOM foi de 913 integrantes, dos quais o Canadá contribuiu com 301, sendo um

observador militar e trezentos engenheiros (Durch, 1993a, p. 263). Além disso, quinze canadenses foram enviados para a Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola II (Unavem II), 33 para a Missão das Nações Unidas para o Referendo do Saara Ocidental (Minurso) e onze para a Missão de Observação das Nações Unidas em El Salvador – Onusal (Jockel, 1994, p. 74).

Mas a maior missão da ONU em 1991 foi no Camboja, uma nação que havia sido dilacerada por vinte anos de guerra civil. Durante quatro anos (1975-1979), o Khmer Vermelho matou cerca de 2 milhões dos 9 milhões de habitantes do país. Em consonância com o Acordo de Paz de Paris de 1991, a ONU deveria assumir maiores responsabilidades no país devastado pela guerra. Primeiro, o Conselho de Segurança criou a Missão Avançada das Nações Unidas no Camboja (UNAMIC) para auxiliar as quatro partes no Camboja a manterem o cessar-fogo, até que uma missão mais robusta, a Autoridade Transitória das Nações Unidas no Camboja (UNTAC), fosse instalada. A UNAMIC era composta por 1.090 militares (ONU, 2011i), apoiados por pessoal internacional e local, dos quais o Canadá contribuiu com 103 integrantes. Além de manter o cessar-fogo, esta missão iniciou treinamentos para a educação de civis sobre os riscos das minas terrestres.

A UNTAC, por sua vez, supervisionou um cessar-fogo, que foi mantido apesar das ameaças do Khmer Vermelho, e supervisionou as eleições nacionais, as quais o Khmer Vermelho hesitou em apoiar, mas não sabotou. A UNTAC também foi responsável pela: proteção dos direitos humanos; segurança militar e administração civil; manutenção da lei e da ordem; reinstalação de refugiados; limpeza das minas terrestres; reabilitação da infraestrutura; e reconstrução e desenvolvimento econômicos. Para alcançar isto, a UNTAC possuía sete componentes: militar, policial, de direitos humanos, administração civil, eleitoral, reabilitação e repatriação (Hill e Malik, 1996, p. 75). A UNTAC era composta por 15.991 militares, 3.359 policiais e, durante as eleições, cerca de novecentos especialistas eleitorais internacionais (ONU, 2011j). O Canadá contribuiu com 213 integrantes (Jockel, 1994, p. 75).

As operações de manutenção da paz pareciam ter uma nova vida e, com a criação da Operação da ONU em Moçambique (Onumoz), a ONU havia estabelecido, em apenas cinco anos (1988-1992), o mesmo número de operações de paz que havia criado nos quarenta anos anteriores ao fim da Guerra Fria – ou seja, desde o início das operações de paz (Hill e Malik, 1996, p. 118). Além deste precedente histórico, a Onumoz foi outro grande sucesso, ao livrar Moçambique da guerra civil, com a desmobilização de mais de 76 mil soldados de ambos os lados, um enorme programa de assistência humanitária e eleições democráticas supervisionadas pela ONU, que levaram à inauguração de novo parlamento e nova presidência, em dezembro de 1994 (ONU, 2011j). O Canadá enviou observadores militares e especialistas eleitorais.

As operações de paz estavam em expansão, processo no qual o Canadá continuaria a participar, chegando até mesmo a atingir o auge de sua contribuição: 3.300 integrantes uniformizados em julho de 1993. Para consolidar ainda mais a manutenção da paz na consciência nacional, o Monumento Nacional de Manutenção da Paz (intitulado Reconciliação) foi erguido ao lado da Galeria de Arte Nacional, em Ottawa, e importantes cerimônias de paz são realizadas no monumento.

O Canadá foi, em 1993, assim como na maior parte da Guerra Fria, o maior contribuinte para as forças de manutenção da paz. Foi nesse período, no entanto, que o Canadá compartilhou com a ONU algumas das piores tragédias e retrocessos na história da organização e do país. Parte do desafio era como ajustar o conceito de manutenção da paz tradicional, de forma que este se tornasse aplicável ao contexto dos efetivos militares dos países contribuintes e dos novos e mais brutais ambientes de guerras civis.

Em seu relatório de 1992, intitulado *Agenda para a paz*, o então Secretário-Geral da ONU, Boutros-Ghali definiu as operações de paz como envolvendo “até o presente momento, o consentimento de todas as partes interessadas” (ONU, 1992). Boutros-Ghali previa a necessidade de um desvio do princípio anteriormente aceito de consentimento das partes; a “imposição da paz” seria, então, componente das novas missões para impor um cessar-fogo, tomando-se medidas coercitivas contra qualquer parte que o violasse. Este ambicioso conceito seria, muito em breve, colocado à prova, quando as operações de paz foram desdobradas em três difíceis áreas de conflito: Somália, Ruanda e Iugoslávia.

## 6 TRAGÉDIA E RETROCESSO: 1992-1996

A exuberância da “imposição” da paz que havia sido apresentada pelo Secretário-Geral da ONU, bem como pelos chefes de Estado dos membros permanentes do Conselho de Segurança desta organização, estava destinada a ser verificada pela realidade abrangente do mundo pós-Guerra Fria. Mesmo considerando que as rivalidades de poder entre blocos estivessem chegando ao fim e que a concorrência ideológica não mais corrompia a comunidade internacional, seria necessária ampla vontade para que as operações de paz fossem capazes de “impor a paz”. A simples chegada das forças de paz em uma zona de conflito não suprimiria a violência se estas fossem mais fracas que as partes envolvidas no conflito.

A missão na Somália seria a primeira a demonstrar isso. Suas capacidades não correspondiam ao seu mandato, na forma mais robusta de manutenção da paz que estava sendo invocada.

A guerra civil que eclodiu na Somália após a queda do então Presidente Siad Barre, em 1991, gerou quase 1 milhão de refugiados e 5 milhões de pessoas famintas. O Secretário-Geral na época organizou negociações entre as facções,



que concordaram em um cessar-fogo monitorado por observadores da ONU. Em 24 de abril de 1992, o Conselho de Segurança estabeleceu a Operação das Nações Unidas na Somália I (Unosom I) para monitorar o cessar-fogo, proteger o pessoal e os suprimentos da ONU, bem como escoltar a entrega de suprimentos humanitários de portos marítimos e aeroportos até os centros de distribuição em Mogadíscio e seus arredores. Nesta ocasião, o Canadá contribuiu com pessoal para o quartel-general da missão.

Infelizmente, intensos combates na Somália obstruíram os esforços de ajuda e, em agosto, o Conselho de Segurança autorizou o envio de 3 mil militares para proteger trabalhadores e funcionários da ajuda humanitária. O Canadá enviou 750 soldados. A situação de fome continuou a agravar-se, assim como os ataques contra funcionários de ajuda humanitária. Em novembro de 1992, os Estados Unidos ofereceram-se para liderar uma operação para garantir a entrega da ajuda humanitária, à qual o Conselho aceitou e onde autorizou, em dezembro de 1992, que se pudesse usar “todos os meios necessários” para apoiar o esforço de assistência. A operação dos Estados Unidos tornou-se conhecida como Força-Tarefa Unificada (UNITAF) e foi composta por contingentes de 24 países, para a qual o Canadá concordou em desdobrar 1.300 soldados (Jung, 2009, p. 60). A força auxiliou enormemente na distribuição de ajuda humanitária em Mogadíscio e arredores, e, no início de 1993, quatorze movimentos políticos somalis concordaram com um cessar-fogo e comprometeram-se a entregar todas as armas para a UNITAF e a Unosom. Assim encorajado, o Conselho de Segurança decidiu, em março de 1993, pela transição da UNITAF para uma nova missão, a Unosom II, dotada de poder de imposição sob a égide do Capítulo VII da Carta (ONU, 2011k). Até nove soldados canadenses serviram simultaneamente nesta missão.

A Unosom II tinha uma tarefa crucial. A UNITAF havia patrulhado menos da metade da Somália, com 37 mil militares, enquanto a Unosom II teria de cobrir toda a Somália com apenas 22 mil capacetes azuis (ONU, 2011). Além disso, as facções somalis não respeitaram o cessar-fogo prometido. As mortes de 24 soldados paquistaneses da Unosom II, as baixas civis em junho de 1993 e, em outubro, o falecimento de dezoito soldados norte-americanos, levaram os Estados Unidos a anunciar sua retirada no início de 1994. A Unosom II foi finalmente encerrada em março de 1995. Era evidente que alimentar a Somália necessitava intervenção robusta contra os senhores da guerra; contudo, a comunidade mundial não estava disposta a sustentar os custos de tal intervenção.

Um sentimento de incrível fracasso assolou as Nações Unidas e a comunidade internacional – em especial, o Canadá. Embora o país tivesse contribuído enormemente com os esforços malsucedidos da ONU na Somália, vários soldados canadenses foram submetidos a julgamento em cortes marciais por torturar

e matar um jovem somali, capturado roubando um acampamento. O governo lançou amplo inquérito sobre os acontecimentos na Somália, mas este inquérito enfrentou obstrução por generais sêniores, incluindo o militar canadense da mais alta patente, que foi compelido a aposentar-se. O relatório final do longo inquérito chocou a nação e o governo reagiu, dissolvendo todo o Regimento Paraquedista (Airborne Regiment). Este foi o primeiro desastre nacional nas operações de paz para o Canadá.

Enquanto a missão na Somália ainda estava em andamento, outra tragédia se formava. A ONU pediu ao Canadá para fornecer o comandante da força para a Missão de Observação das Nações Unidas em Uganda-Ruanda (Unomur). O general de brigada Roméo Dallaire foi escolhido para liderar tanto a Unomur quanto, mais tarde, sua sucessora, a Missão de Assistência das Nações Unidas para Ruanda (Unamir).

Dallaire estabeleceu diligentemente uma missão no coração da África, mas nada poderia tê-lo preparado para as atrocidades que testemunharia. Em cem dias, cerca de 800 mil ruandeses foram massacrados no maior genocídio desde a Segunda Guerra Mundial. No início, Dallaire não conseguiu convencer nem mesmo os oficiais da ONU de que o genocídio estava ocorrendo. Seus pedidos urgentes por reforços foram rejeitados sob pressão norte-americana, britânica, francesa e belga (Jung, 2009, p. 62). Somente o Canadá respondeu aos apelos de seu general e foi a única nação a enviar tropas adicionais para a Unamir, embora os números permanecessem inadequadamente baixos. Ainda assim, o General Dallaire conseguiu salvar a vida de mais de 20 mil pessoas que buscaram refúgio em instalações da ONU. Apesar disso, Dallaire, sentindo-se perturbado e impotente, viria a tentar suicídio mais tarde. Infelizmente, os líderes da ONU levaram muitos anos para assumir qualquer responsabilidade pela tragédia ruandesa, culpando seu Conselho de Segurança reticente, que sofria da “síndrome da Somália”, ou o medo de ampliar demais o mandato da missão. Dallaire recuperou-se, ao final, e hoje está no Senado canadense. Após o final do genocídio, em julho de 1994, a missão de acompanhamento, Unamir II, também foi comandada por um general canadense (Guy Tousignant), mas a missão terminou, a pedido de Ruanda, em 1996.

Como se os desastres na Somália e em Ruanda não fossem suficientes, outro desastre estava à espreita da ONU – e do Canadá; desta vez, na Iugoslávia.

A desintegração da antiga Iugoslávia precipitou a criação da Força de Proteção das Nações Unidas na Ex-Iugoslávia (Unprofor), inicialmente estabelecida pelo Conselho de Segurança em fevereiro de 1992, na Croácia, para criar condições que pudessem promover a paz e a segurança. Neste sentido, esta tinha muitas funções, como a desmilitarização de áreas protegidas das Nações Unidas (Unpas) e o monitoramento do acordo de cessar-fogo entre a Croácia e as autoridades sérvias locais. Quando o conflito se intensificou e a guerra civil eclodiu na Bósnia-Herzegovina, o

Primeiro-Ministro canadense Brian Mulroney esteve entre os primeiros a pedirem resposta internacional. O Conselho ampliou, posteriormente, o mandato da Unprofor para incluir a contenção da guerra civil na Bósnia e continuou a incluir várias diferentes tarefas para a missão, como a escolta de comboios de ajuda humanitária e a proteção das “áreas seguras”. Infelizmente, faltou à missão da ONU, mais uma vez, a capacidade de executar seu mandato, que constantemente se expandia, especialmente na direção da imposição da paz sobre aqueles que desejavam a guerra.

Os 1.200 soldados canadenses na Bósnia foram repetidamente expostos a tiroteios e a Unprofor, como um todo, foi ameaçada. A força foi autorizada a solicitar suporte aéreo de aeronaves da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) quando atacada, o que levou sérvios bósnios a tomarem 150 funcionários da ONU como reféns. Em resposta a possíveis futuros ataques aéreos, 370 soldados das Nações Unidas, incluindo canadenses, foram sequestrados e usados como escudos humanos para proteger equipamentos militares (Jung, 2009, p. 64). Em junho de 1995, os sérvios invadiram áreas de segurança da ONU, ignorando unidades da Unprofor subcapacitadas e matando muçulmanos. Na Área Protegida de Srebrenica, os canadenses haviam entregue a responsabilidade às Forças Armadas dos Países Baixos, que se retiraram após extrema intimidação por parte das Forças sérvias, as quais iniciaram, então, massacre de 7 mil muçulmanos. A ONU aprovou, em seguida, uma campanha aérea massiva da OTAN contra as Forças Armadas sérvias, o que finalmente levou os sérvios à mesa de negociação, resultando nos Acordos de Paz de Dayton, em dezembro de 1995. Estes foram impostos por pressão da OTAN, com uma força de 50 mil integrantes, chamada Força de Implementação (Ifor), seguida, um ano depois, pela Força de Estabilização (SFOR), liderada por esta organização, para a qual o Canadá contribuiu com mais de 1 mil soldados (*op. cit.*, p. 65). As missões I/SFOR da OTAN asseguraram a paz na Bósnia, uma vez que os sérvios sabiam que desafiar a Ifor lhes traria graves e destrutivas consequências, de maneira diferente do desafio à Unprofor, que só tinha precipitado insignificantes resoluções do Conselho de Segurança da ONU, as quais as missões desta organização haviam sido incapazes de cumprir.

A Unprofor, a Unosom e até mesmo a Unamir haviam, assim, sofrido o mesmo problema – mandato ambicioso para uma força da ONU com recursos insuficientes para implementá-lo.

A participação na Unprofor e seu acompanhamento em operações foi outro golpe à percepção das operações de manutenção de paz canadenses, somando-se à angústia pessoal que *peacekeepers* sentiram após os desastres na Somália e em Ruanda. Entretanto, em 1992, cerca de 4 mil canadenses ainda estavam a serviço das Nações Unidas (Jung, 2009, p. 69); assim, o centésimo maior exército do mundo

estava contribuindo com 10% de todas as forças de manutenção da paz da ONU. Nenhum Estado-membro desta organização podia igualar a contínua contribuição do Canadá para as operações de paz, embora o país viesse a questionar, em breve, seu entusiasmo com a atividade.

A repercussão das missões na Somália, em Ruanda e na Iugoslávia não poderia ser evitada, nem pelo Canadá nem pela ONU. Tinha de haver consequências.

E isso aconteceu rapidamente. Em meados de 1996, as operações de paz da ONU tinham sido consideravelmente reduzidas. Apenas 26 mil capacetes azuis permaneceram em campo, contra 70 mil no ano anterior. O número despencou ainda mais em 1998, quando a pequena quantia de 15 mil capacetes azuis (Jung, 2009, p. 76) permaneceu desdobrada.

Até mesmo o Canadá fez parte dessa crise, e não somente pelas mesmas razões que o restante dos membros da ONU, que ainda se debatiam com os reveses recentes. Outros elementos entraram na fórmula do Canadá: a crescente dívida nacional do país e a necessidade urgente de reduzir seu déficit anual, o que levou a cortes maciços nos gastos de defesa. A necessidade de contenção fiscal – com a preocupação com os custos emocionais das operações de paz e seus impactos nos militares – inclinou o governo canadense a retirar suas forças de paz e, em 1997, somente 254 canadenses (*op. cit.*, p. 78) ainda usavam o capacete azul. A nação que outrora contribuiu com 10% de toda a força de paz agora contribuía com apenas 1%.

## 7 O DECLÍNIO CANADENSE: 1996-2006

As operações de manutenção de paz da ONU, no entanto, viriam inevitavelmente a ganhar importância no cenário internacional, embora a contribuição do Canadá não viesse a acompanhar tal recuperação. As novas operações desta organização estabelecidas no final dos anos 1990 eram relativamente pequenas e com escopo limitado, mas a recuperação da ONU estava certamente em curso e tornar-se-ia fenomenal no século XXI.

Um grande teste veio em 1999 no Kosovo. A comunidade mundial não podia ignorar a limpeza étnica praticada pelo líder sérvio Slobodan Milošević. A OTAN foi a primeira a agir. Quando as negociações de paz falharam em alcançar uma solução, a aliança decidiu intervir pela força, até mesmo sem a aprovação do Conselho de Segurança da ONU, que esbarrou na oposição russa. O Canadá participou desta missão, na ausência de mandato da ONU, com o objetivo de salvar vidas. Determinado a garantir que Kosovo não se tornasse outra Bósnia, o Canadá contribuiu com uma campanha aérea massiva, em março de 1999. Apesar de fornecer apenas 2% das aeronaves, o Canadá realizou cerca de 10% das

missões de patrulha (Jung, 2009, p. 86), ainda que tenha participado apenas de número marginal de missões de combate, devido à insuficiência e à obsolescência de suas armas e munições.

Quando a campanha aérea terminou, o Conselho de Segurança estabeleceu a Missão de Administração Interina das Nações Unidas no Kossovo (UNMIK) para reconstruir e administrar a província. Mas à OTAN foi dada a missão militar de “apoiar a paz” – para usar a terminologia desta organização –, criando a Força do Kossovo (KFOR). O Canadá contribuiu com 1.450 soldados para a KFOR e também com equipamentos avançados, como o blindado de reconhecimento Coyote (Dorn, 2011, p. 147-149).

O final dos anos 1990 também assistiu a uma série de missões no Haiti, que ajudaram a trazer estabilidade temporária e alguma lei e ordem para o problemático país. Estas incluíam a Missão das Nações Unidas no Haiti (UNMIH), no período 1993-1996; a Missão de Apoio das Nações Unidas no Haiti (UNSMIH), no período 1996-1997; a Missão Transitória das Nações Unidas no Haiti (UNTMIH), em 1997; e a Missão de Polícia Civil das Nações Unidas no Haiti (MIPONUH), no período 1997-2000. O Canadá forneceu entre quinhentos e seiscentos militares para a UNMIH e a UNSMIH e foi recompensado com a posição de *force commander* da UNTMIH. Mais de seiscentos policiais canadenses (RCMP, 2001, p. 11) serviram no Haiti entre 1994 e 2001, tanto para treinamento quanto para a assistência técnica da Polícia Nacional Haitiana.

O Canadá também enviou policiais para servirem na Missão de Verificação das Nações Unidas na Guatemala (Minugua), em 1997, projetada para verificar o acordo entre a Guatemala e os revolucionários guatemaltecos. Em 1999, mais policiais canadenses serviram na Missão de Observação das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUC), que observou o cessar-fogo e o desengajamento entre as Forças Armadas da República Democrática do Congo e de cinco países da região.

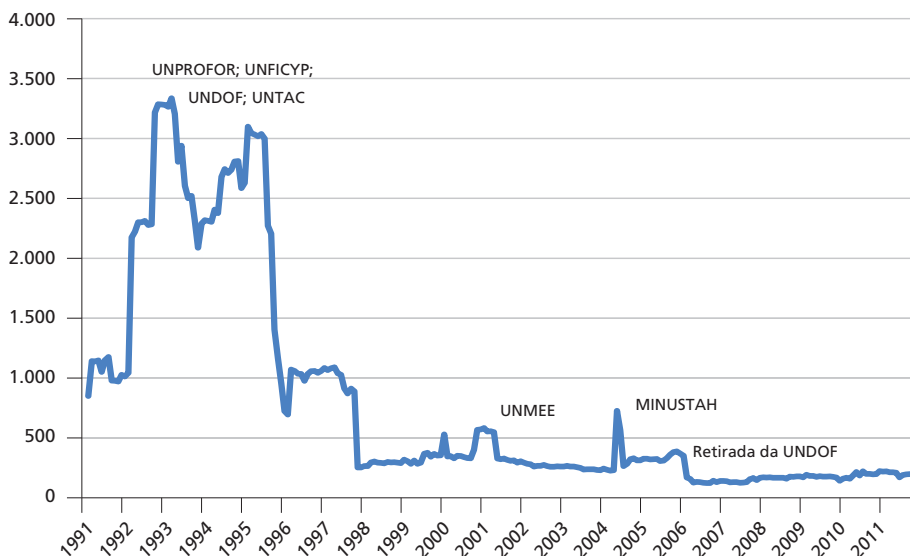
A Missão de Assistência das Nações Unidas no Timor-Leste (UNAMET), criada em 1999, fez uso tanto da polícia canadense quanto de seus civis, mas não dos militares. A missão supervisionou o bem-sucedido referendo em 30 de agosto, data em que o povo timorense votou a favor da independência. Entretanto, a Indonésia, em seguida, instituiu um reinado de terror sobre os timorenses, que só terminou mediante grande pressão internacional e com a autorização da entrada na meia ilha da Força Internacional para o Timor-Leste (INTERFET), liderada pelos australianos. O Canadá desdobrou tropas para esta missão sob o mandato da ONU, embora com velocidade embaraçosamente lenta – em razão de contratempos em um navio durante sua travessia do Pacífico. Os canadenses foram

enviados para uma parte difícil da ilha, na província fronteira com o Timor Ocidental indonésio. O Canadá também contribuiu com a missão subsequente, a Administração Transitória das Nações Unidas no Timor-Leste (UNTAET), que realmente governou o país até que os líderes recém-eleitos pudessem assumir a responsabilidade pelo governo, dois anos depois.

O declínio das contribuições canadenses pós-1995 pode ser visto no gráfico 1.

GRÁFICO 1

**Tamanho do contingente canadense – militar e policial – desdobrado nas operações de paz da ONU**



Fonte: dados brutos recolhidos pelos autores a partir de arquivos do United Nations Department of Peacekeeping Operations. Elaboração dos autores.

A OTAN assumiu as tarefas das operações de paz na Bósnia, em 1996, e o Canadá enviou a maioria de seus soldados desdobrados para esta organização, e não para a ONU. Da mesma forma, as operações de paz da ONU reduziram-se a um número pequeno. Foi somente com a emergência do novo século que a organização mundial notou duas ondas de demanda por suas missões. O Canadá, como a maioria dos países do mundo desenvolvido, não participou destas ondas. Manteve cerca de duzentos militares (pessoal de logística) nas Colinas de Golá (UNDOF) e enviou forças em dois curtos períodos. Um destes foi como parte da Missão das Nações Unidas na Etiópia-Eritreia (UNMEE), em que veículos de reconhecimento Coyote canadenses provaram seu valor no monitoramento de movimentos do outro lado da zona de segurança temporária. A outra onda se deu com relação ao Haiti, após a saída do na época Presidente Jean-Bertrand Aristide.

As Forças canadenses foram desdobradas com as norte-americanas e, em seguida, postas sob o comando da ONU como forças de paz, na medida em que as forças dos Estados Unidos estavam sendo retiradas.

No novo século, os governos liberais de Jean Chrétien e Paul Martin olharam favoravelmente para as operações de paz, mas os militares não o fizeram. Feridos pelas experiências das operações de paz da ONU na Bósnia, na Somália e em Ruanda, muitos oficiais sêniores preferiram servir sob a OTAN. Em seguida, após os ataques de 11 de setembro de 2001, nos Estados Unidos, o Canadá começou seu envolvimento de uma década no Afeganistão, dando ao Departamento de Defesa Nacional uma desculpa para não atuar com a ONU. Sobretudo após a substancial atuação do Canadá em Kandahar, em 2006, o Afeganistão tornou-se a principal preocupação das Forças canadenses. O Canadá transformou-se, na verdade, em um exército com apenas uma missão.

## 8 O GOVERNO CONSERVADOR E O LEGADO LIBERAL

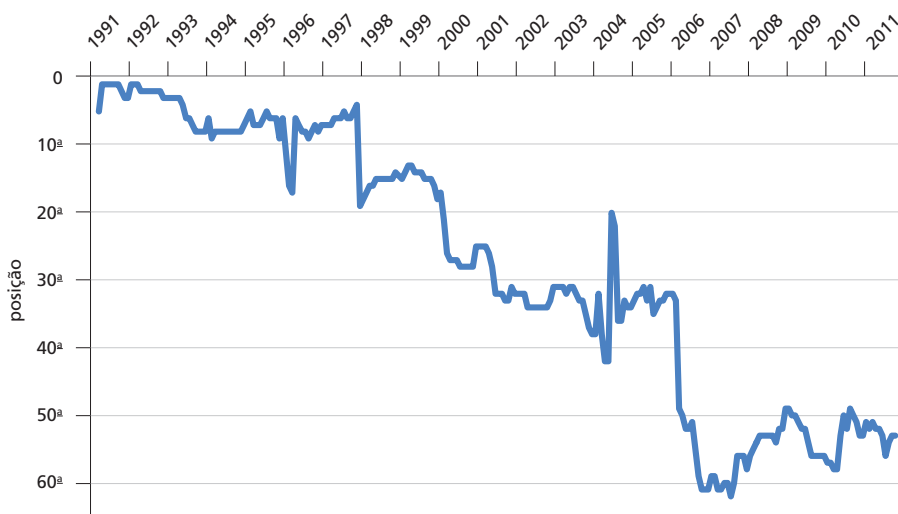
Essa mudança para uma missão de contrainsurgência e contraterrorismo se adequou ao recém-eleito governo conservador, em 2006, de Stephen Harper. Este não compartilhava o sentido de posse das operações de paz pearsonianas do Partido Liberal. Pelo contrário, identificava-se com a missão de combate canadense no sul do Afeganistão. Dois meses após a chegada ao poder, em janeiro de 2006, ele retirou os mais de duzentos militares canadenses servindo nas Colinas de Golá. Isto levou o Canadá a uma nova baixa em sua contribuição, restando apenas cerca de sessenta militares canadenses atuando em operações de paz da ONU, enquanto, no Afeganistão, as contribuições para a missão da OTAN subiram para quase 3 mil. A contribuição de tropas canadenses permaneceu neste nível durante toda a operação em Kandahar (2006-2011).

A necessidade de policiais, no entanto, aumentou nas missões da ONU – em especial, no Haiti. Assim, o Canadá encontrou-se na incomum posição de fornecer mais policiais que soldados para as missões de manutenção da paz desta organização. A ONU também contou com o Canadá para fornecer os sucessivos comissários de polícia para a Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH), que carregava a responsabilidade de supervisionar os 2 mil policiais da MINUSTAH e de exercer forte influência sobre milhares de pessoas na Polícia Nacional Haitiana.

Até mesmo com a contribuição policial, o número de canadenses uniformizados nas operações de paz permaneceu pequeno. O Canadá caiu para 60º no *ranking*, muito abaixo de sua antiga primeira posição, como se observa no gráfico 2.

GRÁFICO 2

Posição ocupada pelo Canadá entre os Estados contribuintes com as operações de paz da ONU

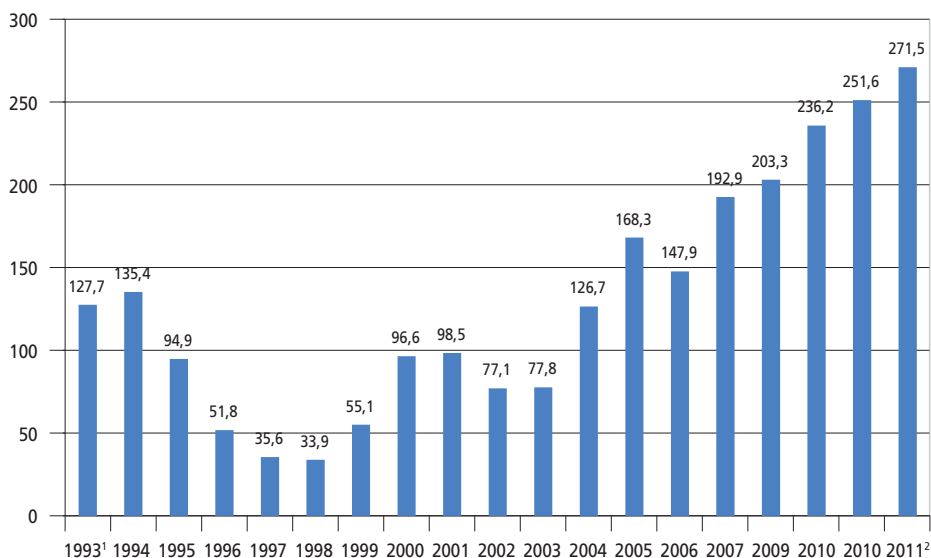


Fonte: dados brutos recolhidos pelos autores a partir de arquivos do United Nations Department of Peacekeeping Operations.

Mesmo com o número de pessoal uniformizado permanecendo pequeno até o presente, o legado das operações de paz do Canadá foi mantido de algumas maneiras. Uma delas foi a financeira. O Canadá continuou a ser o oitavo maior contribuinte financeiro. Este não foi um ato de benevolência, mas uma exigência no âmbito dos sistemas de avaliações nacionais das Nações Unidas – de acordo com o tamanho do produto interno bruto (PIB). O Canadá poderia ostentar, no entanto, que pagou suas dívidas “na íntegra, em tempo e sem ressalvas”, ao contrário de seu vizinho ao sul. Alguns dados dos pagamentos canadenses para o orçamento das operações de paz da ONU são mostrados no gráfico 3.



GRÁFICO 3  
**Contribuições canadenses para o orçamento das operações de paz**  
 (Em US\$ milhões)



Elaboração de Bill Richardson com base em dados dos *Public Accounts of Canada*, volume II, para o período 1993-2010.

Notas: <sup>1</sup> Os dados de 1993 referem-se aos anos fiscais do período 1993-1994.

<sup>2</sup> O dado de 2011 é uma estimativa, tal como consta em *DFAIT report on plans and priorities*.

O Canadá continuou a presidir o Grupo de Trabalho do Comitê Especial sobre Operações de Paz da ONU (Comitê dos 34 – C34), indicando o número original de membros, que, em 2006, havia aumentado para 124. O Canadá havia assumido este papel décadas atrás, e o governo conservador não era tão hostil às Nações Unidas a ponto de evitar esta responsabilidade.

Entretanto, na sede da ONU a presença militar canadense sumiu do radar. Em 2007, não havia nenhum oficial canadense no gabinete do Conselheiro Militar na sede desta organização, embora mais de cinquenta outros países tivessem destacado um ou mais oficiais para o ofício. Isto foi ligeiramente corrigido somente em 2010, quando um coronel canadense assumiu a liderança do Serviço de Planejamento Militar na sede da ONU.

Além disso, o conselheiro militar da Missão Permanente do Canadá nas Nações Unidas foi eleito como o “decano” entre a comunidade dos conselheiros militares e policiais (MPAC), em Nova Iorque. Esta foi uma homenagem ao Coronel Christopher Simonds, bem como um tributo à reputação duradoura que o Canadá havia conquistado.

## 9 RESUMO E CONCLUSÃO

Através da história das operações de paz, o Canadá forneceu funcionários-chave para acompanharem a evolução das operações de paz. A lista começa com Lester Pearson, apropriadamente chamado de “pai das forças de manutenção da paz da ONU”, e inclui muitos comandantes destas forças – do General Angle, que morreu em serviço na Caxemira (1950), aos generais Burns, o primeiro Comandante da UNEF I, em 1956, e Dallaire, que foi aclamado nacional e internacionalmente por seus meticulosos esforços no enfrentamento da avalanche que foi o genocídio ruandês. Mais tarde, o General Robin Gagnon demonstrou forte princípio moral ao liderar a missão da ONU no Haiti (UNTMIH), ameaçando até mesmo se demitir se os interesses do povo haitiano não fossem colocados em primeiro lugar.

Não apenas generais canadenses fizeram sacrifícios pessoais para conduzir missões de manutenção da paz, mas também muitos soldados perderam suas vidas na atividade. A lista de fatalidades canadenses por missão é fornecida na tabela 1.

TABELA 1  
Baixas canadenses em operações de paz (1948-2010)

Missão	Fatalidades
Escritório do Coordenador Humanitário no Iraque (UNOHCI)	2
Missão de Assistência da ONU para Ruanda (Unamir)	1
Força das Nações Unidas de Observação da Separação (UNDOF)	4
Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF)	53
Administração Interina da Nações Unidas no Kosovo (UNMIK)	2
Grupo de Observadores Militares das Nações Unidas na Índia e no Paquistão (UNMOGIP)	1
Missão das Nações Unidas no Haiti (UNMIH)	1
Operação das Nações Unidas no Congo (ONUC)	3
Operação das Nações Unidas na Somália (Unosom)	1
Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUC)	1
Força de Manutenção da Paz das Nações Unidas no Chipre (UNFICYP)	28
Força de Desdobramento Preventivo da ONU (UNPREDEP)	1
Força de Proteção das Nações Unidas na Ex-Iugoslávia (Unprofor)	11
Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH)	9
Autoridade Transitória das Nações Unidas no Camboja (UNTAC)	1
Organização das Nações Unidas para a Supervisão da Trégua (UNTSO)	2
<b>Total</b>	<b>121</b>

Elaboração dos autores.

Até 2003, o Canadá era o país que tinha perdido o maior número de militares – sendo, então, ultrapassado pela Índia –, honra duvidosa, mas que indica história de comprometimento. O Canadá foi o único país a contribuir com todas as operações de paz da ONU durante a Guerra Fria e manteve posição de liderança até meados dos anos 1990, antes de o número de tropas desta organização e do Canadá caírem vertiginosamente.

No século XXI, as Nações Unidas já enviaram mais capacetes azuis aos locais de conflito do mundo que em qualquer outro momento na história da organização. O número de capacetes azuis em campo cresceu mais de cinco vezes desde 2000. Com mais de 100 mil militares e policiais agora servindo em dezesseis operações de paz conduzidas pela ONU, a organização emprega e apoia, atualmente, mais tropas em campanha que qualquer outro ator no mundo, à exceção do Departamento de Defesa dos Estados Unidos – sendo mais presente que Reino Unido, França, China e Rússia juntos. No entanto, enquanto a demanda por forças de paz das Nações Unidas nunca foi maior, as contribuições de pessoal por parte do Canadá permanecem baixas, apenas cerca de quarenta militares, o que deslocou o Canadá do primeiro para o 53º lugar no *ranking* de contribuintes (gráfico 2).

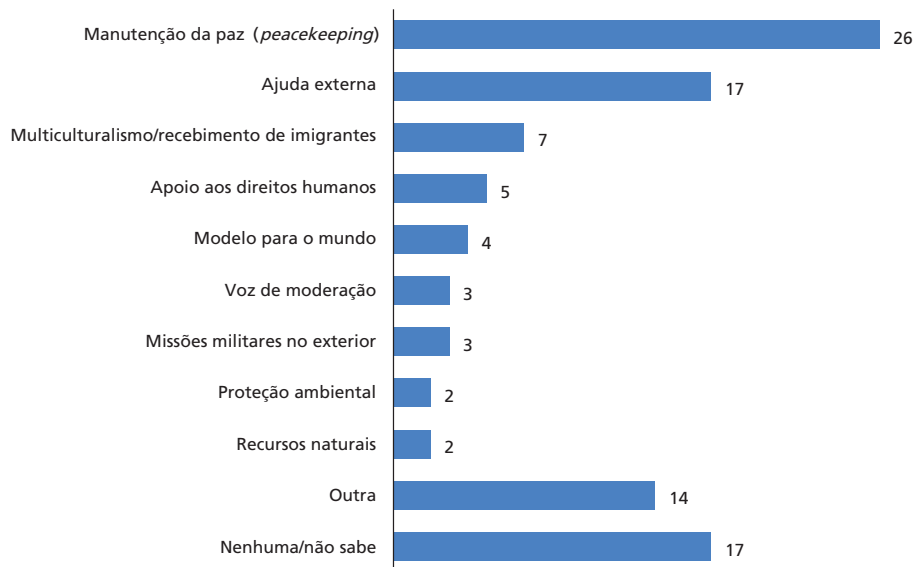
Desde 1999, o número e o tamanho das missões da ONU têm crescido dramaticamente. As missões desta organização são, hoje, mais robustas, multifacetadas e complexas. O aumento na demanda por operações de paz tem sido mais notável na África, onde mais de 72 mil soldados estão hoje atuando, em lugares como Sudão do Sul, Darfur, República Democrática do Congo, Côte d’Ivoire e Libéria. A expectativa é que a demanda por operações de paz, em especial por parte da ONU, aumente nos próximos anos. Algumas missões atuais não possuem sequer o nível de tropas requerido pelo Conselho de Segurança da ONU. Contribuições por parte de países com experiência em operações de paz e capacidades militares e logísticas avançadas, como o Canadá, são muito necessárias para reduzir a sobrecarga operacional.

Pesquisas de opinião pública mostram que os canadenses veem as operações de paz como a mais importante contribuição do Canadá para o mundo (gráfico 4). O governo não tem acompanhado o parecer do seu próprio povo nem a percepção do Canadá na comunidade internacional.

GRÁFICO 4

**Pesquisa de opinião pública canadense mostrando a percepção sobre as contribuições mais positivas do Canadá para o mundo**

(Em %)



Fonte: Environics (2008).

No século XXI, o Canadá mantém presença pequena em várias operações de paz em todo o mundo, sejam estas ou não da ONU, mas o grande esforço militar do país tem sido dedicado à guerra no Afeganistão. Enquanto as contribuições em dinheiro do Canadá para o orçamento das operações de paz desta organização, definidas por tratado, cresceram em paralelo ao crescimento das próprias operações de paz, sua contribuição de pessoal militar entrou em colapso (gráfico 1). Uma vez fornecedor de cerca de 3.300 soldados mantenedores da paz, o Canadá agora contribui com apenas 57 soldados e especialistas militares. Desde 2006, a contribuição policial do Canadá tem superado suas contribuições militares, alcançando hoje o número de 180 homens e mulheres.

Embora tenha havido diminuição das contribuições dos governos para as operações de paz da ONU ao final da década de 1990, alguns países ocidentais voltaram a engajar-se nestas operações no início do século XXI. Países como França, Alemanha e Itália atuam hoje como multiplicadores da força, contribuindo com avançadas capacidades militares, em apoio aos principais países contribuintes de tropas, como Índia, Bangladesh e Paquistão. Enquanto uma potência média com nenhuma ameaça externa significativa para suas fronteiras, o Canadá deveria estar interessado primariamente no fortalecimento do sistema multilateral.

Durante a Guerra Fria, o país havia participado de quase todas as missões de manutenção da paz da ONU. Apesar de recentes reengajamentos por parte de alguns dos seus aliados na OTAN, a contribuição do Canadá para as operações de paz no século XXI continua sendo mínima.

O futuro ainda é brilhante, no entanto. O Canadá possui um exército profissional bem treinado e experiente, bilíngue e multidimensional. Nas mentes de muitos canadenses, o país foi e sempre será o principal *peacekeeper*.

## REFERÊNCIAS

BIRGISSON, K. T. UN Good Offices Mission in Afghanistan and Pakistan. *In*: DURCH, W. J. (Org.). **The evolution of UN peacekeeping: case studies and comparative analysis**. New York: St. Martin's Press, 1993. p. 299-313.

BROWN, C. Canada and Southern Africa 1989: autonomy, image and capacity in foreign policy. *In*: MOLOT, M. A.; HAMPSON, F. O. **Canada among nations 1989: the challenge of change**. Ottawa: Carleton University Press, 1990. p. 207-224.

DORN, A. W. Canadian peacekeeping: proud tradition, strong future? **Canadian Foreign Policy**, v. 12, n. 2, p. 7-32, Fall 2005. Disponível em: <<http://walterdorn.org/pub/32>>.

\_\_\_\_\_. **Keeping Watch: monitoring, technology, and innovation in UN peace operations**. Tokyo: United Nations University, 2011.

DURCH, W. J. The Iraq-Kuwait Observation Mission. *In*: DURCH, W. J. (Org.). **The evolution of UN peacekeeping: case studies and comparative analysis**. New York: St. Martin's Press, 1993a. p. 258-271.

\_\_\_\_\_. United Nations Temporary Executive Authority. *In*: \_\_\_\_\_. **The evolution of UN peacekeeping: case studies and comparative analysis**. New York: St. Martin's Press, 1993b. p. 285-298.

ENVIRONICS. **The Canada's world poll**. Toronto, Jan. 2008.

GAFFEN, F. **In the eye of the storm: a history of Canadian peacekeeping**. Toronto: Deneau & Wayne, 1987.

GORDON, J. K. The UN in Cyprus. **International Journal**, v. 19, n. 3, p. 326-348, Summer 1964.

HILL, S. M.; MALIK, S. P. **Peacekeeping and the United Nations**. Brookfield: Dartmouth, 1996.

JOCKEL, J. T. **Canada and international peacekeeping**. Washington: CSIS, 1994.

JUNG, K. **Of peace and power**: promoting Canadian interests through peacekeeping. Frankfurt: Peter Lang, 2009.

MAYER, P. Peacekeeping in the Congo: the operation at Liembe. The Canadian Guardsman. 1965. *In*: HORN, B.; HARRIS, S. (Orgs.). **Warrior Chiefs**: perspectives on senior Canadian military leaders. Toronto: Dundurn Press, 2011.

MILBERRY, L. **The RCAF and CF Air Command**: 1924-1984. Toronto: CANAV Books, 1984.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Incoming code cable**. New York, 13 July 1958.

\_\_\_\_\_. **Report of the Secretary-General on the United Nations Operation in Cyprus**. New York, Dec. 1974.

\_\_\_\_\_. **An Agenda for Peace**. New York, 17 June 1992. Disponível em: <<http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html>>.

\_\_\_\_\_. **UNMOGIP Background**. New York, 2011a. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unmogip/background.shtml>>.

\_\_\_\_\_. **Republic of the Congo: ONUC background**. New York, 2011b. Disponível em: <<http://www.un.org/Depts/DPKO/Missions/onucB.htm>>.

\_\_\_\_\_. **Republic of the Congo: ONUC facts and figures**. New York, 2011c. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/onucF.html>>.

\_\_\_\_\_. **UNFICYP**: United Nations Peacekeeping Force in Cyprus, UNFICYP background. New York, 2011d. Disponível em: <<http://www.un.org/Depts/dpko/missions/unficyp/background.html>>.

\_\_\_\_\_. **Middle East**: UNEF II background. New York, 2011e. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unef2backgr2.html>>.

\_\_\_\_\_. **UNDOF background**, under paragraph titled “UNDOF activities”. New York, 2011f. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/undof/background.shtml>>.

\_\_\_\_\_. **Unifil facts and figures**, under paragraph titled “strength”. New York, 2011g. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unifil/facts.shtml>>.

\_\_\_\_\_. **Namibia-UNTAG, facts and figures**, under paragraph titled “strength – maximum strength”. New York, 2011h. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/untagF.htm>>.

\_\_\_\_\_. **Cambodia-UNAMIC, facts and figures**, under paragraph titled “strength-maximum deployment, March 1992”. New York, 2011i. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unamicfacts.html>>.

\_\_\_\_\_. **Cambodia: UNTAC, facts and figures**, under paragraph titled “strength – maximum deployment”. New York, 2011j. Disponível em: <[www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/untacfacts.html](http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/untacfacts.html)>.

\_\_\_\_\_. **Somalia: Unosom I, background**, under paragraph titled “Transition to Unosom II”. New York, 2011k. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/Unosom1backgr2.html>>.

\_\_\_\_\_. **Somalia: Unosom II, background**, under paragraph titled “summary”. New York, 2011l. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/Unosom2backgr1.html>>.

PEARSON, L. B. **The crisis in the Middle East**: October-December, 1956. Ottawa: Queen’s Printer, 1957, p. 9-10.

RCMP – ROYAL CANADIAN MOUNTED POLICE. **Peacekeeping**: 2000-2001 annual review. Ottawa: RCMP, 2001.

SMITH, B. D. United Nations Iran-Iraq military observer group. *In*: DURCH, W. J. (Org.). **The evolution of UN peacekeeping**: case studies and comparative analysis. New York: St. Martin’s Press, 1993a. p. 237-257.

SMITH, B. D.; DURCH, W. J. UN observer group in Central America. *In*: DURCH, W. J. (Org.). **The evolution of UN peacekeeping**: case studies and comparative analysis. New York: St. Martin’s Press, 1993b. p. 436-462.

TAYLOR, A.; COX, D.; GRANATSTEIN, J. L. **Peacekeeping**: international challenge and Canadian Response. Ottawa: Canadian Institute of International Affairs, 1968.

THANT, U. **View from the UN**. London: David & Charles, 1977.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CANADA. Department of National Defense. Directorate of History and Heritage. **Operation constable**: United Nations transition mission in Haiti. Ottawa, [s.d.]. Disponível em: <<http://www.cmp-cpm.forces.gc.ca/dhh-dhp/od-bdo/di-ri-eng.asp?IntlOpId=309&CdnOpId=379>>.

DURCH, W. J. (Org.). **The evolution of UN peacekeeping**: case studies and comparative analysis. New York: St. Martin’s Press, 1993.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **United Nations, Mozambique**: Onumoz, background. New York, 2011. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/OnumozS.htm>>.





## O PESO DO PASSADO E O SIGNIFICADO DA RESPONSABILIDADE: A ALEMANHA E AS OPERAÇÕES DE PAZ

Kai Michael Kenkel\*

*Sobretudo quando se trata da participação das Forças Armadas Federais,  
quase sempre fomos para onde, na realidade, não quisemos ir.*

Winrich Kühne

### 1 INTRODUÇÃO

Em seu engajamento na questão da participação nas operações de paz, a Alemanha apresenta numerosos e importantes paralelos com a experiência brasileira na matéria. Em particular, tanto o Brasil quanto a Alemanha possuem uma resistência, fortemente arraigada em experiências históricas, ao uso da força como ferramenta de resolução de conflitos no cenário internacional.

A Alemanha – potência média europeia cuja integração e cujo controle foram umas das razões iniciais da principal aliança militar ocidental – mudou profundamente sua atitude com respeito à intervenção humanitária desde o fim da Guerra Fria. O embate entre a tradição histórica alemã e as normas internacionais de intervenção humanitária – e o modo de sua resolução – é potencial fonte de subsídios para o debate do tema no Brasil, que enfrenta uma situação parecida. Estes paralelos se concentram principalmente na ligação entre poder e responsabilidade na política internacional atual e no fato de estes países verem a sua capacidade de demonstrar responsabilidade – e assim alcançar mais poder – sujeita à definição exógena pelas potências ocidentais.

Este artigo apresentará o debate na Alemanha acerca da participação deste país nas intervenções da Organização das Nações Unidas (ONU) e da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e tirará conclusões a respeito da aplicabilidade destas experiências ao contexto brasileiro. Inicialmente serão apresentadas as condicionantes históricas da cultura política alemã do pós-Segunda Guerra Mundial, seguidas de um resumo das instituições políticas e legais pelas quais estas foram canalizadas e transformadas em ação política. Em seguida serão analisadas

---

\* Professor Assistente no Instituto de Relações Internacionais (IRI) da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) e Pesquisador Bolsista no Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) do Ipea.

as cinco fases do debate na Alemanha acerca das intervenções, cuja progressão das questões morais para as legais e depois para as políticas, seguidas das práticas, possui também grande relevância para o caso brasileiro. A seção final explicitará as fortes similaridades que compartilham os dois casos.

## 2 AS CONDICIONANTES HISTÓRICAS DO DEBATE SOBRE AS OPERAÇÕES DE PAZ NA ALEMANHA

Na fundação da República Federal da Alemanha, em 1949, quase todos os aspectos de sua cultura política e de suas instituições refletiram a forte influência do legado do Holocausto e da derrota das aspirações expansionistas do país na Segunda Guerra Mundial. As políticas de segurança e defesa, em particular, passaram a ser fortemente marcadas pelo desejo de demonstrar que as lições da História – mais frequentemente como interpretadas por seus vencedores – tinham sido aprendidas.<sup>1</sup> Em relação à política militar alemã que se seguiu à refundação das Forças Armadas Federais (Bundeswehr) em 1955, três princípios tiveram especial importância na formação das atitudes no país, cada um refletindo um aspecto específico dos eventos então recentes. Estes três princípios podem ser resumidos em: “Auschwitz nunca mais”, “guerra nunca mais” e “sozinha nunca mais” (*inter alia* Zehfuss, 2007, p. 8). Todos os três iriam exercer um papel determinante nas atitudes alemãs com respeito à intervenção humanitária e à participação nas operações das Nações Unidas e da OTAN.

Na atmosfera estática e propícia à soberania absoluta da Guerra Fria, as duas primeiras diretrizes não entraram em conflito e a profunda derrota alemã fez da terceira uma impossibilidade geopolítica: a Alemanha<sup>2</sup> só iria reaver a plena soberania sobre as suas políticas externa e de defesa com a reunificação em 1990 (Gutjahr, 1995, p. 303).<sup>3</sup> A mudança nas normas de intervenção, porém, que ocorreu dentro dos governos da OTAN no fim da Guerra Fria – concomitantemente com um período de redefinição da política de segurança alemã depois da reunificação – rompeu definitivamente o “consenso antimilitarista” (Florack, 2005, p. 43-46) até então vigente na cultura política alemã, e colocou essas três diretrizes em desalinhamento – ou até em embate direto.

---

1. Thomas Banchoff (1996) lembra a importante distinção entre a retórica e a verdadeira motivação na política externa, e argumenta que embora a Alemanha tivesse enfrentado limites rígidos durante a Guerra Fria, a sua política foi de fato influenciada pela memória coletiva dos eventos em questão. Com relação à “cultura de segurança” – no sentido de cultura que influencia a política de segurança – da Alemanha durante a Guerra Fria, ver a excelente análise em Dalgaard-Nielsen (2006, p. 24-44).

2. No contexto da Guerra Fria, neste texto, o termo “Alemanha” se refere à República Federal da Alemanha, a “Alemanha Ocidental”, membro da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e da Comunidade Europeia, esta sendo a herdeira moral da Alemanha histórica, por sua aceitação de responsabilidade pelos crimes do Terceiro Reich, e a herdeira política e jurídica, por ter incorporado a vontade política do povo alemão mediante eleições livres.

3. A Alemanha só reconquistou sua plena soberania com a entrada em vigor do chamado “Tratado 2+4”, em 1990.

A norma do “sozinha nunca mais” tinha sido implementada na forma da *Westbindung*, a total integração da política de defesa alemã dentro da OTAN, à qual se juntava uma forte ênfase na parceria e na previsibilidade. A importância da *Bündnisfähigkeit* (capacidade e aptidão para integrar uma aliança) e o contexto da plena participação na OTAN permitiram que os impulsos normativos advindos dos aliados ocidentais exercessem uma função de liderança muito expressiva na Alemanha; este fato se manifestou sob a forma de uma ubíqua retórica de responsabilidade, que será objeto de detalhada discussão mais adiante.

A aceitação da noção da intervenção militar com fins humanitários pelos governos e opinião pública ocidentais no início dos anos 1990 colocou o preceito “guerra nunca mais” firmemente em contradição com a norma do “Auschwitz nunca mais” (Habermas, 1991) e deu origem, na Alemanha, a um debate político e jurídico profundamente emocional quanto ao papel do país na ONU e nas suas operações de paz (OPs). Não há dúvida de que a história motiva diretamente a conduta da Alemanha na área de defesa, hoje não menos que em 1949; porém, fica ardentemente contestado quais lições e políticas devem se tirar dela.

Vários estudos recentes apontaram para a facilidade com que as lembranças do Holocausto e da Segunda Guerra Mundial podem ser mobilizadas para justificar posições diametralmente opostas com respeito à participação das Forças Armadas alemãs em intervenções humanitárias.<sup>4</sup> Para Maja Zehfuss (2007), um divisor de águas importante é como se interpreta a vitória Aliada em 1945 (*op. cit.*, p. 9, 26). Muito brevemente resumido, se essa “Hora Zero” é vista como uma derrota militar da Alemanha, isso colocaria a ênfase no alto custo da guerra, na sua futilidade política e motivaria a rejeição do uso da força para fins humanitários: “guerra nunca mais”. Contrariamente, interpretar a vitória dos Aliados como uma libertação colocaria o foco nos alemães como perpetradores e na culpa coletiva.<sup>5</sup> Esta leitura, por extensão, motiva cautela com respeito ao uso da força *por soldados* alemães mas também uma certa receptividade para com a intervenção humanitária em geral, de acordo com a noção de “Auschwitz nunca mais” (*op. cit.*, p. 26, 69, 127).

Pode-se defender então a posição que ambas as leituras – a favor e contra a intervenção humanitária – possuem origens tanto endógenas quanto exógenas em termos de sua derivação da história alemã. A rejeição da intervenção militar que prevaleceu durante a Guerra Fria, na medida em que está baseada no princípio de “guerra nunca mais”, é – além de um resultado explicitamente desejado da “reeducação” pelos Aliados depois da Segunda Guerra Mundial (*op. cit.*, p. 6; Berger, 1998, p. 25; Baumann e Hellmann, 2001, p. 61) – endogenamente arraigada na devastação tanto sofrida pelo povo alemão quanto praticada por este em outros povos (Buruma, 1994, p. 24).

4. Este é o argumento central dos dois livros de Maja Zehfuss (2007; e, de uma perspectiva mais teórica, 2002).

5. Sobre a culpa, ver o controverso Wolffsohn (1993) e Berger (2007).

A aceitação do humanitarismo militarizado, por sua vez, está fundamentada no “Auschwitz nunca mais”, que junta as preocupações exógenas dos Aliados com a própria desconfiança dos alemães com respeito à *Realpolitik* militar.

A predominância de fatores externos no caráter do engajamento alemão no debate quanto às normas de intervenção se manifesta claramente na primeira onda de contribuições que se referiram enganosamente à reconciliação da opinião pública e das elites com o uso da força militar pelo Estado alemão como suposta “normalização” de sua política de defesa (Gordon, 1994; Young, 1992). O rótulo da “normalização” arroga o caráter de “normal” para a interpretação dada à norma da intervenção humanitária pelos Aliados ocidentais, deixando entender que a aproximação com esta é política e moralmente aceitável e desejável. Assim, aprofunda-se o abismo entre o desejo de evitar um *Sonderweg* (caminho à parte, entendido como atuação solitária na política externa), particularmente através da aliança com o Ocidente, e a renúncia ao uso da força como resultado das experiências negativas do passado. De fato, boa parte do debate na Alemanha sobre as OPs focou-se em como esses princípios norteadores podiam ser operacionalizados relativamente à intervenção.

Desse modo, na época da primeira fase de debate acerca da participação alemã em OPs, as experiências históricas tinham deixado o país com uma série de fatores condicionantes muito nítidos para a sua política externa: a quase total ancoragem nas alianças militar e econômica ocidentais; uma orientação multilateral muito forte, sobretudo com respeito às Nações Unidas; uma orientação pragmática na política externa, baseada no *rapprochement* com a Europa Oriental; uma economia fortemente baseada na exportação, que nutria uma orientação liberal; e a renúncia aos meios militares como ferramenta de política externa.

Os formuladores da política externa alemã rejeitaram definitivamente a política de poder e o cálculo realista do interesse nacional geopolítico (Duffield, 1999). Surgiu em seu lugar uma retórica de responsabilidade internacional; na medida em que o país admitiu seguir interesses, estes se enquadraram naquilo que se chamava, à época da primeira fase de debate, um estado mercantil (“*trading state*”) (Rosecrance, 1986; 1999) ou uma “potência civil”. O conceito de potência civil desenvolvido pelo estudioso alemão Hanns Maull (1990, p. 91; 1994, p. 604; 1995, p. 480; 2000) se baseia no pressuposto de que a ação unilateral de um Estado no mundo atual tornou-se ineficaz para lidar com ameaças à segurança. As políticas doméstica e externa formam um contínuo, e o processo civilizador interno aos Estados é levado para a área internacional (Philippi, 1997, p. 20-21). Este processo inclui: especialização funcional e divisão do trabalho nos assuntos internacionais; pacificação das tendências à violência na sociedade; formulação de normas gerais; processos decisórios inclusivos e participativos; canalização da resolução de conflitos por meios pacíficos; e tentativas de retificar os desequilíbrios

econômicos e sociais no mundo. Este conceito, em vários momentos, claramente revela suas origens no pensamento do filósofo Norbert Elias com relação ao processo civilizador (Elias, 1976).

Tal processo estabelece as seguintes diretrizes para a política externa: limitação do conflito e da violência; juridicização das relações internacionais (concretização das normas e sua justiciabilidade); processos decisórios democráticos e participativos; e retificação do subdesenvolvimento (Philippi, 1997, p. 21-22). Em decorrência, tais objetivos requerem a reinterpretção da norma de intervenção mencionada na seção anterior, ainda que sempre dentro de um quadro multilateral. Uma “potência civil”, segundo Maull, deve estar pronta para se engajar no “uso construtivo da força militar para a realização de objetivos políticos ou em nome da ordem na política internacional”. Tal intervenção deve “ser legitimada pela tomada coletiva de decisões e gozar de apoio disseminado” (*op. cit.*, p. 23; Maull, 1992, p. 273).

A combinação da renúncia ao pensamento realista com a orientação pacifista, antimilitarista e multilateral da política externa alemã levou os líderes do país a descreverem as suas escolhas, sempre mais frequentemente, em termos de uma onipresente retórica de responsabilidade internacional. Os paralelos com a mobilização da História são marcantes: enquanto, entre as várias posições no debate, a premissa de que a Alemanha carregava uma responsabilidade mundial especial era compartilhada, o termo “responsabilidade” em si era despido de conteúdo concreto, e diferentes formas de responsabilidade chegaram a ser mobilizadas em prol de argumentos divergentes. De modo geral, porém, a retórica da responsabilidade serviu para justificar posições em favor da participação em intervenções consideradas humanitárias.

Mudanças no uso político do dispositivo retórico da responsabilidade serviram para indicar o segundo grande deslocamento de atitudes a respeito da intervenção na Alemanha. Enquanto – como será demonstrado detalhadamente abaixo – na primeira rodada de debate, entre 1990 e 1994, notava-se um esboço de divisão partidária entre direita e esquerda, com a direita governante em favor da participação, depois da posse do governo esquerdista Schröder, em 1999, foi predominantemente a esquerda política que argumentou em favor da participação em intervenções, com a direita levantando objeções. Em ambos os casos, os governos fizeram uso da retórica da responsabilidade para justificar a intervenção, embora com embasamentos morais e filosóficos fundamentalmente divergentes.

Durante o debate relativo à participação na Força de Proteção das Nações Unidas (UNPROFOR, 1992-1995), a direita enfatizou a responsabilidade da Alemanha como aliada e como potência regional europeia no contexto da reunificação (Rühe, 1994) – e assim privilegiou a norma “sozinha nunca mais”; a partir do debate sobre a intervenção da OTAN em Kosovo, a esquerda começou a argumentar em linhas que seguiram a responsabilidade para com vítimas de atrocidades descrita

pelo *droit d'ingérence* francês e, subsequentemente, no princípio da “responsabilidade de proteger” (Florack, 2005, p. 5, 37, 55). Reveladoramente, enquanto a responsabilidade em si é um conceito que possui uma ressonância particularmente forte na cultura da própria Alemanha, ambas as formas de concretizar esta responsabilidade foram exógenas por natureza, seguindo ou as decisões dos Aliados de intervir ou os seus avanços mais conceituais no desenvolvimento das normas de intervenção. Como estas correntes historicamente carregadas iriam se traduzir na ação pelos sistemas político e jurídico da República Federal demonstrar-se-á na próxima seção.

### 3 PRECEITOS CONSTITUCIONAIS E PROCESSO DECISÓRIO LEGISLATIVO

Como nas outras democracias consolidadas, o processo decisório com respeito à participação em OPs na Alemanha está explicitamente guiado pela Constituição. Juntamente com as disposições da Lei Básica, que serve de Constituição da República Federal desde 1949,<sup>6</sup> três fatores atestam como o quadro constitucional se traduz em decisões políticas, todos estes representativos, de alguma forma, do legado do Terceiro Reich. São eles: o controle pelo Legislativo, em vez de diretamente pelo Executivo, dos envios exteriores das Forças Armadas Federais; o forte papel concedido aos partidos políticos pelo sistema político alemão; e a inclinação marcadamente legalista da cultura política na Alemanha, especialmente no caso de decisões carregadas de controvérsias morais.

Canalizada por essas três características, a Lei Básica possui dois artigos de relevância explícita para o processo decisório relativo às operações de paz. Estes regulam os potenciais parâmetros para o envio da Bundeswehr e as condições sob as quais o país participa de arranjos de segurança coletiva. Assim, os Artigos 24 e 87a proporcionam o prisma temático pelo qual se enxerga a participação em intervenções:

#### Artigo 24

[Transferência de poderes soberanos – Sistemas de segurança coletiva]

(1) A Federação pode, por meio de uma lei, transferir poderes soberanos a organizações internacionais.

(...)

(2) No intuito de manter a paz, a Federação pode entrar em um sistema de segurança coletiva mútua; assim fazendo aceitará tais limitações aos seus poderes soberanos que produzirão uma paz duradoura na Europa e entre as nações do mundo.

6. O documento originalmente não recebeu a designação de Constituição, visto que, dada a divisão do país, foi considerado temporário e não entraria em vigor em toda a Alemanha, para todos os alemães. Devido ao seu sucesso, quando se deu a oportunidade de redigir um novo documento, após a reunificação e a absorção da ex-República Democrática Alemã (RDA), foi-lhe dado caráter permanente, mas guardou o nome original.

## Artigo 87a

[Forças Armadas]

(1) A Federação estabelecerá Forças Armadas para fins da defesa. Seu tamanho e estrutura organizacional geral se fixarão no orçamento.

(2) Além da defesa, as Forças Armadas serão utilizadas unicamente na maneira permitida por essa Lei Básica (República Federal da Alemanha, 1949).<sup>7</sup>

O cerne do debate em torno do envio das Forças Armadas alemãs encontra-se na interpretação dessas cláusulas.<sup>8</sup> O Artigo 87a limita explicitamente as atividades da Bundeswehr aos fins de defesa; politicamente, isso se traduzia no entendimento de que não era permitido às tropas alemãs sair do território nacional. Com a entrada da Alemanha na OTAN, tornou-se necessário o alargamento da área aceitável de envio para o território indicado no Tratado de Washington na sua integridade. Assim, com base no primeiro parágrafo do Artigo 87a, as Forças Armadas alemãs só podiam ser acionadas em defesa do território da OTAN.

Essa interpretação política da Lei Básica fundamentou a negação de pedidos norte-americanos de participação *inter alia* no Vietnã e no patrulhamento marítimo durante a Segunda Guerra do Golfo Pérsico. Porém, de um ponto de vista jurídico, esta interpretação não foi inteiramente correta: o Artigo 87a coloca restrições funcionais – e não territoriais – no envio (Kirchhof, 1995, p. 808).<sup>9</sup> Este entendimento, porém, levou o início do debate a ser conduzido no que, em termos legais, é uma nomenclatura enganosa de “missões fora de área [da OTAN]” (*out-of-area missions*). Criou-se, assim, uma distinção conceitual, legalmente errônea, entre operações permissíveis dentro do âmbito e território da OTAN e envios não permissíveis fora da área da OTAN e sob mandato da ONU.

Além disso, o segundo parágrafo do Artigo 87a abre especificamente uma exceção a essa limitação das Forças Armadas, admitindo que as tropas possam ser utilizadas de outras formas estipuladas na Lei Básica. Esta exceção foi tomada como aplicável especificamente ao Artigo 24, o qual permite que poderes soberanos sejam cedidos explicitamente a arranjos de segurança coletiva, tanto para uma defesa mais efetiva da Alemanha quanto para permitir ao país assumir as suas plenas responsabilidades internacionais (Siedschlag, 1995). A limitação à defesa territorial encontra-se, assim, suspensa no caso da participação em arranjos de segurança coletiva. Esta exceção é lógica, dado que o princípio multilateral encontra-se fortemente presente na Lei Básica: ser membro de tais arranjos (e a cessão de poderes de decisão a eles) requer a plena participação nas medidas por eles decididas (Florack, 2005, p. 80).

7. Todas as traduções neste texto foram feitas pelo autor.

8. A análise nesta seção baseia-se em Gareis e Nolte (2009); Schröder (2005); Hörchens (1994); Limpert (2002); e Schwab-Trapp (2002).

9. Para uma análise que reflete a posição dominante antes da reunificação, ver Riedel (1989).

Depois de um período de intenso debate acerca das limitações políticas e legais de envio de tropas alemãs a território estrangeiro (ver abaixo), e conforme a inclinação legalista da cultura política alemã, a questão finalmente foi encaminhada à Corte Constitucional Federal (Bundesverfassungsgericht), que, no dia 12 de julho de 1994, proferiu seu julgamento principal no assunto, em seguida a uma série de decisões menores relacionadas a missões específicas. A decisão da Corte, obrigatória para todos os órgãos do Estado, resumidamente declarou que:

- a intenção do Artigo 24 é permitir à Alemanha assumir os deveres inerentes à participação em arranjos de segurança coletiva, inclusive os de natureza militar;
- o Artigo 87a consequentemente não impede as previsões do Artigo 24;
- o aval prévio do Parlamento (Bundestag) é necessário para o envio de tropas armadas;
- o Estado alemão pode ceder direitos soberanos pelo comprometimento com decisões de arranjos de segurança coletiva sem consentimento prévio explícito;
- a definição de “arranjos de segurança coletiva” não distingue entre arranjos de segurança coletiva e os de defesa coletiva desde que o seu objetivo seja a manutenção da paz;
- a permissão se aplica a tropas alemãs em tripulações multinacionais integradas desdobradas por arranjos de segurança coletiva; e
- efetivamente concede ao Poder Executivo o direito de iniciativa pelas políticas relativas ao envio, sempre sujeito à aprovação do Parlamento (Asfrab, 1994; Schultz, 1998).

Sven Bernhard Gareis e Kathrin Nolte identificam três passos necessários do processo decisório para a participação em operações de paz. Uma vez estabelecido que um pedido de contingente está em concordância com o direito doméstico (Lei Básica) e internacional (mandato do Conselho de Segurança da ONU – CSNU), o processo interno pode começar. No sistema parlamentar alemão, o chefe do governo (Executivo), cujo título é chanceler, e os seus ministros são membros eleitos da câmara baixa do Parlamento, o Bundestag. O chanceler, que possui a chamada “competência de diretriz” (*Richtlinienkompetenz*), e os ministros do governo tomam a decisão sobre uma dada missão e em seguida a submetem ao Bundestag, acompanhada das seguintes informações: mandato, localização, número de tropas, capacidades da tropa, período de envio e estimativa do custo total da missão. Segue um voto pleno pelo Bundestag (Gareis e Nolte, 2009, p. 31-39).

A decisão da Corte, de 12 de julho de 1994, explicita o papel do Parlamento nas decisões a respeito da participação em missões, e indica que esta deve ser regulada por uma lei particular, sujeitando o controle parlamentar às seguintes condições:



- a participação parlamentar se aplica ao envio de tropas armadas;
- a participação do Bundestag não pode inibir as capacidades de defesa militar e de participação em alianças da República Federal da Alemanha;
- as decisões se tomam por maioria simples; e
- o Parlamento deverá definir forma e extensão da sua participação (Urteil, 1994).

O último ponto foi realizado em 2005 com a adoção da Lei sobre a Participação Parlamentar.<sup>10</sup> Como resultado do forte papel do Bundestag, alguns analistas chegaram a chamar a Bundeswehr de “exército parlamentar”;<sup>11</sup> de todos os modos o papel da câmara baixa é muito forte. Adicionalmente, o sistema político alemão confere um papel extenso aos partidos políticos na formação da opinião pública e no processo decisório. Os deputados alemães, com frequência, são altamente experientes em determinadas áreas de especialização. Consequentemente, o Parlamento possui tanto um alto grau de competência nos temas relacionados com as operações de paz quanto um alto nível de legitimidade como representante da opinião pública.

O efeito resultante é que, além de seu papel como palco do processo decisório, o Bundestag constituiu o lócus central do mais amplo debate público quanto ao envio internacional de tropas nos últimos vinte anos. É neste contexto que se deve analisar os debates ocasionados por conflitos e intervenções no Golfo, no Camboja, na Bósnia, no Kosovo e no Afeganistão.

#### **4 HISTÓRICO DA PARTICIPAÇÃO ALEMÃ NAS OPERAÇÕES DE PAZ: DE ZERO A 10 MIL EM DEZ ANOS**

Com base em sua cultura de segurança historicamente condicionada, e canalizada pelas instituições políticas e legais acima apresentadas, a participação das Forças Armadas Federais alemãs em intervenções humanitárias, missões da OTAN e operações de paz da ONU pode ser dividida em cinco fases distintas desde 1955. Estas fases seguem uma progressão desenhada pelo analista alemão Herfried Münkler, que prossegue das preocupações morais às jurídicas e depois às práticas:

o debate dos anos 1990 foi marcado pelas questões do direito internacional cujo foco central era elucidar sob quais condições a soberania dos Estados e a interdição do uso da força na política internacional, como formulada no Artigo 2 (4) da Carta da ONU, podiam ser conciliados com o dever de proteger os direitos humanos elementares. Hoje, os debates giram em torno das questões da divisão de tarefas entre os Estados que participam das intervenções, da identificação de poderosos atores com veto na

---

10. A tradição de envolvimento parlamentar, assim como a gênese da lei, é tratada por Schröder (2005) e Philipp (1997), e de forma mais detalhada por Wiefelspütz (2008).

11. Ver, por exemplo, Wiefelspütz (2005). Wiefelspütz é deputado e possui doutorado em direito.

região, da presumida duração do envio de tropas, do número de tropas necessárias para o seu sucesso e ainda do tipo de cooperação entre militares e organizações civis na reconstrução de uma nova infraestrutura na área de intervenção. O debate moral e jurídico foi substituído pela preocupação com os problemas da reconstituição do Estado e da lei e da ordem na zona de crise. É possível identificar assim um processo de normalização (Münkler, 2008, p. 91).

Em termos de conceitos definidores do debate dominante, o discurso político alemão sobre o envio de tropas para o exterior pode ser dividido nas fases a seguir.

- 1) 1949-1990: dormência (envios humanitários).
- 2) 1990-1994: debate moral e legal (Golfo Pérsico, Somália, Bósnia).
- 3) 1994-1998: obrigações de aliança (Balcãs).
- 4) 1998-2001: internalização das normas humanitárias (Kosovo).
- 5) 2001-presente: participação plena (Afeganistão).

#### **4.1 1949-1990: dormência**

A Bundeswehr foi criada em 1955 com a finalidade de integrar militarmente a Alemanha Ocidental à OTAN. Entre 1960 e 1990, em termos de envios ao exterior, as Forças Armadas participaram exclusivamente em missões de socorro pós-desastre de pequena escala e na entrega de ajuda humanitária. Estas missões, aproximadamente 130, na Europa, na Ásia, na África e na América do Sul (inclusive no Brasil, em 1974), abrangeram objetivos que foram do combate à fome e a incêndios até a assistência após terremotos e inundações (Chiari e Pahl, 2010, p. 297-301). O envio de tropas ao exterior foi considerado um tabu político, e a cultura política pacifista e antimilitarista acima mencionada gerou uma série de debates com relação à moralidade de decisões da OTAN, como a instalação de bases de mísseis nucleares Pershing II na Alemanha no início dos anos 1980. Durante esta época, os respectivos governos alemães rejeitaram pedidos norte-americanos de ajuda militar, entre outros, no Vietnã e no Golfo Pérsico, argumentando com base na suposta inconstitucionalidade do envio de tropas para o exterior.

#### **4.2 1990-1994: debate moral e legal**

A primeira fase de debate – de cunho predominantemente moral – ocorreu em reação à insistência norte-americana para que a Alemanha participasse da Operação Desert Storm, no final de 1990, e focou-se na questão de honrar os compromissos do país como membro da aliança ocidental. Os *polycymakers* alemães tinham sido fortemente criticados por aquilo que tinha sido derrisoriamente chamado de “diplomacia do talão de cheque” e por uma falta de responsabilidade no cenário

internacional (Rauch, 2006, p. 93-111). Ao longo dos três anos seguintes, tropas de caráter não combatente foram enviadas para Camboja (UN Transitional Authority in Cambodia – UNTAC), Somália (UN Operation in Somalia – Unosom) e para os esforços da OTAN na Bósnia. O debate ocorreu em um contexto político marcado pela redefinição da identidade internacional e da política externa além depois da reunificação em 3 de outubro de 1990. A atenção do chanceler conservador Helmut Kohl estava firmemente na união interna do país, e até então ele havia feito uso escasso da “competência de diretiz” na área externa. O palco do debate acerca de como responder aos pedidos de contribuições à Desert Storm foi o Parlamento, com a coalizão governante defendendo uma posição crescentemente favorável – embora com divisões com respeito aos contornos exatos – e a minoria parlamentar esquerdista firmemente oposta.

Pessoalmente, Kohl estava nitidamente motivado pelo desejo de aparecer como um bom parceiro aos aliados que tinham possibilitado a reunificação alemã; chegou a mencionar, em fevereiro de 1991, uma emenda constitucional que permitiria a participação da Alemanha na Segunda Guerra do Golfo. Declarou que, fosse ou não uma tal emenda legalmente precisa, tratava-se de uma “necessidade política” (Siedschlag, 1995, p. 139). Era, manteve Kohl, de interesse nacional da Alemanha garantir a solidariedade dos Aliados ocidentais demonstrando-lhes igual solidariedade à sua visão de política externa. Kohl já havia fornecido indicações de que reconhecia a necessidade de agir diante dos compromissos das alianças e das preocupações humanitárias: “Eu prefiro ser criticado por ter feito demais do que por não ter feito o suficiente” (*apud* Siedschlag, 1995, p. 140).

Os dois mais importantes ministros do gabinete de Kohl – o Ministro de Assuntos Exteriores, Klaus Kinkel, e o Ministro da Defesa, Volker Rühe – eram a favor da participação alemã. Ambos também eram motivados primariamente pela necessidade de a Alemanha aparecer como um aliado confiável, dado o apoio dos aliados à reunificação. Kinkel insistiu na ONU como veículo de qualquer intervenção, condicionando o seu apoio, e o de seu partido, a um mandato do CSNU. Declarou diante da Assembleia-Geral, em 1991, que “a Alemanha agora é plenamente capaz de assumir o seu papel na política internacional e de cumprir as suas obrigações de aliado”. Kinkel claramente havia internalizado a preferência ocidental pelo “Auschwitz nunca mais” acima do “guerra nunca mais”:

os que dizem se opor à guerra mas que não estão preparados para resistir aos seus provocadores pela força das armas quando necessário for, na realidade não conseguem nem criar a paz nem proteger os direitos humanos. Isto faz parte da experiência da Alemanha: aquele que falha em resistir, na boa hora, a argumentos e agressões totalitárias, terá que pagá-lo muito mais caro depois (Kinkel, 1994, p. 3-4).

Rühe adotou uma posição similar à de Kinkel – que a segurança da Alemanha só podia ser garantida se ela fosse capacitada para cumprir sua parte frente às instituições das quais é membro (Rühe, 1993, p. 186). Ele descreveu a confiabilidade como grande parte da *raison d'état* da Alemanha (FAZ, 1993, p. 2) e também sustentou que era um erro os alemães suporem que possuíam uma política externa mais moral que outros povos por causa de sua abjuração do uso da força. Argumentou que o uso da força pode ser moral: “quando acontece o genocídio, quando a liberdade e a humanidade estão sendo pisoteadas, está na hora de agir” (*op. cit.*, p. 2). Aceitou, em tantas palavras, a força militar como modo de alcançar a paz (FAZ, 1992). Rühe era a favor de demonstrar este apoio através de um enfoque mais abertamente baseado em interesses e canalizado através da OTAN.

Já durante a Guerra do Golfo, como Secretário-Geral do Partido Democrata-Cristão (CDU), argumentou que a Alemanha deveria criar a base constitucional para as suas tropas participarem, pelo menos em unidades multinacionais, de forças da ONU no mundo inteiro (FAZ, 1991), e demonstrava estar claramente favorável em contribuir, quando solicitado, para o que então se chamava ainda de “missões fora de área” da OTAN. Ambos os ministros identificaram a confiabilidade como componente crucial da política de segurança alemã e tinham aceitado a norma humanitária. Aceitaram-na, porém, não pela internalização completa sob sua forma “Auschwitz nunca mais”, baseada em conotações ocidentais, mas através da necessidade de se comprometer plenamente com instituições onde esta havia sido endossada e operacionalizada.

Em seu papel de Ministro da Defesa, Rühe utilizou o que chegou a ser chamada na Alemanha de “tática de salame”, respondendo à questão de uma eventual participação alemã por *fait accompli*. Tropas alemãs de defesa antiaérea e um destacamento pequeno de caças Tornado foram posicionados do lado turco da fronteira do Iraque no contexto das contribuições da OTAN à Operação Desert Storm.

Por causa dos percebidos entraves constitucionais, as contribuições alemãs às OPs da ONU foram limitadas a tropas de caráter não combatente: um hospital de campo foi enviado ao Camboja com a UNTAC em 1993 (Rauch, 2006, p. 113-139), assim como tropas de apoio para a Unosom na Somália e vários episódios de sustentação às operações da OTAN e da ONU nos Bálcãs nesta época.

Em resposta a esses avanços do governo, a oposição – assim como em um dado momento o parceiro menor liberal da coalizão – levou o assunto à Corte Constitucional Federal, que promulgou uma série de decisões que culminaram no julgamento principal de 12 de julho de 1994, o qual levantou os percebidos entraves ao *peacekeeping* por tropas alemãs.

### 4.3 1994-1998: obrigações de aliança

O governo conservador-liberal permaneceu no poder depois de a Corte esclarecer que as OPs eram permissíveis pelo direito alemão, e começou a formalizar a participação do país nas missões tanto da OTAN quanto da ONU. Na prática, isto representou um fluxo pequeno, mas constante, de contribuições individuais ou de apoio em pequena escala para OPs da ONU, como a UN Assistance Mission for Rwanda – Unamir (Ruanda) e a UN Observer Mission in Georgia – UNOMIG (Geórgia), assim como uma série de operações de apoio à OTAN, como as de patrulhamento marítimo e de estabelecimento de uma “*no-fly zone*” na Bósnia. As tropas alemãs continuavam sendo limitadas a papéis de não combate. Esta restrição política – que havia sido explicitamente levantada pela Corte em julho de 1994 – permaneceu mesmo quando o país começou a fornecer contingentes maiores para missões da OTAN, como a Implementation Force (Ifor) e a Stabilisation Force (SFOR) na Bósnia. A Bundeswehr contribuiu aproximadamente com 4 mil homens a estas forças, cerca de 2.650 homens baseados na Croácia, assim como contingentes marítimos e de aviação. Com a passagem da Ifor para a SFOR, estas tropas, pela primeira vez, exerceram papéis de combate – a primeira vez para soldados alemães desde 1945.

Ecoando a progressão prevista por Münkler, durante esse período, as questões morais – embora nunca ausentes no debate político alemão – ficaram atrás da questão de como cumprir as tarefas envolvidas nas missões, uma vez que a participação foi aceita. O governo manteve a dupla motivação de confiabilidade dentro da OTAN e um mandato do CSNU, ligando a sua atuação a preocupações humanitárias somente na medida em que tivessem sido endossadas pelas organizações multilaterais às quais havia delegado partes de sua política de segurança (Wölfle, 2005, p. 62-67).

### 4.4 1998-2001: internalização de normas humanitárias

O advento do envolvimento ocidental no primeiro conflito em que a força militar foi utilizada extensivamente em prol de objetivos explicitamente humanitários – o de Kosovo – acarretou mudanças significativas no teor do debate a respeito do assunto na Alemanha. A decisão de intervir em Kosovo foi tomada pelo mesmo governo conservador-liberal onze dias antes de este deixar o cargo em outubro de 1998. O novo governo, composto de social-democratas e verdes, os quais, enquanto oposição, sempre se opuseram claramente a qualquer uso da força – e particularmente quando motivado pela lógica da credibilidade dentro da aliança – encarava um verdadeiro dilema. As imagens de violações de direitos humanos na Bósnia (em particular o campo de concentração de Omarska e o massacre de Srebrenica) tinham criado associações vivas no imaginário da opinião pública com os horrores do próprio passado alemão. Juntamente com a crescente influência do princípio da intervenção humanitária, esta situação deu um forte ímpeto à escola de

pensamento que pregava a norma do “Auschwitz nunca mais”. A opinião pública apoiava fortemente algum tipo de intervenção em Kosovo; no Bundestag, a votação tinha sido de 500 a 62 a favor (Dalgaard-Nielsen, 2006, p. 74-77).

O Partido Verde encontrava-se à época – a sua primeira no poder – profundamente dividido entre aqueles que queriam manter-se leais aos princípios fundamentais e aqueles que apoiavam um curso pragmático no governo. O Ministro de Assuntos Exteriores verde, Joschka Fischer, era pragmático e aderente firme à primazia do “Auschwitz nunca mais”. Argumentou fortemente em favor da intervenção com base nessas razões, citando também a necessidade de contribuir com os esforços da OTAN. Consequentemente, o novo governo continuou o curso estabelecido de participação nas medidas da OTAN e da ONU, haja vista que agora a motivação estava baseada na internalização da norma da intervenção humanitária. Em outros termos, tinha sido removido o intermediário: enquanto os governos de direita haviam seguido a norma como uma excrescência de seus compromissos de aliança, numerosos políticos de esquerda a tinham apropriado internamente.

Nesse contexto invertido de aceitação normativa, seguiu-se um debate muito alemão, focado em torno de duas questões. A primeira lidou com a natureza da própria intervenção humanitária. Na ausência de um mandato do CSNU para o bombardeamento da Sérvia, a justificativa para a participação se fez pelo próprio raciocínio da OTAN de ação em prol da implementação das Resoluções nº 1.160 e nº 1.199 (Schröder, 2005, p. 75-81). Como a falta de mandato da ONU não satisfazia o requerimento constitucional de agir unicamente através de arranjos de segurança coletiva, a oposição acusou o governo de estar embarcando em uma guerra de agressão – explicitamente proibida pela Lei Básica. As Cortes decidiram, porém, que, como o objetivo declarado da intervenção era pôr fim a ameaças à paz internacional, a ação se alinhava com os preceitos da política externa alemã.

Esse foi também o momento em que o debate alemão se tornou autoconsciente com respeito ao uso dos eventos históricos para motivar posições políticas no presente. As comparações explícitas realizadas por Fischer entre a “Operação Ferradura” da Sérvia no Kosovo e Auschwitz suscitou a ira de alguns políticos, os quais acusaram o ministro de minimizar a singularidade do Holocausto e a extensão da culpa alemã na Segunda Guerra Mundial. Ficou claro para os participantes que não podia haver só um arcabouço de lições tiradas da história alemã, e que o debate podia ser conduzido em termos morais sem a apropriação do “terreno alto” por uma determinada interpretação.

Assim, o debate no *mainstream* adotou traços menos moralistas e começou – de acordo com as fases descritas por Münkler – a tomar contornos pragmáticos e se aproximar dos debates nos países vizinhos, que haviam progredido para se ocuparem de questões de implementação e divisão de responsabilidades nas missões.

Neste contexto, mais de 8 mil tropas alemãs foram estacionadas em Kosovo como parte da Kosovo Force (KFOR), inclusive como contingente líder no setor de Prizren. Mais de 1 mil ainda se encontravam presentes nesta região em 2011.<sup>12</sup> Durante esta fase, destacamentos menores de tropas alemãs também participaram de missões na Macedônia e no Timor-Leste.

#### 4.5 2001-presente: participação plena

A reação da Alemanha aos ataques do 11 de Setembro não se fez esperar; em parte, a rapidez foi ocasionada devido à ativação, pela OTAN, do Artigo 5º do Tratado de Washington, no dia 12 de setembro. O Chanceler (chefe de governo) Gerhard Schröder imediatamente declarou a “solidariedade irrestrita” de seu governo aos Estados Unidos; as participações da Alemanha nas missões sancionadas pela ONU, assim como naquela enviada pela OTAN, foram decididas em 16 de novembro (Operação Enduring Freedom – OEF) e 22 de dezembro (International Security Assistance Force – ISAF). Estas duas votações mostraram, mais uma vez, a importância fundamental do endosso multilateral para a Alemanha: enquanto a decisão sobre a OEF (que não possuía aval do CSNU), apesar de estar ligada a uma moção de não confiança no governo, passou com 336 contra 326 votos, a decisão da ISAF – endossada pelo Conselho – passou pela margem de 538 votos a 35 (Florack, 2005, p. 126). O mandato inicial previa o envio de 3.900 tropas, a serem desdobradas em Kabul. Isto foi estendido para as províncias setentrionais afegãs de Kunduz e Faisabad em 2003. Dado que as operações no Afeganistão tinham sido endossadas pelas Resoluções nº 1.378, nº 1.383 e nº 1.386, a participação alemã estava legalmente garantida pelo Artigo 24 da Lei Básica (Schröder, 2005, p. 122).

O governo retratou a sua participação na missão como primariamente humanitária na sombra das operações de contraterrorismo executadas por norteamericanos, britânicos e canadenses, com o uso da força pelos soldados alemães estritamente limitado à autodefesa. Apesar desta caracterização, um contingente de cem integrantes das forças especiais alemãs (KSK) estão envolvidos na condução de operações secretas no Afeganistão desde o início da missão (Rauch, 2006, p. 230). A Alemanha assumiu repetidamente o comando geral da ISAF, inclusive na pessoa de seu *force commander*.

A divisão de encargos e tarefas dentro da ISAF é frequente fonte de contenciosos entre os aliados da OTAN. Para a Alemanha, isto ocorreu particularmente com o Canadá (sobretudo na cúpula da OTAN em Riga, em 2006), envolvido em operações robustas de antiterrorismo no sudoeste do país enquanto as tropas alemãs permaneciam estacionadas no nordeste, presumidamente mais seguro.

12. A pesquisa a respeito dessa fase do debate se baseia em Rauch (2006, p. 180-195); Schröder (2005, p. 73-97); Florack (2005, p. 101-115); Wölfle (2005, p. 67-80); Dalgaard-Nielsen (2006, p. 70-80); Holländer (2007, p. 21-58); e Von Krause (2011).

Devido ao fluxo das batalhas no Afeganistão, no entanto, a área de operações dos alemães vive um nítido aumento na frequência de embates desde 2009, e as tropas da Bundeswehr se envolvem cada vez mais em operações de combate.

A natureza da missão no Afeganistão – que não é puramente humanitária e requer um nível alto de uso da força – não diminuiu significativamente o seu apoio inicial pelo público alemão. Em novembro e dezembro de 2001, uma maioria de até 64% declarou apoiar a ação contra os talibãs no Afeganistão (Florack, 2005, p. 127). Com o crescente custo da missão, em termos de sangue e dinheiro, esta situação mudou. Em dezembro de 2009, 70% dos consultados em uma sondagem realizada por um conhecido instituto de pesquisa alemão apoiaram uma rápida retirada das tropas, contra apenas 26% em favor da continuidade destas na missão (Infratest Dimap, 2010).

Esse fato se relaciona claramente com a percebida dificuldade que a ISAF enfrenta em alcançar seus objetivos, assim como com o grau de investimento da Alemanha na missão até agora: a ISAF, até agosto de 2011, custou a vida de 51 militares alemães, e se estima que, dada uma data razoável de retirada, o seu custo financeiro alcançará entre € 26 bilhões e € 47 bilhões – cerca de R\$ 58 bilhões a R\$ 105 bilhões (Brück, De Groot e Schneider, 2010). Adicionalmente, muitos alemães permanecem céticos com respeito aos objetivos da “guerra contra o terror” norte-americana; na qualidade de membro não permanente, o país se recusou a endossar a invasão do Iraque em 2003.

A queda no apoio público, enquanto reflete ainda resquícios do antigo “consenso antimilitarista”, também se deve ao fato de que a ISAF envolve a plena participação em uma intervenção robusta: o envio a longo prazo de um grande contingente em uma missão que requer o uso contínuo, frequente e disseminado da força. As operações definitivamente deixaram o reino das hipóteses jurídico-morais para se tornarem parte do cotidiano da política de segurança. Este sentimento é aprofundado ainda mais pela participação da Bundeswehr nas missões militares da União Europeia na Bósnia e na República Democrática do Congo, pelo engajamento como elemento da guerra antiterrorista norte-americana, e pelo envio de um contingente significativo à Força Interina das Nações Unidas no Líbano (Unifil).

Se a combinação usual de responsabilidade e solidariedade (Leithner, 2009, p. 51-84) havia sido suficiente para mobilizar a opinião pública em 2001, o seu poder se erodiu marcadamente com o impacto das realidades da “defesa adiantada” (*forward defence*) no Hindu Kush. O resultante processo de aprendizagem não se limitou a questões morais, legais ou conceituais. A missão no Afeganistão motivou o governo a desenvolver sua própria versão do enfoque “*whole-of-government*” para



a ajuda humanitária e a assistência técnica,<sup>13</sup> assim como um modelo próprio de equipe integrada de reconstrução (Provincial Reconstruction Team).

Empreenderam-se esforços para aumentar a eficácia e a capacidade do processo decisório para lidar com forças expedicionárias (Noetzel e Schreer, 2008), e a reforma das Forças Armadas Federais, em 2011, reduziu significativamente o seu efetivo (até aproximadamente o tamanho das Forças Armadas brasileiras), transformando-as em força expedicionária voluntária, cuja missão primária é a participação em operações de paz. Entre 7 mil e 10 mil tropas foram designadas para este efeito.

### 5 À GUIA DE CONCLUSÃO: PARALELOS COM O BRASIL

Existem vários paralelos marcantes entre o debate público e político na Alemanha acerca da participação em operações de paz nos anos 1990 e aquele que está em fase inicial no Brasil hoje em dia. Ambas as nações estão ou estavam redefinindo seu lugar na ordem mundial e regional após mudanças positivas significativas em seus parâmetros de política externa. Tanto uma quanto outra possuem reflexos políticos historicamente condicionados que militam contra o uso da força. Em determinados momentos, também, procuraram concretizar o seu novo *status* global sob a forma de um assento permanente em um eventual CSNU reformado – além de encararem o problema de critérios externamente definidos para a entrada naquele órgão.

Em ambos os casos uma tradição endógena de relutância com respeito ao uso da força se choca contra uma definição de responsabilidade internacional – pelas potências dominantes ocidentais – em termos de capacidade e de prontidão para utilizar a força militar. Como resultado de crenças nacionais muito fortes em relação a determinados assuntos militares, esses países enfrentam brechas entre a sua percepção de si mesmos como atores de segurança e a percepção vigente nas potências determinantes do Ocidente. Porém, é unicamente quando estas percepções coincidem que se pode desenvolver uma identidade nacional consolidada (Greiffenhagen e Greiffenhagen, 1995, p. 22-23); isto ocorre em decorrência tanto da internalização local do global como da inserção do local como elemento constitutivo do global. Estas similaridades criam afinidades naturais entre as visões alemã e brasileira acerca do poder militar e das normas de intervenção.

Naturalmente não se podem negar, também, as diferenças marcantes entre os contextos de política externa da Alemanha e do Brasil. Dois destes são mais interessantes para esta análise. Primeiramente, devido à sua condição de membro da OTAN e à sua dívida histórica com os aliados antes e depois de 1949, a Alemanha enfrentou uma pressão muito maior para incorporar as normas de intervenção hu-

13. As atividades alemãs no Afeganistão são coordenadas pelo "Conceito Afeganistão" (Afghanistan-Konzept) publicado a cada ano pelo governo federal.

manitária defendidas por Estados Unidos, Reino Unido e França que a sofrida pelo Brasil. Em segundo, enquanto as motivações históricas da Alemanha baseiam-se no sofrimento perpetrado pela própria Alemanha, assim como, em menor grau, nas memórias coletivas dos efeitos devastadores de uma guerra em seu território, as preocupações brasileiras estão arraigadas em memórias mais distantes – tanto geográfica quanto temporalmente – e de intervenções menos diretas. Neste sentido, o papel dos Estados Unidos também é fundamentalmente diferente. Se na esteira da reunificação os Estados Unidos são geralmente vistos como uma força fortemente positiva no destino da nação alemã, isto manifestamente não é o caso do Brasil.

Em decorrência disso, o papel da soberania na atitude desses países em relação às operações de paz também evidencia diferenças fundamentais. A Alemanha não possuía soberania nenhuma entre 1945 e 1949, e só a recuperou plenamente em 1990; naquele momento escolheu manter a cessão de extensos elementos de sua soberania tradicional a diversas instituições multilaterais. Em contraste, o Brasil segue uma concepção mais absolutista de soberania, projetada como escudo contra a ingerência alheia, e, embora adote uma retórica de multilateralismo, até hoje não entregou nenhum elemento substantivo de soberania ou poder a quaisquer órgãos supranacionais de governança. Apesar destas diferenças, existe um número de pontos levantados no caso alemão que têm relevância para o nascente debate público a respeito das operações de paz no Brasil.

A sugestão de Münkler de que os debates sobre as OPs seguiriam determinadas fases não é específica ao caso da Alemanha. Indica que, uma vez que as questões morais em torno das mudanças recentes no sentido da soberania e as questões constitucionais sejam resolvidas, o debate brasileiro poderia avançar para lidar com questões pragmáticas da participação e da integração em uma divisão global de tarefas nas operações – talvez como traçado no relatório *New Horizon*, do Departamento de Operações de Paz da ONU. Uma tal progressão permitiria ao Brasil fazer valer os seus pontos fortes como detentor de amplo “*soft power*” e especialista em questões de política social e de desenvolvimento, assim como daria contornos à relação – também traumática, no caso alemão – entre as interpretações endógenas e exógenas da responsabilidade e do poder no mundo atual.

O caso alemão sublinha a necessidade urgente de construir competência especialista no Legislativo e no Executivo brasileiros na área de política militar e de defesa, sobretudo em questões de intervenção, e de formalizar canais claros de interação entre os três poderes na formulação de política nesta área. Como mencionado acima, a Alemanha enfrentou pressões mais fortes para internalizar as normas ocidentais de intervenção humanitária. Este autor não quer argumentar que o Brasil deve aceitar as normas ocidentais sem refletir; em sua capacidade de líder normativo, porém, o Brasil deve mostrar a vontade de investir – inclusive

em termos militares – na propagação de normas de intervenção no sistema internacional, que refletem o acréscimo de sua própria experiência.

Onde tanto a Alemanha dos anos 1990 como o Brasil contemporâneo enfrentam dificuldades similares é na reconciliação de sua posição geopolítica, outrora marginalizada, com a conexão, incontornável no mundo atual, entre poder e responsabilidade. Nem um nem outro país possui tradição de investimento na responsabilidade pelo sistema internacional em sua totalidade nem por aqueles, no sistema, que não conseguem se defender por si mesmos. A Alemanha, muito recentemente, começou a adotar tal postura, endossando conceitos como a “responsabilidade de proteger”. Porém, como a sua abstenção na Resolução nº 1.973 em relação à Líbia demonstrou, isso não se traduz no abandono da tradição nacional de reticência com respeito ao uso da força, apesar de isto implicar um custo político mais alto que o enfrentado pelo Brasil.

A Alemanha e o Brasil possuem uma série de similaridades importantes em suas atitudes favoráveis à intervenção humanitária militar. Ambos lutam para reconciliar as suas próprias tradições nacionais, fortemente arraigadas em sua história, com pressões para se conformar a normas exógenas para poder demonstrar a responsabilidade necessária para se alcançar inserção internacional mais ampla. É muito provável que a exposição ao doloroso processo de ajuste enfrentado pela Alemanha possa ser útil ao Brasil enquanto encontre o seu caminho entre a crença bem fundamentada de que pode ser imoral intervir nos assuntos dos outros e a constatação de que, como formulado por Rühle, “pode ser imoral em igual medida não mandar soldados”.<sup>14</sup>

## REFERÊNCIAS

ASFRAB – ARBEITSSTELLE FRIEDEN UND ABRÜSTUNG. **Urteil Bundesverfassungsgericht vom 12.07.1994**. Bundesverfassungsgericht ebnet den Weg für weltweite Militäreinsätze der Bundeswehr [Decisão da Corte Constitucional Federal de 12.7.1994. Corte Constitucional Federal abre o caminho para missões militares da Bundeswehr no mundo inteiro]. 1994. Disponível em: <<http://www.asfrab.de/urteil-bverfg-1271994-2-bve-392.html>>.

BANCHOFF, T. Historical memory and German foreign policy: the cases of Adenauer and Brandt. **German Politics and Society**, v. 14, n. 2, p. 36-53, 1996.

BAUMANN, R.; HELLMANN, G. Germany and the use of military force: ‘total war’, the ‘culture of restraint’ and the quest for normality. **German Politics**, v. 10, n. 1, p. 61-82, 2001.

---

14. Volker Rühle, comunicação pessoal, em 26 de janeiro de 2009.

BERGER, T. U. **Cultures of antimilitarism**: national security in Germany and Japan. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1998.

BERGER, T. U. **Travails of a model penitent**: the evolution of Germany's politics of guilt. *In*: ANNUAL CONVENTION OF THE INTERNATIONAL STUDIES ASSOCIATION, 48., 2007, Chicago, Illinois, 28 Feb. 2007. Disponível em: <[http://citation.allacademic.com/meta/p\\_mla\\_apa\\_research\\_citation/1/8/0/9/4/pages180940/p180940-1.php](http://citation.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/1/8/0/9/4/pages180940/p180940-1.php)>. Acesso em: 10 jul. 2008.

BRÜCK, T.; DE GROOT, O.; SCHNEIDER, F. **Eine erste Schätzung der wirtschaftlichen Kosten der deutschen Beteiligung am Krieg in Afghanistan**. [Uma primeira tentativa de estimar o custo econômico da participação alemã na guerra {sic} no Afeganistão]. Wochenbericht des DIW. [Relatório semanal do DIW]. Berlin, n. 21, 2010.

BURUMA, I. **The wages of guilt**: memories of war in Germany and Japan. New York: Farrar Straus Giroux, 1994.

CHIARI, B. C.; PAHL, M. (Orgs.) **Wegweiser zur Geschichte**: Auslandseinsätze der Bundeswehr. [Guias da História: missões da Bundeswehr no exterior]. München: Ferdinand Schöningh, 2010.

DALGAARD-NIELSEN, A. **Germany, pacifism and peace enforcement**. Manchester: Manchester University Press, 2006.

DUFFIELD, M. Political culture and state Behavior: why Germany confounds neorealism. **International Organization**, v. 53, n. 4, p. 765-803 1999.

ELIAS, N. **Über den Prozeß der Zivilisation**: Soziogenetische und psychogenetische Untersuchungen. [Sobre o processo da civilização: investigações sociogenéticas e psicogenéticas]. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1976 [1939].

FLORACK, M. **Kriegsbegründungen**: Sicherheitspolitische Kultur in Deutschland nach dem Kalten Krieg. [Justificativas para a Guerra: a cultura da política de segurança na Alemanha depois da Guerra Fria]. Marburg: Tectum, 2005.

FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG [FAZ]. **Ruhe verlangt Grundsatzdebatte über die deutsche Außenpolitik**. [Ruhe exige debate sobre os fundamentos da política externa alemã]. 14 Feb. 1991. p. 2.

\_\_\_\_\_. **Neuer Zwist über Anerkennung Südslawischer Republiken**. [Novos desentendimentos sobre o reconhecimento de repúblicas Iugoslavas]. 15 Jan. 1992. p. 1.

\_\_\_\_\_. **Koalition Und Opposition Streiten Über Die Bundeswehr**. [Governo e oposição brigam sobre a Bundeswehr]. 16 Jan. 1993. p. 1-2.

GAREIS, S. B. G.; NOLTE, K. Zur Legimitation bewaffneter Auslandseinsätze der Bundeswehr – politische und rechtliche Dimensionen. [Sobre a legitimação das missões armadas da Bundeswehr no exterior – dimensões políticas e jurídicas]. *In: JABERG, S. et al. Auslandseinsätze der Bundeswehr: Sozialwissenschaftliche Analysen, Diagnosen und Perspektiven.* [Missões da Bundeswehr no exterior: 972009].

GORDON, P. H. Berlin's Difficulties. The Normalization of German Foreign Policy. **Orbis**, v. 38, n. 2, p. 225-243, 1994.

GREIFFENHAGEN, M.; GREIFFENHAGEN, S. **Hypothek der Vergangenheit: Belastungen der außenpolitischen Handlungsfähigkeit.** [Hipoteca do passado: limitações da capacidade de agir na política externa]. **Internationale Politik**, v. 50, n. 8, p. 21-26, 1995.

GUTJAHR, L. Stability, integration and global responsibility: Germany's changing perspectives on national interests. **Review of International Studies**, v. 21, n. 3, p. 301-317, 1995.

HABERMAS, J. Wider die Logik des Krieges. [Contra a lógica da guerra]. **Die Zeit**, 15 Feb. 1991.

HELLMANN, G. Goodbye Bismarck? The foreign policy of contemporary Germany. **Mershon International Studies Review**, v. 40, n. 1; p. 1-39, 1996.

HELLMANN, G. The Sirens of Power and German Foreign Policy: who is listening? **German Politics**, v. 6, n. 2, p. 29-57, 1997.

HOLLÄNDER, L. **Die politischen Entscheidungsprozesse bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr 1999-2003.** [Os processos decisórios políticos sobre as missões da Bundeswehr no exterior 1999-2003]. Frankfurt: Peter Lang, 2007.

HÖRCHENS, A. **Der Einsatz der Bundeswehr im Rahmen der Vereinten Nationen: Eine Untersuchung über die innerstaatliche Zuständigkeit für die Entscheidung des Einsatzes der Bundeswehr im Rahmen militärischer UN-Maßnahmen.** [O desdobramento da Bundeswehr no quadro das Nações Unidas: uma investigação sobre a competência interna para a decisão de enviar a Bundeswehr no quadro de medidas militares da ONU]. Frankfurt: Peter Lang, 1994.

INFRATEST DIMAP. **Weitere bundesweite Umfragen. Letzte Ergebnisse. Sieben von zehn Deutschen für einen schnellstmöglichen Abzug der Bundeswehr aus Afghanistan** [Outras pesquisas nacionais. Últimos resultados. Sete em dez alemães em favor de retirar o mais rapidamente possível a Bundeswehr do Afeganistão]. 2010. Disponível em: <<http://www.infratest-dimap.de/de/umfragen-analysen/bundesweit/umfragen/aktuell/sieben-von-zehn-deutschen-fuer-einen-schnellstmoeglichen-abzug-der-bundeswehr-aus-afghanistan>>.

KINKEL, K. Peacekeeping missions: Germany can now play its part. **NATO Review**, p. 3-4, Oct. 1992.

KIRCHHOF, P. Der Verteidigungsauftrag der deutschen Streitkräfte [A missão defensiva das forças armadas alemãs]. In: BEYERLIN, U. (Org.). **Recht zwischen Umbruch und Bewahrung: Festschrift für Rudolf Bernhardt**. [O direito entre mudança e preservação: Festschrift para Rudolf Bernhardt]. Berlin: Springer 1995, p. 797-824.

LEITHNER, A. **Shaping German foreign policy: history, memory and national interest**. Boulder: First Forum Press, 2009.

LIMPERT, M. **Auslandseinsatz der Bundeswehr** [Missões da Bundeswehr no exterior]. Berlin: Duncker und Humblot, 2002.

MAULL, H. W. Germany and Japan: the new civilian powers. **Foreign Affairs**, v. 69, n. 5, p. 91-106, 1990.

\_\_\_\_\_. Zivilmacht Bundesrepublik Deutschland. Vierzehn Thesen für eine neue deutsche Außenpolitik. [A Alemanha como potência civil. Quatorze teses para uma nova política externa alemã]. **Europa-Archiv**, n. 10, p. 269-278, 1992.

\_\_\_\_\_. Japan und Deutschland: Die neuen Großmächte? [Japão e Alemanha: as novas grandes potências?] **Europa-Archiv**, n. 21, p. 603-610, 1994.

\_\_\_\_\_. Allemagne et Japon: deux pays à suivre. [Alemanha e Japão: dois países a seguir]. **Politique étrangère**, n. 2, p. 477-496 1995.

\_\_\_\_\_. Germany and the use of force: still a civilian power? **Survival**, v. 42, n. 2, p. 56-80, 2000.

MÜNKLER, H. Humanitäre militärische Interventionen. Eine politikwissenschaftliche Evaluation [Intervenções humanitárias militares. Uma análise sob aspectos da ciência política]. In: MÜNKLER, H.; MALOWITZ, K. (Orgs.). **Humanitäre Intervention: Ein Instrument außenpolitischer Konfliktbearbeitung. Grundlagen und Diskussionen**. [Intervenção humanitária: um instrumento de resolução de conflitos na política externa. Bases e discussão]. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2008, p. 89-113.

NOETZEL, T.; SCHREER, B. All the way? The evolution of German military power. **International Affairs**, v. 84, n. 2, p. 211-221, 2008.

PHILIPPI, N. **Bundeswehr-Auslandseinsätze als außen- und sicherheitspolitisches Problem des geeinten Deutschland**. [As missões da Bundeswehr no exterior como problema das políticas externa e de segurança da Alemanha reunida]. Frankfurt: Peter Lang, 1997.

RAUCH, A. **Auslandseinsätze der Bundeswehr**. [Missões da Bundeswehr no exterior]. Baden-Baden: Nomos, 2006.

REPÚBLICA FEDERAL DA ALEMANHA. **Basic Law for the Federal Republic of Germany**. 1949. Disponível em: <<https://btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf>>.

RIEDEL, N. K. **Der Einsatz deutscher Streitkräfte im Ausland – verfassungs- und völkerrechtliche Schranken**. [O envio das Forças Armadas alemãs no exterior - barreiras constitucionais e no direito internacional]. Frankfurt: Peter Lang, 1989.

ROSECRANCE, R. N. **The rise of the trading state: commerce and conquest in the modern world**. New York: Basic Books, 1986.

\_\_\_\_\_. **The rise of the virtual state: wealth and power in the coming century**. New York: Basic Books, 1999.

RÜHE, V. **Betr.: Bundeswehr. Sicherheitspolitik und Streitkräfte im Wandel**. [Assunto: Bundeswehr. Política de segurança e Forças Armadas em mudança]. Berlin: E.S. Mittler und Sohn, 1993.

\_\_\_\_\_. **Deutschlands Verantwortung: Perspektiven für das neue Europa**. [A responsabilidade da Alemanha: perspectivas para a nova Europa]. Frankfurt; Berlin: Ullstein, 1994.

SCHRÖDER, F. **Das parlamentarische Zustimmungsverfahren zum Auslandseinsatz der Bundeswehr in der Praxis**. [O processo decisório parlamentar sobre as missões da Bundeswehr no exterior na prática]. Köln: Carl Heymanns Verlag, 2005.

SCHULTZ, M. **Die Auslandseinsendung der Bundeswehr und Bundesgrenzschutz zum Zwecke der Friedenswahrung und Verteidigung: Völker- und verfassungsrechtliche Analyse unter besonderer Berücksichtigung der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Einsatz deutscher Streitkräfte vom 12. Juli 1994** [O envio da Bundeswehr e da Guarda Federal de Fronteira para fins da manutenção da paz e da defesa: análise sob aspectos constitucionais e do direito internacional com ênfase especial na decisão da Corte Constitucional Federal sobre o envio das Forças Armadas alemãs do 12 de julho 1994]. Frankfurt: Peter Lang, 1998.

SCHWAB-TRAPP, M. **Kriegsdiskurse: Die politische Kultur des Krieges im Wandel 1991-1999**. [Discursos de guerra: mudanças na cultura política da guerra 1991-1999]. Opladen: Leske + Budrich, 2002.

SIEDSCHLAG, A. **Die aktive Beteiligung Deutschlands an militärischen Aktionen zur Verwirklichung Kollektiver Sicherheit**. [A participação ativa da Alemanha em ações militares para a realização da segurança coletiva]. Frankfurt: Peter Lang, 1995.

VON KRAUSE, U. **Die Afghanistaneinsätze der Bundeswehr: Politischer Entscheidungsprozess mit Eskalationsdynamik**. [A missão da Bundeswehr no Afeganistão: processo decisório político com dinâmica de escalação]. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 2011.

WIEFELSPÜTZ, D. **Das Parlamentsheer**: Der Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte im Ausland, der konstitutive Parlamentsvorbehalt und das Parlamentsbeteiligungsgesetz. [O Exército Parlamentar: o envio das Forças Armadas alemãs para o exterior, a reserva constitutiva do Parlamento e a Lei de Participação Parlamentar]. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag, 2005.

\_\_\_\_\_. **Der Auslandseinsatz der Bundeswehr und das Parlamentsbeteiligungsgesetz**. [As missões da Bundeswehr no exterior e a Lei de Participação Parlamentar]. Frankfurt: Verlag für Polizeiwissenschaft Dr. Clemens Lorei, 2008.

WOLFFSOHN, M. **Eternal Guilt?** Forty Years of German-Jewish-Israeli Relations. New York: Columbia University Press, 1993.

WÖLFLE, M. **Die Auslandseinsätze der Bundeswehr und ihre Auswirkungen auf die Rolle der Bundesrepublik Deutschland im internationalen System**: Ein Vergleich von Rollenkonzept und Rollenverhalten unter besonderer Berücksichtigung des Zivilmachtkonzepts von Hanns W. Maull. [As missões da Bundeswehr no exterior e os seus efeitos sobre o papel da Alemanha no sistema internacional: uma comparação entre conceito de papel e conduta de papel sob consideração específica do conceito de potência civil de Hanns W. Maull]. Bonn: Bernard & Graefe, 2005.

YOUNG, T.-D. **The “Normalization” of the Federal Republic of Germany’s Defense Structures**. Carlisle Barracks: United States Army War College Strategic Studies Institute, 1992.

ZEHFUSS, M. **Constructivism in international relations**: the politics of reality. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

\_\_\_\_\_. **Wounds of Memory**: the politics of war in Germany. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.



## A ÍNDIA E AS OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU: RETROSPECTIVA E PROSPECTIVA

Oliver Stuenkel\*

*Nas últimas duas décadas, os orçamentos das operações de paz aumentaram aproximadamente 27 vezes; o número de pessoal nelas envolvido multiplicou por dez, e o número de operações de paz bateu recordes. Apesar de sérias desvantagens e imperfeições abundantes, é evidente que as operações e as tropas de paz obtiveram resultados. A adoção do manto das operações de paz por outras organizações internacionais e de segurança regional, para descrever as distribuições fora de área, é outro indicador de seu sucesso.<sup>1</sup>*

Hardeep Singh Puri

### 1 INTRODUÇÃO

A ascensão da Índia, junto com a da China, constitui uma das histórias mais fascinantes e importantes da última década, e certamente deve contribuir para uma fundamental mudança de poder em favor da Ásia nos próximos anos. Ao contrário do resto do mundo, que apenas recentemente tomou nota da crescente presença internacional da Índia e passou a apreciá-la, formuladores de política indianos identificam há muito tempo seu país como um ator global-chave, e as grandes e consistentes contribuições de tropas indianas para as operações de paz são vistas como a prova da liderança global do país. Mas, ao considerar-se a miríade de desafios enfrentada pela Índia tanto internamente quanto em sua vizinhança, como se pode explicar a estratégia indiana? O que se pode esperar do comportamento da Índia, uma vez que esta esteja firmemente estabelecida entre os países mais poderosos do mundo? Como se deve interpretar o contraste entre a relutância indiana em apoiar a presença da Organização das Nações Unidas (ONU) na região da Caxemira e sua disposição em contribuir com tropas para missões da ONU em terras distantes?<sup>2</sup>

---

\* Professor Adjunto do Centro de Relações Internacionais da Fundação Getúlio Vargas (FGV).

1. Carta datada de 5 de agosto de 2011, do representante permanente da Índia junto à ONU, dirigida ao Secretário-Geral da entidade (UN, 2011a).

2. Ao contrário do Paquistão, que busca internacionalizar a questão, o governo da Índia considera inadequada a intervenção da ONU na Caxemira e prefere buscar um acordo bilateral. Ver Krishnasamy (2003).

## 2 PANORAMA HISTÓRICO: A ÍNDIA E AS OPERAÇÕES DE PAZ

A Índia reconhece que as operações de paz são uma contribuição-chave da ONU para a paz mundial e vê-se como um participante essencial neste contexto. A Índia está entre os três maiores contribuintes de pessoal, junto com o Bangladesh e o Paquistão. Cada um destes países contribui com 8 mil a 10 mil tropas e policiais, o equivalente a entre 11% e 13% do total dos participantes das operações de paz da ONU (UN, 2012c; Schaffer, 2009, p. 71-87). Mas, mesmo que a participação indiana no orçamento de operações de paz da ONU seja extremamente pequena, a contribuição da Índia não se limita ao envio de tropas. Ela mantém, assim como o Brasil, um centro de treinamento em manutenção da paz da ONU (Cooper e Fues, 2008, p. 301), o Instituto de Serviços Unidos da Índia,<sup>3</sup> e tem enviado missões de treinamento para outros países contribuintes.<sup>4</sup>

Embora existam casos de má conduta, tais como na Missão das Nações Unidas de Estabilização da República Democrática do Congo (Monusco), considera-se, geralmente, que as tropas da Índia são habilidosas, bem treinadas e disciplinadas (Schaffer, 2009, p. 74). Indianos como o Major-General Randhir Kumar Mehta – aproximadamente equivalente a general de brigada no Brasil – foram assessores militares do Secretário-Geral da ONU e, assim, influenciaram as operações de paz no mais alto nível (Joseph, 2006). No total, 139 participantes indianos morreram durante missões, número superior ao de qualquer outra nação (Thakur, 2011, p. 900).<sup>5</sup>

Ao considerar os imensos desafios domésticos enfrentados pela Índia, como se pode explicar tal comportamento? Como tal estratégia se encaixa no contexto mais amplo da política externa indiana? Para entender melhor os motivos indianos, é preciso primeiro esboçar um panorama histórico. Missões como as do Congo, do Sri Lanka e da Somália foram especialmente importantes para o pensamento conceitual da Índia a respeito de operações de paz.

### 2.1 Primeiros engajamentos

Até 1991, a maioria das missões de manutenção da paz era enviada a países do Terceiro Mundo que passavam pelo difícil processo de descolonização, sobretudo no Oriente Médio, um processo com o qual a Índia tinha óbvia empatia (Bullion, 1997, p. 106). Ao contrário do que frequentemente se afirma, o engajamento ativo da Índia em atividades de manutenção da paz é anterior ao seu primeiro envio de tropas na década de 1960. Logo após a criação da ONU, a Índia já desempenhava

3. Ver USI – The United Service Institution of India ([s.d.]).

4. Tais centros de treinamento existem na Austrália, no Canadá, na Irlanda, na Escandinávia, no Bangladesh, no Nepal e em muitos outros países, inclusive no Brasil e em vários outros da América Latina. Ver Bullion (1997, p. 107) e Nambiar (2004).

5. Ver UN (2012b).

um papel importante na Comissão Temporária das Nações Unidas na Coreia (UNTCOK, na sigla em inglês),<sup>6</sup> que buscou reunificar a Coreia e organizar eleições gerais (Parakatil, 1975). As negociações fracassaram, e a guerra entre a Coreia do Norte e a do Sul começou em 1950; porém, o governo indiano continuou engajado e colaborou para a criação da Comissão de Nações Neutras para o Repatriamento, que supervisionou o repatriamento de prisioneiros de guerra entre 1953 e 1954 (Nambiar, 2004, p. 105). Isto levou o então Presidente americano Dwight Eisenhower a expressar sua admiração pelas tropas indianas responsáveis pelo repatriamento, em um momento no qual o cisma ideológico entre os Estados Unidos e a Índia já havia ocorrido. Alan Bullion afirma que “o papel indiano na Coreia pode, então, ser considerado instrumental para o estabelecimento de precedentes para a participação da Índia em operações subsequentes da ONU” (Bullion, 1997, p. 100).

Em 1956, a Índia enviou tropas para o Oriente Médio como parte da Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF), a fim de supervisionar o cessar-fogo entre Egito e Israel e a retirada de tropas francesas e britânicas. A operação – considerada um sucesso até 1967, de maneira geral, servindo como modelo para operações futuras de manutenção da paz – parece ter contribuído para a rápida decisão do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) de incluir forças de manutenção da paz em seu envio de tropas ao Congo em 1960 (Nambiar, 2004, p. 105).

Foi, igualmente, o começo de uma longa história de engajamento contínuo da Índia no Oriente Médio. A Índia lá permaneceu até 1967, quando o Presidente egípcio Gamal Abdel Nasser exigiu a retirada da UNEF. A Índia consentiu de imediato, refletindo seu sério compromisso com o princípio da não interferência. Este representou, por décadas, um dos mais importantes pilares da política externa indiana. Até hoje permanece a preferência indiana por operações de paz em detrimento de coalizões pontuais, como no caso do Iraque, ainda que a emergência de operações concebidas a partir do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas e a disposição indiana de participar nelas venham demonstrando que sua política externa é bastante mais pragmática e menos dogmática que os seus críticos costumam afirmar.

## 2.2 A Operação das Nações Unidas no Congo (ONUC): 1960-1964

A ONUC, primeira missão da ONU na África, foi, de várias maneiras, sem precedentes. Como enfatiza Van Rooyen, ela foi um marco na história das operações de paz (Van Rooyen, 2010, p. 8). Lançada depois da aprovação da Resolução nº 143 do CSNU, de 14 de julho de 1960, a operação no Congo foi a primeira ocasião na qual a ONU autorizou o uso da força por parte de uma

---

6. Ver ARTRAC – Army Training Command (1997).

operação de paz para prevenir a guerra civil, e foi também a primeira vez que a ONU fez uma intervenção em um conflito de natureza doméstica, e não entre Estados nacionais.<sup>7</sup>

A contribuição indiana constituiu-se em um contingente que variou entre dois e cinco batalhões ao longo de seu desdobramento. Dessa forma, a Índia representou mais de 25% das tropas no maior país da África Central. Aos olhos da Índia, as dificuldades enfrentadas pela jovem nação africana se deviam, principalmente, à falta de preparação pelos colonizadores belgas. Mas a presença das tropas indianas foi altamente controversa tanto no plano doméstico quanto no Congo, que ficou ainda mais desestabilizado após o assassinato de Patrice Lumumba em 1961.

As baixas sofridas pela brigada indiana ao longo do período de seu envolvimento chegaram a 147 (incluindo 39 mortos em combate) (*op. cit.*, p. 8), o que preocupou estrategistas militares na Índia, que argumentavam que se precisava das tropas com maior urgência no plano doméstico. No final de 1961, o Primeiro-Ministro Jawaharlal Nehru enviou tropas indianas para lutar contra os portugueses em Goa; um ano depois, o Exército indiano foi derrotado por soldados chineses mais ágeis e mais profissionalmente treinados. Ao mesmo tempo, a guerra entre a Índia e o Paquistão permanecia uma séria possibilidade (Guha, 2007, p. 242). Como consequência, a Índia retirou suas tropas em 1964 de maneira a proteger suas múltiplas frentes domésticas. O ataque da China surpreendeu Nehru e representou um golpe para o líder da Índia do qual não se recuperaria. Seus sucessores buscaram modernizar o Exército indiano, mas continuaram a participar em missões de manutenção de paz por meio do envio de suprimentos médicos e de observadores, tais como no Chipre e no Irian Ocidental (Indonésia) na década de 1960. Em uma visão retrospectiva, o importante envolvimento da Índia na altamente controversa ONUC levanta sérias questões sobre a adesão da Índia aos princípios com os quais tantas vezes se comprometeu. Pode-se dizer que a ONUC violou os próprios princípios da ONU. Seus críticos muito argumentaram contra o seu forte traço colonial. A experiência foi tão negativa que a ONU não tentaria nada semelhante até depois do Massacre de Srebrenica, em 1995. Apesar de não ser razoável destacar a participação indiana neste lamentável episódio, a sua liderança na ONUC, comparada com a sua retórica veementemente anti-intervencionista, continua a ser notável.

### 2.3 O fiasco no Sri Lanka

Levando-se em consideração a situação regional precária no Sul da Ásia, o intenso compromisso da Índia com regiões distantes é ainda mais impressionante. O compromisso com o multilateralismo e o consentimento do país receptor sempre foi um requisito importante para o governo indiano – e se tornou,

---

7. Resolução nº 161 do CSNU de 21 de fevereiro de 1961 (UN, 1961).

em parte graças à insistência indiana, um dos preceitos básicos das operações de paz. Contudo, em 1987, a Índia enviou uma força de manutenção da paz exterior ao sistema da ONU, uma experiência que moldou significativamente a perspectiva da Índia com relação às operações de paz de modo geral.

Com o número crescente de refugiados cingaleses na Índia, o Primeiro-Ministro Rajiv Gandhi enviou o Exército indiano para policiar o acordo de manutenção de paz imposto sobre o governo cingalês e os Tigres do Tâmil. A Força de Manutenção da Paz Indiana (IPKF) foi originalmente enviada ao Sri Lanka como uma entidade neutra com a missão de assegurar a conformidade com o acordo, mas acabou por ser envolvida no conflito e ficou presa entre a insurgência, de um lado, e um governo receptor cingalês, do outro, que pouco fez para ajudar. Assim, a única campanha de imposição da paz da Índia, que em seu auge atingiu um contingente de 100 mil tropas, foi uma experiência humilhante (Krishnasamy, 2003, p. 264).

O conflito passou a ser visto como o “Vietnã da Índia”, e mais de 1 mil soldados indianos morreram (Dasgupta e Cohen, 2011, p. 166). Em julho de 1989, a IPKF iniciou a retirada por fases das 45 mil tropas restantes, um processo que levou até março de 1990 para ser completado. As lições tiradas foram visíveis por anos: a imposição da paz, uma prática que o país apoiava na década de 1960 na África Central, deixava a Índia em posição incômoda. Levar-se-iam anos para que a Índia se sentisse confortável com missões baseadas no Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, nas quais, agora, ela regularmente participa. Além disso, reduziu-se a disposição da Índia para ações unilaterais em assuntos de segurança. Em contraste com a experiência negativa do Sri Lanka, o histórico geral de manutenção de paz da Índia durante a Guerra Fria foi exemplar, tendo participado em sete de treze missões (Choedon, 2007, p. 152).

#### 2.4 A década de 1990

A natureza das operações de paz sofreu uma mudança importante após o fim da Guerra Fria. Em primeiro lugar, o número de missões aumentou rapidamente (Neack, 1995, p. 190). Além disso, um número crescente de conflitos acontecia dentro de Estados, e não entre Estados diferentes, em grande parte porque as divisões étnicas reprimidas durante a Guerra Fria frequentemente irrompiam – embora conflitos interestatais continuassem, sobretudo na África (Choedon, 2007, p. 150). Durante a década de 1990, a natureza das operações de paz tornou-se crescentemente complexa, e o debate em torno da distinção entre os Capítulos VI e VII ficou mais proeminente. Além de manter a paz e a segurança, hoje os *boinas azuis*, ou *capacetes azuis*, são rotineiramente encarregados de auxiliar o processo político, reformar os sistemas judiciais, prestar treinamento em segurança pública e para forças policiais, desarmar e reintegrar ex-combatentes, criar as chamadas “zonas seguras” e apoiar a

volta de pessoas deslocadas internamente e refugiados.<sup>8</sup> Cada vez mais, os conflitos envolvem atores não estatais, e os civis muitas vezes sofrem mais devido a conflitos assimétricos empregados por cada facção. O Tenente-General indiano Satish Nambiar, que liderou várias missões de paz, incluindo a Força de Proteção das Nações Unidas (UNPROFOR) na antiga Iugoslávia, chama atenção para o fato de que tais mudanças tornaram as operações de paz “mais caras, mais complexas e mais perigosas” (Nambiar, 2004). O Secretário-Geral da ONU, Ban Ki-moon, indicou que “podemos estar entrando em uma nova fase, com situações diversas e multifacetadas em que as operações de paz podem desempenhar um papel” (Índia..., 2011).

Após ser brevemente reduzido devido aos fracassos das operações de paz da ONU em proteger as vítimas dos conflitos na Somália, em Ruanda e na Bósnia, o número de missões aumentou consideravelmente a partir de 1999 (Nambiar, 2004). A quantidade de tropas enviadas sob a bandeira da ONU passou de 20 mil, no ano 2000, para 100 mil, em março de 2011.<sup>9</sup> *Capacetes azuis* de 115 países estão atualmente em atividade em quinze missões por todo o globo, nove das quais com a participação da Índia (Patrick, 2011).

Conceitualmente, a inovação doutrinal do período é refletida na *Agenda para a paz* de 1994 do Secretário-Geral da ONU Boutros Boutros-Ghali. Nela, Boutros-Ghali expandiu as operações de paz do ponto de vista conceitual, de maneira a incluir atividades tais como a diplomacia preventiva, a imposição da paz e a construção da paz (Boutros-Ghali, 1992). O chamado *Relatório Brahimi*, publicado em 2000, simbolizou outra grande reestruturação, pois introduziu o conceito de “operações de paz robustas”, nas quais as tropas devem ter maior capacidade de se defender e de tomar iniciativa.

Em muitos casos, as instituições governamentais estão em estado de colapso ou desapareceram (Nambiar, 2004, p. 111), frequentemente porque apenas eram viáveis devido ao apoio de alguma superpotência durante a Guerra Fria (Thakur, 1993, p. 7-19). As complicações enfrentadas pelas operações de paz da ONU na Somália são as que mais bem simbolizam a natureza variável das missões da organização de maneira geral (Thakur, 1994, p. 409). Ao longo das duas últimas décadas, o CSNU começou a aprovar cada vez mais mandatos que invocam o Capítulo VII da Carta da ONU, o que significa que as tropas da ONU são agora frequentemente autorizadas a empregar a força em várias missões. A mais recente geração de missões tem até um mandato exclusivo de construção da paz com forte uso da força.<sup>10</sup>

---

8. Ver UN (2011b).

9. Ver UN (2012a).

10. Ver UN (2011a).

É nesse contexto que, desde o fim da União Soviética, a Índia tem-se engajado na maioria das missões da ONU, seja na África, seja em outros lugares. Forneceu observadores militares nas disputas por fronteiras entre o Irã e o Iraque (1988-1991) e entre o Iraque e o Kuwait (1991). Também os enviou: à Namíbia (1989-1991); a Angola (1989-1991); à América Central (1990-1992); a El Salvador (1991-1995); à Libéria (1993-1997); à República Democrática do Congo (de 1999 em diante); e a Etiópia e Eritreia (de 2000 em diante). Além disso, contingentes militares significativos da Índia participaram nas operações de paz no Camboja (UNTAC, 1992-1993), em Moçambique (ONUMOZ, 1992-1994), na Somália (Unosom II, 1993-1994), em Ruanda (Unamir, 1993-1996), no Haiti (UNMIH, 1994-2000), em Angola (Unavem III e Monua, 1995-1999), no Líbano (Unifil, de 1978 em diante) e em Serra Leoa (UNAMSIL, 1999-2000) (Van Rooyen, 2010). O Tenente-General Nambiar também serviu como o primeiro comandante militar da UNPROFOR, na ex-Iugoslávia, de 1992 a 1993 (Bullion, 1997, p. 99).

Esse envolvimento contínuo mostra claramente que, a despeito da tendência crescente da ONU em autorizar o uso da força para a consecução de suas tarefas – e apesar do aparente incômodo da Índia com esta tendência – o país não reduziu seu engajamento em missões de paz. Isto é significativo porque mostra que, embora operações mais coercivas vão contra *as próprias raízes dos princípios comprovados de consentimento, imparcialidade e uso mínimo da força*, o selo de aprovação da ONU confere, aos olhos da Índia, um nível suficiente de legitimidade para tais operações e continua a ser uma alternativa muito melhor que as intervenções por fora da estrutura da ONU. Este é um ponto importante porque permite que a Índia busque estratégias inovadoras sem que isto necessite do anúncio de uma mudança significativa em sua política externa. Muitas das missões recentes e contínuas de manutenção da paz com ampla participação indiana – tais como a Onuci, em Côte d’Ivoire; a UNAMSIL, em Serra Leoa; a UNMIK, no Kosovo; e a Unmis, no Sudão – são operações para as quais o uso da força foi autorizado nas condições do Capítulo VII da Carta da ONU (Choedon, 2007, p. 157).

Um efeito positivo do engajamento da Índia foi a reaproximação ocasional do seu Exército com as Forças Armadas paquistanesas. Entre 1989 e 1991, ambos enviaram tropas à Namíbia como parte do Grupo de Transição das Nações Unidas (UNTAG, na sigla em inglês). O componente militar da força-tarefa, que abrangia 4.500 soldados de 21 Estados, foi comandado por um general indiano. Distribuiu-se entre duzentas localidades de maneira a monitorar o cessar-fogo e desmobilizar reservistas e tropas irregulares. Observadores militares da Índia, da Malásia, do Bangladesh, do Paquistão, do Sudão e do Quênia foram enviados à área, em um exemplo notável de cooperação internacional (Preparing..., 1989), da mesma maneira como tropas indianas e paquistanesas trabalharam juntas com êxito na Somália.

## 2.5 A operação de paz em Serra Leoa

Após a eclosão da guerra em Serra Leoa em 1991, fracassaram várias tentativas de mediação por parte da Organização da Unidade Africana (OUA), de um enviado especial da ONU e da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (Cedeao), e as hostilidades continuaram após o golpe de Estado de 1997. Em seguida ao grupo de observação militar da Cedeao, conhecido como ECOMOG, a ONU estabeleceu a missão de observação UNOMSIL em julho de 1998, à qual a Índia forneceu observadores militares e pessoal médico. Mas os rebeldes logo entraram em Freetown, a capital, e as tropas da ONU foram atacadas e forçadas a evacuar.

Como de costume, os funcionários indianos se ofereceram como voluntários para supervisionar a evacuação em meio ao ataque, uma decisão que os expôs a sérios riscos. Logo depois, a ONU estabeleceu uma força de imposição da paz, autorizou o envio de 6 mil tropas e começou a pedir a contribuição de governos de todo o mundo. Contribuintes regulares de alta qualidade como Austrália e Canadá se recusaram a enviar tropas para Serra Leoa, considerada um lugar imprevisível e perigoso, e a Índia foi o único país com um Exército experiente em missões de paz disposto a enviar tropas. As 3 mil tropas indianas foram distribuídas ao lado de tropas africanas que já estavam em solo.

O exemplo de Serra Leoa mostra mais uma vez o grande comprometimento indiano com as operações de paz entre os países com forças militares de alto nível, e quão importante o país tem sido em operações de paz em zonas de conflitos frequentemente ignoradas por potências consolidadas. Contudo, isto também incita perguntas quanto aos motivos da Índia, que serão tratadas na próxima seção da análise. Considerando-se a possibilidade real de conflito armado com vários de seus vizinhos, por que Deli decidiu enviar 3 mil soldados bem treinados para Serra Leoa, uma região distante dos interesses estratégicos da Índia?

## 2.6 Contingentes femininos na Libéria

Em vários casos, a Índia ajudou as operações de paz da ONU a evoluir e inovar. O primeiro contingente policial composto exclusivamente por mulheres a servir em uma operação de paz foi uma unidade policial formada (FPU) indiana, enviada à operação da ONU na Libéria em 2007 (UN, 2011b). Esta decisão foi tomada de modo a ajudar a recém-eleita Presidente liberiana Ellen Johnson-Sirleaf a fortalecer o papel das mulheres nas forças de segurança do país. Joanna Foster, assessora especial para assuntos de gênero da ONU, argumentou que a Índia se posicionou como um ator visionário, enfatizando que vítimas de estupro liberianas frequentemente



deixavam de contatar a polícia, mas que um corpo policial feminino poderia mitigar sua relutância (Ross, 2007). A ação da Índia lhe conferiu ampla aclamação entre formuladores de políticas. Desde então, o número de mulheres servindo como oficiais de polícia nas operações de paz da ONU tem aumentado regularmente (Carjaval, 2010).

### 2.7 De volta à República Democrática do Congo

A MONUC foi estabelecida em 1999 para monitorar o processo de paz na Segunda Guerra do Congo, que terminou oficialmente em 2003, embora as hostilidades continuem na região de Kivu. Considerado um dos conflitos mais complexos e prolongados da África, atualmente sedia a segunda maior força de manutenção da paz do mundo, com mais de 20 mil tropas (UN, 2012c). O maior fornecedor de tropas da missão foi a Índia. Os projetos empreendidos pela Índia incluem uma estrada na região de Goma, assim como novas construções de pontes para conectar aldeias em áreas remotas (NDTV, 2010).

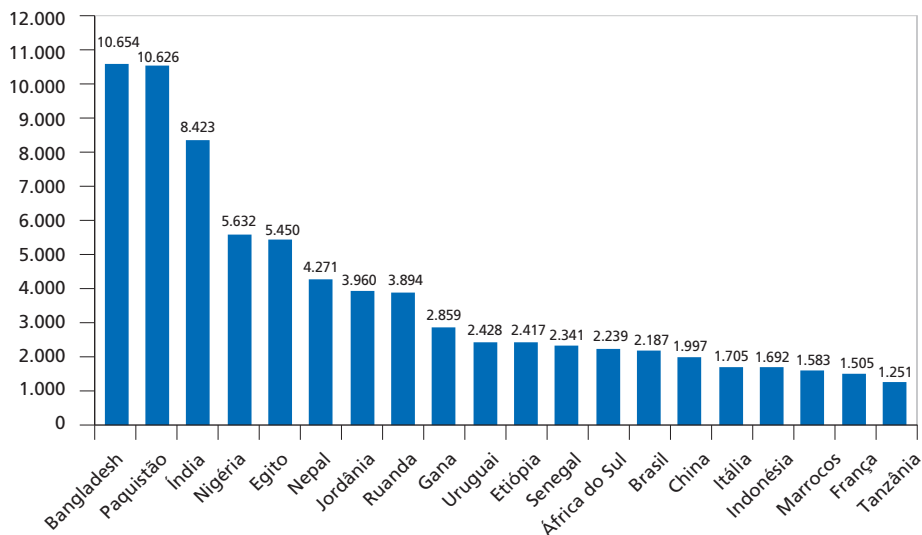
Após alegações de vários casos de má conduta sexual cometida por tropas indianas, o governo congolês pediu à ONU para não mandar mais *peacekeepers* indianos ao país. Após breves tensões diplomáticas e ameaças indianas de remover todo o seu pessoal, o governo congolês mudou de ideia e a Índia concordou em manter as tropas no país (Pubby, 2009). Mas, em 2011, uma investigação da ONU revelou que várias crianças na República Democrática do Congo tinham “feições distintivas indianas”, sugerindo que a má conduta sexual havia mesmo ocorrido, manchando a reputação dos contingentes indianos de maneira considerável (Indian..., 2011).

Essa não foi a primeira vez que o engajamento da Índia criava tensões com o governo anfitrião ou com outros contingentes de tropas. Durante a missão em Serra Leoa, o comandante da força indiana, Major-General Jetley, não logrou estabelecer uma harmonia com os contingentes de tropas nigerianas e com os outros governos da coalizão da África Ocidental, que logo pediram sua remoção (Choedon, 2007, p. 159). É pouco claro se isto se deve à decisão do major-general de abertamente acusar os comandantes militares das forças africanas da ONU de conluir com os rebeldes para participar no comércio de diamantes, ou se ele era apenas arrogante, como relatavam seus subordinados africanos (Beri, 2003, p. 228).

GRÁFICO 1

**Vinte maiores contribuintes de pessoal militar para operações de paz da ONU em 30 de abril de 2012**

(Em número de indivíduos enviados)

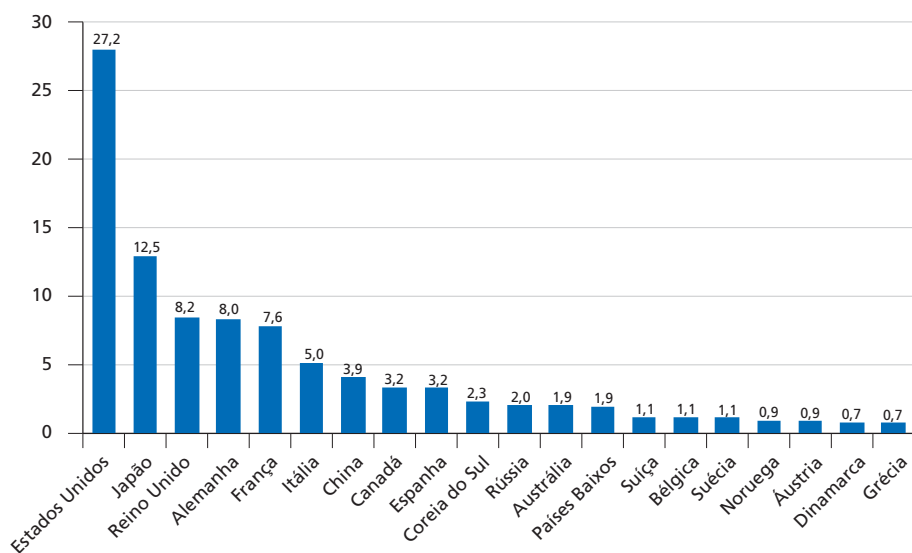


Fonte: United Nations (UN, 2012d).  
Elaboração do autor.

GRÁFICO 2

**Vinte maiores contribuintes ao orçamento de manutenção da paz da ONU (2011-2012)**

(Em % do total de contribuições)



Fonte: UN (2011b).  
Elaboração do autor.

Até hoje, a Índia permanece um dos mais importantes contribuintes de tropas. Ao longo dos anos, o país participou em mais de 35 operações de manutenção da paz e forneceu pessoal para todas as operações de paz da ONU no continente africano (Nambiar, 2004, p. 112). Hoje, a Índia tem o dobro de integrantes de operações de paz em campo diretamente com a ONU quando comparada às cinco grandes potências da ONU em conjunto (Lynch, 2011). Deve-se acrescentar que as cinco grandes potências têm muito mais tropas em atividade não no âmbito da ONU, mas na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Contudo, os gráficos 1 e 2 também mostram que há um arranjo informal, segundo o qual os países desenvolvidos fornecem os recursos financeiros, enquanto os países em desenvolvimento contribuem com as tropas. Isto é especialmente verdadeiro desde 1995, quando os países do Norte passaram a se abster cada vez mais de contribuir com tropas face às missões crescentemente perigosas da ONU, preferindo efetuar as suas contribuições por meio da OTAN ou de coalizões pontuais (Choedon, 2007, p. 175).

Esse arranjo entre contribuintes financeiros ricos e fornecedores de tropas pobres não ocorre sem contestação. Organizações de direitos humanos argumentam há muito tempo que o fornecimento de recursos financeiros é mais fácil e politicamente menos oneroso que o envio de forças, o que cria uma carga desigual para fornecedores de tropas. Ao observar tropas da ONU na República Democrática do Congo, um representante da organização de direitos humanos Human Rights Watch recentemente perguntou: “Onde estão os europeus? Onde estão os Estados Unidos? Onde estão os canadenses?” (Lynch, 2011). Ao mesmo tempo, deve-se ter em mente que os Estados Unidos e os países europeus estão, de fato, participando significativamente em outras regiões, frequentemente mais perigosas, como o Afeganistão – ainda que tais operações não sejam realizadas por meio da ONU, mas da OTAN. Portanto, a acusação é apenas parcialmente justificável.

O Movimento Não Alinhado (MNA), que representa a maioria dos Estados a contribuir com tropas, argumentou que as diárias dos *capacetes azuis* deveriam ser aumentadas significativamente, tendo em vista que não foram aumentadas desde o fim da Guerra Fria. Os países do Norte respondem que, ao invés de pedir o aumento dos salários dos soldados, as potências emergentes deveriam aumentar suas contribuições financeiras, enfatizando que o Brasil e a Índia, que almejam ser potências globais, respondem por apenas 1,6% e 0,5%, respectivamente, do orçamento administrativo da ONU e contribuem menos ainda para as operações de paz (*op. cit.*).

### 3 COMO EXPLICAR A ESTRATÉGIA DE OPERAÇÕES DE PAZ DA ÍNDIA

Diante das limitações impostas por desafios domésticos e regionais, a decisão da Índia de, consistentemente, desempenhar um papel central nas operações de paz da ONU não é óbvia. Costuma-se utilizar uma vasta gama de argumentos para explicar a liderança indiana no campo das missões de paz da ONU. Os realistas argumentam que a Índia envia tropas para as operações da ONU para estabilizar regiões estrategicamente importantes e defender seus interesses nacionais. Os idealistas, por sua vez, frequentemente enfatizam a forte aliança da Índia com os países em desenvolvimento e seu desejo de ajudá-los a superarem os efeitos adversos de longo prazo do colonialismo (Krishnasamy, 2003, p. 265). Por vezes, também se concebe que o engajamento da Índia faz parte de sua estratégia de assumir uma responsabilidade global e obter um assento no CSNU, um dos principais objetivos de política externa do país.

Analistas militares costumam afirmar que a Índia contribui com tantas tropas para aumentar a experiência de seus soldados em diversos terrenos e ambientes complexos. Por fim, alguns alegam que o governo indiano envia tropas de maneira a receber renda, visto que as diárias pagas pela ONU por soldados são superiores aos seus salários (Thakur, 2007). Quando se busca uma explicação plausível, é preciso lembrar que os outros dois países que formam, junto com a Índia, o grupo de principais contribuintes são o Bangladesh e o Paquistão (UN, 2011b).

É certamente verdade que, em vários casos, a participação da Índia em missões de manutenção da paz tem servido aos seus interesses estratégicos imediatos. Este foi o caso na Indonésia e no Camboja, todos localizados no entorno indiano. Além disso, o envolvimento da Índia em missões no Oriente Médio pode ser explicado por sua dependência crescente de energia importada. Esta explicação, porém, não esclarece muitos outros engajamentos que definiram as atividades de manutenção da paz da Índia. Na tentativa de explicar o engajamento indiano na Somália e na África Ocidental, Bullion escreveu que “a Somália, com sua posição central no Chifre da África e laços políticos e econômicos estreitos com a África Ocidental, pode (...) ser considerada de importância estratégica [para a Índia]” (Bullion, 1997, p. 106). Mas o comércio entre a África Ocidental e a Índia é pequeno, e dificilmente esta região pode ser considerada de interesse vital para a Índia. Isto fica ainda mais claro no engajamento repetido da Índia na Libéria, em Angola, em Moçambique e na República Democrática do Congo, que teve início na década de 1960. Mesmo hoje, a Índia em ascensão dificilmente teria algum interesse vital na República Democrática do Congo, onde suas tropas representam uma parte importante das tropas da ONU. Embora o argumento possa ser utilizado com relação a algumas missões em regiões consideradas vitais para os interesses estratégicos da Índia, não é suficiente para explicar completamente a estratégia mais abrangente do país.

É mais difícil rejeitar o argumento das atividades de manutenção da paz da Índia como uma expressão de solidariedade para com outros países em desenvolvimento. As elites por trás da política externa indiana há muito tempo atribuem conflitos internos em ex-colônias a agressões e fracassos cometidos pelas potências coloniais.

De fato, a participação em operações de paz da ONU representou uma maneira significativa pela qual a Índia poderia ganhar crédito no mundo em desenvolvimento, por demonstrar seu compromisso com o avanço do não alinhamento, juntando-se à cruzada contra o que era percebido como vestígios do colonialismo, e seguir com seu comprometimento com os ideais da ONU (Van Rooyen, 2010, p. 21). Apesar de a Índia assumir sua reivindicação do *status* de grande potência cada vez mais abertamente, mantém, ainda hoje, seu duplo papel de país em desenvolvimento e potência emergente, o que lhe confere uma posição ideal para o papel das operações de paz – mas certamente menos para missões mais robustas, como as de imposição de paz. Além disso, sua experiência recente de construção de Estado nacional é vista como uma vantagem especial, como deixa claro no sítio eletrônico de sua missão junto à ONU:

A combinação única de maior democracia do mundo e de uma forte tradição de respeito pelo Estado de direito, bem como a experiência bem-sucedida na construção do Estado nacional pós-colonial, torna o país especialmente relevante no contexto da construção da paz no século 21 (UN, [s.d.]).

Bullion argumenta que, embora inicialmente ideias altruístas inspiradas por Nehru possam explicar a decisão da Índia de enviar tropas de paz a países em desenvolvimento, os engajamentos no período pós-Guerra Fria foram motivados sobretudo pela “ambição [indiana] de ser reconhecida e ter influência no cenário internacional” (Bullion, 1997, p. 98). Mas parece difícil desenredar os motivos por trás do papel proeminente da Índia nas operações de paz da ONU de maneira tão ordenada.

Afinal de contas, Nehru justificava parte de sua postura de não alinhamento argumentando que a Índia era simplesmente importante demais para alinhar-se com os Estados Unidos ou com a União Soviética, sugerindo que o país já era, de fato, uma grande potência, apesar da pobreza e do baixo desenvolvimento econômico. Até mesmo os primeiros engajamentos indianos, tais como aqueles na África Central na década de 1960, podem ser explicados pelo desejo da Índia de ser reconhecida como um ator global, e mesmo agora o país contribui com uma quantidade significativa de tropas devido ao desejo de aumentar suas credenciais entre os países em desenvolvimento.

De modo geral, porém, a teoria de Bullion (1997) parece ainda válida hoje. Estando o conceito de não alinhamento cada vez mais distante no contexto moderno, a Índia articula sua reivindicação por mais poder com clareza e audácia sem precedentes, e suas atividades em missões de paz são usadas para fortalecer esta narrativa de grande poder. A reivindicação de um assento permanente no CSNU é o símbolo da ambição indiana. O antigo Secretário de Assuntos Estrangeiros da Índia, Jyotindra Nath Dixit, argumentou em 1994 que ser ativa em operações de paz da ONU após a Guerra Fria permitia à Índia consolidar e melhorar sua reivindicação de ser membro permanente do CSNU (Dixit, 1994).

Ao assumir a liderança em operações de paz, especialmente as perigosas – ou seja, de imposição pelo Capítulo VII –, como na República Democrática do Congo, a Índia adquire responsabilidade internacional. Devido ao seu passado anticolonialista, sua forte tradição de não intervenção e sua aliança contínua com países em desenvolvimento, o país enfrenta obstáculos significativos em sua busca por *status* de grande potência. Se a Índia aderir ao conceito de responsabilidade (tal como ele é definido pelo Ocidente) e participar regularmente em missões do Capítulo VII, isto efetivamente alterará uma de suas principais diretrizes de política externa.

Se começasse a abandonar sua postura multilateralista, seria rapidamente acusada de abandonar suas raízes e perderia o poder que ainda exerce no contexto do G77. Por isso, a Índia tem sido uma voz conservadora, questionando até mesmo as reformas menores referentes aos locais para onde devem ser enviadas as tropas da ONU, onde devem fazer uso da força, como devem ser comandadas e assim por diante (Gowan, 2010).

Dessa forma, as operações de paz podem ser vistas como uma maneira segura e incontroversa de deixar um marco no plano internacional, ao contrário de conceitos mais controversos tais como a “responsabilidade de proteger”. A Índia tem priorizado missões de manutenção da paz nas quais se busca o consentimento dos conflitantes, permanecendo fiel, assim, ao princípio da não intervenção, pelo menos nominalmente (Pant, 2000).

Essa interpretação também parece válida quando se busca explicar o comportamento de outras potências emergentes. A decisão do Brasil de assumir uma posição mais proeminente tanto como fornecedor de tropas quanto como líder da missão no Haiti desde 2004 é um exemplo interessante neste contexto. Os interesses estratégicos do Brasil certamente têm natureza

limitada no Haiti, e esta iniciativa sem precedentes foi em grande medida vista como intimamente ligada ao desejo do Brasil de obter um assento permanente no CSNU.

Argumentando de maneira um tanto similar, Yeshi Choedon conclui que “uma das principais razões da participação da Índia em operações de paz é que este é um dos poucos caminhos atualmente disponíveis para atuar nas relações mundiais e para afetar resultados internacionais de maneira demonstrativa” (Choedon, 2007, p. 172). Pode-se adicionar que este oferece uma maneira excelente de fortalecer a reputação de um Estado tanto entre os países ricos quanto entre os pobres. Enquanto os países ricos relutam em colocar seus soldados em perigo devido ao alto custo político no plano doméstico, os países em desenvolvimento têm apreço pelas operações de paz, que não possuem a conotação imperialista que as intervenções da OTAN têm em muitos países em desenvolvimento.

Em 1995, Laura Neack argumentou que “grande parte do *status* internacional da Índia vem de suas atividades dentro da ONU” (Neack, 1995, p. 184). Embora isto tenha mudado três anos depois, quando a Índia declarou seu *status* como potência nuclear – e, depois, na primeira década do novo século, quando a Índia se tornou uma potência econômica –, permanece verdadeiro que a ONU é um dos principais veículos à disposição da Índia para projetar seu poder internacionalmente (Lavoy, 2006, p. 121). Uma explicação similar é frequentemente usada para as chamadas “médias potências”, tais como o Canadá, que buscam “aumentar seu *status* internacional enquanto avançam sua neutralidade, participando em operações de paz” (Lebovic, 2004, p. 911).

Além disso, a contribuição de pessoal para as operações de paz aperfeiçoa, sem dúvida, suas habilidades para operar em ambientes difíceis, aumentando as capacidades operacionais das tropas (Pant, 2000), tais como a desminagem (Van Rooyen, 2010, p. 12). Em vários casos, observadores militares afirmam que as atividades indianas em operações de paz são feitas com a intenção de endurecer soldados ainda inexperientes e prepará-los para batalhas potenciais contra o Paquistão e a China nas perigosas regiões fronteiriças da Índia (Bullion, 1997, p. 101).

Porém, especialistas militares afirmam que, embora as viagens estrangeiras ofereçam experiências importantes, há maneiras muito mais efetivas de se prepararem soldados para situações de batalha potenciais, especialmente

porque as operações de paz frequentemente envolvem atividades que divergem muito daquelas de uma guerra convencional contra um país vizinho. Embora a manutenção da estabilidade em regiões como a Caxemira seja mais relacionada à manutenção da paz, o aprendizado que ocorre durante as missões de manutenção da paz dificilmente será mais que um efeito colateral positivo.

Finalmente, a renda gerada pela participação em missões de manutenção da paz pode desempenhar algum papel. Como argumenta David Axe:

Para a Índia, o Paquistão e o Bangladesh, por exemplo, as operações de paz são uma maneira barata de manter grandes exércitos e aumentar o pagamento de tropas selecionadas, ao mesmo tempo em que se faz progresso em países mais pobres que podem ser ricos em recursos escassos (...) enquanto um soldado é enviado em missão das Nações Unidas, o respectivo Ministério da Defesa pode removê-lo da folha de pagamento do governo. Nesse sentido, as operações de paz das Nações Unidas oferecem aos exércitos sul-asiáticos a oportunidade de manter, cada um, cerca de 10 mil tropas em sua estrutura de força, sem custo nenhum para os respectivos governos (Axe, 2010).

Porém, é interessante notar que, embora outros grandes fornecedores de tropas, tais como o Paquistão, o Bangladesh e o Nepal, reconheçam isso abertamente, os oficiais indianos normalmente rejeitam tal afirmação, talvez porque não parece adequado para um país que almeja ser potência mundial enviar tropas por tais motivos. Choedon descreve tal prática criticamente como “contratar soldados indianos como mercenários” (Choedon, 2007, p. 179). Ao salientar que quatro grandes fornecedores de tropas vêm da mesma região, Bullion sugere que “a rivalidade inter-regional tem um papel a desempenhar quanto ao desejo da Índia de manter um papel predominante nas operações de paz” (Bullion, 1997, p. 106).

Contudo, as razões financeiras por si só certamente não podem explicar o comportamento da Índia quando se considera que os pagamentos feitos em favor do país por suas atividades de manutenção da paz são efetuados geralmente com grandes atrasos, o que reduz fortemente a atratividade financeira. Em 2002, por exemplo, a ONU devia à Índia aproximadamente US\$ 65 milhões, uma vez que outros Estados-membros estavam atrasados com suas contribuições anuais (Choedon, 2007, p. 163).

Neack (1995) tem um argumento interessante quando observa que, meramente em termos de aparências, esperar-se-ia que apenas potências do *status quo* assumiriam um papel de liderança nas missões de manutenção da paz da ONU. Afinal, tais missões são uma ferramenta importante na promoção da estabilidade em regiões instáveis, o que aumenta, por sua vez, a estabilidade sistêmica. Apesar de isto entrar em choque com a retórica antissistêmica ocasional da Índia, Neack enfatiza corretamente que, embora a Índia busque modificar o sistema, o país não deseja



comprometer as ideias que o reforçam. Semelhantemente à crítica da Índia com relação ao CSNU e às instituições de Bretton Woods, o comportamento integrativo da Índia é indício irrecusável de que o país busca preservar as ideias fundamentais que dão sustento ao sistema atual, e suas críticas frequentemente servem de prova disso (Neack, 1995, p. 184).

Seria tentador enquadrar a estratégia de manutenção da paz da Índia no contexto de suas credenciais democráticas, considerando-se que a Índia é singular e poderia servir de modelo para outros países em desenvolvimento. Como enfatizam Doyle e Sambanis em um estudo abrangente, as operações de paz da ONU são positivamente correlacionadas com processos de democratização após situações de conflito (Doyle e Sambanis, 2000, p. 786). Os indianos podem ter uma preferência em lidar com democracias, embora haja pouca evidência de que a agenda oculta da Índia tenha sido de promover a democracia, e sua retórica antiocidental sempre foi muito maior que sua retórica pró-democracia, tanto durante quanto depois da Guerra Fria. O seu principal argumento contra a promoção da democracia consiste em opor-se à exclusão de regimes não democráticos, como por meio da ideia de uma “liga de democracias”, o que criaria uma dinâmica de “incluídos x excluídos” capaz de semear desconfiança e, possivelmente, conflito, reduzindo a margem para diálogos construtivos (Kahl, 1999).

O debate em torno do papel da Índia na promoção da democracia global é muito recente, e as operações de paz não fazem parte desta discussão. Além disso, o argumento parece ainda mais fraco quando se considera que o Paquistão e o Bangladesh, dois atores com pouca pretensão de exportar a democracia, são os maiores contribuintes de tropas do mundo, à frente até mesmo da Índia.

Para resumir, pode-se argumentar que a maioria das razões expostas tem algum peso no processo decisório da Índia quanto a missões de paz. Nas missões em locais próximos à crescente esfera de influência indiana, as considerações estratégicas certamente desempenham um papel. Mais à frente, os motivos ideológicos foram lentamente suplantados pela campanha por *status* de grande potência, simbolizada pela campanha indiana por um assento permanente no CSNU, que impregna a retórica de política externa da Índia (Krishnasamy, 2003, p. 264). Como enfatizam repetidamente os diplomatas indianos durante as entrevistas conduzidas para fins deste estudo, um “ator global” é obrigado a engajar-se em regiões que ficam “além de seus interesses estratégicos”.<sup>11</sup>

---

11. Entrevista por telefone com um diplomata indiano em Nova Deli, Índia, em 9 de setembro de 2011.

#### 4 UM PROGNÓSTICO

A Índia é regularmente elogiada por seu papel importante nas operações de paz da ONU, embora os escândalos recentes na República Democrática do Congo façam com que uma avaliação geral positiva seja mais difícil de sustentar. Mesmo assim, durante uma visita à Índia em 2009, o então Subsecretário-Geral para Operações de Paz Alain Le Roy disse que “as operações de paz da ONU não poderiam ter avançado tanto quanto o fizeram sem a Índia, que tem uma longa e extraordinária tradição de apoio a operações de paz” (India’s..., 2009). Ao considerar-se o desejo da Índia de expandir seu papel internacional, há pouca razão de se acreditar que a Índia irá recuar sobre seu compromisso com as operações de paz.

Ao mesmo tempo, há sinais de que as operações de paz não deram à Índia os benefícios que o país mais deseja, especialmente em termos de sua ambição de garantir um assento permanente no CSNU. Em 2009, havia rumores de que a Índia ameaçava reduzir suas contribuições às operações de paz, a menos que lhe fossem concedidas mais posições de comando. Vários analistas, tais como Nitin Pai, pensam que é hora de a Índia minimizar suas perdas e iniciar uma “retirada gradual de todas as suas tropas em operação sob a bandeira da ONU” (Gowan, 2010).

Richard Gowan (2010) enfatiza que a contribuição da Índia é cada vez mais controversa no plano interno, indicando as facções domésticas, particularmente no Exército, que estão preocupadas com a fragilidade do Paquistão e com as manobras chinesas no Himalaia e, portanto, querem repatriar suas tropas. Por exemplo, Srivastava (1995) argumenta que ambições globais provocam tensões crescentes com as obrigações de segurança regionais.

Após as críticas excepcionalmente abertas por parte do governo congolês sobre o desempenho dos contingentes indianos naquele país, Deli ameaçou abandonar a operação de paz. No verão de 2010, retirou quase trinta helicópteros militares de missões na República Democrática do Congo, o que foi interpretado, em grande parte, como um sinal da crescente irritabilidade indiana e do desejo não realizado de ocupar um número maior de postos superiores (Gowan, 2010). O fato de a Índia ter enviado para um lugar como a República Democrática do Congo equipamentos caros, como helicópteros de batalha, é, em primeiro lugar, um importante ponto a favor da Índia. Dipankar Banerjee e Ramesh Thakur falam de um *apartheid* gradual nas operações de paz da ONU, no qual os países em desenvolvimento contribuem com tropas enquanto os países ocidentais ricos fornecem apoio logístico e dominam os níveis superiores de formulação de políticas. A menos que estas hierarquias sejam conquistadas, eles concluem, a Índia deve repensar seus compromissos (Banerjee e Thakur, 2006).

A Índia não é o único país a repensar, por vezes, a lógica de suas contribuições de tropas. Em 2011, o Uruguai, cujos soldados também foram acusados de abuso

sexual, ameaçou retirar quase 1.300 tropas do Congo, após já haver retirado um avião de asa fixa CASA-212 do Haiti vários meses antes (Lynch, 2011). A percepção desse *apartheid* – uma palavra frequentemente usada por analistas indianos para descrever sistemas que consideram injustos, tais como o Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares – é também uma razão importante pela qual a Índia se opõe a submeter forças de manutenção da paz à jurisdição do Tribunal Penal Internacional (TPI). O governo indiano alegou que, visto que o CSNU pode encaminhar casos ao TPI e aceitar que o tribunal os encaminhe ao Conselho, e que os membros permanentes sempre retardarão casos apresentados contra eles mesmos, isto invariavelmente cria um sistema de dois níveis e injusto (Choedon, 2007, p. 166).

Após a reviravolta, o Secretário-Geral da ONU Ban Ki-moon tentou satisfazer as demandas da Índia ao indicar uma série de cidadãos indianos para postos importantes na hierarquia da ONU. Após indicar Vijay Nambiar como seu chefe de gabinete, o Tenente-General Chander Prakash foi escolhido para chefiar a missão na República Democrática do Congo; o Major-General Abhijit Guha tornou-se assessor militar de segundo escalão da ONU; Atul Khare tornou-se o responsável pela agenda de reforma da ONU; e Lakshmi Puri tornou-se vice-diretora-executiva da agência de direitos da mulher da ONU (Lynch, 2011).

A maioria dos indianos que criticam o engajamento da Índia aponta para os ilusórios benefícios estratégicos. Ao discutir os benefícios e as desvantagens para a Índia, dois analistas políticos perguntaram: “O que, em termos concretos, ganha a Índia de volta? Certamente, não um assento permanente no Conselho de Segurança” (Banerjee e Thakur, 2006). Choedon refere-se à “disparidade crítica” entre o “reconhecimento declarado” e o “reconhecimento verdadeiro” das contribuições da Índia aos esforços de manutenção de paz da ONU (Choedon, 2007, p. 174). Thakur agrega que a Índia tampouco conseguiu fazer com que se elegeesse o seu candidato a Secretário-Geral em 2006 e não obteve sucesso em sua campanha para que o hindi fosse reconhecido como um dos idiomas oficiais da ONU (Thakur, 2007).

Sreenivasan, ex-representante permanente da Índia junto à ONU em Viena, afirma claramente que “a Índia dá muito às Nações Unidas, mas ganha pouco da organização”, agregando que “a Índia não é pequena e subdesenvolvida o suficiente para se beneficiar do altruísmo das Nações Unidas, nem grande ou poderosa o suficiente para manipulá-la a seu favor” (Sreenivasan, 2009, p. 476). Os críticos enfatizam que o orgulho excessivo da Índia de suas credenciais na área de manutenção da paz, sua “confiabilidade” (Krishnasamy, 2003, p. 269) e seu desejo de receber atenção têm sido explorados por potências ocidentais, que solicitam que Deli se engaje nas missões mais perigosas, tais como na Somália e em Serra Leoa.

É igualmente notável que, enquanto as fatalidades entre as tropas têm consequências políticas severas em países ocidentais, este não é tanto o caso na Índia,

o que leva as potências ocidentais a enviarem indianos para as situações mais difíceis (Bullion, 1997, p. 103). De modo a reduzir a percepção de que a contribuição da Índia é tomada por garantida, o país ocasionalmente deixa de enviar tropas, como foi o caso com a Administração Transitória das Nações Unidas no Timor-Leste (UNTAET) (Choedon, 2007, p. 164).

Mas a Índia tem capacidade limitada de converter sua liderança em operações de paz em vitórias genuínas de política externa, o que pode ser explicado, em parte, em razão de as missões de manutenção da paz serem fundamentalmente elaboradas para solucionar problemas estratégicos de segunda ordem. Tem-se tornado o mecanismo padrão para estabilizar pequenos e médios Estados enfraquecidos, tais como o Haiti, o Timor-Leste e a Libéria, ou para enfrentar crises de grande escala em lugares aonde mais ninguém vai, tais como Darfur e República Democrática do Congo.

Mas os *capacetes azuis* não foram enviados a lugares perigosos de primeira ordem, como o Afeganistão e o Iraque. Teriam dificuldades caso fossem, devido às estruturas logísticas desajeitadas da ONU e à grande variabilidade da qualidade das forças. Além disso, o compromisso financeiro com as operações de paz da ONU permanece baixo. O orçamento aprovado para as operações de paz para o período de 1º de julho de 2011 até 30 de junho de 2012 é de aproximadamente US\$ 7,06 bilhões. Isto representa menos de 0,5% dos gastos militares globais, estimados em US\$ 1,63 trilhão em 2010 (UN, 2011b). Mesmo os Estados desenvolvidos gastam menos com operações de paz da ONU que com a Força Internacional de Assistência para Segurança (ISAF da OTAN), no Afeganistão, um país de tamanho médio, comparável a países onde há presença de forças de manutenção da paz (Índia..., 2011).

Esse fenômeno não tem nada de novo. Como enfatiza Nambiar, as tropas de manutenção da paz foram capazes de estabilizar muitos países nas últimas décadas, mas raramente se engajam onde os interesses das grandes potências estão em jogo, como na Guerra das Malvinas, na ocupação chinesa do Tibete ou na Guerra Sino-Indiana (Nambiar, 2004). Ao mesmo tempo, seria também errado afirmar que a liderança de várias décadas da Índia no campo das operações de paz não logrou produzir resultados significativos.

A Índia pode não ter conseguido um assento permanente no CSNU, mas isso pode ser explicado em termos de razões sistêmicas e de uma inércia natural com relação a reformas tão fundamentais. Hoje, a Índia está mais próxima de obter um assento que outras potências emergentes como o Brasil, que, aos poucos, começa a fornecer mais tropas para as missões de manutenção da paz da ONU. Como já foi visto em vários casos, tais como durante as negociações da OMC, a Índia tem grande influência entre os países em desenvolvimento, o que pode ser explicado, em parte, por seu compromisso infalível com missões de manutenção da paz pelo mundo.

No Oriente Médio, a Índia goza de uma boa reputação, o que certamente pode estar ligado, entre outros fatores, à sua participação em várias missões de manutenção da paz naquela região (Egito, Irã-Iraque, Kuwait, Iêmen e Líbano). Diante da importância estratégica do Oriente Médio para a segurança energética da Índia e do relacionamento historicamente complexo da Índia com o Islã, sua posição favorável junto ao Oriente Médio é uma grande conquista.

## 5 CONCLUSÃO

Como mostra esta breve análise, a Índia tem sido um dos mais importantes fornecedores de tropas para operações de paz, tanto quantitativa quanto qualitativamente. Este forte engajamento pode ser explicado em termos de uma combinação de interesses regionais estratégicos, de uma aliança tradicional com países em desenvolvimento e de um desejo de ser reconhecida como potência mundial. Ainda resta ver se um papel importante em operações da ONU é compatível com as ambições da Índia de se tornar uma superpotência militar do século XXI (Gowan, 2010), mas, apesar de ocasionais críticas no plano doméstico, há poucos sinais de que a participação da Índia nas operações de paz irá diminuir.

Ao contrário, a importância estratégica crescente da Índia no cenário global indica que é mais provável que o país continue a exercer essa liderança, especialmente quando se considera que as operações de paz permanecem como uma das poucas maneiras de fornecer segurança global de maneira incontroversa. Em agosto de 2011, ao ocupar a presidência rotativa, o representante permanente da Índia junto à ONU, Hardeep Singh Puri, criticou o grave descompasso entre os recursos e os mandatos das operações de paz, e também assegurou que a Índia prevê um grande papel para as operações de paz no século XXI e para ela mesma, neste contexto (Shubhjahit, 2011).

Além de afirmar seu compromisso, o representante indiano também enfatizou a necessidade de pensar em como conferir maior clareza jurídica às operações de paz, resumindo as propostas da Índia em uma nota informativa conceitual intitulada *Peacekeeping: taking stock and preparing for the future* (UN, 2011a). Isso mostra que a Índia dificilmente reduzirá seu compromisso, em face de missões de manutenção e de construção da paz crescentemente complexas e perigosas que irão forçar o país a rever alguns de seus compromissos com a imparcialidade, a soberania, a não interferência e o consentimento de todas as partes.<sup>12</sup>

---

12. Como Neack enfatiza, a afirmação da neutralidade foi, decerto, um dos princípios-chave à medida que o conceito de manutenção da paz emergia (Neack, 1995).

Em uma mudança completa de direção após o fim da Guerra Fria, o CSNU autorizou o uso de força mais de quinze vezes entre 1989 e 2005, comparando-se com as três vezes em que foi permitida entre 1945 e 1987 (UN, [s.d.]b). Embora a ideologia inflexível tenha desempenhado um papel histórico importante na formulação da política externa da Índia, nesse contexto, o país mostra-se pragmático e disposto a questionar certos princípios frente a novos desafios.

Por exemplo, a Índia havia lutado contra o mandato da Unosom II, que autorizou o uso da força para levar ajuda humanitária para a população da Somália, mas terminou por apoiá-lo – excepcionalmente, como o próprio país enfatizou (Choedon, 2007, p. 161). Contanto que ocorra dentro do contexto da ONU, ao que tudo indica, a Índia está até mesmo disposta a aceitar missões mais controversas, sem perder sua credibilidade junto a países em desenvolvimento. Isto não quer dizer que a Índia deixará de considerar os significados de cada missão específica antes de tomar sua decisão. Por exemplo, sua resolução de não enviar tropas para o Timor-Leste pode ser explicada por seus laços históricos com a Indonésia e por suas próprias dificuldades com movimentos secessionistas no plano doméstico (Krishnasamy, 2003, p. 277).

Recentemente, a Índia foi muito criticada quando deixou de apoiar a Resolução nº 1.973 do CSNU, que autorizou o uso da força para proteger a população da Líbia. A decisão mostra que o conceito de *responsabilidade de proteger* ainda não foi adotado pela elite formuladora da política externa da Índia (Thakur, 2011, p. 898). Mas a abordagem indiana pode estar em processo de lenta transformação, devido à combinação única de crescentes interesses econômicos ao redor do mundo. Muitos trabalhadores indianos vivem no Oriente Médio, o que já forçou a Índia a evacuá-los em várias ocasiões. Além disso, há um número crescente de analistas que argumentam que a não interferência é cada vez mais inadequada diante da presença econômica global indiana.

Ao mesmo tempo, o governo indiano terá de compreender que as tropas de paz continuarão a ser enviadas a regiões de menor importância geopolítica, e que, embora a liderança indiana seja reconhecida globalmente, isto por si só pode não ser o suficiente para ganhar um assento permanente no CSNU. Quando o Presidente norte-americano Barack Obama anunciou seu apoio ao pleito indiano por um assento permanente em um Conselho de Segurança ampliado em novembro de 2011, citou “a longa tradição da Índia como um contribuinte líder nas missões de manutenção da paz das Nações Unidas”; contudo, seu apoio é provavelmente mais ligado a outros fatores, tais como a força econômica da Índia e sua importância estratégica face à China emergente (Lynch, 2011).

Hoje em dia, contribuir com tropas para missões de manutenção da paz da ONU já não é mais um requerimento para se alcançar o *status* de grande potência. Isto se torna óbvio quando se consideram as contribuições insignificantes feitas pelos Estados Unidos, pela Rússia e pela China, em contraste com grandes contribuições feitas por atores menores, tais como o Paquistão e o Bangladesh. Apesar disso, qualquer reforma do CSNU irá incluir a Índia como um membro permanente, devido à sua ascensão econômica sem precedentes e seu crescente peso estratégico. Embora não seja um fator decisivo que irá garantir a entrada indiana na instituição mais exclusiva do mundo – isto é, o CSNU –, a Índia tem razão de se orgulhar de sua contribuição significativa para a paz e a segurança, desde o primeiro momento em que seus *capacetes azuis* se aventuraram pelo exterior há mais de cinco décadas.

## REFERÊNCIAS

- ARTRAC – INDIA ARMY TRAINING COMMAND. **The Indian army**: United Nations peacekeeping operations. New Delhi: Lancer Publishers and Distributors, 1997.
- AXE, D. Why South Asia loves peacekeeping. **The Diplomat**, 20 Dec. 2010. Disponível em: <<http://the-diplomat.com/2010/12/20/why-south-asia-loves-peacekeeping>>.
- BANERJEE, D.; THAKUR, R. Is peacekeeping good for India? **The Indian Express**, 1 Sept. 2006. Disponível em: <<http://www.indianexpress.com/news/is-peacekeeping-good-for-india/11750/0>>.
- BERI, R. India's Africa policy in the post-cold war era: an assessment. **Strategic Analysis**, v. 27, n. 2, Apr.-June 2003.
- BOUTROS-GHALI, B. **An agenda for peace**: preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping. (Report of the secretary-general pursuant to the statement adopted by the summit meeting of the Security Council on 31 January 1992). Disponível em: <<http://www.un.org/docs/SG/agpeace.html>>.
- BULLION, A. India and UN peacekeeping operations. **International Peacekeeping**, v. 4, n. 1, p. 98-114, 1997.
- CARJAVAL, D. A female approach to peacekeeping. **New York Times**, 5 Mar. 2010. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/2010/03/06/world/africa/06iht-ffpeace.html>>.
- CHOEDON, Y. India and the current concerns of UN peacekeeping: issues and prospects. **India Quarterly**, v. 63, n. 150, 2007.
- COOPER, A. F.; FUES, T. Do the Asian drivers pull their diplomatic weight? China, India and the United Nations. **World Development**, v. 36, n. 2, p. 293-307, 2008.

DASGUPTA, S.; COHEN, S. P. Is India ending its strategic restraint doctrine? **Washington Quarterly**, v. 24, n. 2, 2011.

DIXIT, J. N. Pro-active approach: India's UN agenda. *In*: KRISHNASAMY, K. The paradox of India's peacekeeping. **Contemporary South Asia**, v. 12, n. 2, p. 263-280, June 2003.

DOYLE, M. W.; SAMBANIS, N. International peacebuilding: a theoretical and quantitative analysis. **The American Political Science Review**, v. 94, n. 4, p. 779-801, Dec. 2000.

GOWAN, R. Peacekeeping: India's chance to lead. **Pragati**, 1 Apr. 2010. Disponível em: <<http://pragati.nationalinterest.in/2010/04/peacekeeping-india%E2%80%99s-chance-to-lead/>>.

GUHA, R. **India after Gandhi**: the history of the world's largest democracy. New Delhi: Ecco Press, 2007. p. 141.

INDIA highlights mismatch in UN peacekeeping. **Zeenews**, 27 Aug. 2011. Disponível em: <[http://zeenews.india.com/news/nation/india-highlights-mismatch-in-un-peacekeeping\\_728623.html](http://zeenews.india.com/news/nation/india-highlights-mismatch-in-un-peacekeeping_728623.html)>.

INDIAN army probing sexual abuse charges against UN peacekeepers in Congo. **The Asian Age**, 8 June. 2011. Disponível em: <<http://www.asianage.com/india/indian-army-probing-sexual-abuse-charges-against-un-peacekeepers-congo-321>>.

INDIA'S support to UN peacekeeping ops come in for praise. **Zeenews**, 9 Oct. 2009. Disponível em: <<http://www.zeenews.com/news569708.html>>.

JOSEPH, J. Indian contribution to UN peacekeeping highest ever. **Daily News and Analysis**, 1 Apr. 2006. Disponível em: <[http://www.dnaindia.com/india/report\\_indian-contribution-to-un-peacekeeping-highest-ever\\_1021385](http://www.dnaindia.com/india/report_indian-contribution-to-un-peacekeeping-highest-ever_1021385)>.

KAHL, C. H. Constructing a separate peace: constructivism, collective liberal identity, and democratic peace. **Security Studies**, v. 8, n. 2-3, p. 94-144, 1999.

KRISHNASAMY, K. The paradox of India's peacekeeping. **Contemporary South Asia**, v. 12, n. 2, p. 263-280, 2003.

LAVOY, P. R. India in 2006: a new emphasis on engagement. **Asian Survey**, v. 47, n. 1, p. 113-124. Jan./Feb. 2007.

LEBOVIC, J. H. Uniting for Peace? Democracies and United Nations peace operations after the Cold War. **The Journal of Conflict Resolution**, v. 48, n. 6, p. 910-936, Dec. 2004.

LYNCH, C. India threatens to pull the plug on peacekeeping. **Foreign Policy**, v. 14, June. 2011. Disponível em: <[http://turtlebay.foreignpolicy.com/posts/2011/06/14/india\\_threatens\\_to\\_pull\\_plug\\_on\\_peacekeeping](http://turtlebay.foreignpolicy.com/posts/2011/06/14/india_threatens_to_pull_plug_on_peacekeeping)>.



NAMBIAR, S. South Asian contributions to United Nations peacekeeping operations, with particular reference to India's participation. *In*: THAKUR, R.; WIGGEN, O. (Eds.). **South Asia in the world: problem solving perspectives on security, sustainable development and good governance**. Tokio: United Nations University, 2004.

NDTV – NEW DELHI TELEVISION. **Indian to head UN's peacekeeping force in Congo**. New Delhi: NDTV, 10 June 2010. Disponível em: <<http://www.ndtv.com/article/world/indian-to-head-un-s-peacekeeping-force-in-congo-36636>>.

NEACK, L. UN peace-keeping: in the interest of community or self? **Journal of Peace Research**, v. 32, n. 2, p. 181-196, May 1995.

PANT, N. K. **India's peacekeeping missions**. IPCS, 20 Mar. 2000. (India Article). Disponível em: <<http://www.ipcs.org/article/india-the-world/indias-peacekeeping-missions-340.html>>.

PARAKATIL, F. **India and United Nations peacekeeping operations**. New Delhi: S. Chand and Co., 1975 p. 47.

PATRICK, S. M. UN peacekeeping: ready for Libya? **The Internationalist (blog)**. Council on Foreign Relations, 25 Aug. 2011. Disponível em: <<http://blogs.cfr.org/patrick/2011/08/25/un-peacekeeping-ready-for-libya/>>.

PREPARING the ground for independence. **UN Chronicle**, n. 26, 2 June. 1989. Disponível em: <<http://international.vlex.com/vid/preparing-the-ground-for-independence-53302061>>.

PUBBY, M. Protest withdrawn, Indian peacekeepers in the way to Congo. **Indian Express**, 22 may 2009. Disponível em: <<http://www.indianexpress.com/news/protest-withdrawn-indian-peacekeepers-on-w/464086>>.

ROSS, W. Liberia gets all female peacekeeping force. **BBC News**, 31 Jan. 2007. Disponível em: <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/6316387.stm>>.

SCHAFFER, T. C. The United States, India and global governance: can they work together? **The Washington Quarterly**, v. 32, n. 3, p. 71-87, July 2009. Disponível em: <<http://csis.org/files/publication/twq09julyschaffer.pdf>>.

SHUBHJAHIT, R. India seeks legal backing, more funds for UN peacekeepers. **Indian Express**, 16 Aug. 2011. Disponível em: <<http://www.indianexpress.com/news/india-seeks-legal-backing-more-funds-for-un-peacekeepers/832351/1>>.

SREENIVASAN, T. P. India and the United Nations: more give than take. **India Quarterly**, v. 65, p. 475, 2009.

SRIVASTAVA, H. K. Indian defense and peacekeeping: are the competitive or supplementary? **India Defense Review**, v. 9, n. 4, Jan.-Mar. 1995.

THAKUR, R. The United Nations in a changing world. **Security Dialogue**, v. 24, n. 1, p. 7-19, 1993.

UN – UNITED NATIONS. **India and United Nations: peacekeeping & peacebuilding**. [s.d.]a. Disponível em: <[http://www.un.int/india/india\\_and\\_the\\_un\\_pkkeeping.html](http://www.un.int/india/india_and_the_un_pkkeeping.html)>.

\_\_\_\_\_. **Past peacekeeping operations**. [s.d.]b. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/past.shtml>>.

\_\_\_\_\_. Security Council. **Resolution 161 of 21 February 1961 (S/4741)**. Feb. 1961. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0171/68/IMG/NR017168.pdf?OpenElement>>.

\_\_\_\_\_. **Peacekeeping: taking stock and preparing for the future**. A concept note. (Letter dated 5 August 2011 from the Permanent Representative of India to the United Nations addressed to the Secretary-General). Aug. 2011a. Disponível em: <<http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/PKO%20S%202011%20496.pdf>>.

\_\_\_\_\_. Department of Peacekeeping Operations (DPKO). **Background Note: United Nations Peacekeeping**. Feb. 2011b. Disponível em: <<https://www.un.org/en/peacekeeping/documents/backgroundnote.pdf>>.

\_\_\_\_\_. Department of Public Information (DPI). **United Nations peacekeeping factsheet**. 2012a. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/chart.pdf>>.

\_\_\_\_\_. **Fatalities by Nationality and Mission**. 2012b. Disponível em: <[http://www.un.org/en/peacekeeping/fatalities/documents/StatsByNationalityMission\\_2.pdf](http://www.un.org/en/peacekeeping/fatalities/documents/StatsByNationalityMission_2.pdf)>.

\_\_\_\_\_. **Peacekeeping factsheet**. 2012c. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml>>.

\_\_\_\_\_. **Contributors to United Nations peacekeeping operations**. 2012d. Disponível em: <[http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2012/apr12\\_1.pdf](http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2012/apr12_1.pdf)>.

\_\_\_\_\_. From peacekeeping to peace enforcement: the UN operation in Somalia. **The Journal of Modern African Studies**, v. 32, n. 3, p. 387-410, Sep. 1994.

\_\_\_\_\_. India and the United Nations. **The Hindu**, 15 Aug. 2007. Disponível em: <<http://www.cigionline.org/articles/2007/08/india-and-united-nations>>.

\_\_\_\_\_. India and the United Nations. **Strategic Interest**, v. 35, n. 6, p. 898-905, Nov. 2011.

USI – THE UNITED SERVICE INSTITUTION OF INDIA. New Delhi: USI, [s.d.]. Disponível em: <<http://usiofindia.org/>>.

VAN ROOYEN, F. Blue helmets for Africa: India's peacekeeping in Africa. **Occasional Paper**, n. 60, 2010.

#### **BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR**

AHMED, A. Darfur and enhancing India's peacekeeping profile. **IDS Comment**, 7 June 2010. Disponível em: <[http://www.idsa.in/idsacomments/DarfurandenhancingIndiaspeacekeepingprofile\\_aahmed\\_070610](http://www.idsa.in/idsacomments/DarfurandenhancingIndiaspeacekeepingprofile_aahmed_070610)>.

BULLION, A. India. *In*: SORENSON, D.; WOOD, P. C. **The politics of peacekeeping in the post-cold war era**. Oxfordshire: Frank Cass, 2005.



## PARTE III

# O BRASIL NAS OPERAÇÕES DE PAZ





## **PAX BRASILIENSIS: PROJEÇÃO DE PODER E SOLIDARIEDADE NA ESTRATÉGIA DIPLOMÁTICA DE PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA EM OPERAÇÕES DE PAZ DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS\***

Filipe Nasser\*\*

*They say in the foreign policy business we aren't supposed to let ourselves be influenced by emotion, but how can we forget that murdered children are not emotions, but that they are human beings whose potential contributions are forever lost.*

Madeleine Albright, Ex-Secretária de Estado dos Estados Unidos

*We [diplomats] are not paid to be bleeding hearts.*

Sandy Woodrow, em *The Constant Gardener*

### **1 INTRODUÇÃO**

Existe certo fetiche em relação às operações de paz (OPs) da Organização das Nações Unidas (ONU) entre os estudiosos de relações internacionais. A atenção que o tema recebe na literatura especializada é provavelmente desproporcional ao efetivo peso deste instrumento de ação multilateral na arquitetura da governança global. Os motivos por trás da fascinação que o tema exerce sobre os internacionalistas parecem coincidir com aqueles que levaram à própria opção profissional e/ou acadêmica de seus adeptos: a mistura de um apetite pelo exótico com um cacoete idealista. Lawrence das Arábias e Sérgio Vieira de Mello.

Não se pretende aqui relativizar ou diminuir a utilidade desse instrumento de segurança coletiva. Até mesmo porque este autor também se considera vítima da mística “orientalista” e da sedução “salvacionista” dos *blue helmets*.<sup>1</sup> Kofi Annan tem razão: “a manutenção da paz é sempre mais barata do que a guerra” (United..., 1994).<sup>2</sup>

---

\* Este capítulo serve-se abertamente de Nasser (2009). Precisa-se registrar um especial agradecimento à amiga Barbara Bravo, sem cuja iniciativa, dedicação e talento uma dissertação submersa nas gavetas do esquecimento jamais teria sido resgatada, resumida, reestruturada e atualizada.

\*\* Diplomata de carreira. As opiniões aqui expressas não necessariamente refletem as posições do Ministério das Relações Exteriores (MRE).

1. Em português, “capacetes azuis”, como são conhecidas as tropas armadas sob o patrocínio das Nações Unidas, empregadas com o objetivo de manter a paz.

2. Tradução livre de: “*Peacekeeping is always cheaper than war*”.

Apenas se constata a elevada recorrência acadêmica do tema de forma a se apontar para o renovado interesse que tem merecido no Brasil e no mundo.

A ação da Operação das Nações Unidas em Côte d'Ivoire (United Nations Operation in Côte d'Ivoire – Unoci), em 2011, contra as tropas leais ao candidato derrotado nas eleições presidenciais ivorianas, trouxe de volta à luz o debate sobre o ativismo das OPs. Suspeita-se que, naquele episódio, a decantada neutralidade dos capacetes azuis tenha sido preterida em benefício da obtenção de um determinado resultado político. Se a suspeita de fato proceder, o precedente poderá levar, em nome do princípio da “responsabilidade de proteger” (R2P),<sup>3</sup> a uma transformação da capacidade e da disposição da comunidade internacional em intervir em conflitos internos. A persistente crise na Síria, cuja solução parece ainda distante, também revela a ausência de consenso na comunidade internacional sobre como reverter uma situação de conflito armado ou de violação sistemática de direitos humanos.

No Brasil, a liderança do componente militar da Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH) desde 2004, e o comando do componente naval da Força Interina das Nações Unidas no Líbano (United Nations Interim Force in Lebanon – Unifil), aumentam a atração do assunto para o público brasileiro, tornando-o problematizável do ponto de vista do debate sobre as políticas públicas. O ensaio de retirada das tropas no Haiti, antecipado pelos Ministros Celso Amorim e Antonio Patriota, e a construção, pela diplomacia brasileira, do conceito de *responsabilidade ao proteger*<sup>4</sup> também chamam a atenção para a atualidade do tema na agenda externa brasileira.

É justamente da participação do Brasil nas operações de paz da ONU, no momento que coincide com a ascensão do país na hierarquia informal das relações internacionais, que trata este capítulo. Nas últimas duas décadas, o Brasil tornou-se um ator (mais) importante na paisagem de *peacekeeping* – o que também é verdade no que se refere a diversas outras dimensões das relações internacionais contemporâneas. Como causa e consequência deste processo, as autoridades brasileiras passaram a adotar critérios de participação em sintonia com os princípios e as diretrizes da política externa brasileira.

---

3. O termo “responsabilidade de proteger” (R2P) apareceu pela primeira vez no relatório da International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), disponível em: <<http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report-1.pdf>>. O relatório surgiu como uma tentativa de responder à questão levantada pelo então Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), Kofi Annan, acerca de quais seriam os limites da soberania e quando a proteção de civis se deveria sobrepor a este conceito caro ao direito internacional. O R2P atrela soberania à responsabilidade, inferindo que quando um Estado não quer ou não tem os meios para garantir a proteção dos seus nacionais, esta responsabilidade passa a ser delegada à comunidade internacional. Ver Gareth Evans (2008).

4. O conceito esposado pela diplomacia brasileira nos fóruns internacionais – que serve de corolário à responsabilidade de proteger, ao defender seu uso seletivo e criterioso – não se relaciona diretamente com as operações de paz (OPs), mas é de interesse para o tema aqui tratado, na medida em que se refere ao uso da força pela comunidade internacional.



Até recentemente, o histórico brasileiro em OPs apresentava um padrão irregular. O grau momentâneo de devoção do governo brasileiro da hora à causa da paz e da segurança internacionais e a própria crença no multilateralismo como espaço privilegiado de convivência entre os Estados, também influenciaram a presença ou ausência do Brasil em operações de paz da ONU.

Pretende-se aqui argumentar que, ao contrário da longa fase precedente, em que o emprego de militares brasileiros no exterior não parecia obedecer a parâmetros bem definidos, a participação do Brasil em OPs das Nações Unidas foi organizada em torno de uma *rationale* de política externa – e que isto não é necessariamente óbvio.

O emprego de capacetes azuis brasileiros em Angola, no apagar das luzes da década de 1980, inaugurou uma nova fase de engajamento brasileiro, cujo auge, pelo menos até o presente momento, verificou-se com a consistente presença no Haiti. A tese apresentada neste capítulo é que a participação brasileira nas OPs da ONU em Angola, Moçambique, Timor-Leste e Haiti esteve informada tanto por um sentido de *projeção de poder* nas relações internacionais, como pelo desejo de prestar *solidariedade ativa* a sociedades vitimadas por conflitos armados. O critério de seleção dos conflitos para os quais se deveria despachar tropas tem privilegiado países com os quais o Brasil compartilha herança histórica ou cultural – ou aqueles em que as circunstâncias e o discurso diplomático permitiram tal associação.

## 2 CAPACETES AZUIS VERDE-AMARELOS

O histórico de participação brasileira em OPs não é recente. Desde o período da Liga das Nações, o Brasil oferece recursos e homens para os esforços internacionais de preservação e administração da paz. Já na era das Nações Unidas, a primeira operação na qual o Brasil tomou parte com tropas foi a Força de Emergência das Nações Unidas (United Nations Emergency Force I – UNEF I), empregada no Sinai, em 1956, para garantir o cessar-fogo entre egípcios e israelenses. A participação brasileira consistiu no envio anual de um batalhão de infantaria de aproximadamente seiscentos homens ao longo de dez anos (Aguilar, 2005; Fontoura, 1999).<sup>5</sup>

O Brasil despacharia, em seguida, militares para a Operação das Nações Unidas no Congo (Opération des Nations Unies au Congo – ONUC), entre 1960 e 1964, concebida para assegurar a retirada das forças belgas do Congo, tendo logo se convertido em força de manutenção da integridade territorial e da independência do país.<sup>6</sup> Foi ali que o Brasil debutou em tarefas de caráter *humanitário* no âmbito das operações de paz, ao ter transportado e distribuído gêneros alimentícios, suprimentos e medicamentos para a população congoleza.

5. Ver também Brasil ([s.d.].a).

6. Ver Lavenere-Wanderley (1975).

A partir dos anos 1970, o Brasil optou por distanciar-se das Nações Unidas. Esta manobra foi produto do entendimento de que a organização estaria contribuindo para o “congelamento do poder mundial” entre as superpotências – tese esposada pelo Ex-Chanceler João Augusto Araujo Castro, que contou com ampla adesão dos formuladores de política externa do período. A atitude brasileira de tentar independência em relação aos constrangimentos impostos pela dinâmica do sistema internacional nesse momento foi descrita por Gelson Fonseca como a “autonomia pela distância” (Fonseca Júnior, 1998). O afastamento do Brasil do multilateralismo político foi consumado, entre outras maneiras, pela decisão de não procurar ocupar assentos não permanentes no Conselho de Segurança da ONU (CSNU) e de não se envolver em suas operações de paz.

O posterior regresso do Brasil ao multilateralismo onusiano na década de 1990 foi anunciado pela eleição ao CSNU, na qualidade de membro não permanente, no biênio 1988-1989. Teve reflexo, em seguida, em uma reinjeção de ânimo quanto à participação nas OPs da ONU. As relações internacionais do pós-Guerra Fria presenciavam um “ensaio de renascimento” das Nações Unidas, acompanhado por menor nível de dissenso no seio do CSNU (Patriota, 1998).

De forma análoga, o perfil das tarefas desempenhadas pelos enviados brasileiros acompanhou o processo de complexificação das próprias operações da ONU, no sentido de transcender as tarefas puramente militares para incorporar a assistência humanitária, a supervisão eleitoral, a realização dos direitos humanos, o fomento à promoção do desenvolvimento e a construção de instituições estatais.

Desde 1988, o Brasil ocupou um assento não permanente no CSNU cinco vezes (1988-1989; 1993-1994; 1998-1999; 2004-2005; e 2010-2011). A Renascença multilateralista da política externa brasileira posicionou o Brasil como o país que, juntamente com o Japão, ocupou mais vezes uma vaga não permanente no órgão, perfazendo um total de dez mandatos.<sup>7</sup> Ademais, o número de operações de paz nas quais o Brasil se envolveu totaliza 28 desde 1989, em contraste com as sete do período anterior.<sup>8</sup>

O Brasil cedeu militares, observadores eleitorais, técnicos judiciários, policiais e médicos em uma série de outras missões civis e militares da ONU, sem que o esforço adquirisse grande monta ou revelasse uma nova tendência de política externa que não um maior entusiasmo pelas Nações Unidas e uma leve disposição em contribuir para o sistema de segurança coletiva. As exceções foram Angola e Moçambique, na primeira metade da década de 1990 e, posteriormente, Timor-Leste e Haiti.

---

7. Mais informações disponíveis em: <<http://www.brasil-cs-onu.com/brasil-no-conselho-de-seguranca-da-onu>>.

8. Ver Brasil ([s.d.]).

## 2.1 Moçambique e Angola

O Brasil não fugiu à responsabilidade de tomar parte na operação criada para verificar a implementação do Acordo Geral de Paz de Moçambique, assinado em outubro de 1992, com o objetivo de pôr termo à longa guerra civil que datava da própria independência moçambicana, em 1974.

A participação brasileira não foi desprezível: enviou-se para a ex-colônia portuguesa 26 observadores militares, 67 observadores policiais, uma unidade médica, uma companhia de infantaria e uma companhia de paraquedistas, composta de 170 homens, ademais de quinze observadores eleitorais para supervisionar as eleições de outubro de 1994.<sup>9</sup> Relevante para compreender a extensão do compromisso brasileiro com o processo de paz em Moçambique, é preciso recordar que o General Lélío Gonçalves Rodrigues da Silva exerceu o comando militar da operação entre 1993 e 1994.

A despeito da maior variedade e complexidade das atividades desempenhadas pelos militares brasileiros em solo moçambicano, o *force commander* brasileiro opinou, a propósito do engajamento brasileiro em operações de paz, que: “nossa participação com tropa armada tem sido tímida, se comparada à participação de diversos outros países, de muito menor expressão política, econômica e, principalmente, militar” (Aguilar, 2005).

Um novo modelo de participação brasileira em OPs das Nações Unidas começava de forma acanhada, mas ciente do papel que poderia ter na composição de uma política externa mais ambiciosa, mais prestativa e mais global, o que pôde ser visto nas participações que se seguiram, como é o caso das sucessivas OPs em Angola.

Na primeira das OPs empregadas em Angola (United Nations Angola Verification Mission I – Unavem I), no período 1989-1991, a participação brasileira consistiu no envio de dezesseis militares – entre eles, o General Péricles Ferreira Gomes, que chefiou um grupo de setenta observadores da ONU durante todo o mandato da missão.<sup>10</sup>

Diante da persistência do conflito, o CSNU decidiu estabelecer a segunda missão de verificação das Nações Unidas em Angola. O mandato da Unavem II (1991-1995) previa: a verificação do cumprimento dos acordos de paz assinados pelo governo do Movimento Popular pela Libertação de Angola (MPLA) e pelos rebeldes de Jonas Savimbi; o monitoramento do cessar-fogo; e a observação do processo eleitoral no país. A participação brasileira na Unavem II foi mais expressiva que na operação anterior, apoiando-se no envio de 120 observadores militares, observadores eleitorais e equipes médicas.

---

9. Ver Brasil ([s.d.])b.

10. Ver Brasil ([s.d.])c.

Seria na Unavem III (1995-1997) que o Brasil viria a prestar uma das maiores contribuições da história de sua participação em missões de paz, quando chegou a ser o maior contribuinte individual de tropas para uma operação que, durante quase dois anos, foi a maior operação de paz das Nações Unidas em atividade, com um efetivo total de 7 mil soldados, fornecidos por 34 países.<sup>11</sup>

O Brasil contribuiu, a cada turno, com um batalhão de infantaria composto por oitocentos homens, uma companhia de engenharia formada por duzentos profissionais, dois postos de saúde avançados – quarenta militares de saúde, entre médicos, dentistas, farmacêuticos e auxiliares de saúde – e aproximadamente quarenta oficiais do Estado-maior. Durante todo o período da missão, o país enviou uma média de catorze observadores militares e onze observadores policiais.<sup>12</sup> Tal participação fez com que o Brasil ocupasse, em 1996, a posição de quarto maior contribuinte de tropas para OPs das Nações Unidas – fato, até então, sem precedentes no histórico brasileiro.<sup>13</sup>

## 2.2 Timor-Leste

O Timor-Leste foi o primeiro e é um dos únicos casos em que a ONU resgatou uma nação das cinzas de um conflito armado, garantiu-lhe o exercício do direito à autodeterminação tal como expresso nas urnas e, em seguida, pavimentou seu caminho à condição de Estado independente.<sup>14</sup> Foi só a segunda vez em que as Nações Unidas empregaram a modalidade de autoridade transitória onde não havia um Estado estabelecido anteriormente.<sup>15</sup>

A postura da diplomacia brasileira em relação à questão timorense exibiu três fases distintas entre a ocupação indonésia, em 1975, e a independência do país, conquistada em 2002. Logo após a invasão das tropas de Jacarta na porção ocidental da ilha do Timor, o Brasil assumiu uma postura legalista, tendo somente repudiado o incidente. A diplomacia brasileira agiu de forma acanhada, sem demonstrar grande entusiasmo e sem comprometer capital diplomático para proteger o direito dos timorenses à autodeterminação. Tal postura foi sucedida por um total esfriamento da causa timorense na agenda externa brasileira em benefício de um

---

11. Ver a Resolução nº 976 do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) (ONU, 1995).

12. Ver Brasil ([s.d.].c).

13. Ver United Nations Peacekeeping (1996).

14. A literatura especializada costuma incluir Kosovo – outro território governado pela ONU – na mesma categoria, especialmente após a sua proclamação de independência, em 2008. O governo brasileiro, entretanto, não reconhece o Kosovo como país independente. A experiência da Autoridade Transitória da ONU no Camboja é também frequentemente mencionada, embora seja distinta por já existir um Estado ali constituído antes do envolvimento da comunidade internacional. No Camboja, as Nações Unidas assumiram a dianteira de determinados ministérios cambojanos, o que também representa um contraste com a plena autoridade governamental exercida pelas Nações Unidas em Kosovo e no Timor-Leste. Digno de menção, a ONU e mesmo a Liga das Nações tiveram experiências prévias comandando formas mais embrionárias de autoridade transitória em territórios que não chegaram a constituir entidades plenamente independentes.

15. Ver a transcrição da palestra de Sérgio Vieira de Mello, no Instituto Rio Branco, em 22 de fevereiro de 2002.

pragmatismo comercial com a Indonésia – que, no entanto, não veio a oferecer resultados que o justificassem. Este segundo período pode ser demarcado, a rigor, entre a missão do Embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima à Indonésia em 1981, até a concessão do Prêmio Nobel da Paz aos dois líderes da resistência timorense, José Ramos-Horta e o Bispo Ximenes Belo, em 1996.

Desde então e até a independência do Timor-Leste, o governo brasileiro finalmente envolveu-se com a causa timorense. Além do engajamento diplomático em aproximações bilaterais e nas Nações Unidas, o Brasil desempenhou um papel ativo na sequência de operações de paz –<sup>16</sup> embora seja possível argumentar que mesmo esta participação esteve aquém das possibilidades ou do que se poderia esperar do maior dos países lusófonos.

No CSNU, o Brasil seguiu a liderança portuguesa, cuja política externa havia elevado a libertação do Timor-Leste à condição de prioridade. Por coincidência, o Brasil estava presente no órgão no biênio 1998-1999, tendo, assim, podido prestar sua colaboração à causa timorense. O Brasil engrossou o coro português em favor da viabilização da consulta popular que veio a decidir pela independência do Timor-Leste e, em seguida, da necessidade de intervenção da comunidade internacional após a erupção da violência estimulada pelas Forças Armadas da Indonésia.

O Brasil desfrutava de posição favorável no fronte diplomático, uma vez que, além de contar com a presunção da fraternidade lusófona dos timorenses e ser interlocutor privilegiado de Portugal, mantinha, com a Indonésia, relações “corretas” e sem pontos de fricção relevantes. Tal equidistância em relação aos atores envolvidos, mas não em relação à causa da independência em si, foi reconhecida pelo Ex-Ministro Luiz Felipe Lampreia em seu discurso perante a Assembleia-Geral da ONU em 1998, às vésperas do acordo que permitiu a realização da consulta popular em Timor-Leste:

quanto ao Timor-Leste – ao qual também estamos ligados por vínculos históricos e pela língua comum – o Brasil saúda o novo espírito com que se está tratando aquela questão delicada e complexa, inclusive no contexto das negociações tripartites entre os governos português e indonésio, sob os auspícios do secretário-geral. O governo brasileiro tem mantido diálogo positivo com as partes envolvidas e está determinado a colaborar, no limite de suas possibilidades, para que, com a progressiva participação dos próprios timorenses, se chegue a uma equação aceitável para todos os interessados (Lampreia, 1999).

Na terceira fase, o Brasil demonstrou disposição em ceder tropas, médicos, técnicos e diplomatas para o esforço de pacificação e reconstrução do país, tendo feito parte de toda a sequência de OPs da ONU no Timor-Leste, inclusive da

---

16. Ver Brasil ([s.d.]).

Força Internacional para o Timor-Leste (International Force for East Timor – INTERFET).<sup>17</sup> Durante o processo de montagem da consulta eleitoral organizada pela Missão das Nações Unidas em Timor-Leste (United Nations Mission in East Timor – UNAMET), cinco oficiais de ligação, seis observadores policiais e 22 observadores eleitorais brasileiros haviam sido despachados à remota ilha para prestar sua contribuição ao processo no qual o povo timorense expressou sua escolha pela independência nas urnas. Para a INTERFET, incumbida de sufocar a ação das milícias indonésias, cinquenta homens do Batalhão de Polícia do Exército de Brasília foram enviados, além de oficiais responsáveis por comunicações e saúde (Aguilar, 2005).

Não restam dúvidas de que foi significativa a participação brasileira na crise no Timor-Leste, tanto do ponto de vista *diplomático*, com o estreitamento dos contatos diplomáticos e a mobilização no CSNU, como *militar*, com o ineditismo de participação em operações autorizadas a empregar a força armada. É importante ressaltar que o Brasil não tinha tradição em participar – nem de votar em favor – de operações aprovadas sob a égide do capítulo VII da Carta da ONU, que autoriza o emprego da força armada ou a delega a uma força multinacional de imposição da paz.

Entretanto, é também ponderável que o esforço brasileiro foi mais tímido do que se poderia esperar de um país que se apoia na vertente multilateralista e ambiciona ampliar sua influência diplomática nos espaços lusófonos. A participação brasileira no Timor-Leste, conquanto relevante, foi mais coadjuvante que protagonista, tendo residido mais no terreno da solidariedade e da simbologia política que em uma contribuição cabal para a pacificação do país e a construção do novo Estado.

Ainda que a dimensão da participação brasileira não tenha podido corresponder – por falta de recursos e mesmo de maior musculatura política para fazê-lo – ao perfil de ação de um “*global player*” de maior envergadura nos planos militar e diplomático, não restam dúvidas de que a decisão de participar das OPs no país, o aceno de solidariedade e o perfil de atuação que o traduziu prestaram uma relevante contribuição ao processo de construção do Estado timorense e, mais que isto, de formação de um modelo brasileiro de envolvimento em OPs da ONU.

Estaria por vir o momento em que o país assumiria um papel mais protagônico em uma operação de paz em que solidariedade e projeção de poder se coadunassem na prestação de auxílio humanitário a um povo com que se sentia identificado. O envolvimento da diplomacia brasileira na questão timorense constituiu, sobretudo pela motivação em fazê-lo, um embrião do que a política externa brasileira definiria, já no governo Lula, como o princípio da *não indiferença* quando do envolvimento do país no Haiti.

---

17. Ver Brasil (s.d.)e).

### 2.3 Haiti

Em 2004, o Brasil foi convidado a liderar o componente militar da missão de estabilização do Haiti, na esteira da crise que conduziu à queda do Ex-Presidente Jean-Bertrand Aristide. A decisão implicou o maior esforço das Forças Armadas brasileiras no estrangeiro, a rigor, desde que os pracinhas foram embarcados para a Itália na Segunda Guerra Mundial.

O Brasil não somente votou favoravelmente às resoluções do CSNU afetas à crise haitiana,<sup>18</sup> mas também empenhou esforços para mobilizar atenção diplomática em torno do tema enquanto esteve no órgão entre 2004 e 2005. O mandato estabelecido pela Resolução nº 1.542 (2004) do CSNU previa apoio ao governo transitório: na estabilização das condições de segurança; no restabelecimento do estado de direito; na organização, na supervisão e no monitoramento das eleições presidenciais, parlamentares e municipais; na reestruturação da Polícia Nacional do Haiti; e no desarmamento, na desmobilização e na reintegração dos grupos armados. A MINUSTAH também estava autorizada a usar a força para proteger o pessoal das Nações Unidas no terreno e a entrar em ação se a vida de civis estivesse ameaçada.

O Brasil passou a despachar uma força composta por 1.200 homens a cada turno, o maior contingente nacional de toda a OP. Além disso, uma série de oficiais generais brasileiros lideraram o componente militar da MINUSTAH desde 2004 na qualidade de seu *force commander*. Não há no histórico de OPs precedentes de o comando militar permanecer nas mãos de um mesmo país por tanto tempo – o habitual, em outras OPs, é o rodízio entre países.

É preciso também observar que o envolvimento do Brasil com a crise haitiana não se restringiu ao envio das forças militares e do comandante da MINUSTAH. O governo brasileiro destinou, por ocasião da Conferência de Doadores para o Haiti, em julho de 2004, US\$ 4,5 milhões para a reconstrução do país; contribuiu também com US\$ 1 milhão na organização das eleições presidenciais, legislativas e municipais de 2006, o que atesta que o comprometimento do país com a causa haitiana não estava restrito somente ao aspecto militar e de segurança pública da missão, mas também com a própria ideia de reorganização das instituições democráticas no Haiti.

Em 12 de janeiro de 2010, a complexa e trágica situação do Haiti sofreu um novo revés: um terremoto de 7,0 graus na escala Richter levou ao colapso a frágil infraestrutura local, em especial na capital. Estima-se que o terremoto tenha vitimado fatalmente cerca de 300 mil pessoas, entre estas 21 brasileiros, além de deixar como rastro aproximadamente 250 mil feridos e mais de 2 milhões de desabrigados.<sup>19</sup>

---

18. Resoluções nºs 1.529 e 1.542 (2004) do CSNU, que autorizaram, respectivamente, o emprego da Força Multinacional Interina (Multinational Interim Force – MIF) e da MINUSTAH.

19. Ver ONU ([s.d.]).

A resposta brasileira à catástrofe foi imediata, tendo envolvido diversos órgãos do governo. Apenas dois dias após o terremoto, o então Ministro da Defesa, Nelson Jobim, apresentou ao governo haitiano um plano emergencial abrangente de socorro. Para implementar o plano, o Congresso Nacional brasileiro autorizou o envio de 1.300 soldados adicionais para integrarem a MINUSTAH, somando-se aos 1.200 capacetes azuis brasileiros que já se encontravam no terreno.

No que se refere ao processo decisório brasileiro, parece ter havido um “casamento de conveniência” da vontade brasileira de prestar solidariedade a um país da região e aumentar seu perfil de atuação multilateral com a disposição da comunidade internacional em delegar ao Brasil a responsabilidade pela liderança do componente militar da operação. As motivações da diplomacia brasileira em aceitar a indicação para liderar a MINUSTAH, em 2004, parecem ter tido duas origens principais: *i*) de um lado, o desejo de aumentar a projeção do Brasil no mundo, elevar o perfil de sua atuação multilateral e exercer maior influência sobre regiões que reputeem fazer parte de sua zona de influência; e *ii*) de outro, a tentativa de prestar solidariedade ativa a um país com o qual se identifica, e que atravessava crise política, institucional e humanitária. A resposta brasileira à fatalidade de proporções épicas parece validar a tese.

### 3 UM CÁLCULO DE POLÍTICA EXTERNA

#### 3.1 E eu com isso?

Afinal, o que leva um país em desenvolvimento, que, por definição, não quitou sua hipoteca social, a enviar soldados para um país distante, alheio aos seus interesses mais imediatos? Por que desembolsar recursos públicos consideráveis para financiar o emprego de contingentes militares alhures? Por que contribuir para a pacificação de uma crise sobre cujas origens não se detêm qualquer culpa ou responsabilidade? Por que submeter seus jovens ao risco de perecerem no campo de batalha ante inimigos que não são os de seu país?

As razões variam de país a país. Afonso Cardoso, por exemplo, identifica que:

países como o Quênia veem na participação nas operações de paz uma oportunidade para formar e capacitar seus contingentes. Seu aporte financeiro para o custeio das operações de paz está no piso mínimo. O custo médio de sua tropa é inferior ao valor desembolsado pelas Nações Unidas (Cardoso, 1998).

Antônio Jorge Ramalho da Rocha apresenta outras pistas:

Argentina, Uruguai e Chile vêm utilizando missões de paz para manter suas forças atuantes e prontas, respeitadas e valorizadas, redefinindo-lhes as funções e dando tempo a cicatrizar as feridas deixadas por seus processos de transição democrática (Rocha, 2009).



Eduardo Uziel sistematiza a explicação: além do reembolso por parte da ONU (*troop cost*), o reaparelhamento das forças armadas ou a reconfiguração do papel institucional dos militares servem como estímulos para que certos países em desenvolvimento comprometam tropas em situações de conflito armado (Uziel, 2006).

Entretanto, não parece ser a remuneração das Forças Armadas brasileiras a principal motivação presente nas decisões de comprometer o Brasil em uma OP da ONU, embora certamente não se possam descartar os ganhos colaterais da participação, tais como a oportunidade de qualificação e treinamento das tropas por meio da exposição a situações reais de conflito e mesmo a elevação do *moral* dos homens em armas brasileiros. Não obstante produzam feitos notáveis e relevantes, a decisão de tomar parte do sistema de segurança coletiva de forma mais ativa parece ser tributária menos da projeção de ganhos mensuráveis de curto e médio prazos do que de um cálculo de política externa.

O Planalto e o Itamaraty, pelo menos nas últimas décadas, parecem enxergar o país como candidato a potência global, embora destituído dos meios e recursos para fazer valer suas vontades na arena internacional que não por meio da diplomacia e dos canais institucionais. A organização de um modelo de engajamento em OPs parece refletir o entendimento sobre as possibilidades e as limitações dos meios disponíveis.

### 3.2 Convergência entre participação em OPs e objetivos de política externa

O que explica a disposição recente do Brasil em se engajar nas OPs da ONU? Há razões anteriores, de fundo, que construíram o ambiente em que tal participação pôde se dar. Uma delas, de natureza sistêmica, é a ampliação do número de OPs, em função do reativamento do CSNU e da própria evolução do sistema internacional no pós-Guerra Fria.

A remoção de constrangimentos de ordem doméstica, que antes sufocavam a capacidade de ação externa brasileira, também ajuda a explicar a evolução da postura brasileira. A superação do regime militar; a consolidação do processo democrático no país; o controle da inflação; a estabilidade dos fundamentos macroeconômicos; o crescimento econômico; a maior capacidade de investimento e ação do Estado brasileiro; e a maturidade do processo político nacional terão tido seu papel na construção de uma ação externa mais assertiva.

Desde o final da Guerra Fria, o envolvimento de militares brasileiros em empreendimentos do sistema de segurança coletiva passou a levar em conta de forma mais evidente os interesses precípuos da política externa brasileira. Norma Breda e Ciro Russo verificam esta justaposição: “(...) na miríade de operações de paz criadas, [o Brasil] passou a privilegiar a atuação na América Latina e em países de

língua portuguesa, duas áreas de crescente prioridade para sua política externa”.<sup>20</sup> Eugênio Diniz estabelece uma relação empírica entre aquelas áreas definidas como prioritárias para a política externa brasileira e o engajamento do Brasil em OPs da ONU: principalmente desde 1989, uma característica da participação brasileira em missões de paz é que ela se concentra em países da América Latina ou de língua portuguesa. O Brasil claramente privilegia a participação nas áreas que considera prioritárias para a política externa.<sup>21</sup> No caso específico do Haiti, Fátima Ishitani defende a ideia de que o engajamento brasileiro coincide com a plataforma de política externa do Ex-Presidente Lula em vários aspectos:

a participação do Brasil [na MINUSTAH] converge com a política externa brasileira [do governo Lula] em cinco esferas principais: a) ênfase no desenvolvimento e combate à pobreza; b) postura internacional mais afirmativa; c) não indiferença; d) defesa do multilateralismo; e) prioridade regional.<sup>22</sup>

Verifica-se, portanto, não somente uma interseção geográfica entre as áreas de prioridade da política externa brasileira e o emprego de militares brasileiros em OPs: também parece haver uma verdadeira subordinação da decisão de enviar tropas à estratégia de política externa. Dessa forma, o envolvimento nas OPs da ONU, aqui destacadas, particularmente a liderança da MINUSTAH, é senão uma ilustração da ascensão do Brasil nas fileiras internacionais e, principalmente, manifestação de desejo de levar este processo adiante.

### 3.3 Projeção de poder e/ou solidariedade?

No caso do Brasil, a decisão política de tomar parte em OPs possui, ao mesmo tempo, um elemento *moral*, baseado em compromisso humanitário, e outro de *pragmatismo político*, caracterizado pelo desejo de projeção de poder na esfera internacional. Aliás, tal dicotomia – ou ambivalência – reflete uma característica nada incomum à tradição de política externa brasileira (Lafer, 2001).

No que se refere ao que está se denominando vulgarmente “pragmatismo político”, verificou-se, nos casos em exame, a existência de uma estratégia lastreada pelo desejo de *projeção de poder* do Brasil no mundo: tanto *multilateral*, no sentido de aumentar o perfil de participação brasileira na moldagem da paz e da segurança internacionais, como *bilateral*, no sentido de incrementar a presença diplomática nos países em que as operações foram empregadas.

No que se refere ao *exercício de solidariedade ativa*, observa-se a vontade da diplomacia brasileira de prestar auxílio humanitário a sociedades vitimadas pelo

20. Ver Santos e Russo (2007, p. 327-328).

21. Ver Diniz (2006, p. 321).

22. Ver Ishitani (2009, p. 93).

conflito armado e pelo caos civil. A prestação de auxílio humanitário e demais atribuições encampadas no escopo de uma OP da ONU revelam um sentimento de *responsabilidade* da política externa brasileira em relação aos países em questão.

Para a diplomacia brasileira, o evangelho do interesse nacional reza por uma cartilha menos assentada na noção de sobrevivência como unidade política ou de equilíbrio de poder. O clima de relativa paz interestatal do continente sul-americano, a ausência de ambições territoriais, a tradição diplomática pacífica, a característica eminentemente “ensimesmada” da sociedade brasileira, além de outros condicionantes de natureza sistêmica, concorrem para moldar uma atitude internacional historicamente não confrontacionista.

Produto de uma complexa conjuntura de fatores sistêmicos e internos, o multilateralismo se afirmou, para o Brasil, como canal privilegiado de expressão de poder nas relações internacionais. Contudo, a escolha pelo multilateralismo não está assentada somente na adesão incondicional a *princípios* de ação externa. Trata-se, sobretudo, do *meio* ou *instrumento* que o Brasil elegeu para projetar influência no plano internacional e fazer valer o que seus agentes diplomáticos definiram como *interesse nacional*.

Pode parecer contraditória a ideia de um Estado buscar ampliar seu poder nacional por meio de participação em um arranjo multilateral – concebido originalmente para limitar o uso arbitrário do poder por parte dos Estados. Ocorre que a defesa do interesse nacional é necessariamente caudatária de uma leitura particular da visão de mundo da elite de política externa a respeito *de quais* são os interesses do país no mundo e do que se pode colher das relações internacionais para o país.

Embora se reconheçam os importantes contrastes entre os conceitos de “poder”, “influência” e “imagem”, em termos teóricos, quer-se inferir que os formuladores da política externa brasileira – mesmo de um ponto de vista histórico bastante amplo – parecem equacionar a projeção de poder no mundo à capacidade de influenciar a formação das normas e das instituições globais. Na ótica brasileira, *influência é poder* e a tradução do *poder é influência*.

Embora essa visão de mundo possa vir a sofrer ajustes com a confirmação da ascensão do Brasil nas fileiras internacionais, o multilateralismo parece afigurar-se como o espaço, por excelência, de projeção de poder e de avanço dos interesses brasileiros em escala global. Para uma potência historicamente percebida como média, periférica e incapaz de impor suas vontades, o multilateralismo firmou-se como a arena natural para que o país consiga projetar poder ou expressar sua autonomia em termos de política externa.<sup>23</sup>

---

23. Essa ideia não é estranha ao conceito de “autonomia por participação” (Fonseca Júnior, 1998).

O elemento da prestação da solidariedade está presente em diversas iniciativas diplomáticas brasileiras – inclusive na participação em OPs –, o que é refletido no discurso diplomático e em diversas ações concretas. Não parece ter sido uma expressão de solidariedade inteiramente desinteressada que guiou os estadistas brasileiros.

É verdade que o recurso discursivo à solidariedade pode também ter sido o expediente empregado pela diplomacia brasileira para atingir fins essencialmente egoístas. Esta dimensão pragmática da política externa brasileira estaria fundada não somente na ambição de escalar as cordilheiras da política multilateral, mas também no afã de ampliar o que se considera “área de influência” da política externa. Contudo, ainda que a presunção sobre a ampliação da área de influência seja verdadeira, esta não seria completamente contraditória com uma disposição real de prestar solidariedade a um país “amigo”, “irmão” ou que, de forma mais explícita, recaia na presumida área de influência do Brasil.

Mas é possível que o desejo de expressar solidariedade por meio de ações concretas conviva, no âmbito dos processos decisórios, com a projeção de poder? Em outras palavras, egoísmo e altruísmo estatais são conciliáveis? De acordo com o pensamento diplomático brasileiro, o exercício de solidariedade ativa *atende* o interesse nacional como forma de projeção de poder e influência do país no cenário internacional no longo prazo.

No caso da participação em OPs, a pacificação de um conflito, seja local seja entre Estados, contribui para a manutenção e estabilidade da ordem internacional. A demonstração deste compromisso, manifestada no exercício de solidariedade, eleva as credenciais de um país junto aos demais membros da comunidade internacional. Mais que coexistir, a projeção de poder e a solidariedade amalgamaram-se na maneira como o Brasil escolheu se inserir no mundo.

Por mais difícil que seja detectar no processo decisório qual fator preponderou nas decisões de participar das referidas OPs – *projeção de poder* ou *solidariedade* –, a política externa brasileira incorporou a solidariedade ativa como um elemento integrante de seu discurso e a respaldou com ações concretas. Mesmo que as fronteiras entre uma dimensão e outra sejam borradas pela retórica diplomática, não se pode negligenciar nem uma nem outra.

### 3.3.1 Com a palavra, as autoridades brasileiras

A conciliação entre projeção de poder e prestação de solidariedade, embora presente nos cálculos decisórios e no discurso diplomático, não havia sido sistematizada conceitualmente pelas autoridades brasileiras até o advento da chamada “não indiferença”, que nada mais é que o *slogan* da disposição brasileira em prestar solidariedade a um país que está atravessando grave situação humanitária ou seja egresso de conflito armado. Trata-se do enunciado retórico formulado pela

diplomacia brasileira para organizar conceitualmente – e também para ajudar a legitimar – o envolvimento do país em OPs da ONU e outros esforços de prestação de auxílio humanitário.

No campo semântico, o termo procura afastar as suspeitas de ingerência em assuntos domésticos de outro Estado. É provável que se tenha receado que o próprio peso do termo “intervenção”, na conjuntura da ocupação norte-americana do Iraque, poderia ser mal acolhido pela sociedade brasileira e pela comunidade internacional. Em outras palavras, o rótulo procurou conciliar o desejo de prestar solidariedade por meio da ação multilateral a um princípio histórico da tradição diplomática brasileira: a não intervenção nos assuntos internos de outros Estados. São estes os termos que o Ex-Chanceler Celso Amorim emprega para definir o conceito:

o princípio da não intervenção nos assuntos externos dos outros Estados sempre orientou a política exterior do Brasil. Mas este princípio deve ser matizado pela “não indiferença”; isto é, a disposição de colaborar, por meio de canais legítimos, com outros países que se encontram em situações particularmente difíceis. A presença brasileira na operação de paz da ONU no Haiti é um exemplo.<sup>24</sup>

Em discurso na Reunião de Alto Nível sobre o Haiti, o então Ministro das Relações Exteriores confirmou, ao menos do ponto de vista retórico, a lógica política por trás da decisão brasileira de participar da operação no Haiti. Embora tenha explicitado as dimensões de solidariedade regional e cultural, escolhe não se referir – acredita-se deliberadamente, de forma a envolver a decisão em uma manta *moral* – às vertentes de avanço do interesse nacional e de projeção de poder.

O Brasil aceitou enviar tropas e assumir o comando militar da MINUSTAH em primeiro lugar por tratar-se de uma operação decidida pelo Conselho de Segurança, único órgão com legitimidade para determinar a presença de tropas estrangeiras em país soberano. Também nos animou o natural sentimento de solidariedade regional, e afinidades de natureza cultural e étnica que justificam um maior envolvimento de países da América Latina e do Caribe no Haiti.<sup>25</sup>

Em outra ocasião, no entanto, o Ex-Chanceler brasileiro sugere que a decisão de engajamento também foi caudatária do desejo de o país não ser levado a reboque das grandes potências – o que revela uma dimensão relacional, essencialmente pragmática e não necessariamente altruísta no processo decisório da diplomacia brasileira. Se a citação do Embaixador Amorim não reconhece explicitamente a dimensão de projeção de poder, ao menos não negligencia os perigos de reservar os canais multilaterais às grandes potências, de forma que a decisão também se localiza no terreno dos interesses.

24. Discurso do Ministro Celso Amorim na Conferência Anual dos Embaixadores Franceses (Amorim, 2009).

25. Discurso do Ministro Celso Amorim na Reunião Internacional de Alto Nível sobre o Haiti, em Brasília (Amorim, 2006).

Nossa participação na missão da ONU no Haiti, ademais, parte do princípio de que a paz não é um bem internacional livre: a manutenção da paz tem um preço. Esse preço é o da participação. Ausentar-se ou eximir-se de opinar ou agir diante de uma situação de crise pode significar a exclusão do processo de tomada de decisões, ou, pior, a dependência em relação a outros países ou regiões.<sup>26</sup>

Amorim reforça o argumento de que havia uma *oportunidade* diante do Brasil de posicionar-se na solução de um problema com ramificações internacionais – em outras palavras, preencher um vácuo político:

o Brasil vinha tendo uma projeção internacional grande, e aquela era uma oportunidade. Nós percebemos, creio eu, desde o início, que havia uma chance para uma ação de natureza diferente. Até então, na prática, as ações no Haiti haviam sido quase sempre comandadas por uma grande potência, normalmente os Estados Unidos. A França, evidentemente, esteve muito envolvida, embora de forma mais remota; o Canadá, até certo ponto também. Mas nunca um país da América Latina ou, mais especificamente, um país da América do Sul havia estado à frente. A própria dificuldade que os Estados Unidos tinham, naquele momento, de se envolver militarmente na situação criava também oportunidade para que o Brasil e outros países da América do Sul participassem da força de paz.<sup>27</sup>

Em sua primeira participação no Fórum Econômico Mundial de Davos, em 2003, o Ex-Presidente Luiz Inácio Lula da Silva patenteou a visão de política externa que sugere a conciliação entre conceitos aparentemente contraditórios: “a preservação dos interesses nacionais não é incompatível com a cooperação e a solidariedade”.<sup>28</sup> Em oportunidade posterior, Amorim adicionou estofamento teórico à afirmação:

a política externa é tradicionalmente vista como a defesa do interesse nacional. E qualquer coisa que não seja vista como a defesa do interesse nacional, será tida como mentira ou como ingenuidade. Eu acho que pode haver uma dialética entre o interesse nacional e a solidariedade. Nenhum país, nenhum presidente, nenhum ministro das Relações Exteriores pode deixar de defender o interesse nacional. Essa é a missão fundamental. Mas há necessariamente uma contradição entre o interesse nacional e uma certa busca da solidariedade? Eu acho que não. A solidariedade corresponde ao nosso interesse nacional de longo prazo. Ela pode não corresponder ao interesse de curto prazo. Ela pode não corresponder aos interesses setoriais. Mas ela corresponde ao interesse de longo prazo.<sup>29</sup>

---

26. Ver Amorim (2004, p. 41-48).

27. Ver Amorim (2011, p. 41).

28. Brasil (2007, p. 18).

29. Amorim (2007).

### 3.4 A campanha por um assento permanente no CSNU

Solidariedade fraternal ou polimento das credenciais multilaterais? Não houve o que a elite diplomática dissesse ou fizesse a respeito: a decisão de liderar o componente militar da MINUSTAH – bastante mais visível que o observado quando da participação do Brasil nas OPs em Moçambique, Angola e mesmo no Timor-Leste – foi irremediavelmente associada à campanha brasileira por um assento permanente no CSNU.

A maior parte dos especialistas em política externa brasileira, e não somente eles, apontam a campanha brasileira a um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU como a principal razão para o atual governo ter aceitado participar de uma missão robusta no Haiti.<sup>30</sup>

Parece consenso na literatura especializada atribuir a decisão de assumir um “perfil mais elevado” nas OPs e na segurança internacional por meio do engajamento na operação no Haiti como forma de assegurar as credenciais para assumir a condição de candidato natural a membro permanente do CSNU na eventualidade de uma reforma – sobretudo tendo em vista a cronologia dos fatos.<sup>31</sup> Nesse sentido, Susanne Gratus identifica a coincidência entre a decisão brasileira e a eventualidade de uma reforma na composição do órgão executivo do Sistema ONU:

com a MINUSTAH, o Brasil pretende ganhar prestígio nos níveis global e regional. Não obstante a influência da regionalidade do conflito haitiano, o compromisso brasileiro com a MINUSTAH responde a suas aspirações a um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, mais ainda considerando que a missão fora estabelecida pouco tempo antes do grande debate sobre a reforma do sistema das Nações Unidas.<sup>32</sup>

O discurso diplomático brasileiro, entretanto, sempre hesitou em estabelecer uma relação direta e automática entre suas decisões e tal campanha, sem tampouco desprezar que uma participação bem-sucedida poderia lustrar as credenciais brasileiras para se sentar permanentemente no órgão responsável pela manutenção da paz e da segurança internacionais. A alocução do Embaixador Amorim é esclarecedora:

muitas pessoas dizem que o Brasil foi ao Haiti porque quer um lugar no Conselho de Segurança. (...) É claro que se poderia dizer que todas as ações do Brasil podem, de alguma maneira, contribuir para que venhamos (ou não) a fazer parte do Conselho

30. Santos e Russo (2007, p. 340).

31. O processo decisório que conduziu o Brasil a liderar a MINUSTAH remonta ao primeiro semestre de 2004. Havia, na época, uma expectativa de que a Assembleia-Geral da ONU de 2005, que marcava os 60 anos da organização, resultasse em uma esperada reforma estrutural. Entretanto, embora tenham sido aprovados ajustes pontuais na estrutura do Sistema ONU, tais como a criação do Conselho de Direitos Humanos e da Comissão de Construção da Paz, a reforma do CSNU permanece uma questão em aberto.

32. Ver Gratus (2007, p. 18).

de Segurança, mas o nosso engajamento no Haiti não foi condicionado por esse fim específico. As coisas não ocorrem dessa maneira mecânica. (...) É claro que ser membro permanente do Conselho de Segurança é um dos objetivos da política externa brasileira. Reformar a ONU, em um sentido mais profundo, eu diria, é um objetivo, mas não se podem ver essas coisas de maneira simplista, automática. Há outros fatores mais profundos envolvidos.<sup>33</sup>

É difícil conceber que o credenciamento para a candidatura ao assento permanente no CSNU não tenha sido pesada pelos tomadores de decisão brasileiros – a Presidência da República, o Itamaraty e o Ministério da Defesa – ao decidir despachar um volume expressivo de militares brasileiros ao Caribe, dedicar recursos financeiros e assumir um compromisso político com a estabilização do país.

A noção de “credenciamento” para a conquista de um assento permanente no CSNU foi um dos elementos de *projeção de poder* presentes na decisão brasileira. Contudo, esta ilação não necessariamente torna falso o argumento de que os elementos de *solidariedade* reproduzidos no discurso diplomático estiveram também presentes no processo decisório brasileiro.

### 3.5 Humanismo seletivo

A atuação do Brasil em OPs da ONU não pode se dar ao luxo, até por falta de meios, de acompanhar a tendência incrementalmente universalista da diplomacia brasileira. Se a tentativa de elevar suas credenciais multilaterais não conhece fronteiras, o exercício de solidariedade ativa precisou estar amparado por critérios.

A ênfase do novo perfil de engajamento brasileiro não parece ter sido somente a América Latina e Caribe, mas, de um modo mais geral, países com os quais era possível rastrear uma identificação histórico-cultural. O Brasil apenas enviou tropas para missões da ONU (e não só observadores militares) – além de Suez nas décadas de 1950 e 1960 – para Moçambique, Angola, Timor-Leste e Haiti, de modo que é possível verificar a existência de um fio condutor que costura a participação brasileira em OPs.<sup>34</sup>

No que se refere ao envolvimento nas operações empregadas em Moçambique e em Angola, o colonizador português, o intenso intercâmbio demográfico entre a África e a costa brasileira, a língua comum e a influência dos costumes destas regiões africanas no patrimônio cultural brasileiro parecem constituir evidências suficientes. No caso do Timor-Leste, o colonizador comum e a expressão em língua portuguesa, ainda que de reduzida parcela da população, reforçaram a percepção de que o Brasil deveria participar dos esforços de pacificação, de manutenção da paz e do governo transitório.

33. Ver Amorim (2011, p. 57).

34. A esse propósito, não se pode ignorar que o Brasil despachou tropas para a República Dominicana, em 1965, em uma controversa missão mandatada pela Organização dos Estados Americanos (OEA).



Já o envolvimento no Haiti com base no compartilhamento de uma história comum parece ter sido construído pelo discurso diplomático para justificar o envolvimento brasileiro, fosse com o propósito autêntico de prestar solidariedade, fosse para perseguir objetivos mais crus de política externa. Quer-se defender aqui a ideia de que ambos os fatores foram pesados. É possível inferir que a necessidade de repisar as supostas ligações culturais entre o Brasil e o Haiti evidencia que elas podem não ser tão óbvias, exigindo “atos de discurso” para consolidar sua veracidade. Wladimir Valler Filho, por exemplo, discorda da escolha do Haiti como um dos casos nos quais a hipótese, aqui defendida, se aplica:

ao contrário de outros países em que o Brasil atuou com destaque em forças internacionais de paz, como Angola, Moçambique e Timor-Leste, não há propriamente herança cultural comum entre as duas nações. Por estar situado no Caribe, o Haiti tem alguma proximidade geográfica com o Brasil e o apelo à solidariedade humana fica evidenciado diante da situação de extrema necessidade material vivida por aquele país.<sup>35</sup>

O questionamento de Valler Filho vai um passo adiante, constatando que a construção de uma identidade comum entre os dois países foi forjada por propósitos políticos:

o discurso oficial sobre a construção de identidade entre Brasil e Haiti seria elaborado a partir de temas recorrentes, como latinidade, mestiçofilia afro-americana, nacionalismo, anticolonialismo e, principalmente, a partir de 2004, quando o relacionamento bilateral adquiriu feição mais definida, por ocasião da decisão brasileira de participar da MINUSTAH.<sup>36</sup>

O autor chancela a interpretação de que o Brasil exerce uma “solidariedade seletiva”, ao priorizar aqueles países com os quais se sente irmanado – supostamente permanecendo indiferente, ou menos interessado, em relação aos demais –, ao fazer uma conexão com a leitura sobre um suposto personalismo da alma brasileira, característica do pensamento de Sérgio Buarque de Holanda: “o Brasil adicionou um braço civil à sua presença no Haiti, vertente quiçá buarquiana do ‘homem cordial’, fundada, no caso, na suspeita de existência de laços de parentesco, de semelhanças familiares” (Valler Filho, 2007, p. 252-253).

No escopo deste artigo, não se pretende concluir se o Brasil e o Haiti são produto do mesmo caldo cultural ou se os dois países podem ser classificados como nações “irmãs”, “parentes” ou “aparentadas”. Reconhecem-se, ao mesmo tempo, a existência de traços comuns na formação histórica dos dois países e também as limitações empíricas do argumento. Por sua vez, a sugestão de que a diplomacia brasileira instrumentalizou o compartilhamento de herança histórica comum com o intuito de vincular a ação no Haiti à estratégia de política externa não parece inteiramente despropositada.

35. Valler Filho (2007, p. 177).

36. *Op. cit.*, p. 165.

### 3.6 Desenvolvimento é bom e o Brasil gosta

O Brasil tem optado por se engajar em OPs que contemplem uma dimensão de promoção do desenvolvimento entre suas atribuições – ou ainda procurando reforçar este caráter nas operações de que já participa. A preferência brasileira traduz uma visão de política externa sobre a prestação de solidariedade entre países em desenvolvimento. Esta também traduz um entendimento filosófico de que a promoção do desenvolvimento, a realização dos direitos humanos e o fortalecimento de instituições estatais funcionam como catalisador para reduzir as chances de retomada do conflito que aflige o país em questão.

Como as formas de intervenção sob a bandeira das Nações Unidas evoluíram, sobretudo a partir dos anos 1990, no sentido de não somente atacar a pacificação imediata dos conflitos, mas também de tentar remediar suas causas profundas por meio do fortalecimento das instituições estatais e da criação de condições para a promoção do desenvolvimento, é argumentável que a visão de engajamento brasileiro é consoante à própria evolução das OPs.

A noção de desenvolvimento como remédio para males sociais é cara para a tradição externa brasileira. Desde pelo menos a Operação Pan-americana, projeto diplomático do governo de Juscelino Kubitschek, a diplomacia brasileira tem demonstrado convicção na força do binômio “segurança-desenvolvimento”, espelhando a crença de que investir na promoção do desenvolvimento contribui para reduzir tensões sociais e evitar a eclosão de conflitos. Tal noção incorporou-se definitivamente ao discurso desenvolvimentista da diplomacia brasileira proferido nos foros internacionais desde, ao menos, os anos 1960 (Cervo e Bueno, 2002).

Essa centralidade do *desenvolvimento*, arraigada tanto no discurso como na práxis diplomática, revela uma autoimagem do papel do Brasil no mundo que parece ter sido transposta da retórica multilateral e das articulações com outros países do Sul para diversas ações de política externa – entre elas, as OPs da ONU.

Em Moçambique e em Angola, os soldados brasileiros, além das incumbências militares, também desenvolveram atividades relacionadas à assistência humanitária, à supervisão eleitoral e ao desempenho de atividades sociais. No Timor-Leste, esta dimensão foi ressaltada pela própria natureza da UNTAET, que estava incumbida de montar todo o aparato administrativo e burocrático do novo Estado timorense enquanto governava o país. No Haiti, em função de ter enviado o maior contingente militar e os *force commanders* da operação, o Brasil pôde ocupar papel mais ativo na prestação de assistência humanitária, no fortalecimento das instituições governamentais, na reconstrução do país e na promoção de seu desenvolvimento.

O caráter social e multidimensional da participação do Brasil na MINUSTAH responde à disposição de prestar solidariedade a um país necessitado. Também atende às necessidades objetivas desta complexa missão, cujo sucesso ou fracasso afeta não somente o contexto haitiano, mas também a imagem projetada pelo Brasil na qualidade de país comprometido com o processo de manutenção da paz e de reconstrução no Haiti.

Na arena diplomática, especialmente enquanto esteve no CSNU, o Brasil batalhou pela ampliação do mandato da MINUSTAH para abraçar tarefas humanitárias e de reconstrução do Estado. A visão da diplomacia brasileira a propósito da importância da dimensão de criação de condições para a promoção do desenvolvimento e de fortalecimento das instituições democráticas é a causa da defesa da ideia de que os esforços de *peacekeeping* (manutenção da paz) e de *peace-building* (consolidação da paz) devem ser concomitantes – e, portanto, não excludentes ou necessariamente consecutivos.

Não seria possível falar na construção de um modelo brasileiro de participação em operações de paz da ONU sem ressaltar quão cara é a dimensão de promoção do desenvolvimento. Este entendimento é esposado sem parcimônia pela diplomacia brasileira nas tribunas internacionais, concluindo-se que não basta estancar um conflito militarmente: é necessário investir para o florescimento de condições para que ele não seja retomado.

#### 4 CONCLUSÃO

Os conceitos de projeção de poder e solidariedade podem ser acomodados em uma mesma decisão de política externa de duas formas distintas. A primeira é que tanto a projeção de poder como o exercício de solidariedade simplesmente “coabitam” o rol de elementos que conduzem a uma determinada opção política. Neste caso, seria argumentável que o elemento de solidariedade dificilmente prepondera sobre a projeção de poder, sendo relegado a um segundo plano ou à condição de justificativa moral de uma decisão informada, na verdade, pelo desejo de exercer influência nas relações internacionais.

A segunda forma que o exercício de solidariedade pode tomar, mais que equivaler a manifestações de “altruísmo” ou de “bom mocismo” entre nações, é a projeção de poder de um país a *longo prazo*, na expectativa de ser credenciado como “benigno” e ser percebido como ator comprometido – seja por princípio, seja por interesse – na manutenção da ordem internacional. Nesta segunda hipótese, a influência, a imagem, o prestígio e o *soft power* brasileiros poderiam beneficiar-se de ações pautadas pela dimensão de solidariedade presente na participação em OPs da ONU.

Em outras palavras, na visão da diplomacia brasileira, o exercício de solidariedade passa a integrar o *interesse nacional* e servir de instrumento para a *projeção de poder* nas relações internacionais. Pelos elementos expostos neste capítulo, é possível crer que a segunda opção é que mais se aproxima da práxis diplomática brasileira. O discurso diplomático brasileiro parece reconhecer a possibilidade de convivência harmônica – prática e conceitual – entre interesse nacional e solidariedade.

O modelo da diplomacia brasileira de participação em OPs da ONU identificada neste trabalho representa uma possível operacionalização desta percepção de que a noção de solidariedade pode ser incorporada ao interesse nacional. Para os pilotos da política externa brasileira, ser solidário equivale, portanto, a investir na elevação do perfil internacional do país para além dos horizontes imediatos.

Dessa forma, mais que a plataforma de política externa de um governo – embora, entre eles, possa variar a ênfase –, parece que está em processo de formação, desde a década de 1990, uma visão de mundo sobre a inserção internacional do Brasil que se manifesta em diversos campos de atuação da diplomacia brasileira e da qual o modelo de participação em OPs é um de seus exemplos. Esta visão preconiza que projeção de poder e solidariedade – colocados de forma diferente: pragmatismo e humanismo – não são excludentes, e sim complementares no processo de plasmagem do interesse nacional.

Foram aqui identificadas as características que conferem organicidade e inteligibilidade ao que se chama vulgarmente de um novo modelo de participação brasileira em OPs da ONU: *i)* do ponto de vista da *estratégia político-diplomática*, a coexistência entre, por um lado, a disposição de oferecer um apoio de natureza humanista e, por outro, a busca pelos objetivos maiores de política externa – elementos que, intuitivamente, parecem ser contraditórios, mas que demonstraram sua compatibilidade discursiva e prática; *ii)* do ponto de vista da *tática político-diplomática*, o compartilhamento de passado comum e/ou a proximidade geográfica têm sido os critérios de seleção das operações em que o Brasil deseja ter um envolvimento mais ativo; e *iii)* do ponto de vista do padrão de ação dos capacetes azuis brasileiros no terreno, a transcendência das tarefas puramente militares para atuar sobre as causas profundas do conflito, por meio da prestação de assistência humanitária, promoção dos direitos humanos, assistência à criação das condições para a promoção do desenvolvimento e o apoio à construção de instituições estatais democráticas.

As características desse modelo que aqui se tentou desenhar parecem ser reconhecidas pelas autoridades brasileiras, ao menos do ponto de vista do discurso diplomático. O modelo que se descreveu, entretanto, não é definido pelo governo brasileiro exatamente como *doutrina*. Basta constatar que na seção que cabe à participação brasileira nas OPs da ONU da Estratégia Nacional de Defesa, de autoria

do Ministério da Defesa e da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR), as referências são restritas ao compromisso multilateral da política externa brasileira e à compatibilidade com os interesses brasileiros, não havendo menção ao desejo de prestar solidariedade ou a qualquer critério de participação.<sup>37</sup>

Apesar de não outorgar respaldo total à hipótese apresentada, o enunciado presente na Estratégia Nacional de Defesa é, de fato, um marco histórico. Trata-se da primeira vez que o governo brasileiro define a ampliação da participação em OPs explicitamente como política de Estado. De certo modo, é possível dizer que o modelo de participação brasileira em OPs da ONU é como “vinho fora da garrafa”: seus elementos e propriedades estão presentes e são observáveis, mas lhe falta um formato bem definido e um rótulo assumido pelas autoridades.

Um aspecto que chancela a visão de que, o que se chamou de modelo, representa um encontro dos objetivos mais amplos de política externa é a ampla coincidência entre os países onde o Brasil enviou tropas para missões de paz e os recipiendários de cooperação técnica. Não é à toa que são os países lusófonos, os vizinhos sul-americanos e os países da América Central e Caribe os principais beneficiários dos projetos de cooperação técnica prestados pelo Brasil.

Quicá a confirmar – ou pelo menos fortalecer – o argumento sobre o estabelecimento de critérios de “parentesco” como gancho ou faísca da participação brasileira em OPs da ONU, o Brasil passou, recentemente, a exercer o comando do componente naval da Unifil – também a primeira vez que o Brasil assume a responsabilidade máxima pelo patrulhamento dos mares em uma OP. No mesmo diapasão, o Brasil despachou observadores eleitorais à Síria, no intuito de avançar a implementação do Plano Annan. A ausência do Brasil em OPs da ONU no Levante causava estranheza – sobretudo se julgada à luz do modelo de participação em OPs que aqui se defendeu –, tendo em vista os cerca de 10 milhões de brasileiros de origem sírio-libanesa.

Feitas essas observações, quais são as perspectivas para o futuro da participação brasileira em OPs da ONU? Existiriam perspectivas, após o Haiti, de engajamento brasileiro em uma futura OP com o mesmo grau de comprometimento e motivado por razões semelhantes? Os elementos identificados como constitutivos de um suposto modelo serão preservados? Haverá aprofundamento do envolvimento? Quais países ou regiões serão destinatários das atenções da diplomacia brasileira?

O pleito por um assento permanente no CSNU serve como caixa de ressonância para essas perguntas. Não somente a campanha pela reforma do órgão e pelo credenciamento do Brasil como candidato natural a membro permanente

---

37. “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, 2009, p. 62).

exigirá uma atitude proativa no que se refere à manutenção da paz e da segurança internacionais, mas também, em caso de sucesso da campanha, o Brasil deverá ampliar seu envolvimento na resolução pacífica de conflitos armados.

Nesse caso, é possível inferir que o envolvimento brasileiro deverá ser menos seletivo caso o país venha a estar representado de forma permanente no órgão. O estabelecimento de critérios de “vizinhança”, “amizade” ou “parentesco” poderá ver-se comprometido diante da necessidade de uma atuação mais global. Caso um assento permanente seja confiado ao país, é razoável supor que a comunidade internacional espere um envolvimento mais diversificado e profundo nas missões da organização.

Não há, no entanto, obrigação formal para que os membros permanentes participem das OPs. Basta notar que os atuais cinco membros permanentes não são contribuintes expressivos de pessoal nas missões de paz. De todo modo, não é ilógico imaginar que a diplomacia brasileira se sentirá, ao menos em uma primeira fase, constrangida em justificar a presença permanente no CSNU, batalhada por mais de sessenta anos nos teatros multilaterais, com demonstrações de compromisso com a manutenção da paz e da segurança militar que transcendam o discurso diplomático.

Por fim, a conclusão de que houve um encontro observável entre a participação em operações de paz e uma visão da inserção internacional do Brasil não pode passar despercebida. O modelo de engajamento em OPs na ONU, mais que causa, é consequência da evolução das ambições da política externa no mundo. E isto espelha uma renovada autoimagem do país traduzida em ações no cenário internacional.

A tradição diplomática brasileira, pelo menos desde o Barão do Rio Branco, parece entender *poder* como *influência* entre os pares, sobretudo no que se refere ao desejo de influir no processo de formação de normas e na tomada de decisões em fóruns multilaterais. Esta conclusão é necessariamente a-historicista e generalizadora, mas está tanto assentada em determinantes materiais – país de proporções continentais de limitados meios materiais para avançar uma política externa agressiva –, como é fruto da observação histórica. Para o Brasil, a diplomacia, mais que a força armada, é fonte de poder. Nas OPs, as forças armadas são utilizadas para fortalecer a diplomacia.

A combinação entre projeção de poder e prestação de solidariedade em benefício de outros países em desenvolvimento pode ser detectada em uma série de ações da política externa brasileira, particularmente desde a assunção do Ex-Presidente Lula – cuja retórica diplomática reconhece a possibilidade de conciliação entre dois elementos aparentemente estranhos um ao outro. Entre tais ações, citam-se algumas a seguir.

- 1) O estabelecimento do Fundo de Convergência Estrutural (Focem) no âmbito do Mercosul, o qual promete reduzir as assimetrias entre os membros do bloco, mas que, do ponto de vista brasileiro, atende ao propósito de minorar eventuais percepções negativas sobre as intenções brasileiras em avançar o processo de integração regional.
- 2) O Fundo do Fórum Índia-Brasil-África do Sul (IBAS), que emprega recursos para a viabilização de projetos de caráter social em países de menor desenvolvimento relativo como Burundi, Cabo Verde, Camboja, Guiné, Haiti, Laos, Palestina e Timor-Leste.
- 3) A coordenação do caso de Guiné-Bissau na Comissão de Consolidação da Paz da ONU.
- 4) A Ação Global contra a Fome e a Pobreza, lançada em 2004, com o intuito de estabelecer e incentivar mecanismos inovadores de financiamento do desenvolvimento;
- 5) As doações expressivas para a causa palestina.
- 6) As inúmeras ações assistenciais – doações de alimentos, medicamentos e outros itens de primeira necessidade – dirigidas aos países vitimados por conflitos armados, além de um rosário de projetos de cooperação técnica prestada, sobretudo na África e na América Central e no Caribe.

Todas essas iniciativas podem ser analisadas à luz da conciliação entre projeção de poder e prestação de solidariedade.

Os processos concomitantes de afirmação do Brasil no cenário internacional e de multipolarização da própria ordem internacional, ambos visivelmente em curso nos dias atuais, deverão ter implicações em todas as esferas de atuação da política externa brasileira. A participação em OPs nos casos apresentados constituiu, entre outros fatores, uma expressão de vontade da diplomacia brasileira de se engajar mais ativamente nas questões internacionais como forma de ampliar a presença do Brasil no mundo. O envolvimento nas próximas operações poderá ser herança justamente do sucesso deste objetivo, na medida em que, por ter “subido à primeira divisão” das relações internacionais, será chamado, com mais frequência, a compartilhar as responsabilidades pela ordem e estabilidade globais.

## REFERÊNCIAS

AGUILAR, S. L. C. (Org.). **Brasil em missões de paz**. São Paulo: Usina do Livro, 2005.

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

\_\_\_\_\_. Discurso do ministro Celso Amorim. *In*: REUNIÃO INTERNACIONAL DE ALTO NÍVEL SOBRE O HAITI, 23 maio 2006, Brasília, Distrito Federal.

\_\_\_\_\_. **A nova política externa independente.** Palestra do ministro Celso Amorim. *In*: II Curso para Diplomatas Sul-Americanos, 5 abr. 2007, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

\_\_\_\_\_. **Agir para uma governança global melhor.** Discurso do ministro Celso Amorim. *In*: CONFERÊNCIA ANUAL DOS EMBAIXADORES FRANCESES, 27 ago. 2009, Paris, França.

\_\_\_\_\_. **Conversas com jovens diplomatas.** São Paulo: Bemvirá, 2011.

BRASIL. Exército Brasileiro. **UNEF I.** [s.d.]a. Disponível em: <<http://www.exercito.gov.br/web/guest/unef-i>>.

\_\_\_\_\_. Exército Brasileiro. **Onumoz.** [s.d.]b. Disponível em: <<http://www.exercito.gov.br/web/guest/onumoz>>.

\_\_\_\_\_. Exército Brasileiro. **Unavem** [s.d.]c. Disponível em: <<http://www.exercito.gov.br/web/guest/unavem>>.

\_\_\_\_\_. Exército Brasileiro. **INTERFET** [s.d.]d. <<http://www.exercito.gov.br/web/guest/interfet>>.

\_\_\_\_\_. Ministério das Relações Exteriores. **Nações Unidas.** [s.d.]e. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/temas-multilaterais/paz-e-seguranca-internacionais/nacoes-unidas>>.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Estratégia Nacional de Defesa.** 2009.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Repertório de política externa:** posições do Brasil. Brasília: FUNAG, 2007.

CARDOSO, A. J. S. **O Brasil nas operações de paz das Nações Unidas.** Brasília: IRBr/FUNAG, 1998.

CERVO, A.; BUENO, C. **História da política exterior do Brasil.** Brasília: Editora UnB, 2002.

DINIZ, E. O Brasil e as operações de paz ALTEMANI, H.; LESSA, A. C. (Orgs.). **Relações internacionais do Brasil:** temas e agendas, São Paulo, Ed Saraiva/IBRI, 2006, vol 2.

EVANS, G. **The responsibility to protect.** Washington: Brookings Institution Press, 2008.

FONSECA JÚNIOR, G. **A legitimidade e outras questões internacionais.** São Paulo: Paz e Terra, 1998.



FONTOURA, P. R. T. **O Brasil e as operações de paz das Nações Unidas**. Brasília: IRBr/FUNAG, 1999.

GRATIUS, S. **O Brasil nas américas**: potência regional pacificadora? Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, abr. 2007. Disponível em: <<http://www.fride.org/publicaciones/2007>>.

ISHITANI, F. K. **Engajamento do Brasil na missão de estabilização no Haiti (MINUSTAH)**: significado para a política externa brasileira. Brasília: IRBr, 2009.

LAFER, C. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira**: passado, presente e futuro. São Paulo: Perspectiva, 2001.

LAMPREIA, L. F. **Diplomacia brasileira**: palavras, contextos e razões. Rio de Janeiro: Lacerda Editores, 1999.

LAVENERE-WANDERLEY, N. F. **História da Força Aérea Brasileira**. 2. ed. Brasília: Ministério da Aeronáutica, 1975.

NASSER, F. **Pax Brasiliensis**: solidariedade e projeção de poder na construção de um modelo de engajamento do Brasil em operações de paz da ONU. Brasília: Instituto Rio Branco. Dissertação (Mestrado). 2009.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança. Resolução nº 976. 1995. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UN-DOC/GEN/N95/038/14/PDF/N9503814.pdf?OpenElement>>.

\_\_\_\_\_. Department of Peacekeeping Operations. United Nations peacekeeping. **Summary of contributions to peacekeeping operations**. 1996. Disponível em: <[http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors\\_archive.shtml](http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors_archive.shtml)>.

\_\_\_\_\_. Department of Peacekeeping Operations. **Haiti earthquake**: one year anniversary. [s.d.]. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minustah/remembrance.shtml>>.

PATRIOTA, A. A. **O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo**: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva. Brasília: IRBr/FUNAG, 1998.

ROCHA, A. J. R. Missões de paz em Estados frágeis: para se refletir sobre a presença do Brasil no Haiti. In: NASSER, R. M. (Org.). **Conflitos internacionais em múltiplas dimensões**. São Paulo: Editora UNESP, 2009. p. 209.

SANTOS, N. B.; RUSSO, C. M. A participação brasileira em operações de paz das Nações Unidas. In: SILVA, K. C.; SIMIÃO, D. S. **Timor-Leste por trás do palco**: cooperação internacional e a dialética da construção do Estado. 2007.

UNITED NATIONS JOURNAL: the peacekeeper in chief needs more soldiers. Entrevista concedida por Kofi Annan. **The New York Times**, 4 Mar. 1994. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/1994/03/04/world/united-nations-journal-the-peacekeeper-in-chief-needs-more-soldiers.html?pagewanted=2&src=pm>>.

UZIEL, E. Três questões empíricas, uma teórica e a participação do Brasil em operações de paz das Nações Unidas. **Política Externa**, v. 14, n. 4, mar./maio 2006.

VALLER FILHO, W. **O Brasil e a crise haitiana**: a cooperação técnica como instrumento de solidariedade e de ação diplomática. Brasília: FUNAG, 2007.

### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ALBUQUERQUE, J. A. G. (Org.). **Sessenta anos de política externa**: o desafio geoestratégico. São Paulo: Editora USP/NUPRI, 2000. v. 3.

ALMEIDA, P. R. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. **Revista Brasileira de Política Internacional**, ano 47, v. 1, p.162-184, 2004.

ALTEMANI, H.; LESSA, A. C. M. (Orgs.). **Relações internacionais do Brasil**: temas e agendas. São Paulo: Ed. Saraiva, 2006. v. 1-2.

BARROS, S. R. A execução da política externa brasileira: um balanço dos últimos 4 anos. **Revista brasileira de política internacional**, v. 41, n. 2, p. 18-28, 1998.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **O Brasil nas Nações Unidas**. Brasília: FUNAG, 2007.

BRIGAGÃO, C.; PROENÇA JÚNIOR, D. **O Brasil e os novos conflitos internacionais**. Rio de Janeiro: Gramma & Fundação Konrad Adenauer, 2006.

CÂMARA, I. P. L. **Em nome da democracia**: a OEA e a crise haitiana (1991-1994). Brasília: IRBr/FUNAG, 1998.

CARDOSO, F. H. **A arte da política**: a história que vivi. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

CHESTERMAN, S. **You, the peoples**: the United Nations, transitional administration, and state-building. New York: Oxford University Press, 2004.

COLLIER, P. **Haiti**: from natural catastrophe to economic security. Report for the Secretary-General of the United Nations. Oxford University, 2008.

CUNHA, J. S. C. **A questão de Timor-Leste**: origens e evolução. Brasília: FUNAG/IRBr, 2001.

FONSECA JÚNIOR, G.; AMORIM, C. **O Brasil no Conselho de Segurança da ONU**: 1998-1999. Brasília: FUNAG, 2002.

FORGANES, R. **Queimado, queimado, mas agora nosso!** Timor: das cinzas à liberdade. São Paulo: Labortexto Editorial, 2002.

GAUTHIER, A.; SOUSA, S. J. **Brazil in Haiti**: debate over the peacekeeping mission. *Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior*, Nov. 2006. Disponível em: <<http://www.fride.org/publicaciones/2006>>.

GOFFREDO JUNIOR, G. S. **Entre Poder e Direito**: a tradição grotiana na política externa brasileira. Brasília: FUNAG, 2005.

GRAY, C. **International law and the use of force**. Oxford: Oxford University Press, 2000.

GUSMÃO, X. **Timor-Leste**: um povo, uma pátria. Lisboa: Edições Colibri, 1994.

HANNIKEINEN, L. *et al.* **International law and the question of East Timor**. Londres: Catholic Institute for International Relations & International Platform of Jurists for East Timor, 1996.

KAWAGUTI, L. **A república negra**: histórias de um repórter sobre as tropas brasileiras no Haiti. Rio de Janeiro: Globo, 2006.

MARCOVITCH, J. (Org.). **Sérgio Vieira de Mello**: pensamento e memória. São Paulo: Editora USP; Saraiva, 2004.

NASSER, R. M. (Org.). **Conflitos internacionais em múltiplas dimensões**. São Paulo: Editora UNESP, 2009.

NYE, J. **Soft power**: the means to success in world politics. New York: Public Affairs, 2004.

POWER, S. **Chasing the flame**: Sergio Vieira de Mello and the fight to save the world. New York: Penguin Press, 2008.

RATNER, S. **The new UN Peacekeeping**. New York: St. Martin's Press, 1996.

REUS-SMIT, C. The constitutionalist structure of International Society and the Nature of Fundamental Institutions. **International Organization**, v. 51, n. 4, Autumn 1997.

SARAIVA, F. S. **O lugar da África**: A dimensão atlântica da política externa brasileira de 1946 a nossos dias. Brasília: Editora UnB, 1996.

SEITENFUS, R. **De Suez ao Haiti**: a participação brasileira nas operações de paz. Disponível em: <[http://www.seitenfus.com.br/arquivos/Seitenfus\\_-\\_De\\_Suez\\_ao\\_Haiti.pdf](http://www.seitenfus.com.br/arquivos/Seitenfus_-_De_Suez_ao_Haiti.pdf)>.

\_\_\_\_\_. Elementos para uma diplomacia solidária: a crise haitiana e os desafios da ordem internacional contemporânea. **Carta Internacional**, v. 1, n. 1, p. 5-12, mar. 2006.



## O BRASIL, O HAITI E A MINUSTAH

Danilo Marcondes de Souza Neto\*

### 1 INTRODUÇÃO

Apesar de compartilharem o mesmo hemisfério, o relacionamento entre Brasil e Haiti foi historicamente bastante pequeno. Em 2004, contudo, este quadro foi bruscamente modificado quando o Brasil aceitou contribuir para a Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH). Desde então o Haiti tornou-se um importante tema na política externa brasileira, com a atuação na MINUSTAH constituindo uma das mais relevantes contribuições do Brasil às operações de paz da Organização das Nações Unidas (ONU) e o maior deslocamento militar do país para o exterior desde a Segunda Guerra Mundial.

A fim de analisar os diferentes impactos do envolvimento brasileiro na missão, este capítulo analisa os diversos momentos vivenciados pelas tropas brasileiras, incluindo as condições em que o envolvimento foi autorizado e as repercussões domésticas no Brasil da presença brasileira no Haiti. O capítulo relaciona também o envolvimento militar e político com a atuação da política externa brasileira em prol da reconstrução do país e o debate interno no Brasil sobre segurança pública. Por fim, aborda-se a diversidade de funções desempenhadas pelo contingente brasileiro, decorrente da complexidade da missão; busca-se também complementar a perspectiva oficial de diplomatas e militares com as de acadêmicos, analistas e outros integrantes da sociedade civil.

### 2 A CRISE NO HAITI E O PROCESSO DE ENVOLVIMENTO BRASILEIRO

#### 2.1 A crise política no Haiti e a atuação das Nações Unidas

No início de 2004 ocorreu um agravamento da crise política no Haiti, que se manifestava desde a eleição presidencial de 2000, na qual Jean-Bertrand Aristide havia sido eleito em um processo eleitoral marcado por baixa participação<sup>1</sup> e boicote da oposição.

---

\* Doutorando em Relações Internacionais na Universidade de Cambridge, bolsista da CAPES-Cambridge Overseas Trust.

1. O voto no Haiti não é obrigatório.

Em 26 de fevereiro<sup>2</sup> o Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (CSNU) demonstrou preocupação com a crise no país, destacando o receio acerca de possíveis efeitos desestabilizadores para a região, bem como a preocupação de que as divergências políticas, o aumento da violência e a quebra da lei e da ordem pudessem levar a um banho de sangue. O Conselho alegou que iria considerar o seu possível envolvimento na crise, inclusive por meio de uma força internacional.

A crise política acabou por levar à renúncia de Aristide e à sua retirada do país em 29 de fevereiro. No mesmo dia, o presidente da Suprema Corte, Boniface Alexandre, assumiu a presidência e requisitou a presença da comunidade internacional como forma de auxiliar a estabilização do país. Em resposta, o Conselho de Segurança, por meio da Resolução nº 1.529, estabeleceu uma Força Multinacional Interina (MIF), composta de tropas dos Estados Unidos, da França, do Canadá e do Chile, com um mandato de no máximo três meses. A força, baseada no capítulo VII<sup>3</sup> da Carta da ONU, teve como função facilitar o fornecimento de ajuda humanitária e auxiliar na manutenção dos direitos humanos e da segurança pública. Após o encerramento do seu mandato, a MIF foi sucedida em junho de 2004 pela MINUSTAH, aprovada pelo Conselho de Segurança em 30 de abril do mesmo ano por meio da Resolução nº 1.542.<sup>4</sup> A MINUSTAH,<sup>5</sup> entretanto, não é uma operação de *peacekeeping* tradicional. É uma missão complexa, baseada no capítulo VII da Carta das Nações Unidas. Isto porque não havia no país um conflito no sentido comum, mas sim um Estado em processo de desintegração (Young, 2006, p. 66). De fato, não houve um cessar-fogo no Haiti: as gangues que estavam contribuindo para a desestabilização do país não haviam concordado em se desarmar quando a missão foi criada.

Segundo o mandato, as funções da missão dividir-se-iam em três esferas: *i*) criação de um ambiente seguro e estável; *ii*) garantia do respeito aos direitos humanos; e *iii*) apoio ao processo político no Haiti (Morneau, 2006, p. 74-75). A missão deve ser entendida como uma operação de imposição da paz, envolvendo tanto missões ofensivas como ações tradicionais de manutenção da paz e de estabilização, além de distribuição de assistência humanitária (*op. cit.*, p. 74).

Esta complexidade das funções desempenhadas pela MINUSTAH é um elemento importante para o entendimento do envolvimento brasileiro na missão e no Haiti. Isto porque a missão sinaliza uma mudança na participação do Brasil em operações de paz, até então realizada apenas em operações cujos mandatos se baseavam no capítulo VI da Carta da ONU, em situações em que havia consentimento entre as partes e nas quais se aplicava o mínimo uso da força pela tropa.

2. As informações encontram-se disponíveis em United Nations (2004).

3. Além de fazer referência ao capítulo VII no seu preâmbulo, a Resolução nº 1.529 autorizava os países participantes da MIF a tomarem todas as medidas necessárias para o cumprimento do seu mandato.

4. A versão em inglês da Resolução encontra-se disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/332/98/PDF/N0433298.pdf?OpenElement>>.

5. Para o *site* oficial da missão, mantido pelas Nações Unidas, ver: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minustah>>.

## 2.2 O envolvimento brasileiro

Frente à crise política no Haiti, o governo brasileiro divulgou um comunicado no dia 29 de fevereiro de 2004 (Brasil, 2004a) no qual afirmou ter conhecimento sobre a partida do então presidente Aristide, indicando também a disposição do Brasil em contribuir para os esforços de estabilização e reconstrução da democracia no país (*op. cit.*).

Como parte dessa disposição, no dia 6 de maio do mesmo ano, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva encaminhou ao Congresso um pedido de autorização para o envio de um contingente brasileiro à MINUSTAH. Após aprovação na Câmara, a mensagem foi submetida à votação no Senado no dia 19 de maio, sendo aprovada por 38 votos a favor e dez contra. Ao final do processo, o Decreto Legislativo nº 207 autorizou, em 19 de maio de 2004, o envio do primeiro contingente.<sup>6</sup>

Cabe destacar que, apesar do apoio brasileiro à Resolução nº 1.529, o país não enviou tropas à MIF. Segundo diplomatas brasileiros, o apoio a esta resolução ocorreu devido à percepção de que era preciso evitar uma “onda de violência”, mas que, ao mesmo tempo, havia o reconhecimento de que a força multinacional (MIF) seria apenas uma solução temporária, sendo necessária uma missão de paz com objetivos relacionados ao retorno da democracia e da estabilidade ao país (Viegas, 2008, p. 24). Em termos da justificativa para a participação no Haiti, o Ministério das Relações Exteriores (MRE) destacou os seguintes critérios: cumprimento das obrigações como membro da ONU, o que implicaria uma responsabilidade em participar; e demonstração de solidariedade para com uma nação das Américas (Brasil, 2008b, p. 214). Destaca-se a reivindicação do Haiti como um problema latino-americano, o que levaria à necessidade de um envolvimento dos países da região, principalmente o Brasil (Brasil, 2005a). Reivindicação esta aliada também à evocação de uma matriz cultural africana comum (Brasil, 2004c) que justificaria uma postura de não indiferença, ou seja, uma reinterpretação da não intervenção, baseada em princípios éticos e de solidariedade, mas que não negaria a soberania da população local (Brasil, 2008a).<sup>7</sup>

Há também outro elemento pouco discutido – uma preocupação, expressa pelo próprio Amorim, de que a crise haitiana pudesse se espalhar pela região:

Sabemos (...) que, se amanhã, um país como o Haiti se transformar em um narco-Estado, dominado por forças totalmente anômicas, isso terá uma influência nos seus vizinhos, certamente, e mesmo nos que não estão mais próximos. Essas duas coisas todas se passam de maneira integrada e têm impactos (Amorim, 2005, p. 121).

6. O Decreto Legislativo encontra-se disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/360140.pdf>>.

7. Ver a contribuição de Filipe Nasser neste livro.

Destacaram-se ainda os esforços discursivos de diplomatas em diferenciar a não participação brasileira em 1994 do envolvimento na MINUSTAH. Segundo o embaixador Ronaldo Sardenberg, então representante permanente do Brasil na ONU, a força militar autorizada pelo CSNU tinha um caráter coercitivo e não era “satisfatoriamente supervisionada pelas Nações Unidas”, o que justificava a abstenção por parte do Brasil (Sardenberg, 2005, p. 355). O embaixador buscou diferenciar as duas missões utilizando como critério a composição de países contribuintes:

Especificamente, a participação do Brasil e de outros países latino-americanos indica que a MINUSTAH será conduzida de forma isenta, em consonância com o direito internacional e os valores democráticos, e no respeito da soberania haitiana (*op. cit.*, p. 355).

Os contextos de 1994 e 2004 foram ainda diferenciados pelo ministro Amorim pelo fato de que na primeira ocasião foi realizada uma intervenção para derrubar o governo por meio de uma força multinacional formada com o aval da ONU, mas com comando dos Estados Unidos, enquanto em 2004 a intervenção agiu frente a um vácuo de poder e uma ameaça de caos e se constituiu como uma força da própria ONU (Brasil, 2004d). O chanceler afirmou ainda que a resolução de 1994 era baseada na sua totalidade no capítulo VII, enquanto a Resolução nº 1.542 seria de capítulo VI com um componente de capítulo VII, para defesa das tropas.

Apesar de estar autorizada a utilizar o capítulo VII, a MINUSTAH foi descrita pela diplomacia brasileira como atendo-se às regras de capítulo VI (Verenhitch, 2008, p. 59; Diniz, 2006, p. 331). A posição do governo brasileiro, diferenciando a Resolução nº 1.529 da Resolução nº 1.542, é apresentada por Valler Filho: “a referência ao capítulo VII não mais no preâmbulo, mas sim no parágrafo 7º, foi o bastante para caracterizar a MINUSTAH como uma operação de manutenção da paz” (Valler Filho, 2007, p. 155). Para alguns analistas, contudo, a principal missão da MINUSTAH é a *imposição* da paz, com a realização, ao mesmo tempo, de missões subsidiárias de *manutenção* da paz, de forma que se buscam os dois objetivos (imposição e manutenção da paz) simultaneamente (Bastos, 2007, p. 103).

A mudança de uma operação de paz de capítulo VI para uma de capítulo VII ocorreu após pressão da comunidade internacional para que a MINUSTAH passasse a realizar operações mais robustas, o que veio a ocorrer, por exemplo, nas ações contra as gangues armadas. O primeiro *force commander* da MINUSTAH, General Augusto Heleno Ribeiro Pereira, corrobora esta afirmativa:

houve demora da maior parte dos contingentes dos países envolvidos em perceber que a missão era efetivamente uma missão de imposição da paz, e não simplesmente [de] manutenção da paz. Tal demora resultou em postura das tropas por vezes classificada como tímida, por relutarem em usar a força além da autodefesa, em interpretação excessivamente conservadora das regras de engajamento (Pereira, 2007 *apud* Verenhitch, 2008, p. 59).



Cabe destacar que a particularidade da MINUSTAH também foi ressaltada pelo fato de não se tratar de uma missão de paz clássica, mas sim de uma missão complexa em um ambiente de violência urbana generalizada, que, neste sentido, requer que a tropa seja muito bem treinada, devido ao envolvimento de civis e ao cenário urbano, principalmente em Porto Príncipe, onde a maioria dos contingentes está desdobrada. Os primeiros contingentes brasileiros precisaram readaptar a sua forma de atuação. O primeiro deles tinha sido preparado para enfrentar uma missão de manutenção da paz baseada no capítulo VI; no entanto, ao chegar ao terreno, modificou-se esta avaliação, de forma que o segundo contingente já sabia que enfrentaria um ambiente hostil. Foi apenas com o terceiro contingente, entretanto, que os militares receberam treinamento para atuar em uma missão de capítulo VII (Giuliana, 2008, p. 72-73).

### 2.3 Operações de paz e política externa brasileira

Para o Brasil, envolver-se em operações de paz tornou-se uma forma de demonstrar a capacidade e o interesse do país em cumprir com obrigações e responsabilidades enquanto membro das Nações Unidas (Roodettes, 2002, p. 24). Este argumento reconhece que o envolvimento em operações de paz segue tradicionalmente uma lógica de participação em operações em áreas de interesse para o país (países de língua portuguesa, por exemplo), buscando-se, ao mesmo tempo, evitar o envolvimento em contextos em que poderia ocorrer uma competição com os Estados Unidos (*op. cit.*, p. 29). Nesse sentido, é importante destacar como a liderança exercida na MINUSTAH atende ao interesse dos Estados Unidos de evitar um processo de convulsão social no Haiti, que poderia levar a um fluxo de refugiados haitianos para o território americano e à transformação do país em uma base para a entrada de narcóticos no território americano (Herz e Hristoulas, 2005, p. 298).

O envolvimento brasileiro no Haiti parece ser fruto da percepção de que um papel de liderança é garantido pela participação ativa na resolução de problemas e tensões que afetam o sistema internacional. Para o país consolidar a sua imagem de liderança regional é necessário o envolvimento no Haiti; porém, ao colocar a participação na MINUSTAH como um medidor da capacidade do país para assumir responsabilidades internacionais do nível de um membro permanente do CSNU o Brasil assume um risco, porque passa a depender do êxito de sua participação na missão como forma de legitimar seu pleito por um assento permanente.

O envolvimento na missão tem sido ainda identificado como a representação de uma mudança de paradigma na política externa do Brasil, demonstrando uma reavaliação dos princípios constitucionais de não intervenção e respeito à soberania (Gratius, 2007, p. 19). A mudança percebida é apresentada pelos diplomatas brasileiros como uma mudança na forma como as operações de paz devem ser pensadas:

o Brasil tencionava com sua presença militar no Haiti dar uma nova dimensão às operações de paz, criar um novo paradigma de operações de paz, mais voltado para o desenvolvimento e a recomposição do tecido social do país (Kipman, 2009, p. 59).

A importância dada pelo Brasil ao desenvolvimento da sociedade haitiana é retratada pela seguinte afirmação do presidente Lula:

Não basta estarem as Forças Armadas do Brasil, do Chile e da Argentina no Haiti. É preciso garantir a democracia, é preciso garantir a governabilidade, é preciso garantir a segurança, mas se não tiver desenvolvimento e emprego, tudo isso ruirá em pouco tempo (Silva, 2007, p. 95).

Além disso, a importância do desenvolvimento tem sido ressaltada pela sua relação com a segurança: “Destacamos que o restabelecimento da segurança no Haiti depende de um ambiente favorável à retomada das atividades econômicas e sociais” (Brasil, 2004e). É o que também salienta o discurso do chanceler Amorim:

Ao responder ao chamado da ONU, o Brasil entendeu que a situação não se resumia a um problema de restauração da segurança pública. Na origem da crise de segurança existia, a nosso ver, um problema mais sério de pobreza, injustiça social e debilitação das estruturas (Amorim, 2006, p. 169).

Ao apresentar a sua nova abordagem para o Haiti, o Brasil também apresentou críticas aos esforços anteriores da ONU em relação ao Haiti:

A ONU falhou junto ao povo do Haiti no passado ao interpretar o seu papel de maneira demasiadamente estrita. Desta vez, paralelamente aos esforços para assegurar um ambiente mais seguro, temos que colocar em marcha um programa sustentável para ajudar a sociedade do Haiti nas esferas política, social e econômica. São tarefas que extrapolam o âmbito do Conselho de Segurança. Requerem a participação de outras agências e órgãos (Amorim, 2004, p. 103).

Em relação às iniciativas anteriores da ONU, a diplomacia brasileira defende uma visão de compromisso de longo prazo com o Haiti, a fim de tratar das causas raízes dos problemas enfrentados com base no tripé *segurança, reconciliação política e desenvolvimento* (Brasil, 2007, p. 63-65). Autoridades brasileiras destacam a importância de que tanto o Conselho de Segurança quanto o Conselho Econômico e Social (ECOSOC) estejam envolvidos no Haiti, além do papel dos doadores internacionais. A visão brasileira também implica o reconhecimento de que o novo paradigma para operações de paz se reflete no envolvimento bilateral com o Haiti, caracterizado por esforços de cooperação técnica em diversas áreas, que serão tratados mais adiante neste capítulo.

A destacada importância que a presença brasileira no Haiti passou a adquirir desde 2004 gerou também repercussões internas no Brasil, como nas críticas ao envolvimento brasileiro, principalmente por associá-lo a uma presença meramente militar (box 1). Nota-se, no entanto, por parte da diplomacia brasileira e também das Forças Armadas, um esforço de destacar que a presença militar na MINUSTAH é apenas uma das esferas do envolvimento brasileiro no Haiti e que a própria visão brasileira a respeito das operações de paz busca entendê-las como parte de um esforço mais amplo de reconstrução do Haiti, que não está limitado a ações de manutenção da segurança conduzidas pelo componente militar.

#### BOX 1

##### **As críticas ao envolvimento no Haiti**

Ainda no início de abril de 2004, intelectuais, líderes sindicalistas e políticos vinculados ao Partido dos Trabalhadores circularam um manifesto contrário ao envolvimento brasileiro no Haiti, classificando as forças componentes da MIF como forças de ocupação, defendendo o respeito à soberania e à autodeterminação do povo haitiano, associando ainda a MINUSTAH à Força Interamericana de Paz (FIP), da qual o Brasil participou durante o governo militar, e questionando a possibilidade de um governo democrático participar de uma iniciativa por eles considerada uma “ocupação”.

Em dezembro de 2006, trinta entidades vinculadas à Coordenação dos Movimentos Sociais enviaram uma carta com oito prioridades para o governo Lula no seu segundo mandato, incluindo um pedido de retirada das tropas brasileiras do Haiti e a substituição do envolvimento militar por um programa de desenvolvimento econômico e social.

No final de junho de 2007, uma comissão composta por representantes de movimentos sociais e da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) realizou missão ao Haiti para denunciar a “ocupação” do país e se encontrar com autoridades do governo haitiano, embaixadores de países latino-americanos contribuintes com tropas e representantes da sociedade civil haitiana. A viagem foi motivada por denúncias de abuso por parte de soldados da ONU feitas por líderes de movimentos sociais haitianos quando em visita ao Brasil em março do mesmo ano (Rebello, 2007).

Elaboração do autor.

Apesar de o próprio Brasil enfrentar uma série de problemas sociais e de segurança semelhantes, embora em menor grau, à realidade haitiana, há um grande potencial na contribuição brasileira à reconstrução haitiana. A experiência brasileira no Haiti mostra que essa condição do Brasil não se constitui em contradição, mas sim permite que o país articule uma solução própria à crise haitiana, proporcionando uma cooperação equilibrada e com base em soluções conjuntas aos problemas que afetam a ambos os países (Gratius, 2007, p. 19). Segundo defendeu o próprio ministro Amorim, os problemas internos do Brasil não poderiam ser colocados como empecilho para o envolvimento brasileiro, visto que “não é preciso ser rico para ser solidário” (Oliveira, 2006).

### 3 A PARTICIPAÇÃO MILITAR BRASILEIRA NA MINUSTAH

#### 3.1 As funções desempenhadas pelo contingente brasileiro

Desde o início da sua atuação na MINUSTAH, o Brasil enfrentou grandes desafios. Quando o primeiro contingente de tropas desembarcou no Haiti ao final de maio de 2004, com 1.200 militares, sua área de responsabilidade incluía toda a cidade de Porto Príncipe e algumas áreas no interior – incompatível, portanto, com o tamanho do efetivo. Aos poucos, contudo, com a chegada dos demais contingentes, foi realizada uma distribuição mais adequada das áreas de responsabilidade entre os diferentes países que compunham a missão.

A atuação da tropa brasileira abrange: operações militares (patrulhas a pé e motorizadas); operações de cerco e vasculhamento; patrulhas marítimas; operações aéreas de reconhecimento; atuação em postos de controle; atividades de assistência humanitária por ocasião de catástrofes naturais (até 2010 principalmente furacões e tempestades tropicais); atividades cívico-sociais; e projetos de engenharia de rápido impacto (Pinheiro, 2009, p. 19). Destaca-se, entre as atividades descritas, o patrulhamento a pé, fundamental tanto por proporcionar um maior contato com a população local quanto por possibilitar melhor acesso a áreas restritas a veículos militares (Bernardes, 2006, p. 57-58). O contato com a população local é um dos principais aspectos enfatizados no treinamento dos militares brasileiros antes do seu envio. Durante este período inicial de atuação, a organização não governamental (ONG) Refugees International<sup>8</sup> destacou que as tropas brasileiras eram vistas com mais confiança pela população local do que a Polícia Nacional do Haiti (PNH). Alguns cidadãos relataram as qualidades da abordagem dos soldados brasileiros, que não incluíam a intimidação, afirmando a importância da presença da atuação da tropa brasileira em conjunto com a PNH como forma de coibir os abusos desta última.

Militares brasileiros com experiência no Haiti reconheceram também que o fornecimento de ajuda humanitária funciona como um elemento facilitador da missão militar (Bernardes, 2006, p. 52). No entanto, as Nações Unidas possuem uma postura crítica em relação ao fornecimento de ajuda humanitária por meio dos contingentes militares, acreditando que esta não é uma função a ser desempenhada pelo aparato militar, e sim pelas organizações civis. Em 2007, agências humanitárias se queixaram à MINUSTAH pelo fato de o contingente brasileiro oferecer assistência humanitária à população, alegando que esta não era uma função do componente médico da tropa. A MINUSTAH pediu então que o contingente cessasse a atividade.<sup>9</sup>

8. A informação é baseada em visita de campo conduzida pela ONG em Porto Príncipe em 2005 e encontra-se disponível em: <<http://reliefweb.int/node/167729>>.

9. A informação encontra-se em International Crisis Group (2007).

Nota-se também que o componente militar atua de forma coerente com o discurso da diplomacia brasileira, que defende a importância tanto da segurança quanto do desenvolvimento. No componente militar, o aspecto do desenvolvimento é tratado por meio da presença, a partir de maio de 2005, da Companhia de Engenharia de Força de Paz. Seus projetos – que incluem asfaltamento de ruas e estradas, construção de pontes, reforma de praças, obras em escolas e abertura de poços artesianos – têm alta visibilidade e contribuem para uma visão favorável da população local, aspecto oficialmente reconhecido pelo Exército Brasileiro.<sup>10</sup> Estas obras também são benéficas para a economia local, pois permitem uma melhor e mais rápida circulação de bens e produtos. Além disso, o Exército participa da construção da usina hidrelétrica Artibonite 4C.<sup>11</sup> Aprovada em agosto de 2010<sup>12</sup> e com previsão de conclusão para 2014, a usina terá capacidade de gerar eletricidade para 1 milhão de pessoas e beneficiará a atividade agrícola no país. O projeto tem como objetivo fortalecer a capacidade do Estado haitiano, uma vez que o abastecimento de energia elétrica no país é insuficiente, o que gera obstáculos à atividade econômica e ao desenvolvimento.

No que concerne ao aspecto específico da segurança, já no final de 2004 (outubro), a imprensa brasileira noticiou que o contingente brasileiro iria intensificar suas operações como forma de combater a onda de violência na capital. Também no final de 2004, a imprensa começou a noticiar algumas repercussões negativas da presença brasileira. Citando oficiais brasileiros, destacou-se uma percepção entre os próprios militares de que a euforia inicial em relação à presença brasileira tinha se desgastado, levando a um estado de indiferença e frustração em relação às tropas, devido ao envolvimento destas em ações de combate à criminalidade, que envolviam bloqueios e controle de circulação de pessoas, trazendo desconforto à população local (Hirsch, 2004).

Em termos do combate aos grupos armados da capital, o segundo contingente (dezembro de 2004 até junho de 2005) conseguiu realizar algumas iniciativas importantes, como o controle de áreas tomadas por grupos criminosos, sempre incluindo a realização de ações sociais. Após a retomada optou-se por se manter uma presença efetiva da tropa por meio de bases na região, a fim de preservar a sensação de segurança, consolidando uma relação de confiança e contato direto com a população local (Lessa, 2007, p. 83).

---

10. Obras de engenharia militar no Haiti, *Verde Oliva*, ano 37, n. 202, especial, outubro de 2009. Disponível em: <[http://www.exercito.gov.br/c/document\\_library/get\\_file?uuid=4f4aa148-77f5-41ba-ab07-2a10339830b8&groupId=52610](http://www.exercito.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=4f4aa148-77f5-41ba-ab07-2a10339830b8&groupId=52610)>.

11. Para informações sobre o projeto no site da Comissão Interina de Reconstrução do Haiti, ver: <<http://en.cirh.ht/generation-of-hydroelectric-power-artibonite-4c.html>>. Acesso em: 20 jan. 2012.

12. Ver: <<http://www.energiahoje.com/index.php?ver=mat&mid=402995>>.

O terceiro contingente foi responsável por operações que levaram à conclusão da pacificação de Bel Air, permitindo a entrada de organizações da sociedade civil e do Sistema ONU. A primeira ação de grande envergadura deste contingente foi realizada em Cité Militaire no dia 13 de junho de 2005, incluindo a retirada de lixo de vias urbanas e a prestação de atendimento médico e odontológico, além de atividades culturais, como projeção de filmes (Woellner Júnior, 2005, p. 19). Outra operação importante, chamada Punho de Aço, em julho de 2005, eliminou o líder de gangue Dread Wilmé. Como parte da estratégia de ocupação, a força brasileira estimulou o contato com lideranças comunitárias civis da região, promovendo também atividades esportivas e culturais (Lessa, 2007, p. 88-89).

Um dos principais testes para a MINUSTAH ocorreu com a primeira eleição presidencial pós-Aristide, em 7 de fevereiro de 2006 (Weber, 2006). A descoberta de milhares de cédulas queimadas em um depósito de lixo em Porto Príncipe levou a protestos violentos e críticas contra a MINUSTAH, responsável pela segurança das urnas. A questão teve um fator complicador adicional porque as cédulas representavam a diferença de 1% dos votos necessária para que René Préval fosse declarado eleito no primeiro turno. Ao final, seguindo sugestões oriundas da presença internacional no país (Brasil incluso), optou-se pela “fórmula belga”, na qual os votos em branco foram distribuídos proporcionalmente à porcentagem de votos de cada um dos candidatos, levando, assim, a uma vitória de Préval (Brigagão e Fernandes, 2007, p. 74).

O primeiro semestre de 2007 representou um marco em termos da atuação da missão no aspecto da segurança. Em maio, o *force commander* da MINUSTAH afirmou que desde março daquele mesmo ano a MINUSTAH tinha retomado todo o território haitiano. O último bairro a ser reconquistado foi o de Cité Soleil, considerado reduto de gangues criminosas que apoiavam Aristide, onde houve uma ofensiva prolongada entre dezembro de 2006 e março de 2007.

O aumento da estabilidade política atingida com a posse de Préval permitiu que a MINUSTAH concentrasse seus esforços no combate à ilegalidade no país. Em agosto de 2006, o Conselho de Segurança recomendou que a MINUSTAH passasse a maximizar as suas atividades voltadas à prevenção do crime, principalmente a violência gerada pelas gangues armadas e os casos de sequestros.<sup>13</sup> Com o fracasso das negociações a partir de dezembro de 2006, Préval pediu que a MINUSTAH voltasse a realizar operações militares em Cité Soleil.<sup>14</sup> Sobre as operações robustas

13. A indicação encontra-se presente no parágrafo 10 da resolução nº 1.702, de 15 de agosto de 2006. Para a versão integral em inglês da Resolução, ver: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/468/77/PDF/N0646877.pdf?OpenElement>>.

14. Ver: <<http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2007/05/23/materia.2007-05-23.2876349573/view>>. Acesso em: 21 fev. 2010.

implementadas entre 2006 e 2007, destaca-se que estas tiveram melhor resultado e mais aprovação popular do que as operações robustas implementadas entre 2004 e 2005 (Kjeksrud, 2010, p. 9).

Em outubro de 2007 a ONU apresentou uma recomendação de que a MINUSTAH assumisse novas responsabilidades, incluindo a fiscalização das fronteiras do Haiti e o combate ao tráfico de drogas, pessoas e armas (Garcez, 2007).

O ano de 2008 foi importante para a atuação da MINUSTAH no país. Apesar dos distúrbios no início do mês de abril, motivados pela alta nos preços dos alimentos, o ano marcou o início de discussões a respeito do horizonte de duração da presença da missão no país. Estas discussões sinalizavam a possibilidade de redução do componente militar ou de reconfiguração da missão a partir de 2011,<sup>15</sup> principalmente após o estabelecimento de uma força local capaz de garantir a segurança e o funcionamento das instituições (Vieira Neto, 2009, p. 32). O documento<sup>16</sup> mais importante que formalizou tal reflexão foi o relatório do Secretário-Geral da ONU sobre o Haiti de 27 de agosto de 2008, no qual a ONU apresentou metas a serem estabelecidas nos setores de: diálogo político e eleições; extensão da autoridade estatal; segurança e estabilidade; direitos humanos; e desenvolvimento econômico e social. O documento destacou também progressos alcançados nos mesmos setores, como forma de justificar as possibilidades de reconfiguração a partir de 2011.

Em dezembro de 2009, o *force commander* da MINUSTAH definiu a situação de segurança no Haiti como estabilizada. Uma reconfiguração da missão foi possível após um intenso trabalho de pacificação, principalmente em Porto Príncipe. Na realização destes esforços, o contingente brasileiro assumiu responsabilidades importantes e a missão contou com auxílio do Joint Mission Analysis Centre (JMAC),<sup>17</sup> fundamental para o combate às gangues criminosas em Porto Príncipe (Dorn, 2009).

Apesar do cenário otimista, a situação no Haiti foi modificada drasticamente no dia 12 de janeiro de 2010, quando um terremoto de magnitude 7,0 graus na escala Richter afetou o país, principalmente a região de Porto Príncipe. Estima-se que a catástrofe tenha provocado a morte de 200 mil a 300 mil pessoas, gerando prejuízos da ordem de US\$ 9 bilhões e deixando 1,5 milhão de haitianos desabrigados (Leeder, 2011; Scofield, Summa e Oliveira, 2010). O terremoto afetou diretamente a ONU devido à destruição da sede da MINUSTAH e à perda de

15. A ocorrência do terremoto em janeiro de 2010 acabou por modificar as expectativas em relação ao horizonte de 2011.

16. A versão completa, em inglês, do documento, encontra-se disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/466/45/PDF/N0846645.pdf?OpenElement>>.

17. O Joint Mission Analysis Centre (JMAC) funciona como serviço de inteligência, coletando informação por meio de destacamentos militares, policiais e civis e utilizando informantes entre a população local (Dorn, 2009, p. 806).

funcionários civis e de militares, entre eles a autoridade máxima da MINUSTAH, Hédi Annabi, e seu vice, Luiz Carlos da Costa. A catástrofe agravou a fragilidade estatal, comprometendo os esforços de estabilização alcançados desde 2004 (Ramalho, 2010, p. 5). Após o terremoto, a ONU solicitou um aumento de 3.500 tropas para a MINUSTAH, chegando-se assim a um número total de 12.500 tropas (Dávila, 2010).

A reação brasileira ao terremoto foi simbolizada pela manifestação de solidariedade ao Haiti e pelo aumento da presença militar. Ainda em janeiro, o Congresso brasileiro aprovou um aumento de tropas na MINUSTAH, quase dobrando o contingente do país no Haiti (Brasil, 2010a).

Além de causar a perda da vida de 18 militares brasileiros a serviço da ONU, a ocorrência do terremoto modificou as funções do contingente brasileiro, principalmente frente ao problema da fuga de detentos dos presídios e delegacias de polícia e às dificuldades logísticas relacionadas à presença de militares que não estavam sob o mandato da MINUSTAH (Pinheiro, 2011). Da parte do Brasil, surgiu a preocupação de que a presença de tropas com maior capacidade militar (principalmente dos Estados Unidos) pudesse suplantar a atuação brasileira, substituindo a liderança e o controle militar exercidos pelo país desde 2004.<sup>18</sup> Segundo Pinheiro, era necessário manter a visibilidade e o “alto conceito que as tropas brasileiras haviam conquistado no Haiti” (Pinheiro, 2011, p. 33).

Apesar dos efeitos do terremoto, foram realizadas eleições gerais em novembro de 2010. O segundo turno ocorreu em março de 2011 e, em 16 de abril, Michel Martelly foi anunciado como o novo presidente (O’Grady, 2011; O Globo, 2011). A eleição foi considerada um indicativo da melhoria das condições de segurança no país, sinalizando a necessidade de priorização de tarefas relacionadas ao processo de reconstrução e desenvolvimento, reduzindo as ações de segurança do imediato pós-terremoto.

### 3.2 Os impactos e os interesses relacionados ao envolvimento militar

A MINUSTAH merece destaque pelo fato de o Brasil aportar o maior contingente militar e porque o seu *force commander* é, desde 2004, um oficial brasileiro. Estes elementos conferem grande visibilidade para o país e também uma identificação (incorreta, cabe destacar) entre a própria MINUSTAH em seu contexto mais amplo e a contribuição brasileira para a missão. Esta identificação acaba por funcionar tanto em relação aos aspectos positivos quanto negativos da missão, como, por exemplo, na questão das denúncias de abuso e exploração sexual,<sup>19</sup> que, mesmo não envolvendo militares brasileiros, repercutiram na imprensa nacional.

18. A presença americana no pós-terremoto chegou a 16 mil pessoas, uma presença maior que todo o efetivo da MINUSTAH (Milani, 2010).

19. Vejam-se como exemplo as denúncias de estupro e espancamento de um cidadão haitiano por militares do contingente uruguaio. Ver United Nations (2011).



A participação na MINUSTAH também atende ao interesse brasileiro de influenciar o processo de formulação das operações de paz de maneira geral.<sup>20</sup> De acordo com Chagas,<sup>21</sup> a indicação de generais brasileiros ao posto de *force commanders* na MINUSTAH permite que o Brasil exerça influência sobre as esferas de tomada de decisão no componente militar, na própria natureza da missão e nas relações com o governo haitiano e com a comunidade internacional no Haiti (Chagas, 2009, p. 14). Cabe destacar nesse sentido que a renovação dos mandatos da MINUSTAH foi um reconhecimento, segundo diplomatas brasileiros, da liderança militar do país na missão pelos membros do CSNU e países contribuintes com tropas (Martins, 2009).

Ainda a respeito do envolvimento militar, a literatura sobre o envolvimento no Haiti inclui, entre as dificuldades observadas, a falta de apoio da ONU em termos da logística relacionada à instalação dos contingentes e no atraso no cumprimento de prazos acordados (Woellner Júnior, 2005, p. 22). Observa-se também a demora em se atingir a composição de tropas prevista pela Resolução nº 1.542, o que limita a eficácia do cumprimento do mandato (Giuliana, 2008, p. 70).

O envolvimento na MINUSTAH trouxe também maior interesse nos possíveis impactos na saúde dos militares em decorrência de seu envolvimento em operações de paz. Estudo recente da Fundação Oswaldo Cruz, da Universidade Federal do Rio de Janeiro e das Forças Armadas identificou que os militares brasileiros tendem a desenvolver pouco estresse pós-traumático no Haiti, pela familiaridade com situações de pobreza e miséria, semelhantes à realidade brasileira. Foi constatado ainda que os militares brasileiros desenvolvem menos o hormônio do estresse do que tropas de países desenvolvidos e que os soldados envolvidos em atividades de cunho humanitário conseguiam desenvolver o hormônio DHEA, considerado um hormônio antiestresse (Grandelle, 2011).

Do ponto de vista militar, podem ser identificados ganhos em termos de uma maior interação com militares de outros países sul-americanos que participam da MINUSTAH, em especial o Paraguai, dado que tropas paraguaias atuam desde dezembro de 2006 como parte do contingente brasileiro (Brasil, 2006a).

Ainda em relação à participação militar, merece destaque a reflexão sobre o envolvimento das mulheres nas operações de paz. No caso do envolvimento brasileiro na MINUSTAH, relatório produzido pela Rede de Segurança e Defesa da América Latina (Resdal) observa que as mulheres compõem uma porcentagem reduzida do contingente brasileiro (apenas 17 de um total de 2.185), estando restritas a funções de oficiais médicas, enfermeiras e tradutoras. O documento também destacou que, assim como outros, o contingente brasileiro não desenvolvia nenhuma ação

---

20. Para uma análise da influência brasileira, ver Uziel (2010).

21. O comandante fuzileiro naval Carlos Chagas Vianna Braga foi, entre maio de 2004 e junho de 2005, assistente do *force commander* da MINUSTAH.

especificamente voltada para a redução da violência contra as mulheres, apoiando-as apenas em atividades de distribuição de material de higiene pessoal, comida e água. Além disso, comparativamente a outros países latino-americanos, o Brasil encontrava-se atrasado em relação à incorporação de mulheres nas Forças Armadas, devido à política que restringe o envolvimento de mulheres em postos de combate e em virtude de as tropas do país desconhecerem as Resoluções nº 1.325<sup>22</sup> e nº 1.820 (Giannini, 2011, p. 30-33).<sup>23</sup>

Por fim, um dos motivos do sucesso do envolvimento brasileiro no Haiti pode ser creditado ao fato de que os *force commanders* apresentados pelo Brasil incluíam oficiais com experiência prévia no Haiti, como o General Floriano Peixoto Vieira Neto (Stochero, 2009) (*force commander* de abril de 2009 a abril de 2010), chefe de operações no Haiti em 2004, e do General Paul Cruz (*force commander* de abril de 2010 a maio de 2011), comandante do 8º contingente brasileiro em 2008.

### 3.3 Segurança pública: a vinculação entre o Haiti e o Rio de Janeiro

A vinculação entre a atuação das tropas em Porto Príncipe e a possibilidade de uso de táticas semelhantes como parte do combate ao crime organizado no Rio de Janeiro foi um tema bastante tratado pela imprensa brasileira, principalmente a carioca. Em janeiro de 2008, a imprensa noticiou que oficiais do Batalhão de Operações Especiais (Bope) da Polícia Militar do Rio de Janeiro haviam solicitado permissão para uma visita ao Haiti como forma de observar a atuação da tropa brasileira. Revelou-se também que parte do treinamento da tropa enviada ao Haiti é realizada em cooperação com o Bope (Raposo, 2008).

Em outras ocasiões a imprensa brasileira fez alusão à vinculação entre a atuação no Haiti e a segurança pública no Rio de Janeiro, seja citando declarações do Ministro da Defesa segundo as quais o Haiti funcionava como um laboratório para possíveis ações do Exército no Rio, seja mencionando o uso de táticas utilizadas no Haiti para ações implementadas pelo Exército em áreas do Rio de Janeiro (Salés, 2008, p. A16).

Uma vinculação entre o Rio de Janeiro e Porto Príncipe ocorreu no final de 2010, quando soldados com experiência na MINUSTAH atuaram no processo de pacificação de comunidades carentes no Rio de Janeiro. O esforço mais complexo ocorreu no final de novembro e início de dezembro, com a pacificação da região conhecida como Complexo do Alemão, que envolveu o estabelecimento de uma Força de Paz, comandada por um general ex-comandante do contingente brasileiro

22. A Resolução nº 1.325 (2000) sobre *Mulheres, paz e segurança* é considerada um marco no reconhecimento da importância das questões de gênero em conflito. A Resolução nº 1.820 (2008) destaca a importância do combate à violência sexual em zonas de conflito.

23. Destaca-se que em dezembro de 2011 o Ministério da Defesa e a ONU Mulheres assinaram convênio para treinamento das tropas em questões de gênero. Ver: <<http://www.ccopab.eb.mil.br/index.php/pt/emfoco/255-ministro-da-defesa-recebe-no-ccopab-a-dro-michele-bachelet-diretora-executiva-da-onu-mulheres>>.

na MINUSTAH (Araújo, 2010a). Segundo dados da imprensa, dos oitocentos militares mobilizados para atuar no Complexo do Alemão, 60% tinham experiência na MINUSTAH (Araújo, 2010b).

O comandante da força destacou que no Haiti as forças militares estavam sob as regras de engajamento da ONU, o que implicava menor liberdade de atuação. A utilização das forças militares no processo de pacificação do Rio de Janeiro levou a que alguns especialistas chamassem atenção para o risco da militarização das operações policiais na cidade, destacando os riscos de casos de abuso de autoridade e cooptação das forças por grupos criminosos. Com respeito a este último aspecto afirmava-se que, no Haiti, a presença de organizações não governamentais funcionava como elemento de fiscalização das forças militares operando por meio da MINUSTAH, o que inibiria a ocorrência de abusos e violações de direitos humanos (Cunha e Damasceno, 2010).

### 3.4 Pensando uma retirada

Em agosto de 2011, antes de assumir o cargo de Ministro da Defesa, Celso Amorim mencionou a necessidade de se pensar uma estratégia de saída do Haiti (Carvalho, 2011), principalmente devido à bem-sucedida transição entre Préval e Martelly (Cantanhêde, 2011). Concordou com esta opinião o chanceler brasileiro, que também mencionou a possibilidade de redução da participação (Oliveira, Celestino e Cohen, 2011).<sup>24</sup>

Já em julho de 2011, a imprensa brasileira havia sinalizado concordância com o objetivo de reduzir a presença no Haiti. A *Folha de São Paulo* considerou positivo o balanço da presença brasileira e reconheceu uma modificação gradual da situação caótica do imediato pós-terremoto. Sinalizou também apoio à afirmação de Martelly de que a manutenção da segurança no país deveria passar para uma força nacional.<sup>25</sup>

Ao final de 2011, foi noticiado (Magalhães, 2011) que a redução do contingente brasileiro ocorreria a partir de março de 2012 e que seria menor do que a porcentagem de redução prevista para a MINUSTAH pela ONU, em virtude de a área de responsabilidade do contingente brasileiro incluir Porto Príncipe, considerada região estratégica. Destaca-se também que a redução dos contingentes da MINUSTAH não irá incluir nenhuma companhia de engenharia, devido ao reconhecimento de que ainda são necessários esforços no âmbito da reconstrução do país (Kawaguti, 2011). No mesmo mês, perante a Assembleia-Geral da ONU, o presidente Martelly afirmou ser favorável à continuidade da MINUSTAH.

24. Guerra do Rio: Cerco ao Alemão. *O Estado de São Paulo*, p. C3, 27 nov. 2010.

25. O Brasil no Haiti. *Folha de São Paulo*, 17 jul. 2011.

Mesmo reconhecendo que alguns episódios tinham afetado a imagem da missão, Martelly destacou que seria perigosa e irresponsável uma retirada da missão na ausência de uma autoridade nacional que pudesse assumir suas funções. Em 14 de outubro de 2011, o Conselho de Segurança, por meio da Resolução nº 2.012, renovou o mandato da MINUSTAH por mais um ano.<sup>26</sup>

#### 4 A MINUSTAH E AS RELAÇÕES BRASIL-HAITI

Desde o início da missão, a visão do governo brasileiro foi de que a resolução dos problemas no Haiti é de cunho social, político e ambiental e não se oferece a uma solução puramente militar (Pereira, 2005, p. 7).

Na primeira conferência de doadores em junho de 2004, o Brasil anunciou o envio de uma missão de especialistas e técnicos nas áreas de saúde, agricultura, justiça, educação e desenvolvimento social (Alves, 2009, p. 83). Na Reunião Internacional de Alto Nível sobre o Haiti, em maio de 2006, em Brasília, o Brasil defendeu uma proposta de cooperação com ênfase no combate à pobreza, criticando, nas palavras do ministro Amorim, o excesso de burocracia dos organismos internacionais de crédito (Brasil, 2006b). No início de 2007 o Brasil passou a defender que a MINUSTAH se concentrasse em relação à reforma da Polícia Nacional Haitiana e do Judiciário, assim como no desenvolvimento econômico e na recuperação da capacidade de governança do Estado haitiano, além das ações de desarmamento (Pimentel, 2007a).

Pode-se perceber ainda como a presença no Haiti tem mobilizado tanto parcerias bilaterais quanto multilaterais envolvendo o Brasil. Cabe destacar o Seminário de Alto Nível sobre Operações de Manutenção da Paz (Pimentel, 2007b) realizado em Brasília, em fevereiro de 2007, entre Brasil e Canadá, em que se discutiram formas de cooperação no Haiti nas áreas de reflorestamento e vacinação (Brasil, 2007, p. 225-226). Um segundo evento que merece menção foi a visita de Estado realizada pelo presidente Lula à Noruega em setembro de 2007 (Fiori, 2007), na qual o processo de estabilização e reconstrução do Haiti foi tema central. No nível político bilateral, o Brasil teve papel importante para conseguir a reinserção do Haiti na Comunidade do Caribe (Caricom), que ocorreu em 2006, após a posse de Préval.

No aspecto multilateral, destaca-se o projeto de coleta e reciclagem de lixo na comunidade Carrefour-Feuilles, mantido pelo Fundo IBAS (Índia, Brasil e África do Sul) (Brasil, 2010b), e o acordo assinado em dezembro de 2007 entre o Brasil e a Organização Internacional do Trabalho (OIT) (Zenker, 2007), que prevê o financiamento brasileiro de um programa voltado para o fim do trabalho infantil no Haiti. Nota-se também o caráter inovador de algumas iniciativas, como o programa de cofinanciamento entre o Brasil e o Banco Mundial para projetos sociais no Haiti, assinado em dezembro de 2004, a primeira ocasião na qual o Banco Mundial

---

26. Ver <[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/2012\(2011\)>](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2012(2011)>).

estabeleceu um projeto com um país em desenvolvimento em benefício de outro país em desenvolvimento (Brasil, 2005b).

O envolvimento brasileiro merece destaque por adotar uma postura diferente da apresentada por outros atores internacionais, percebidos, muitas vezes, como impositores de determinados padrões de instituições e de resultados ao contexto haitiano em experiências anteriores. A postura brasileira é motivada pelo fato de o próprio Brasil ao mesmo tempo ofertar e receber cooperação para o desenvolvimento, o que permite um conhecimento mais aprofundado dos impactos da cooperação nas dinâmicas locais. Segundo Ramalho, o Brasil procurou seguir uma postura caracterizada como de humildade, identificando semelhanças no que diz respeito aos problemas enfrentados nas realidades haitiana e brasileira, e incluindo uma oferta de compartilhamento de experiências e de certas políticas já adotadas na sociedade brasileira, as quais foram colocadas à disposição dos haitianos, caso eles se interessassem em segui-las (Ramalho, 2010, p. 25).

Em setembro de 2011, no pronunciamento sobre o Haiti no Conselho de Segurança,<sup>27</sup> o Brasil afirmou concordar com a redução dos contingentes policiais e militares a níveis pré-terremoto e destacou que, frente a uma observada melhoria na segurança, era preciso avançar no aspecto do desenvolvimento, incluindo o apoio internacional. O posicionamento brasileiro está relacionado a um dos principais desafios atuais das operações de paz, qual seja, determinar em que momento deve-se fazer a transição de uma ênfase nos objetivos de segurança imediatos para a ênfase em objetivos de desenvolvimento de longo prazo (Kjeksrud, 2010, p. 10).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Longe de se propor a uma análise detalhada da participação brasileira em operações de paz, e tampouco esgotar a complexidade do envolvimento do país no Haiti, este capítulo teve como objetivo apresentar alguns dos aspectos mais importantes da presença brasileira no Haiti e na MINUSTAH desde 2004.

Reconhece-se que a experiência na MINUSTAH, além de se constituir como um marco importante do envolvimento brasileiro nos esforços em prol da manutenção da paz e da segurança internacional, também se constituiu como parte fundamental de uma nova estratégia de inserção do país no sistema internacional, calcada em um maior engajamento. No entanto, a atuação na MINUSTAH coloca novos desafios, não apenas restritos à própria permanência no Haiti. A atuação brasileira gerou enorme interesse internacional, ao qual se seguiram pedidos de um maior envolvimento do Brasil em países como Sudão, Guiné-Bissau e Líbano.

---

27. Ver *Statement by H.E. Ambassador Maria Luiza Ribeiro Viotti, Permanent Representative of Brazil to the United Nations: The Question concerning Haiti*. New York, 16 Sept. 2011. Disponível em: <<http://www.un.int/brazil/speech/11d-mlrv-concerning-Haiti.html>>.

O envolvimento na Força Interina das Nações Unidas no Líbano (Unifil) ocorreu a partir de outubro de 2011<sup>28</sup> com o envio de trezentos militares e uma fragata da Marinha do Brasil, um passo importante para diversificar a participação de tropas brasileiras.<sup>29</sup> O contingente brasileiro participa da força-tarefa, que será comandada por um almirante brasileiro (Giraldi, 2011), responsável pela fiscalização de navios que chegam ao Líbano. O contingente irá interagir com tropas de países da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), proporcionando a troca de experiências com países que, na sua maioria, não participam da MINUSTAH (Godoy, 2011a). O envolvimento demonstra também o interesse do Brasil em aumentar sua presença no Oriente Médio, apresentando-se como país capaz de assumir responsabilidades e como interlocutor imparcial para o processo de paz na região. A participação em operações de paz com componentes navais pode, ainda, estimular a necessidade de reequipamento da frota naval do país (Godoy, 2011b).

Como ressaltou o ministro Amorim, a manutenção da paz traz o preço da participação. Cabe agora a políticos, diplomatas, militares, acadêmicos e membros da sociedade civil debaterem o quanto o Brasil está disposto a pagar este preço. O envolvimento no Haiti até o momento sinaliza que o Brasil pode ter sim uma contribuição importante nessas ocasiões.

## REFERÊNCIAS

ALVES, G. M. **Transnacionalização das políticas públicas: a atuação brasileira no Haiti como paradigma jurídico de intervenção humanitária.** Dissertação (Mestrado) – Ciências Jurídicas, Unisinos, São Leopoldo, 2009.

AMORIM, C. Discurso do ministro Celso Amorim em sessão do Conselho de Segurança das Nações Unidas sobre aspectos civis da Gestão de Conflitos e Construção da Paz, em Nova Iorque, em 23 de setembro de 2004. *In*: BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de Política Exterior do Brasil.** 2004, ano 31, n. 95.

\_\_\_\_\_. Palestra do ministro das Relações Exteriores, embaixador Celso Amorim, na sede do Tribunal Regional Federal de São Paulo, proferida em 22 de abril de 2005. *In*: BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de Política Exterior do Brasil.** 1ª sem. 2005, ano 32, n. 96.

28. Desde dezembro de 2010, a imprensa brasileira já mencionava a possibilidade de participação do Brasil na Unifil. Ver Kawaguti (2010).

29. Destaca-se que, após a ocorrência da guerra entre Israel e Líbano em 2006, o Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, afirmou que dificilmente o Brasil enviaria tropas para a missão da ONU no Líbano, por já estar comprometido com operações de paz no Haiti e no Timor-Leste. Ver Nunes (2008).

\_\_\_\_\_. Discurso do ministro das Relações Exteriores, embaixador Celso Amorim, na sessão de abertura da Reunião Internacional de Alto Nível sobre o Haiti, em Brasília, 23 de maio de 2006. *In*: BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. 1º sem. 2006, ano 33, n. 98.

ARAÚJO, V. Não vou aceitar desvios – Comandante da Força de paz promete rigor contra abusos por parte de policiais e militares. **O Globo**, 10 dez. 2010a. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/rio/comandante-da-forca-de-paz-no-complexo-do-alemao-promete-rigor-contra-abusos-por-parte-de-2913179>>.

\_\_\_\_\_. General de brigada paraquedista vai comandar a Força de Paz no Alemão. **O Globo**, 9 dez. 2010b. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/rio/general-da-brigada-paraquedista-que-ja-comandou-as-tropas-brasileiras-no-haiti-vai-comandar-a-2913513>>.

BASTOS, M. A. C. **A evolução da preparação operacional das tropas brasileiras de Força de Paz de Moçambique ao Haiti**: uma constatação histórico-científica. Dissertação (Mestrado) – Ciências Militares, Eceme, 2007.

BERNARDES, J. B. C. **A participação militar brasileira no processo de estabilização do Haiti**. Trabalho de conclusão, Especialização em Política, Estratégia e Administração Militares, Eceme, Rio de Janeiro, 2006.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Comunicado à imprensa a respeito da situação no Haiti. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, ano 31, n. 94, p. 279, 1º sem. 2004a.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. Decreto Legislativo nº 207, de 19 de maio de 2004. 2004b. Autoriza o envio de contingente brasileiro para a missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/360140.pdf>>.

\_\_\_\_\_. Ministério das Relações Exteriores. Discurso do presidente Luiz Inácio Lula da Silva na cerimônia de embarque das tropas para o Haiti, em 31 de maio de 2004. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, ano 31, n. 94, p. 139-140, 1º sem. 2004c.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Palavras do ministro Celso Amorim, em audiência na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, em 12 de maio de 2004. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, ano 31, n. 94, p. 110, 1º sem. 2004d.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Visita do Primeiro-Ministro do Canadá, Paul Martin, ao Brasil – Declaração Conjunta. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, ano 31, n. 95, p. 455, 2º sem. 2004e.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Audiência do Ministro Celso Amorim, na Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, 29 de novembro de 2005. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, ano 32, n. 97, p. 169-178, 2<sup>a</sup> sem. 2005a.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Comunicado sobre a assinatura de programa de cofinanciamento entre o Brasil e o Banco Mundial para o Haiti, em 27 de janeiro de 2005. **Resenha de Política Externa do Brasil**, ano 32, n. 96, 1<sup>a</sup> sem. 2005b.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Incorporação de oficiais paraguaios às tropas brasileiras no Haiti. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, ano 33, n. 99, 1<sup>a</sup> sem. 2006a.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Comunicado conjunto da reunião Internacional de Alto Nível sobre o Haiti - Brasília, Brasil, em 23 de maio de 2005. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, ano 33, n. 98, p. 382-383, 1<sup>a</sup> sem. 2006b.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Seminário de Alto Nível sobre Operações de Manutenção da Paz (2 de fevereiro de 2007). **Resenha de Política Exterior do Brasil**, ano 34, n. 100, 1<sup>a</sup> sem. 2007.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Conferência do ministro Celso Amorim, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 25 de abril de 2008. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n. 102, p. 95-102, 1<sup>a</sup> sem. 2008a.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Brazilian foreign policy handbook**. Brasília: FUNAG, 2008b.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. **Congresso Nacional aprova envio de novas tropas brasileiras ao Haiti**. 25 jan. 2010a. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/noticias/congresso-nacional-aprova-envio-de-novas-tropas-brasileiras-ao-haiti.aspx>>.

\_\_\_\_\_. Ministério das Relações Exteriores. **Fundo IBSA recebe o prêmio “Millenium Development Goals”**. 21 nov. 2010b. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/fundo-ibas-recebe-o-premio-201cmillennium-development-goals201d>>.

BRIGAGÃO, C.; FERNANDES, F. Política externa brasileira e o Haiti. **Pensamiento Proprio**, año 12, enero-jun. 2007.

CANTANHÊDE, E. Amorim debate críticas e defende general do Exército. **Folha de São Paulo**, 10 ago. 2011. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/957121-amorim-rebate-criticas-e-defende-general-do-exercito.shtml>>.

CARVALHO, J. Amorim é pela volta de tropas brasileiras do Haiti. **O Globo**, 8 ago. 2011. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/politica/novo-ministro-da-defesa-celso-amorim-a-favor-da-volta-de-tropas-brasileiras-do-haiti-2706018>>.

CHAGAS, V. B. C. **MINUSTAH's success in improving the security environment in Haiti and the Brazilian way of peacekeeping: a view from the field**. In: CONFERÊNCIA DA ABRI-ISA, jul. 2009, Rio de Janeiro, Brasil.



CUNHA, B.; DAMASCENO, N. Especialistas pedem cautela com a Força de Paz. **O Globo**, 6 dez. 2010. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/rio/especialistas-pedem-cautela-com-forca-de-paz-2914740>>.

DINIZ, E. O Brasil e as operações de paz. *In*: ALTEMANI, H.; LESSA, A. C. C. **Relações internacionais: teorias e agendas**. São Paulo: Saraiva, 2006.

DORN, A. W. Intelligence-led peacekeeping: The United Nations stabilization mission in Haiti (MINUSTAH) 2006-2007. **Intelligence and National Security**, v. 24, n. 6, p. 805-835, 2009.

DÁVILA, S. ONU e EUA aumentam efetivos no país. **Folha de S. Paulo**, 19 jan. 2010.

FIORI, M. Lula discute reconstrução do Haiti na visita à Noruega. **Agência Brasil**, 5 nov. 2007. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2007-09-05/lula-discute-reconstrucao-do-haiti-na-visita-noruega>>; <<http://www.brasilhaiti.com/conteudoimprensa.asp?id=75>>.

GARCEZ, B. Liderança na região compensa custos de operação no Haiti. **BBC Brasil**, 6 set. 2007. Disponível em: <[http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2007/09/070906\\_haitijobimbrunoba.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2007/09/070906_haitijobimbrunoba.shtml)>.

GIANNINI, R. In the crossroads: Haiti, MINUSTAH and the international community. **Final Report Field work Haiti**, May-Oct. 2011.

GIRALDI, R. Brasileiro assume o comando militar naval da missão no Líbano. **Agência Brasil**, 14 fev. 2011. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2011-02-14/brasileiro-assume-comando-militar-naval-de-missao-de-paz-no-libano>>.

GIULIANA, D. **Expedição Haiti**: histórias de militares brasileiros em missão de paz. São Paulo: Baraúna, 2008.

GODOY, R. Fragata brasileira fará patrulhas no Líbano. **O Estado de São Paulo**, 5 out. 2011a.

\_\_\_\_\_. Marinha negocia compra de três navios. **O Estado de São Paulo**, 12 dez. 2011b.

GRANDELLE, R. Medido estresse de militares no Haiti. **O Globo**, 4 mar. 2011.

GRATIUS, S. Brasil en las Américas: una potencia regional pacificadora? **Fride**, 2007. (Working Paper, n. 35).

HERZ, M.; HRISTOULAS, A. Brasil y México enfrentan a la seguridad regional e internacional despues de la Guerra Fría. *In*: NETO, O. A.; MENA, A. O.; CASTRO, R. F. (Eds.). **Brasil y México**: encuentros y desencuentros. México: Instituto Matías Romero, 2005.

HIRSCH, O. Tropa brasileira em baixa no Haiti. **Jornal do Brasil**, 8 out. 2004.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP. **Consolidating stability in Haiti**. 18 July 2007. (Latin America/Caribbean Report, n. 21). Disponível em: <<http://www.crisisgroup.org/~media/Files/latin-america/haiti/21%20Consolidating%20Stability%20in%20Haiti.pdf>>.

KAWAGUTI, L. Brasil deve mandar fragata para o Líbano. **Folha de S. Paulo**, 23 dez. 2010. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/850001-brasil-deve-mandar-fragata-para-o-libano.shtml>>.

\_\_\_\_\_. ONU define redução de 13% das tropas brasileiras no Haiti. **Folha de S. Paulo**, 15 out. 2011.

KIPMAN, I. MINUSTAH go home? **Verde Oliva**, ano 37, n. 202, p. 58-59. Oct. 2009.

KJEKSRUD, S. **Using force to stabilize**: implications for the integrated mission in Haiti and beyond. *In*: ENCONTRO ANUAL DA INTERNATIONAL STUDIES ASSOCIATION, New Orleans, Fev. 2010.

LEEDER, J. Long wait to find out who Haitians elected. **The Globe and Mail**, 21 Mar. 2011.

LESSA, M. A. G. **A participação dos contingentes do Exército brasileiro na Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH)**. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2007.

MAGALHÃES, J. C. Tropas começaram a sair do Haiti em março. **Folha de São Paulo**, p. A16, 30 set. 2011.

MANI, R. Déjà vu or something new? Lessons for future peacebuilding from Haiti. **Security and Peace**, v. 1, Jan. 2006.

MARTINS, M. Nações Unidas renovam missão de paz no Haiti. **O Globo**, 14 out. 2009. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/mundo/nacoes-unidas-renovam-missao-de-paz-no-haiti-liderada-pelo-brasil-3156830>>.

MILANI, A. Ajuda militarizada. **Le Monde Diplomatique Brasil**, fev. 2010. Disponível em: <<http://diplomatique.uol.com.br/artigo.php?id=613&PHPSES SID=2992afb2cd65c8594faad2ff286459fc>>.

MORNEAU, J. Reflections on the situation in Haiti and the ongoing UN mission. *In*: SHAMSIE, Y.; THOMPSON, A. S. (Eds.). **Haiti: hope for a fragile state**. Waterloo: Wilfrid Laurier University Press, 2006.

NUNES, J. C. Celso Amorim descarta participação do Brasil em missão de paz no Líbano. **Agência Brasil**, 14 ago. 2008. Disponível em: <<http://www.parana-online.com.br/editoria/policia/news/193470>>.

O GLOBO. Haiti terá presidente-cantor estreante na política. **O Globo**, Rio de Janeiro, 5 abr. 2011.

O'GRADY, M. A. Will Haiti get the rule of law. **The Wall Street Journal**, Apr. 11, 2011.

OLIVEIRA, E. Países doadores aprovam nova ajuda ao Haiti. **O Globo**, 24 maio 2006. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/resenhaeletronica/MostraMateria.asp?page=&cod=292013>>.

OLIVEIRA, E.; CELESTINO, H.; COHEN, S. Sob o comando da cacica Dilma: entrevista com Antonio Patriota. **O Globo**, 7 ago. 2011. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/mundo/antonio-patriota-sob-comando-da-cacica-dilma-2705884>>.

PEREIRA, A. H. R. **Operação de paz no Haiti**. Brasília: Gabinete de Segurança Institucional, Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais, 2005. 38 p.

PIMENTEL, S. Para avançar no Haiti, Brasil defenderá novas prioridades. **Agência Brasil**, 18 jan. 2007a. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2007-01-19/para-avancar-na-estabilizacao-do-haiti-brasil-defendera-novas-prioridades>>.

\_\_\_\_\_. Com foco no Haiti, Brasil sedia seminário internacional sobre missões de paz. **Agência Brasil**, 2 fev. 2007b. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2007-02-02/com-foco-no-haiti-itamaraty-sedia-evento-internacional-sobre-missoes-de-paz>>.

PINHEIRO, A. P. A atuação do Batalhão brasileiro após o terremoto do Haiti. **Military Review**, jan.-fev. 2011.

PINHEIRO, A. S. Haiti: A liderança brasileira numa complexa missão de imposição da paz. **Tecnologia e Defesa**, ano 26, n. 19, p. 6-27, 2009. (Suplemento especial).

RAMALHO, A. J. **Gray zones in Haiti: security challenges after United Nations sponsored interventions**. In: ENCONTRO ANUAL DA INTERNATIONAL STUDIES ASSOCIATION, New Orleans, 2010.

RAPOSO, F. A tropa de elite de capacetes azuis. **Jornal do Brasil**, 27 jan. 2008. Disponível em: <[http://www.mar.mil.br/menu\\_v/sinopse/2007/27-1-2008.htm](http://www.mar.mil.br/menu_v/sinopse/2007/27-1-2008.htm)>.

REBELO, M. Presença no Haiti é militar e não humanitária, diz conselheiro da OAB que visitou país. **Agência Brasil**, 4 set. 2007. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2007-09-04/presenca-no-haiti-e-militar-e-nao-humanitaria-diz-conselheiro-da-oab-que-visitou-pais>>.

ROODETTES, J. M. **Peacekeeping and the armed forces of the southern cone: current trends and future prospects**. Dissertação (Mestrado) – Naval Postgraduate School, United States Navy, Monterrey, California, 2002.

SALÉS, F. Do Haiti para poder conter a violência nas favelas do Rio. **Jornal do Brasil**, p. A16, 17 mar. 2008.

SARDENBERG, R. M. Brasil, política multilateral e Nações Unidas. **Estudos Avançados**, v. 19, n. 53, p. 347-367, 2005.

SCOFIELD JÚNIOR, G.; SUMMA, R.; OLIVEIRA, E. A mais nova tragédia do Haiti. **O Globo**, 23 out. 2010.

SILVA, L. I. L. Declaração à imprensa do Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da visita aos Estados Unidos da América, Camp David, 31 de março de 2007. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, ano 34, n. 100, 1º semestre de 2007.

STOCHERO, T. Novo general brasileiro assume comando no Haiti. **O Globo**, 9 mar. 2009.

UN – UNITED NATIONS. **Statement of the president of the Security Council**. 26 Feb. 2004. Disponível em: <[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbd=S/PRST/2004/4](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbd=S/PRST/2004/4)>.

\_\_\_\_\_. Senior UN team heads to Haiti in wake of alleged sexual abuse by peace keepers. **UN News Center**, 14 Sept. 2011. Disponível em: <<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=39550&Cr=haiti&Cr1=>>>.

\_\_\_\_\_. United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH). [s.d.]. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minustah/>>>.

UZIEL, E. **O Conselho de Segurança e a inserção do Brasil no mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas**. Brasília: FUNAG, 2010.

VALLER FILHO, W. **O Brasil e a crise haitiana**: a cooperação técnica como instrumento de solidariedade e de ação diplomática. Brasília: FUNAG, 2007.

VERENHITACH, G. D. **A MINUSTAH e a política externa brasileira**: motivações e consequências. Dissertação (Mestrado) – Integração Latino-Americana, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2008.

VIEGAS, M. A atuação recente do Conselho de Segurança e o Brasil. *In*: BRASIL. Ministério de Relações Exteriores. **O Brasil e a ONU**. Brasília: FUNAG, 2008.

VIEIRA NETO, Floriano Peixoto. O componente militar da MINUSTAH: desafios e perspectivas. **Tecnologia e Defesa**, ano 26, suplemento especial n. 19, 2009, p. 28-33.

WEBER, D. Resultados parciais indicam vitória de Préval no Haiti. **O Globo**, 9 fev. 2006.

WOELLNER, E. J. **O Exército Brasileiro na condução da força de paz no Haiti**. Trabalho de Graduação Interdisciplinar, ECEME, 2005.

YOUNG, M. Algunas lecciones para Haiti y la comunidad internacional luego de la victoria de Rene Préval. **Diplomacia**, n. 107, p. 63-69, abr.-jun. 2006.

ZENKER, A. L. Brasil vai financiar programa de combate ao trabalho infantil no Haiti. **Agência Brasil**, 14 dez. 2007. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2007-12-14/brasil-vai-financiar-programa-de-combate-ao-trabalho-infantil-no-haiti>>.



## OPERAÇÕES DE PAZ: A PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA NO PONTO DE INFLEXÃO DO TIMOR-LESTE

Luciano da Silva Colares\*

### 1 INTRODUÇÃO

Em setembro de 1999, o mundo voltou seus olhos para a metade leste da ilha do Timor, no Sudeste Asiático. Uma onda de violência se instalara naquele território e a comunidade internacional perguntava-se: por quê? A resposta mais adequada merece uma análise histórica e contextualizada; contudo, uma observação mais acurada do momento vivenciado e dos atores envolvidos revela também que, por detrás da questão do Timor-Leste, havia uma instituição que amargurava uma crise política: a Organização das Nações Unidas (ONU).

Não há como dissociar a questão do Timor-Leste da ONU, uma vez que ela se revelou ao mundo, em grande parte, pela atuação deste organismo internacional. O que liga a ONU ao Timor-Leste não são os 24 anos de retórica condenando a anexação do território pela Indonésia desde 1976, mas sim a sua atuação firme e decidida, a partir de setembro de 1999, a fim de permitir àquele povo o exercício do seu direito à autodeterminação e à preservação dos seus direitos humanos. O que esta intervenção teve de especial? O fato de a ONU ter assumido, mediante uma administração transitória – mandatada pela Resolução nº 1.272 de seu Conselho de Segurança, de 25 de outubro de 1999 –, a soberania do território do Timor-Leste durante a operação de paz ali instalada, com a finalidade de construir ou reconstruir as instituições do governo, permitindo assim a criação das bases necessárias ao surgimento de um Estado timorense, algo que nunca ocorrera antes, revelando uma mudança de comportamento da instituição.

É importante ressaltar que a administração de territórios não é atividade necessariamente inédita no seio da ONU, mas sim no contexto das operações de paz conduzidas *exclusivamente* pela organização.

Ao estabelecer diversos “protetorados”, o Conselho de Tutela das Nações Unidas – um dos seis órgãos constitutivos da ONU – delegou a diversas potências

---

\* Tenente-Coronel do Exército Brasileiro e Mestre em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Serviu por seis meses na Administração Transitória das Nações Unidas no Timor-Leste (UNTAET).

a tarefa de administrarem, particularmente, as ex-colônias dos países que foram derrotados na Primeira Guerra Mundial – Alemanha, principalmente –, como herança, ainda, de mandatos da extinta Liga das Nações. Grande parte destas delegações foi outorgada logo após o início das atividades da ONU, ao término da Segunda Guerra Mundial – incluindo a administração dos ex-territórios de alguns dos derrotados na própria Segunda Guerra Mundial, Japão em especial –, sendo que as atividades do Conselho encerraram-se em 1994 com o término da tutela da ONU, exercida pelos Estados Unidos, no Palau. Os objetivos dos mandatos do Conselho de Tutela eram semelhantes aos dos governos transitórios das operações de paz: estabelecer as condições mínimas para o autogoverno, em uma perspectiva democrática. Do ponto de vista prático, a partir do fim do protetorado de Palau, o Conselho de Tutela perdeu a sua finalidade, sendo a sua existência, hoje em dia, mera formalidade.

A principal diferença da ação da ONU por intermédio do Conselho de Tutela em relação a sua própria ação por meio do estabelecimento de governos transitórios está no fato de que, no primeiro caso, a organização atuava indiretamente, delegando suas funções a um Estado-membro. No caso dos governos transitórios, não há delegação de poder; a ação é direta, trazendo como consequência uma complexidade administrativa e política sem precedentes.

A ONU assumiu suas funções no Timor-Leste por meio de um “governo transitório”. De acordo com Miranda (2000), a administração transitória de territórios não se encontra prevista explicitamente na Carta das Nações Unidas, porém o seu fundamento retira-se dos objetivos de manutenção da paz, da segurança internacional e da promoção da autodeterminação dos povos previstos no Artigo 1º da Carta.

A administração transitória de territórios não é atividade inédita no seio da organização. Em oportunidades anteriores, a ONU já havia desempenhado este papel, como nos casos da Nova Guiné – ou Irian Jaya, ex-colônia holandesa –, entre 1961 e 1962; da Namíbia, entre 1966 e 1990; do Camboja, entre 1992 e 1993; e, mais recentemente, no Kosovo, em 1999. O que a missão do Timor-Leste guarda de peculiar? Dois fatos tornam esta missão *sui generis*. Primeiramente, o exercício soberano de *todas* as funções de governo pela ONU durante a sua administração. Em segundo lugar, o fato de, no exercício deste poder soberano, ela não ter dividido com nenhum outro órgão ou organismo internacional a responsabilidade pela consecução de seus objetivos, como ocorreu na missão no Kosovo (UNMIK).

Qual a lógica de um organismo internacional em crise assumir a soberania de um território, pela primeira vez na história, a fim de implementar uma operação de paz? É o que será abordado neste texto. Contudo, a título de entendimento, faz-se necessária uma breve contextualização histórica a respeito das operações de paz da ONU, da crise política vivenciada pela organização em 1999, e da própria



questão do Timor-Leste, para que se possa compreender melhor a dinâmica dos acontecimentos que levaram à intervenção em setembro de 1999. A par do ambiente internacional em que se insere a operação de paz do Timor-Leste, é importante contextualizar a participação brasileira, a qual dá continuidade a uma longa tradição de prestígio a formas precedentes de operação de paz, corroborando a política de atuação do Brasil no cenário internacional por intermédio de ações multilaterais.

O principal objetivo deste capítulo é estudar os fatores que levaram a ONU a intervir, de maneira inédita, na questão do Timor-Leste, assumindo a soberania daquele território com o fim de implementar as bases político-institucionais e legais que levaram à criação do Estado timorense em maio de 2002. O objetivo geral deste capítulo não abrange o estudo aprofundado do governo transitório estabelecido pela ONU no Timor, mas principalmente o estudo dos fatores que tornaram possível a implementação do referido governo transitório nos moldes em que ele se deu. A análise do governo transitório tem como principal objetivo destacar os aspectos que o diferenciam dos demais, no contexto das operações de paz da ONU.

Este capítulo tem como objetivos específicos realizar: *i*) um levantamento das causas imediatas que levaram a ONU a intervir no Timor-Leste em 1999; *ii*) um levantamento das causas mediatas que formaram o ambiente no qual se deu a intervenção, com o objetivo de contextualizar o episódio; *iii*) um mapeamento das formas de intervenção da ONU – em operações de paz – antes do episódio do Timor, com o objetivo de demarcar, precisamente, qual ou quais foram os aspectos que realmente se diferenciaram das demais missões; *iv*) inferência de até que ponto esta mudança de atitude foi influenciada por outras missões predecessoras, concluindo se esta indica uma tendência ou se foi um fim em si mesma; e *v*) identificação dos traços característicos da participação brasileira, aproveitando a oportunidade como uma forma de projetar poder.

## **2 BREVE HISTÓRICO DO TIMOR-LESTE (1974 A 1999)**

Embora o foco deste capítulo seja a atuação da ONU em operações de paz, o contexto empírico é o da questão do Timor-Leste; portanto, conhecer as nuances dos aspectos que geraram a questão é fundamental.

O Timor-Leste foi colônia portuguesa do século XVI a 1975. Neste período, não logrou nenhum progresso significativo. A respeito desta ideia, Cunha (2001, p. 114) pronunciou-se da seguinte maneira:

A presença portuguesa, durante mais de quatro séculos, poucas alterações introduziu no modo de vida tradicional da maior parte da população. O abandono a que Timor foi votado por Portugal e a inexistência de uma efetiva economia colonial e de uma política de povoamento e penetração levaram a que se mantivesse quase intacta a estrutura social timorense.

O ponto de inflexão de sua história ocorreu em 7 de dezembro de 1975, quando a ilha foi invadida pela Indonésia, episódio que teve ligação direta com o turbulento processo de descolonização iniciado com a Revolução dos Cravos, em Portugal, em 24 de abril de 1974.

Na verdade, embora, na época, os indonésios negassem interesse, a porção leste da ilha do Timor era a continuação natural do arquipélago, uma vez que a Indonésia já ocupava a porção oeste da referida ilha – a Indonésia julgava-se herdeira natural de todos os domínios que pertenceram à Holanda, razão pela qual ocupava o território oeste da ilha do Timor. Em 1960, o chanceler indonésio assim se expressava perante a Assembleia-Geral das Nações Unidas:

(...) declaramos o direito do povo indonésio a exercer a soberania e independência sobre todos os territórios originariamente abrangidos pelas Índias Orientais Holandesas. Não reivindicamos outros territórios, como em Borneo e Timor, que se encontram dentro do arquipélago indonésio, mas que não fazem parte das Índias Orientais Holandesas (...) (ONU, 1960 *apud* Cunha, 2001, p. 67).<sup>1</sup>

De acordo com Cunha (2001), as negociações entre Portugal e Indonésia a respeito da descolonização do Timor-Leste iniciaram-se em outubro de 1974:

Naquela época, os dois países trilhavam caminhos politicamente opostos: em Portugal, as Forças Armadas tinham assumido o poder, amparadas no partido comunista; em contrapartida, na Indonésia, os militares consolidavam um regime inaugurado na década anterior, com o esmagamento do partido comunista (Cunha, 2001, p. 16).

Em março de 1967, o ditador Sukarno havia sido destituído de suas funções, dando fim ao período conhecido como “Velha Ordem”; para o seu lugar foi designado Suharto, que chegou ao poder pelo voto de uma assembleia provisória que o elegeu por um período de cinco anos. Inaugurava-se, assim, a “Nova Ordem”, que tinha como uma de suas características principais a:

(...) Preeminência das Forças Armadas, cuja atuação estendeu-se ao Legislativo e a todos os setores da administração direta e indireta. Mais da metade dos mil membros da Assembleia Consultiva Popular (Majelis Permusyawaratan Rakyat, MPR) – teoricamente a mais alta autoridade do Estado e cujas competências incluem a eleição do presidente da República – é designada pelo governo e oriunda, na maior parte, do estamento militar. O papel proeminente dos militares na política interna encontra-se formalizado no conceito da “dupla função”, segundo a qual as Forças Armadas têm não apenas o dever de proteger o país da agressão externa e da subversão interna, mas também o de exercer atividades na direção política do Estado (Cunha, 2001, p. 69).

---

1. Organização das Nações Unidas (ONU), *Doc. A/PV. 888*, 1960.

Ao mesmo tempo, ao contrário do que ocorria em outras colônias portuguesas, não havia movimentos autonomistas no Timor-Leste:

(...) a ausência de movimentos de libertação que promovam lutas armadas contra o poder colonial decorre basicamente do fato de Timor-Leste ser uma colônia esquecida, em tudo subdesenvolvida e com elites locais incipientes e politicamente imaturas; cabe ressaltar, ademais, a ausência de setores metropolitanos com interesses específicos a defender e a preservar (Cunha, 2001, p. 116).

Em virtude da falta de objetivos políticos próprios, não havia, por nenhuma das partes, a real consideração da possibilidade de independência do Timor, restando as hipóteses de integração à Indonésia ou de continuidade da ligação com Portugal, mas com certo *status* de autonomia.

No seio do próprio Timor-Leste, formaram-se três importantes associações políticas que tiveram papel ativo no processo de anexação (Cunha, 2001). A primeira era a União Democrática Timorese (UDT), que defendia uma autonomia progressiva, com a manutenção de vínculos com a metrópole lusitana, tanto que o nome originalmente proposto foi o de *União Luso-timorese*.

A segunda, cujo ponto fulcral era a busca pela independência do Timor-Leste, foi a Associação Social Democrata Timorese (ASDT). Em seu interior, logo se identificaram duas correntes: uma mais moderada, defensora dos ideais da social-democracia, e outra mais radical, que veio a transformar o partido, em setembro de 1974, na Frente Revolucionária do Timor-Leste Independente (Fretilin), cujo programa de ação baseava-se na ideia da necessidade de se obter apoio popular para a luta pela independência.

A terceira surgiu em maio de 1974 e se chamava Associação Popular Democrática Timorese (Apodeti). Tinha como objetivo a integração com a Indonésia e, em seu nome original, tinha seus propósitos declarados: Associação para a Integração do Timor-Díli na Indonésia.

À falta de consideração da real hipótese de concessão de independência por parte de Portugal e da Indonésia, os timorenses reagiram por intermédio da formação de uma coligação entre os dois partidos que tinham em comum o repúdio à integração com a Indonésia: a UDT e a Fretilin. A coligação foi formada em janeiro de 1975 e agradava aos portugueses por representar a utopia da descolonização pacífica, uma das diretrizes emanadas pela Revolução dos Cravos. De forma contrária, a coligação representava o alijamento da Apodeti do processo político e a preponderância do grupo mais radical: a Fretilin, que era identificada, vagamente, com o ideário marxista-leninista. Entretanto, o período era de muita insegurança em relação às reais intenções portuguesas e indonésias, e isto gerava inúmeras disputas internas entre os partidos: em maio de 1975, a UDT, rejeitando as ideias que a ala mais radical da Fretilin impunha às atividades políticas do grupo, rompeu com a coligação.

O rompimento dessa coligação, além de demonstrar a falta de união política no país, acirrou os ânimos entre os partidos, gerando ações de intimidação de parte a parte, culminando em uma breve e sangrenta guerra civil, favorável à Fretilin. Em virtude da predominância política que a Fretilin obteve pela força, os demais partidos coligaram-se em um movimento conhecido como Movimento Revolucionário Anticomunista (MAC), o qual solicitou a integração do Timor português à Nação Indonésia. Em 28 de novembro de 1975, alegando agressões da Indonésia ao território do Timor-Leste, bem como a incapacidade dos portugueses em conduzir o processo da descolonização, a Fretilin proclamou, unilateralmente, a independência da República Democrática do Timor-Leste.

Após a guerra civil, a Fretilin necessitava do beneplácito de Portugal para legitimar o controle que assumira na capital e em várias regiões do território. Como “único representante do povo timorense”, aquele movimento esperava receber o poder das mãos da metrópole (como acontecera com a Frelimo em Moçambique). Mas estava consciente de que a Indonésia não aceitaria um governo da Fretilin em Timor-Leste. Assim, passou a exigir o pronto início das conversações com Portugal, na expectativa de apressar a independência. No entanto, ante as indecisões de Lisboa, o avanço militar das forças indonésias e a indiferença da comunidade internacional, acabaram por proclamar, unilateralmente, a independência de Timor-Leste, em 28 de novembro de 1975 (Cunha, 2001, p. 131).

Em reação, o movimento anticomunista proclamou solenemente a integração de todo o território da antiga colônia portuguesa do Timor à Nação Indonésia, e o texto da proclamação foi concluído com uma solicitação:

(...) ao governo e ao povo da República da Indonésia que leve a efeito medidas imediatas no sentido de proteger as vidas das pessoas que ora se consideram elas próprias vivendo sob o terror e práticas fascistas da Fretilin consentidas pelo governo de Portugal (Cunha, 2001, p. 19).

Na madrugada do dia 7 de dezembro de 1975, após um intenso ataque aéreo e naval, tropas da Indonésia invadiram e tomaram o Timor-Leste. Portugal rompeu relações com a Indonésia e protestou formalmente na ONU, a qual, tanto na Assembleia-Geral – Resolução nº 3.485 – quanto no Conselho de Segurança, condenou a invasão e instou a Indonésia a se retirar do território. Estava internacionalizada a questão. Portugal manteve-se como potência administradora, embora ausente do seu território, e, em 17 de julho de 1976, a Indonésia formalizou sua ocupação, declarando o Timor-Leste como sua 27ª província, situação que não foi reconhecida internacionalmente. Sobre o não reconhecimento internacional, a Resolução nº 31/53 da Assembleia-Geral da ONU asseverou que “(...) rejeita a reivindicação de que o Timor-Leste foi integrado à Indonésia,

na medida em que o povo do território não teve possibilidade de exercer livremente seu direito à autodeterminação e independência” (ONU, 1976). Em 1976, os dados fundamentais da questão do Timor foram estabelecidos: processo de descolonização interrompido; território ocupado pela Indonésia; questão internacionalizada na ONU; e o direito do povo timorense à autodeterminação reafirmado.

Paralelamente, entretanto, o Timor-Leste havia se transformado em uma preocupação para os Estados Unidos e, em especial, para a Austrália. Ambos os países temiam que o Timor-Leste se tornasse comunista – Teoria do Efeito Dominó –, vindo a se configurar na “Cuba” dos australianos. A este respeito, Neves (2000, p. 41) se pronuncia da seguinte forma:

(...) a posição geoestratégica da Indonésia, [sic] torna-a um elemento fundamental para a segurança da zona. A desintegração da Indonésia constituiria uma ameaça grave para uma região fulcral do mundo. A própria anexação tinha aceitação explícita da Austrália e tácita dos Estados Unidos, bem como, [sic] dos principais países da região.

Os países industrializados, incluindo os parceiros europeus de Portugal, tinham interesses no comércio com a Indonésia que se sobrepunham aos princípios de solidariedade com a defesa dos direitos dos timorenses.

Dessa forma, tanto os Estados Unidos quanto a Austrália endossaram, de forma não ostensiva, a invasão indonésia que ocorreu em 1975, uma vez que a Indonésia tinha orientação política anticomunista.

De 1975 a 1999, o Timor-Leste foi mantido sob ocupação, ocorrendo extensas violações e desrespeitos ao seu povo. Esta ocupação, que nunca foi legitimada pela ONU, gerou um movimento de resistência armada e acarretou a morte de 200 mil a 300 mil timorenses (Cunha, 2001, p. 113):

Essa elevada mortalidade, contudo, alegada principalmente por organismos internacionais, é contestada pelas autoridades indonésias, que, reconhecendo a lamentável perda de vidas humanas, calculam em 30 mil o número de vítimas fatais provocadas, direta ou indiretamente, pela ocupação.

A ocupação indonésia, ao longo de seus 24 anos, teve caráter militarizado, violento e arbitrário, fruto de uma política de transmigração – indonésios javaneses foram realocados no Timor – e de um baixo índice de integração da população local à “nação” indonésia (a maioria dos cargos públicos era exercida por indonésios javaneses).

Durante a ocupação, à exceção da condenação formal da ONU à invasão indonésia e dos protestos esporádicos de Portugal, Timor esteve praticamente esquecido pela comunidade internacional. Destaca-se neste período, porém, a liderança de Xanana Gusmão – que viria a ser o futuro primeiro Presidente após a independência – à frente de uma guerrilha contrária aos indonésios: as Forças Armadas de Libertação

de Timor-Leste (Falintil). Estas forças eram uma derivação armada da Fretilin e não contaram com nenhum tipo de apoio externo logístico durante a sua existência.

Em 1996, a entrega do Prêmio Nobel da Paz a dois cidadãos timorenses ajudaria a mudar a sorte do país a partir daquele momento. José Ramos Horta – habilidoso político e diplomata – e Dom Ximenes Belo – arcebispo de Díli – multiplicaram, exponencialmente, as atenções da comunidade internacional para a questão do Timor-Leste.

Associada à notoriedade que a questão assumiu a partir de 1996, ocorreu a crise econômica asiática em 1997. Esta crise enfraqueceu a economia da Indonésia, que se viu obrigada a procurar socorro financeiro por meio de ajuda internacional. Para azar e infelicidade da Indonésia, a crise econômica deu-se em um momento de enorme efervescência da questão do Timor-Leste na comunidade internacional, que passou a condicionar sua ajuda econômica à tomada de providências pela Indonésia no sentido de resolver a questão à luz do Direito Internacional. Nas palavras de Carrascalão (2000, p. 37):

A crise financeira e econômica que grassa na Indonésia, e que atinge o seu cume em 1998, deita abaixo o Presidente Suharto e faz-se a substituição pelo Presidente Habibí a querer reconquistar a economia, a querer recriar umas finanças mais sãs, que organiza um grupo de estudos para ver o que é preciso fazer para que o mundo não atire à cara da Indonésia, sempre que a Indonésia estende a mão a pedir auxílios (empréstimos, ajudas econômicas etc., etc.), a questão de Timor.

Esse grupo de estudos, chefiado pela senhora Dewi Anwar, concluiu que o obstáculo número um para a obtenção dos meios necessários para a Indonésia reconstruir a sua economia e as suas finanças era, exatamente, Timor.

Pressionada pela comunidade internacional e necessitada de apoio financeiro, a Indonésia cedeu às pressões e, acreditando no fato de que o Timor estivesse suficientemente integrado, facultou aos timorenses duas opções políticas, por meio de um referendo supervisionado pela ONU. O principal objetivo do referendo era determinar, em última análise, se os timorenses deveriam tornar-se independentes ou manter uma “autonomia especial” em relação à Indonésia.

O resultado do *referendo* não deixou dúvidas quanto à intenção dos timorenses em assumirem, sozinhos, o seu destino – optaram pela independência. Todavia, os indonésios demonstraram não estarem realmente dispostos a conceder a independência, devido às suas reações à votação. Instaurou-se, no Timor-Leste, uma onda de violência e destruição que levou à morte centenas de timorenses, além do deslocamento forçado de mais de 200 mil de seus cidadãos para o Timor-Oeste (Indonésia). Diante da situação de caos instalada, a ONU interveio no Timor-Leste.

O resultado do referendo e a sua não aceitação por parte da Indonésia – a não aceitação foi “de fato” e se caracterizou pela não apuração de responsabilidades pelo caos instaurado em território timorense – foram as causas imediatas de uma onda de violência que se abateu sobre o país, em setembro de 1999, e também da intervenção da ONU naquele território. Porém, por si só, não representam as principais motivações históricas da intervenção. Faz-se necessária uma descrição histórica dos fatos que, imediatamente, antecederam a intervenção da ONU naquela época. É o que será feito na próxima seção.

### **3 1999: A GOTA D'ÁGUA**

Às 21 horas do dia 3 de setembro de 1999, sexta-feira, em Nova Iorque, o Secretário-Geral Kofi Annan informou o Conselho de Segurança das Nações Unidas sobre o resultado da Consulta Popular em Timor Leste (Martin, 2001, p. 27).

A consulta popular a que se refere a citação de Martin foi o resultado dos acordos entre os governos da Indonésia e de Portugal, em um encontro histórico ocorrido em Nova Iorque, em 5 de maio de 1999. Neste encontro, os dois governos confiaram ao Secretário-Geral da ONU a tarefa de organizar e levar a cabo uma “consulta popular” no país para decidir se o povo do Timor-Leste aceitava ou não a proposta de autonomia especial dentro da República da Indonésia.

Para concluir a consulta, o Conselho de Segurança, por meio da Resolução nº 1.246, autorizou a criação da Missão das Nações Unidas no Timor-Leste (UNAMET), em 11 de junho de 1999. Os acordos de 5 de maio estipulavam que, depois da votação, a UNAMET supervisionaria o período de transição à espera da decisão do povo do Timor-Leste.

Apesar de um prazo excessivamente ajustado, do alto nível de tensão, do terreno montanhoso e das más condições das estradas e das comunicações, a UNAMET registrou, em uma população de aproximadamente 800 mil timorenses – no Timor-Leste e no exterior –, 451.792 pessoas com direito a voto. No dia das eleições, em 30 de agosto de 1999, aproximadamente 98% dos eleitores compareceram às urnas, decidindo, com uma margem de 344.580 (78,5%) a 94.388 (21,5%), rechaçar a autonomia proposta e elegendo o único possível caminho para começar o processo de transição para a independência. O povo timorense demonstrou enorme coragem em comparecer às urnas, sob ameaça aberta das milícias pró-Indonésia. Nas palavras de Carrascalão (2000, p. 43), “(...) alguns funcionários públicos timorenses eram obrigados a optar entre assinar um abaixo-assinado pró-integração ou deixar seus empregos. Isto quando a opção que lhes era apresentada não era a morte”.

Após o anúncio dos resultados, as milícias a favor da integração, em ocasiões com o apoio de parte das forças de segurança da Indonésia (os acordos de 5 de maio

previam que a Indonésia se manteria responsável pela segurança durante a consulta popular e, mesmo, na eventualidade de um voto a favor da independência), empreenderam uma campanha de saques, incêndios e violência por todo o território. As autoridades indonésias se omitiram e não responderam de forma enérgica e eficaz a esta violência, apesar dos claros compromissos a que haviam se obrigado nos acordos de 5 de maio de 1999 (Cunha, 2001, p. 228).

Muitos timorenses orientais foram assassinados e um grande contingente populacional foi deslocado de suas residências, tendo abandonado, inclusive, o território. Diante dos fatos, a UNAMET providenciou a evacuação de seu pessoal para a Austrália, tanto de seus funcionários internacionais quanto dos locais. Uma pequena equipe ficou na sede das Nações Unidas, em Díli, a fim de prestar segurança a pessoas não pertencentes à ONU que pudessem ali buscar refúgio.

As instalações da UNAMET foram encerradas em um último e corajoso grupo final de doze funcionários, chefiado pelo CMLO Rezaq, e mudou-se para o antigo consulado australiano, cercado por tropas Kostrad: aí aguardaram a chegada das forças internacionais (Martin, 2001, p. 212).

O Secretário-Geral e o Conselho de Segurança da ONU desencadearam árduos esforços diplomáticos para pôr fim à violência, pressionando a Indonésia a assumir sua responsabilidade de manter a segurança e a ordem no território. Uma missão do Conselho de Segurança visitou Jacarta e Díli, e o Secretário-Geral esforçou-se para conseguir apoio dos governos para que uma força multinacional, autorizada pelo Conselho de Segurança e pela Indonésia, controlasse a situação.

Quando a missão do Conselho concluiu sua visita a Jacarta, em 12 de setembro de 1999, o governo da Indonésia aceitou a oferta de ajuda da comunidade internacional. O Conselho autorizou, então, a criação da Força Internacional para o Timor-Leste (INTERFET), com uma estrutura de comando encabeçada por um Estado-membro (Austrália), a quem incumbia restabelecer a paz e a segurança no Timor-Leste, proteger e prestar apoio à UNAMET no desempenho de suas tarefas e, nas suas possibilidades, facilitar as operações de ajuda humanitária.

Após a onda de violência, tanto a polícia quanto as Forças Armadas indonésias começaram a se retirar do território, até deixá-lo completamente. Os funcionários administrativos indonésios também partiram. Em 28 de setembro de 1999, Indonésia e Portugal, em reunião com as Nações Unidas, reiteraram seu acordo de transferência de autoridade sobre o Timor-Leste às Nações Unidas e também acordaram que eram necessárias medidas *ad hoc* para cobrir o vazio criado pela saída precoce das autoridades civis indonésias.

Em 19 de outubro de 1999, a Assembleia Consultiva do Povo Indonésio reconheceu oficialmente os resultados da consulta. Pouco depois, em 25 de outubro,



o Conselho de Segurança, mediante a Resolução nº 1.272, criou a Administração Transitória das Nações Unidas no Timor-Leste (UNTAET) com uma missão de manutenção da paz multidimensional e integrada, *totalmente* responsável pela administração do Timor-Leste durante a sua transição e até a sua independência. Em relação à magnitude da UNTAET, Cunha (2001, p. 231) faz o seguinte comentário:

(...) Chefiada pelo brasileiro Sérgio Vieira de Mello (então Subsecretário-Geral para Assuntos Humanitários da ONU). Com mandato inicial até 31 de janeiro de 2001, a UNTAET passou a exercer os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário em Timor-Leste, em consulta e cooperação com representantes das lideranças timorenses. A UNTAET é composta atualmente por 625 funcionários internacionais, 1.400 contratados locais, 228 voluntários das Nações Unidas, 1.100 policiais, duzentos observadores militares e uma tropa de cerca de 8.000 homens. Além disso, estão atuando no terreno doze agências da ONU e mais uma centena de ONGs. No total, aproximadamente 12.000 pessoas estão envolvidas nas atividades de assistência humanitária, reconstrução econômica e física e manutenção da lei e da ordem no território.

Várias razões levaram aos acontecimentos de 1999; contudo, cabe destacar duas que se mostraram imediatas ao problema. A primeira foi a nomeação, em 1997, de um representante do novo Secretário-Geral da ONU, eleito naquele ano, exclusivamente dedicado à questão do Timor-Leste. A nomeação deste representante alterou o contexto das negociações tripartites entre ONU, Portugal e Indonésia, uma vez que este último ator aceitou, em primeira mão, negociar o tema sem a exigência de uma solução definitiva que passasse, necessariamente, pelo reconhecimento de sua soberania sobre a porção leste da ilha do Timor.

A segunda foi a crise financeira asiática e seus reflexos para a Indonésia. Como mencionado, a crise levou ao enfraquecimento político de um regime que já se mostrava desgastado. Este antigo regime estabeleceu suas bases em um estamento militar que o alimentava e por ele (regime) era retroalimentado. Desta forma, é natural que se compreenda que a transição política pela qual a Indonésia passava, ao transgredir os interesses dos militares, provocaria reações neles. Esta transgressão foi justamente a opção apresentada ao povo timorense. Para os militares, era inconcebível que se permitisse um Timor independente, posto que vários de seus colegas haviam tombado em combate contra a guerrilha timorense. Se os militares não puderam reagir diretamente, agiram, então, “permitindo” toda sorte de abusos por parte das milícias pró-Indonésia, logo após o resultado desfavorável do referendo a que a população do Timor foi submetida. Nas palavras de Carrascalão (2000, p. 38):

Aqueles que os chefiaram, aqueles que viram os seus camaradas tombar em Timor, entenderam que não deveriam dar, de mão beijada, aos timorenses um território onde os seus irmãos se sacrificaram para que ele estivesse debaixo da soberania indonésia. E, então, foram criadas, à pressa, as tais célebres milícias.

Os timorenses denunciaram ao mundo essa criação. E o mundo ignorou-a, pura e simplesmente, pela simples razão de que a Indonésia é um país de 200 milhões de habitantes e quando os seus administradores falavam, pois, que significado poderiam ter as afirmações feitas pelos timorenses, “ignorantes” e “politicamente imaturos” [?].

#### 4 A PRESENÇA DA OTAN NO KOSOVO: O EPICENTRO DE UMA CRISE POLÍTICA

Do ponto de vista da ONU, a onda de violência ocorrida no pós-referendo no Timor-Leste, em setembro de 1999, já seria, por si só, um motivo para a prestação de auxílio humanitário pela via intervencionista armada. Contudo, é importante lembrar outro aspecto relevante no contexto político mundial daquele momento.

Em 1999, houve enorme divergência no seio do Conselho de Segurança quanto ao papel da ONU como promotora da paz mundial. Em uma interpretação abrangente do capítulo VIII da Carta das Nações Unidas, um organismo de defesa regional – a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) – interveio no Kosovo com a finalidade de restabelecer a paz naquela região da Europa Oriental, restando à ONU apenas o gerenciamento de um governo transitório, mas sem um objetivo político claro (a Administração Transitória da ONU no Kosovo trabalhava com um mandato que objetivava obter uma “substancial autonomia” para aquele território).

A intervenção armada da OTAN, em que pese seu suposto caráter humanitário, sofreu duras críticas, por dois motivos: em primeiro lugar, por não ter havido autorização explícita prévia da ONU, por intermédio de seu Conselho de Segurança, para que a OTAN atuasse em seu nome, fato amplamente criticado no seio da ONU pela Rússia e pela China. Em segundo lugar, a OTAN é um órgão de *defesa* coletiva. Não há, em seus estatutos, nenhuma menção de atuação em ações de segurança coletiva fora de sua área, por meio de ações humanitárias ou operações de paz. Em 1992, a *Agenda para a paz*, do Secretário-Geral Boutros-Ghali, mencionou a hipótese de utilização de organismos regionais para atuarem em nome da ONU em operações de paz. Embora tal hipótese encontre respaldo no capítulo VIII da Carta das Nações Unidas, a questão nunca foi regulamentada do ponto de vista da existência de um acordo político para a sua implementação, ficando aberta a diferentes interpretações jurídicas.

Sofrendo críticas pesadas de importantes Estados-membros e da opinião pública mundial, a qual via na atuação da OTAN uma nova forma de inserção americana na Europa e a ocupação de um espaço pertencente a ela própria, a ONU teve a sua imagem bastante abalada pela sua inação no campo militar.

Além disso, uma administração civil da ONU, associada a um comando militar da OTAN, ambos em uma mesma missão, foram fatores suficientes para o surgimento de problemas de competência. As críticas colocaram em jogo, mais uma vez, a credibilidade da instituição no que diz respeito à sua capacidade de atuação. A este respeito comenta França (2004, p. 141):

Os que advogam a intervenção indicam, ademais, que a *performance* da OTAN na Bósnia e a paralisa da ONU justificariam a operação. Nesse sentido, a validade da intervenção tem a ver com vontade política, determinação e capacidade. Esta argumentação, entretanto, é pouco convincente. Em grande medida a paralisa da ONU e, particularmente, a falta de ação em situações como a do massacre de Srebrenica, ou do genocídio em Ruanda em 1994, têm a ver com a atuação no Conselho de Segurança dos mesmos países, [sic] que passaram a reivindicar alguns anos mais tarde a atuação desimpedida da OTAN para resolver o problema do Kossovo.

Mas o que o episódio no Kossovo, como um todo, tem a ver com a questão do Timor-Leste? Para responder a esta pergunta, deve-se reparar na proximidade temporal entre os dois eventos e na sua cronologia. A questão do Kossovo estourou em 15 de janeiro de 1999, com o incidente de Racak, e o ápice da questão do Timor ocorreu em setembro do mesmo ano. Com a sua imagem abalada pela questão do Kossovo e tendo no Timor-Leste uma oportunidade única de remediar a sua falha, a ONU empenhou-se ao máximo para provar sua capacidade de atuação.

Porém, apenas intervir não bastava. Fazia-se necessário algo a mais. Algo que fosse além do tradicional e que revelasse um novo padrão de atuação capaz de resolver efetivamente uma situação de conflito. Posto isso, a ONU assumiu, pela primeira vez na história de todas as suas operações de paz, a soberania de um território. Para tanto, teve como fonte de inspiração a própria administração transitória da UNMIK, porém sem repetir os principais erros, que foram: a ausência parcial de um objetivo político definido; e o comando da parte militar da missão confiada a um organismo de segurança regional.

## 5 A ONU COMO PROMOTORA DA PAZ

A ONU tem como um de seus objetivos básicos a promoção da paz mundial. Neste mister, desde 1948, a organização vem se envolvendo em tarefas denominadas de “operações de paz”. Desde sua primeira operação de paz em 1948 até setembro de 2011, a ONU contabilizou um total de 66 operações. Para se ter ideia da grandiosidade destas missões, apenas no período entre junho de 2010 e junho de 2011, 114 Estados-membros – mais da metade do total da ONU – contribuíram com um efetivo de 119.570 homens a um custo aproximado de US\$ 7 bilhões (ONU, 2011).

A ideia original dessas operações era a de ajudar a controlar e resolver conflitos armados entre Estados. Durante muitos anos, especialmente durante a Guerra Fria, este foi o conceito dominante a respeito da ideia de conflito armado (conflitos entre Estados). Neste período, a participação da ONU em operações de paz não foi expressiva em termos numéricos se comparada ao período posterior ao fim da bipolaridade, uma vez que os Estados Unidos e a União Soviética valiam-se de sua prerrogativa de veto para impedir a presença da ONU em áreas de conflitos, as quais eram, em sua maioria, de natureza ideológica – ou seja, se a perspectiva ideológica de uma das partes fosse contrariada optava-se pelo veto e não ocorria a operação de paz.

Com a implosão da União Soviética, na transição da década de 1980 para a de 1990, ocorreram inúmeras e profundas mudanças políticas, econômicas e militares por toda parte. A visão de um mundo unipolar, capitaneado por uma única potência (Estados Unidos), supunha um mundo sem conflitos, no qual o fortalecimento das instituições internacionais multilaterais seria a solução para os problemas da humanidade. As Nações Unidas ganharam maior margem de ação no campo da paz e da segurança internacional, sobretudo pelo crescente entendimento entre Moscou e Washington, que passaram a buscar, nos organismos multilaterais, maior legitimação para as suas iniciativas, além de alento para poderem concentrar a aplicação de suas políticas externas em áreas geográficas de maior interesse. Com efeito, sem os riscos de confrontação estratégica, os Estados Unidos e a União Soviética passaram a considerar a ONU como opção de ação para a resolução de conflitos relacionados à paz e à segurança internacionais, notadamente na promoção da estabilidade em áreas do mundo em que não desejavam atuar diretamente. Entretanto, o mundo da era pós-bipolar foi o palco de inúmeras incertezas: o ressurgimento de velhos nacionalismos; a “globalização”; o aumento da distância entre ricos e pobres; o terrorismo; a proliferação de doenças endêmicas; entre outras situações. Os conflitos bélicos tornaram-se também mais complexos. Os conflitos intraestados e as guerras civis multiplicaram-se, caracterizando-se pelo envolvimento de múltiplas facções armadas e com diferentes objetivos políticos, além de linhas de comando fracionadas, dificilmente identificáveis (ONU, 2004).

Nesse contexto de diminuição do caráter ideológico – não havia mais o “Leste x Oeste” –, do aumento da complexidade dos conflitos bélicos e da crescente universalização do conceito de democracia e do respeito aos direitos humanos, a ONU começou a aumentar a sua participação nas operações de paz, bem como a se organizar de forma mais completa para isto. De 1987 em diante, a organização aumentou o escopo das operações. Elas passaram a ser conhecidas como operações de paz de segunda geração – tornando-se multidisciplinares. O quadro 1 ilustra a comparação entre as operações de manutenção de paz clássicas e as multidisciplinares:

## QUADRO 1

## Operações de manutenção de paz clássicas e multidisciplinares

Operações clássicas	Operações multidisciplinares
Atuam em conflitos interestatais. São iniciadas após a cessação de hostilidades, mas antes da celebração de um acordo de paz final. Um de seus objetivos é, justamente, criar condições necessárias para a celebração de um acordo de paz.	Atuam em conflitos intraestatais. São iniciadas depois de as partes terem alcançado um acordo de paz, e um dos objetivos principais é, justamente, monitorar a implementação do acordo celebrado.
Suas atividades envolvem, sobretudo, tarefas militares, como: supervisionar cessar-fogos, tréguas e armistícios; observar separação de forças e zonas-tampão, bem como controlar fronteiras para prevenir infiltrações em áreas geograficamente circunscritas.	Suas atividades, que procuram repercutir sobre as causas dos conflitos, incorporam tarefas militares, além de outras de cunho civil e humanitário. Além das funções tradicionais, seus integrantes têm sido chamados a desempenhar tarefas novas e mais complexas, como: acantonamento e desmobilização de forças; recolhimento e destruição de armamentos; reintegração de ex-combatentes à vida civil; concepção e execução de programas de remoção de minas; auxílio para o retorno de refugiados e deslocados internos; fornecimento de ajuda humanitária; treinamento de novas forças policiais; supervisão do respeito aos direitos humanos e apoio à implementação de reformas constitucionais, judiciais e eleitorais; e auxílio à retomada das atividades econômicas e à reconstrução nacional, incluindo a reparação da infraestrutura física do país anfitrião.
Sua composição é preponderantemente militar.	A composição é variada – civis com experiência em áreas como eleições, direitos humanos, administração pública, gerenciamento econômico e assistência humanitária; policiais e militares. Os efetivos militares viabilizam o desdobramento dos componentes não militares proporcionando um ambiente seguro, enquanto os elementos civis e policiais atuam na consolidação dos processos de pacificação política e de reconciliação nacional.
O mandato – documento que estipula as obrigações da ONU e das partes envolvidas – raramente é modificado e objetiva preservar a paz, enquanto outros instrumentos são empregados para resolver as disputas subjacentes.	O mandato sofre ajustes ao longo de sua implementação e visa ajudar as partes a executar um acordo político destinado a superar o conflito. Não se trata meramente de evitar o agravamento da disputa, mas de implementar metas de maior prazo.
Atores claramente identificáveis: ONU, partes em conflito – em geral dois países – e países que contribuem com pessoal.	Atores “atomizados”. Entre outros: ONU; agências especializadas; fundos e programas das Nações Unidas; partes em conflito; países contribuintes; ONGs; demais organismos internacionais ou regionais; e mídia. Nestas situações, as partes em conflito nem sempre são identificadas, podendo envolver, por vezes, milícias, guerrilhas, tribos e clãs, sem mencionar os problemas de banditismo que afetam o pessoal das Nações Unidas.

Fonte: Fontoura (1999).

Além dessas reformas estruturais, a organização implementou novas políticas, que visavam, além da “pacificação” da área de conflito, o desenvolvimento de instituições de governo, assumindo algumas ou todas as funções de governança, de forma temporária, a fim de proporcionar o lançamento das bases para que um determinado povo pudesse se autogovernar. Esta última concepção de emprego passou a ser conhecida como *state building* – fora da ONU – ou *peacebuilding* – dentro da ONU.

## 6 DO AGENDA PARA A PAZ AO RELATÓRIO BRAHIMI: AS NECESSÁRIAS ADAPTAÇÕES

### 6.1 Introdução

A ONU, assim como a Liga das Nações, foi uma reação ao total descabimento da guerra. Ainda que esta seja uma visão idealista, a criação da organização representou um novo conceito na manutenção e na promoção da paz mundial. A fim de não repetir os erros cometidos pela Liga das Nações, a ONU montou uma estrutura de poder que atribuiu peso proporcional aos principais atores da época, os quais ficaram conhecidos como os “membros permanentes” do Conselho de Segurança ou P-5 (Estados Unidos, União Soviética, Grã-Bretanha, China e França). Entretanto, a criação do P-5 com direito ao veto no Conselho de Segurança, ao mesmo tempo que evitou o desmoronamento da organização – como ocorreu com a Liga das Nações – paralisou o seu funcionamento nos estertores da bipolaridade da Guerra Fria.

A paralisação da organização no campo da manutenção e da preservação da paz gerou reações dentro e fora do sistema. Fora do sistema, foram criados sistemas de defesa coletiva – OTAN e Pacto de Varsóvia – à imagem e semelhança de seus criadores (Estados Unidos e União Soviética). Dentro do sistema, surgiram as operações de manutenção da paz. Se as primeiras operações de manutenção da paz, por um lado, nasceram sofrendo das limitações impostas pela bipolaridade, por outro, lançaram as “pedras angulares” que norteiam as referidas operações até os dias de hoje.

O fim da bipolaridade trouxe consigo uma perspectiva propícia ao incremento das operações de paz em função do maior entendimento entre os P-5. Entretanto, os mesmos fatores que levaram os membros permanentes do Conselho de Segurança à convergência de opiniões aumentaram a complexidade das questões de fundo nos cenários intra e interestatal. Era preciso responder a este dilema de maneira organizada e sistematizada: os velhos princípios estabelecidos no contexto da Guerra Fria, durante as operações de paz tradicionais, não respondiam mais à crescente demanda quantitativa e qualitativa das operações de paz.

O primeiro grande exercício de adaptação da ONU foi a produção do documento *Uma agenda para a paz*, de junho de 1992, por meio do qual estabeleceu o que *tinha de ser feito*, muito embora não tenha dito de que maneira. Sem embasamento doutrinário, experiência de campo nesta nova sistemática e sofrendo dos males da superextensão de suas atribuições, a ONU teve grandes dificuldades em diversas operações de paz (Thakur e Schnabel, 2001), sendo a segunda missão na Somália (Unosom II) o seu caso mais emblemático.

A falta de experiência para lidar com os novos desafios no imediato pós-Guerra Fria levaria a outras situações de dificuldade por parte da organização, como nos

casos da ex-Iugoslávia (Unprofor), de Ruanda (Unamir) e do Haiti (UNMIH), todas estabelecidas ainda na primeira metade dos anos 1990.

Mais uma vez era preciso “reinventar a roda”, pois a organização começava a perder sua proeminência e, acima de tudo, a sua exclusividade para a condução e o gerenciamento dos assuntos atinentes à paz: de fato, em Kosovo a ONU foi entestada pela OTAN.

O *Relatório Brahimi* foi a reação para a revitalização da organização; desta vez, foi estabelecido não apenas o que deveria ser feito, mas, principalmente, como deveria ser feito. O *Relatório Brahimi* é datado de agosto de 2000, mas a idealização do painel que o desenvolveu é de 1999.

Em 1999, a ONU estabeleceu duas operações de paz – Kosovo e Timor –, que já se moldavam, sob vários aspectos, às premissas estabelecidas no *Relatório Brahimi*. Certamente, alguns dos ensinamentos colhidos *in loco* tiveram influência direta na redação final do relatório. Como se pôde constatar, estas duas operações ocorreram em um momento crucial para a ONU, momento de transição entre o “ápice da decadência gerada pela superextensão de missões” e o de um “engajamento mais efetivo”, como preconizava o *Relatório Brahimi*. Quais foram estas?

## 6.2 A evolução do conceito de *peacebuilding* (construção da paz)

A primeira menção ao conceito de *peacebuilding* surgiu no relatório *Uma agenda para a paz* (ONU, 1992). O conceito visava à implantação de medidas no pós-conflito de uma guerra a fim de se evitar a recorrência das hostilidades:

*En el presente informe se tratará, asimismo, el concepto críticamente vinculado a los anteriores de consolidación de la paz después de los conflictos, vale decir las medidas destinadas a individualizar y fortalecer estructuras que tiendan a reforzar y consolidar la paz a fin de evitar una reanudación del conflicto. La diplomacia preventiva tiene por objeto resolver las controversias antes de que estalle la violencia; las actividades de establecimiento y de mantenimiento de la paz atienden a la necesidad de detener los conflictos y preservar la paz una vez que ésta se ha logrado. Si tienen éxito, acrecientan las posibilidades de consolidar la paz después de los conflictos, lo que puede evitar que vuelva a estallar la violencia entre las naciones y los pueblos (ONU, 1992, p. 21).*

Na *Agenda para a paz* a ideia era tão vaga que Boutros-Ghali procura enumerar exemplos daquilo que podia ser considerado como *peacebuilding*:

*(...) después de los conflictos puede asumir la forma de proyectos de cooperación que asocien a dos o más países en una empresa de beneficio mutuo que podrá no sólo contribuir al desarrollo económico y social sino también a aumentar confianza, elemento fundamental de la paz. Cabe mencionar, por ejemplo, proyectos en que los Estados trabajen aunadamente para desarrollar la agricultura, mejorar el transporte o aprovechar recursos que necesiten compartir, como el agua o la electricidad, o programas conjuntos para eliminar barreras*

*entre las naciones promoviendo las facilidades de viaje y los intercambios culturales, así como los proyectos educacionales y para la juventud que sean de beneficio mutuo. La reducción de las percepciones hostiles mediante intercambios educacionales y la reforma de los programas de estudios puede ser indispensable para evitar que resurjan las tensiones culturales y nacionales que pueden dar lugar a una reanudación de las hostilidades (ONU, 1992, p. 56).*

Por sua vez, o *Relatório Brahimi* enumera uma relação que mistura princípios de emprego com medidas concretas a serem desenvolvidas:

*13. La consolidación de la paz es un término más reciente que, como se usa en este informe, se refiere a las actividades realizadas al final del conflicto para restablecer las bases de la paz y ofrecer los instrumentos para construir sobre ellas algo más que la mera ausencia de la guerra. Por lo tanto, la consolidación de la paz incluye, entre otras cosas, la reincorporación de los excombatientes a la sociedad civil, el fortalecimiento del imperio de la ley (por ejemplo, mediante el adiestramiento y la reestructuración de la policía local y la reforma judicial y penal); el fortalecimiento del respeto de los derechos humanos mediante la vigilancia, la educación y la investigación de los atropellos pasados y presentes; la prestación de asistencia técnica para el desarrollo democrático (incluida la asistencia electoral y el apoyo a la libertad de prensa); y la promoción del empleo de técnicas de solución de conflictos y reconciliación.*

(...)

*Los partidarios de centrarse en las causas subyacentes de los conflictos aducen que estas gestiones en el momento de crisis suelen ser insuficientes o llegan muy tarde. Sin embargo, si se intentan más temprano, las iniciativas diplomáticas pueden ser rechazadas por un gobierno que no ve o no quiere reconocer el problema en ciernes, o que puede ser él mismo parte del problema. Por lo tanto, las estrategias preventivas a largo plazo son un complemento necesario de las iniciativas a corto plazo (ONU, 2000, p. 13).*

Uma importante inovação, trazida pelo *Relatório Brahimi*, foi a inclusão das atividades de *peacebuilding* no Department of Political Affairs (DPA). A inclusão do tema em um órgão externo ao Conselho de Segurança revela a sua valorização no contexto da organização. O tema passa a fazer parte, também, das medidas de *peacemaking* previstas no capítulo VI da Carta, não se restringindo somente ao contexto “pós-conflito”. A missão da unidade de *peacebuilding* do DPA é a de providenciar análises político-estratégicas e periciais obtidas por intermédio deste órgão na elaboração de acordos de paz e no gerenciamento de operações pós-conflito.

Analisando os dois documentos oficiais da ONU a respeito do assunto – *Agenda para a paz* e *Relatório Brahimi* –, conclui-se que a definição de *peacebuilding* se faz, prioritariamente, em termos de princípios. A enumeração das atividades previstas nos dois documentos não é absoluta, mas sim exemplificativa, o que explica o caráter inédito de algumas medidas adotadas no Timor, conforme será abordado na próxima seção.



## 7 A ONU NO TIMOR-LESTE: A ESTRUTURAÇÃO DO PEACEBUILDING EM SEU MÁXIMO EXPOENTE

Esta seção destina-se ao estudo da estruturação das medidas de reconstrução pós-conflito no Timor-Leste, após a intervenção da ONU neste país, em setembro de 1999. Tratava-se naquele momento do projeto mais ambicioso já realizado pela organização, desde a sua criação, em termos de operações de paz, como afirmado nas palavras de Sérgio Vieira de Mello, em discurso proferido no Itamaraty em 5 de fevereiro de 2002:

O 20 de maio marcará, também, o fim de um empreendimento único na história da ONU: a UNTAET – Administração Transitória das Nações Unidas em Timor-Leste. Partimos do nada, ou melhor, de um passivo marcado pela trágica herança da devastação, tendo nas mãos o desafio e o compromisso de implementar um amplo e ambicioso mandato, uma missão quase impossível a que nos atribuiu o Conselho de Segurança, em sua Resolução nº 1.272 (1999) (...) A UNTAET é, de fato, uma das operações mais complexas já realizadas pelas Nações Unidas e um teste crucial para a organização em seu papel inédito de “construtora de um Estado-nação”. Pela primeira vez, exerceu poder soberano sobre um território, imbuída de todas as funções de governo, na totalidade dos aspectos da governança, nos planos do Executivo, do Legislativo e da administração da Justiça, o que ultrapassa, em muito, o escopo das tradicionais missões de manutenção da paz (Mello, [2002]).

Em Timor, a ONU estabeleceu um mandato exercido por uma administração transitória sobre este território, a UNTAET, que chamou a atenção da comunidade internacional por alguns aspectos: a gama de responsabilidades assumida pela organização, a perfeita definição dos poderes do representante especial do Secretário-Geral e a abrangência de seu poder soberano consubstanciada no controle dos três poderes – Legislativo, Executivo e Judiciário.

Os Artigos 1º, 4º e 6º da Resolução nº 1.272 refletem a preocupação da ONU em dotar a organização de plenos poderes para a consecução de seus objetivos e concentrar estes poderes nas mãos do administrador:

1. *Decide establecer, de conformidad con el informe del Secretario General, la Administración de Transición de las Naciones Unidas para Timor Oriental (UNTAET), que tendrá la responsabilidad general de la administración de Timor Oriental y poseerá facultades para ejercer la total autoridad legislativa y ejecutiva, incluida la administración de justicia (grifo nosso).*
4. *Autoriza a la UNTAET a adoptar todas las medidas necesarias para cumplir su mandato (grifo nosso).*
6. *Acoge con beneplácito la intención del Secretario General de nombrar a un Representante Especial que, en su calidad de Administrador de Transición, será responsable de todos los aspectos de la labor de las Naciones Unidas en Timor Oriental y estará facultado para promulgar nuevas leyes y reglamentos y enmendar, suspender o derogar los existentes (grifo nosso).*

O exercício da administração de um território pela ONU não era tarefa inédita. A missão da ONU no Congo (ONUC), entre 1960 e 1964, havia sido uma das precursoras. Na mesma época, a ONU havia empreendido uma missão com poderes executivos e legislativos – limitados – em Irian Jaya, antes do resultado do Act of Free Choice<sup>2</sup> ter passado o território às mãos dos indonésios. Outros exemplos encontrados na literatura são as missões na Namíbia, entre 1966 e 1990, e no Camboja, entre 1992 e 1993. Em nenhum destes casos, contudo, a ONU encampou um mandato tão abrangente como o do Timor-Leste. Mello (2002), no discurso mencionado anteriormente, comentou:

O mandato, obviamente, deve ser adequado à situação concreta a ser enfrentada. Nem todas as missões da ONU – nem aquelas com funções de governança – têm que ser tão extensivas e abrangentes quanto a da UNTAET. Entretanto, onde essa autoridade é exigida, ela deve ser claramente explicitada.

Nos anos 1990, quase concomitantemente à missão no Timor, ocorreu a missão da ONU no Kosovo (United Nations Interim Mission in Kosovo – UNMIK). Ambas foram estabelecidas no segundo semestre de 1999 e vistas como únicas na história das Nações Unidas (Chesterman, 2005), haja vista os seus graus de complexidade, que excederam, sobremaneira, os de suas precursoras. Em Kosovo, a ONU possuía todos os poderes inerentes a um Estado de direito – Legislativo, Executivo e Judiciário –, à exceção da responsabilidade pela defesa externa do território – a cargo da OTAN. Em Timor, o espectro de atribuições foi o mais amplo de todos os tempos, englobando da defesa externa à celebração de tratados comerciais, por exemplo, a questão do *Timor Gap* – disputa com a Austrália pelos *royalties* da exploração de petróleo no mar de Arafura, que fica entre os dois países –, além das tradicionais funções de Estado – Legislativo, Executivo e Judiciário.

O emprego da ONU nessas duas missões, por ter sido prioritariamente realizado na área de revitalização ou criação de instituições de governo, é o que se pode considerar como uma típica ação de *peacebuilding*, em particular, no caso do Timor, conforme se verá a seguir.

## 8 A ADMINISTRAÇÃO DA ONU NO TIMOR-LESTE: OS PRIMEIROS PASSOS DA GESTÃO

Do ponto de vista administrativo, os percalços enfrentados pela ONU foram grandes. O Timor-Leste se ressentiu da falta de mão de obra especializada para o exercício da administração pública. É importante lembrar que os indonésios haviam alijado os timorenses da administração pública por intermédio do processo de transmigração da população javanesa para a ilha. Associada à falta de experiência

2. Act of Free Choice: referendo organizado pela ONU em Irian Jaya em 1969, a fim de determinar se a população local optaria por sua independência ou passaria a ser integrada ao Estado indonésio.

havia outro fator: o baixo nível de escolaridade, que prejudicava, sobremaneira, a rapidez do processo de transferência de responsabilidades.

A solução encontrada pela ONU foi a utilização de um sistema denominado *dual desk*. Por este sistema, nos cargos diretórios e executivos de maior escalão, para cada funcionário da ONU deveria haver um timorense. Sérgio Vieira de Mello chamou este processo de “timorização” – transferência gradual de responsabilidades –, o qual teve início com a composição mista do gabinete de governo. De acordo com Cunha (2001, p. 232):

Em julho de 2000, o administrador do território, Sérgio Vieira de Mello, deu início à nova etapa do processo de “timorização” gradual da administração do território. Foi nomeado um gabinete misto, com quatro “ministros” timorenses e quatro dos quadros da UNTAET. Aos timorenses foram entregues as “pastas” de Administração Interna, Infraestrutura, Assuntos Econômicos e Assuntos Sociais.

A UNTAET permaneceu responsável por questões de justiça, defesa, segurança, assuntos políticos, constitucionais e eleitorais.

Para a implantação do Judiciário, a principal dificuldade foi a falta de homogeneidade nos quadros disponíveis de advogados timorenses. Além de serem poucos, alguns haviam se formado na Austrália e outros em Portugal e na Indonésia. Haviam estudado não só legislações distintas, mas também em “sistemas” jurídicos diferentes – a Austrália, por exemplo, adota a *common law*. A fim de nivelar conhecimentos e procedimentos, a ONU criou uma escola de formação judiciária.

Para a estruturação do sistema de defesa foi criado um centro de formação militar em Metinaro. Este centro contava com instrutores de diversos países, em especial da Austrália e de Portugal, onde eram formados recrutas que deveriam compor as Forças de Defesa de Timor-Leste (FDTL). Como a ONU era encarregada da defesa territorial, a organização havia dividido a ilha em três setores de responsabilidade e, à medida que os efetivos timorenses iam sendo formados, a ONU se desincumbia desta finalidade, passando a responsabilidade destes setores – apenas para a defesa externa – aos próprios timorenses. O projeto inicial da ONU previa a criação de três batalhões de infantaria no Timor.

Internamente, o processo de formação das FDTL sofreu duras críticas dos ex-membros das Falintil. Apenas uma parcela de seus membros foi designada para compor essa força, e diversos recrutas foram selecionados entre os mais jovens, normalmente sem experiência em combate. Os ex-integrantes da guerrilha sentiam-se desprestigiados e “traídos” pelo governo. Como já se encontravam mais velhos para ingressarem nas Forças Armadas, iniciaram um movimento em prol do pagamento de reformas.<sup>3</sup>

---

3. A segurança pública foi tratada pela ONU de maneira semelhante à defesa.

No âmbito dos assuntos políticos, as questões mais importantes eram a criação de uma nova constituição (20 de março de 2002) e o estabelecimento das eleições, tanto para a formação da Assembleia Legislativa (30 de agosto de 2002) quanto para a escolha do futuro presidente (14 de abril de 2002). Em ambos os casos, a ONU se saiu muito bem. Para o estabelecimento da constituição, foi eleita a Assembleia Legislativa e convocada uma equipe internacional de juristas, que tinham por tarefa prestar auxílio na redação do texto constitucional. As eleições presidenciais foram realizadas em 14 de abril de 2002, e seu vencedor foi o antigo líder guerrilheiro, Xanana Gusmão. Em 20 de maio de 2002, no mesmo dia em que empossava seu primeiro presidente, o país tornava-se independente – ao menos juridicamente –, vindo a ser o primeiro Estado do século XXI.

Outras iniciativas foram também tomadas pela ONU no campo político. A assinatura do Tratado do *Timor Gap* com a Austrália representa um marco no Direito Público Internacional. O *treaty making power* (poder de celebrar tratados), típico das estruturas soberanas de poder, havia sido posto em prática pela ONU em nome do povo do Timor-Leste e no interesse deste.

Por fim, para não prejudicar o andamento das transformações que se processavam no Timor, a ONU não abandonou o território assim que este se tornou independente. Manteve-se aí “mimetizada” em uma missão de apoio, por meio da Missão das Nações Unidas de Apoio a Timor-Leste (UNMISSET), e em seus desdobramentos posteriores.

## 9 A PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA NO TIMOR-LESTE

A participação brasileira na operação de paz do Timor-Leste seguiu o padrão tradicional da política externa brasileira para este tipo de temática, não trazendo nenhuma novidade relevante, a não ser por alguns detalhes que merecem ser desvelados.

O Brasil, por seu nível de poderio militar, sua posição hierárquica no sistema internacional e sua tradição diplomática – que em última instância reflete os dois padrões iniciais –, tem privilegiado a sua inserção internacional pela via do multilateralismo, em especial após a Segunda Guerra Mundial, com a criação da ONU, corroborada por sua condição de Estado fundador daquela instituição.

As operações de paz da ONU, muito embora não tenham a sua existência explicitamente prevista na Carta das Nações Unidas, representam a face mais “visível” de atuação da organização.

Dag Hammarskjöld, Secretário-Geral das Nações Unidas entre 1953 e 1961, costumava alocar as operações de paz em um imaginário “capítulo 6 e meio” da Carta das Nações Unidas (entre o capítulo VI – solução pacífica de controvérsias – e o capítulo VII – ação relativa à ameaça da paz, à ruptura da paz e aos atos de agressão).

Desde cedo, o Brasil percebeu que o endosso e a participação nesse tipo de operação não só estaria de acordo com a política da ONU mas também representaria uma excelente oportunidade de projeção do país internacionalmente, pela via do multilateralismo.

A esse respeito, Fontoura (2009) comenta que, no período de 1948 a 2007, o Brasil enviou cerca de 18 mil militares, policiais e civis para mais de quarenta operações de paz, o que corresponde a uma participação em aproximadamente dois terços das operações de paz da ONU desde 1948.

No caso do Timor-Leste, especificamente, o Brasil manteve-se alinhado às posições da ONU desde o início do envolvimento da instituição com a questão daquele território, com suas sucessivas condenações à anexação indonésia ocorrida na década de 1970. Quando a questão timorense retornou aos fóruns internacionais em 1999, o Brasil manteve-se coerente ao seu posicionamento de apoio às resoluções da ONU e, igualmente, coerente à sua condição de membro da recém-fundada (1996) Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), a qual unia o Brasil à questão timorense por vínculos de natureza cultural, linguística e histórica. Em relação à CPLP, é importante salientar que, segundo o Itamaraty (Brasil, 2011):

No tocante à cooperação técnica, vale sublinhar que os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), juntamente com o Timor-Leste são, atualmente, os principais beneficiários da cooperação prestada pelo Brasil, a qual tem priorizado a capacitação na área de formação profissional, segurança alimentar, agricultura, saúde e fortalecimento institucional.

Esse alinhamento institucional brasileiro refletiu questões de fundo que merecem ser mais bem abordadas.

Economicamente, em relação ao Timor-Leste, não há evidências de um interesse de curto prazo que trouxesse ao Brasil ganhos econômicos robustos, como é o caso da Austrália na sua intenção de explorar o petróleo existente na bacia do mar de Arafura, localizada ao norte da Austrália e ao sul do Timor. Por exemplo, considerando apenas o ano de 2008, as exportações timorenses totalizaram a cifra de US\$ 11 milhões e as importações US\$ 309 milhões (The Economist Intelligence, 2009). Deste total, o Timor importou do Brasil apenas US\$ 224,8 mil e exportou US\$ 18,8 mil (Brasil, 2010). Como se percebe, até para o próprio Timor-Leste o nível de intercâmbio comercial com o Brasil é baixo.

Essa análise demonstra que os interesses brasileiros no Timor-Leste são prioritariamente políticos e alinham-se aos parâmetros que balizam a participação brasileira em operações de paz, os quais, segundo Fontoura (2009), são “a manutenção da ordem e da segurança, o incentivo ao diálogo político, com vistas à reconciliação nacional; e a promoção do desenvolvimento econômico e social, de forma a possibilitar

a inserção social e a geração de emprego”. Segundo o Itamaraty, diversas foram as iniciativas brasileiras em apoio à reconstrução timorense à época da operação de paz:

Além da participação de efetivos do Exército Brasileiro na Força de Manutenção de Paz da ONU e da presença de observadores militares nacionais em Timor-Leste, diversas são as iniciativas brasileiras em apoio à reconstrução do novo país, nas quais tem importante participação a Agência Brasileira de Cooperação (ABC). Entre elas merecem destaque:

(a) “Centro de Desenvolvimento Empresarial, Formação Profissional e Promoção Social Brasil – Timor-Leste” (ABC) – cuja implantação, promovida pela ABC/MRE, contou com a colaboração direta do Senai e da FIESP (cujo Presidente, Horácio Lafer Piva, também esteve em Timor). O projeto tem por objetivo, numa primeira etapa, a formação de profissionais nas áreas de construção civil, eletricidade, costura industrial, marcenaria, informática, panificação e confeitaria; posteriormente, serão também formados profissionais em mecânica, fabricação de mobiliários e confecções em couro. O Centro foi lançado em janeiro de 2001, com a presença do Presidente da República e inaugurado em 21 de maio passado pelo Ministro Celso Lafer. O governo brasileiro está aportando a esse projeto cerca de US\$ 1,8 milhão;

(b) “Alfabetização Solidária em Timor-Leste” (ABC) – a partir de projeto-piloto em Díli, a iniciativa foi ampliada a todos os 13 distritos do país, contemplando 141 salas de aula e 3.550 alunos. Tal projeto, dedicado à alfabetização de jovens e adultos, utilizou a metodologia do Programa Alfabetização Solidária do Brasil. O valor total do projeto atinge a cifra de US\$ 540 mil;

(c) “Formação de Professores e Alunos com Recurso da Educação à Distância (Te-lecurso)” (ABC) – projeto apoiado pela Fundação Roberto Marinho. Esta iniciativa tem por objetivo a formação nos níveis fundamental e médio de jovens e adultos recém-alfabetizados, tendo alcançado implantar 20 telessalas, atendendo a mais de 450 alunos. O custo final do projeto deve alcançar US\$ 490 mil;

(d) “Transferência de Técnicas Cafeeiras” (ABC) – convênio firmado recentemente entre a Agência Brasileira de Cooperação e a Direção-Geral da Agricultura e Pesca de Timor-Leste, com vistas a aumentar a produtividade da cultura cafeeira local. Estima-se o valor do projeto em US\$ 130 mil;

(e) “Cooperação em Matéria de Saúde” – decorrente de entendimentos mantidos no ano de 2001 entre os Ministérios da Saúde brasileiro e timorense, resultou na presença de médicos brasileiros em Timor-Leste e [em] medidas de apoio à atuação do Ministério da Saúde timorense;

(f) “Pastoral da criança” – está em processo de implantação em Timor-Leste, devendo contar com recursos da UNICEF e do Ministério da Saúde local;

Esses projetos, além dos que se desenvolvem no âmbito da CPLP (nas áreas de educação, saúde, ensino profissionalizante, agricultura e telecomunicações, entre outras), revestem-se de ampliado conteúdo social e abrangem numerosas populações, com acesso democrático e igualitário. Representam, também, a confiança do governo brasileiro na consolidação e aprofundamento da cooperação solidária com Timor-Leste (Brasil, 2011).

Do ponto de vista da participação militar, em setembro de 1999, o Brasil já integrava o primeiro contingente enviado ao Timor-Leste por intermédio da INTERFET, quebrando, inclusive, um paradigma. Até então, o Brasil só participava de operações de paz onde se respeitasse um de seus princípios básicos, que é o do “consentimento das partes”, ou seja, o Brasil não se engajava em nenhum tipo de “ação em força” que antecederesse a uma operação de paz, pois, até ali, não teria ocorrido o consentimento das partes. Ao fazê-lo, com sua participação na INTERFET, quebrou este paradigma, ainda que alegue a legitimidade de tais ações, tendo em vista terem sido decididas no seio da ONU.

Considerações políticas à parte, não se pode negar que o Timor-Leste não é parte de uma área geográfica de atuação “natural” do Brasil em termos de participação em operações de paz com o envio de tropas; entretanto, as afinidades linguística e cultural foram determinantes na decisão de participar da operação. Logicamente, a distância – Timor fica a mais de 17 mil quilômetros do Brasil – e o momento econômico vivenciado pelo Brasil à época – rescaldo da Crise Asiática de 1997 – não permitiram um engajamento mais decisivo, como o que ocorreu em Angola na década de 1990 e, mais recentemente, no Haiti a partir de 2004.

Em que pesem as dificuldades, o Brasil, ao escolher o tipo de tropa que capitaneou a sua participação no Timor, parece ter tomado uma decisão adequada. Como o contingente era reduzido – em torno de setenta homens durante a maior parte da missão –, a opção pelo envio de uma tropa de polícia do Exército compensaria, em visibilidade e projeção política, o pequeno efetivo envolvido, haja vista que este tipo de tropa apoia diretamente o comando da operação em missões como: segurança de autoridades; escolta de comboios; investigações e perícia criminal; segurança do quartel-general; controle do fluxo de viaturas militares; controle de distúrbios e garantia da lei e da ordem; entre outras.

Por sua vez, analisando o legado da participação brasileira no Timor, não se pode negar que esta experiência, haja vista seu aspecto inédito na aplicação de princípios de *state building*, não tenha influenciado diretamente a experiência brasileira no Haiti a partir de 2004, pois o padrão de atuação se repete.

Em suma, a despeito das limitações enfrentadas pelo Brasil, a participação brasileira no Timor revelou o comprometimento do país com uma política que já

é duradoura em relação à ONU, acompanhando este organismo internacional em um momento que lhe era crucial intervir para a sua própria recuperação identitária como promotor da paz. Não obstante, analisando o histórico e o momento do apoio brasileiro, identificam-se interesses particulares, próprios da política externa brasileira e do interesse nacional.

## 10 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Timor-Leste representou para a ONU, ao mesmo tempo, um desafio e uma oportunidade: um desafio pela magnitude do mandato que encampou, por ser uma experiência inédita e nunca antes tentada; e uma oportunidade pela reunião ímpar de condições favoráveis à sua consecução. A organização percebeu este ambiente e o aproveitou para se redimir de um erro que havia cometido há pouco tempo: a sua omissão no Kosovo.

Alguns estudiosos englobam as duas participações em um mesmo rol. De fato, as duas foram administrações transitórias, com um grande número de atribuições; contudo, suas similitudes se encerram por aí.

A UNTAET, se contraposta à UNMIK, apresentou diversos traços de aperfeiçoamento, traços estes que a tornaram incomum. Em primeiro lugar, a ONU percebeu que a chave para o sucesso da operação passava por um mandato robusto que lhe permitisse grande poder de manobra. Mesmo tendo sido contemplada com tal poder, a organização não se descuidou e, atenta à questão da legitimidade de seu trabalho, dividiu a responsabilidade de suas decisões com o povo timorense desde o estabelecimento da missão. O mandato não apenas dotou a organização de plenos poderes, mas também estabeleceu objetivos concretos, estipulados em prazos viáveis.

Do ponto de vista da gestão da administração, o Timor-Leste pode ser considerado um grande laboratório. A quantidade de agências da organização no terreno – doze – reflete bem este espírito. A ênfase de atuação se deu na recuperação e na criação de instituições capazes de permitir a sobrevida do Estado timorense após a saída da ONU deste país. No entanto, a organização abraçou outros afazeres, fora da conceituação estrita de *state building*. A gama de tarefas exercida pela ONU no Timor extrapolou, em tudo, qualquer experiência anterior desta organização em termos de operações de paz.

Por essas e outras razões, o Timor-Leste pode ser considerado um ponto de inflexão. Os anos 1990 fizeram que o mundo conhecesse as operações de paz; contudo, a euforia do início da década foi substituída pela crise de “superextensão de atribuições” que se abateu após 1994 e culminou com a questão do Kosovo em 1999. O Timor representou o renascimento da instituição enquanto promotora da paz. Os princípios empregados pela ONU aparecem quase todos no *Relatório*



*Brahimi*, produzido posteriormente ao estabelecimento da missão. Se as ideias expressas no relatório precedem a missão no Timor, isto é uma incógnita; entretanto, é inegável que houve interação entre os dois eventos.

Por fim, destaca-se que, para o Brasil, a questão timorense representou uma oportunidade de consolidação de sua imagem junto à ONU e de afirmação de seu caráter perante a recém-criada CPLP.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Relatório das Relações Comerciais Brasil-Timor-Leste**. 2010. Disponível em: <[www.mdic.gov.br](http://www.mdic.gov.br)>.

\_\_\_\_\_. Ministério das Relações Exteriores. **Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – CPLP**. Disponível em: <[www.itamaraty.gov.br/temas/mecanismos-inter-regionais/cplp](http://www.itamaraty.gov.br/temas/mecanismos-inter-regionais/cplp)>.

\_\_\_\_\_. **Cooperação Brasil-Timor-Leste**. Disponível em: <[www2.mre.gov.br/CPLP\\_evento/Timor.htm](http://www2.mre.gov.br/CPLP_evento/Timor.htm)>.

CARRASCALÃO, M. O conselho nacional da resistência timorense. *In: Timor: um país para o século XXI*. Atena: Sintra, 2000. p. 35-40.

CHESTERMAN, S. **Kosovo in Limbo**. 2001. Disponível em: <[http://www.ipacademy.org/PDF\\_Reports/KOSOVO\\_in\\_Limbo.pdf](http://www.ipacademy.org/PDF_Reports/KOSOVO_in_Limbo.pdf)>.

CUNHA, J. S. C. **A questão de Timor-Leste: origens e evolução**. Brasília: FUNAG, 2001. 249 p.

FONTOURA, P. R. C. T. **O Brasil e as operações de manutenção de paz das Nações Unidas**. Brasília: FUNAG, 1999. 409 p.

\_\_\_\_\_. **Brasil: 60 anos de operações de paz**. Rio de Janeiro: DPHDM, 2009. 18 p.

FRANÇA, P. R. C. C. **A Guerra do Kosovo, a OTAN e o conceito de “Intervenção Humanitária”**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004. 227 p.

LOPES, A. Nação timorense e organização do estado. *In: Timor: um país para o século XXI*. Atena: Sintra, 2000. 200 p.

MARTIN, I. **Autodeterminação em Timor-Leste**. Lisboa: Quetzal, 2001. 295 p.

MELLO, S. V. **A singularidade da experiência das Nações Unidas na construção de uma nação: Timor-Leste**. 2002. Disponível em: <[www.itamaraty.gov.br](http://www.itamaraty.gov.br)>.

MIRANDA, J. Organização político-constitucional de Timor-Leste. *In: Timor: um país para o século XXI*. Atena: Sintra, 2000. p. 211-220.

NEVES, F. Timor-Leste: processo de negociações. *In: Timor: um país para o século XXI*. Atena: Sintra, 2000. p. 41-53.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Carta de las Naciones Unidas**. 1945. Disponível em: <<http://www.un.org/spanish/aboutun/charter/index.htm>>.

\_\_\_\_\_. Assembleia-Geral das Nações Unidas. **Resolução nº 31/1953**. 1º dez. 1976.

\_\_\_\_\_. **Um programa de paz, diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz**. (Uma agenda para a paz). 1992. Disponível em: <<http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html>>.

\_\_\_\_\_. **Meeting new challenges**. 1999. Disponível em: <<http://www.un.org/depts/dpko/dpko/faq>>.

\_\_\_\_\_. **Informe Brahimi**. 2000. Disponível em: <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/594/73/PDF/N0059473.pdf?OpenElement>>.

THAKUR, R.; SCHNABEL, A. Cascading generations of peacekeeping: across to Mogadishu Line to Kosovo and Timor. *In: SCHNABEL, A.; THAKUR, R.* (Ed.). **United Nations peacekeeping operations: ad hoc missions, permanent engagement**. Tokyo: United Nations University Press, 2001. p. 3-25.

THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT. **Country report**. Jan. 2009.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Cooperação Brasil-Timor-Leste**. Disponível em: <[www2.mre.gov.br/CPLP\\_evento/Timor.htm](http://www2.mre.gov.br/CPLP_evento/Timor.htm)>.

LOPES, A. Nação timorense e organização do Estado. *In: Timor: um país para o século XXI*. Atena: Sintra, 2000. 200 p.

MELLO, S. V. **A singularidade da experiência das Nações Unidas na construção de uma nação**: Timor-Leste. 2002. Disponível em: <[www.itamaraty.gov.br](http://www.itamaraty.gov.br)>.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Carta de las Naciones Unidas**. 1945. Disponível em: <<http://www.un.org/spanish/aboutun/charter/index.htm>>.

\_\_\_\_\_. **Ficha informativa de las operaciones de mantenimiento de la paz**. Disponível em: <<http://www.un.org/es/peacekeeping/resources/statistics/factsheetshtml>>.

\_\_\_\_\_. **Meeting new challenges**. 1999. Disponível em: <<http://www.un.org/depts/dpko/dpko/faq>>.

\_\_\_\_\_. **Operaciones de mantenimiento de la paz, enfrentando nuevos retos, qué és el mantenimiento de la paz?** 2004. Disponível em: <<http://www.un.org/depts/dpko/dpko/faq>>.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº1.272.** 1999. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/312/77/PDF/N9931277.pdf?OpenElement>>.

TOMÁS, L. F. Timor Loro Sae: uma perspectiva histórica. *In: Timor: um país para o século XXI.* Atena: Sintra, 2000. p. 25-40.



## O ENVOLVIMENTO DE CIVIS EM CONTEXTOS PÓS-CONFLITO: OPORTUNIDADE PARA A INSERÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL \*

Eduarda Passarelli Hamann\*\*

### 1 INTRODUÇÃO

Nos últimos vinte anos, diante da crescente demanda por especialistas civis em processos de transição para a paz sustentável, alguns países e organismos internacionais começaram a investir recursos humanos e financeiros na consolidação de mecanismos que viabilizam o recrutamento, o preparo e o desdobramento destes profissionais em contextos pós-conflito. O apelo da Organização das Nações Unidas (ONU) por maior participação de países em desenvolvimento, sobretudo os emergentes, combinado com o reconhecimento de boas práticas brasileiras para a promoção do desenvolvimento internacional, abre uma janela de oportunidade para a maior inserção do Brasil no mundo.

O presente texto, na segunda seção, resgata o contexto em que se inserem os especialistas civis enviados para contextos pós-conflito e as tendências quanto à organização da oferta de tais profissionais. Em seguida, na terceira seção, identificam-se as linhas gerais da contribuição do Brasil para a paz, para a segurança e para o desenvolvimento internacionais e, por fim, na quarta seção, argumenta-se que o país tem interesse e capacidade de assumir maiores responsabilidades, o que reforça a posição relativa que o Brasil hoje ocupa no sistema multilateral.

### 2 CONTEXTUALIZAÇÃO: A DEMANDA E A OFERTA DE ESPECIALISTAS CIVIS

A presente seção, com vistas a contextualizar o debate, versa sobre os conflitos contemporâneos (cuja natureza *demand*a por civis) e sobre algumas das soluções propostas pela comunidade internacional (organização da *oferta* de civis) – o que ocorre tanto de maneira individual (mecanismos de Estados soberanos), como de maneira multilateral (por meio de organismos internacionais, em que se destaca a ONU).

---

\* A autora agradece os comentários dos profissionais uniformizados Coronel de Infantaria André Luis Novaes Miranda e Coronel QMB Carlos Ernesto Miranda Aversa, do Exército Brasileiro, e Capitão Sergio Carrera, da Polícia Militar do Distrito Federal; dos diplomatas João Augusto Costa Vargas e Filipe Correa Nasser Silva; dos especialistas em cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional Lara Costa Leite, Melissa Andrade e Rodrigo Pires de Campos; e dos especialistas em segurança internacional Kai Michael Kenkel, Rodrigo Fracalossi de Moraes, Marcelo Valença e Tamyá Rebelo. A eles não se imputa qualquer responsabilidade pelas opiniões deste trabalho, que são exclusivas da autora.

\*\* Coordenadora do Programa de Cooperação Internacional do Instituto Igarapé, que conta com o apoio dos governos do Brasil, Canadá e Reino Unido. Doutora em Relações Internacionais pela PUC-Rio.

## 2.1 Conflitos contemporâneos e missões de paz multidimensionais

Com o fim da Guerra Fria, a percepção sobre os tipos de conflitos considerados *relevantes* para a paz e a segurança internacionais sofre profunda modificação. Até então, os conflitos armados que povoavam o centro das discussões envolviam objetivos militares claros e partes bem definidas – geralmente exércitos constituídos e uniformizados representantes de dois ou mais Estados. Os conflitos contemporâneos, por sua vez, apresentam natureza mais complexa: faltam-lhes objetivos militarmente definidos; tendem a ser de longa duração; ocorrem, em geral, *dentro* das fronteiras de um país; e envolvem uma série de atores com motivações e demandas diferentes (Holsti, 1996; CCPDC, 1997; Kaldor, 1999; Scherrer, 2002). Entre as respostas oferecidas pela comunidade internacional para estes conflitos, estão as missões de manutenção e consolidação da paz da ONU, com mandatos preparados de acordo com a dinâmica do caso que se apresenta.

Os mandatos das missões de paz tradicionais, aprovados *durante* a Guerra Fria, limitavam-se à supervisão de acordos de paz e ao monitoramento de cessar-fogos. No início dos anos 1990, contudo, alguns mandatos passaram a incluir também uma série de novas tarefas – não só militares e políticas, mas também humanitárias e de desenvolvimento. Assim se caracterizam as missões de paz *multidimensionais*, cujo objetivo é apoiar o país anfitrião a criar as condições em busca de uma paz *duradoura* (DPKO-DFS, 2008, p. 22-23; Bellamy *et al.*, 2004). Em 2011, as missões de paz multidimensionais representaram a maioria das missões sob a égide do Departamento de Operações de Manutenção da Paz da ONU (DPKO): foram dez das dezesseis missões então existentes.<sup>1</sup>

Os militares, atores tradicionais das missões da ONU, não dispõem, sozinhos, de meios, preparo ou mandato para executar *todas* as funções previstas para as missões multidimensionais. Além disso, o emprego de tropas pode não ser adequado nem relevante para o desempenho de algumas destas novas funções (Wiharta e Blair, 2010). Como consequência, tem-se a ampliação do espaço político para maior envolvimento de atores *não militares*, como policiais e especialistas civis.<sup>2</sup>

Os especialistas civis – tema central deste trabalho – desempenham funções que variam no tempo e no espaço. Em alguns casos, eles têm papel de *apoio* às missões, como tradução, logística e recursos humanos, por exemplo. Na maioria das vezes, porém, sobretudo nas missões multidimensionais, os civis têm funções cada vez mais *substantivas* (não operacionais), que incluem: acompanhamento de processos

---

1. Informação compartilhada por David Haeri (DPKO), no evento Peacekeeping-Peacebuilding Nexus, realizado em Oslo, Noruega, em outubro de 2011, do qual a autora também participou. Em junho de 2012, são dezesseis as missões sob a coordenação do DPKO.

2. Neste trabalho, entende-se por *civil* ou *especialista civil* o profissional não uniformizado empregado em missões de paz multilaterais da ONU ou de outros organismos internacionais, o que exclui representantes de agências humanitárias e demais atores não governamentais (Wiharta e Blair, 2010, p. 89).

eleitorais; relações públicas; assessoramento jurídico; apoio a questões de direitos humanos e direito internacional humanitário; assuntos civis; assuntos políticos; inteligência; atividades de desarmamento, desmobilização e reintegração; reforma do setor de segurança; entre outras (Carvalho e Alghali, 2010; Wiharta e Blair, 2010).<sup>3</sup>

A lista anterior, que não é taxativa, traz à tona uma série de atividades complexas e indispensáveis à consolidação da paz. Exigem, como contrapartida, um mínimo de coordenação no sistema internacional para atender, com mais eficiência e eficácia, às necessidades dos contextos pós-conflito, o que implica não apenas compreender a demanda, mas também organizar a oferta.

## 2.2 A ONU e a centralidade dos especialistas civis em missões de paz

No âmbito da ONU, o Secretariado e o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) são os órgãos que mais destacam a importância de envolver especialistas civis em atividades de consolidação da paz. Ao reconhecer a complexidade dos conflitos contemporâneos e a dificuldade política da transição para uma paz duradoura, alguns relatórios e resoluções ressaltam, direta e indiretamente, a necessidade de desdobrar especialistas civis em tempo hábil e com mínimo de preparo, a fim de aperfeiçoar a ação da ONU.

A discussão sobre o desdobramento de civis em atividades *substantivas* teve início em 1992, quando a Agenda para a Paz –<sup>4</sup> relatório do Secretário-Geral (SGNU) – sublinhou que os especialistas civis deveriam desempenhar papel tão *central* quanto o dos militares, sob pena de fracasso das missões de paz. Em 2000, o *Relatório Brahimi*<sup>5</sup> reforçou o debate, mas foi somente em 2009 que a *centralidade* do papel dos civis em contextos pós-conflito voltou à tona, com outro relatório do SGNU, denominado *Peacebuilding in the immediate aftermath of conflict*, e com o documento *A new partnership agenda charting: a new horizon for UN peacekeeping*,<sup>6</sup> preparado pelo DPKO e pelo Departamento de Apoio ao Terreno (DFS). Ambos são, aliás, uma resposta ao pedido feito no ano anterior pelo CSNU que, na Declaração Presidencial S/PRST/2008/16, de 20 de maio de 2008, solicitou ao SGNU recomendações sobre como apoiar países egressos de conflitos.

A partir de então, as discussões sobre capacidade civil ganharam volume e atenção. No início de 2010, foi criado pelo SGNU um grupo de assessoramento independente, integrado por especialistas de diferentes nacionalidades, com o intuito

3. Ver também S/PRST/2008/16, de 20 de maio de 2008.

4. *An Agenda for Peace: preventive diplomacy, peacemaking and peacekeeping* (A/47/277 – S/24111, de 17/06/1992). Ver parágrafo 52.

5. *Report of the panel on United Nations Peace Operations* (A/55/305 – S/2000/809, de 21/08/2000).

6. Ver S/PRST/2010/7 (16/04/2010), S/PRST/2010/18 (23/09/2010), S/PRST/2010/20 (13/10/2010) e S/PRST/2011/2 (21/01/2011).

de fazer a revisão da capacidade civil internacional, com recomendações para ações futuras da ONU.<sup>7</sup> As análises do grupo foram bem recebidas pelo SGNU que, no final de 2011, divulgou o primeiro relatório específico sobre o tema no âmbito da ONU, denominado *Civilian capacity in the aftermath of conflict*.<sup>8</sup> Tal documento versa sobre: as áreas mais demandadas para a atuação de civis e as principais lacunas do sistema global; a importância da inserção do Sul<sup>9</sup> na oferta de civis; e a necessidade de explorar as vantagens comparativas dos Estados-membros da ONU; entre outros.

Há que se mencionar também o trabalho da Comissão de Consolidação da Paz (Peacebuilding Commission – PBC), criada em 2005 por uma iniciativa conjunta do CSNU e da Assembleia-Geral das Nações Unidas (AGNU) para prover-lhes assessoramento nas temáticas que lhes foram conferidas por mandato.<sup>10</sup> Um dos principais objetivos é reunir os recursos necessários e os atores interessados em consolidação da paz a fim de encontrar soluções para países egressos de conflitos, por meio de estratégias e iniciativas que contribuam para a criação das condições que permitam o desenvolvimento sustentável.<sup>11</sup> Hoje, seis países recebem a atenção da PBC: Burundi, Guiné, Guiné-Bissau, Libéria, República Centro-Africana e Serra Leoa.

### 2.3 Tendências na oferta de especialistas civis

A despeito da crescente e inequívoca demanda por especialistas civis, a oferta, no âmbito global, se apresenta de maneira fragmentada, com níveis assimétricos em termos de quantidade, qualidade e preparo e, como consequência, com sérias lacunas que dificultam, e até prejudicam, a execução dos mandatos do CSNU.

O Sistema ONU dispõe de uma série de mecanismos para o recrutamento de civis. Várias agências especializadas, programas e fundos têm seus próprios bancos de competências (*roster*) e recorrem a eles quando precisam de experiência especializada, a exemplo do recrutamento para as atividades do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e do Voluntários das Nações Unidas (VNU). Além das bases específicas, há também uma plataforma *on-line* mais abrangente – o *UN Galaxy* –, que recebe cerca de 1 mil inscrições por dia (Sobral, 2011). A procura é elevada, mas a taxa de desocupação, medida pela diferença entre as vagas

7. Composição, objetivos e relatório final disponíveis em: <[www.civcapreview.org](http://www.civcapreview.org)>.

8. A/66/311 – S/2011/527 (19/08/2011).

9. Desde os anos 1970, as expressões *Norte* e *Sul* ganharam conotação política pelo fato de os países desenvolvidos e industrializados, exceto Austrália e Nova Zelândia, localizarem-se no hemisfério norte. Disto não se pode inferir que os países do Sul sejam iguais ou tenham índices de desenvolvimento parecidos, mas é verdade que apresentam semelhantes vulnerabilidades e enfrentam semelhantes desafios e que se organizaram politicamente em torno de agendas de interesse comum (ONU, 2004).

10. A Comissão de Consolidação da Paz foi criada pelas resoluções A/60/180 e S/1645 (2005), disponíveis em: <[www.un.org/en/peacebuilding](http://www.un.org/en/peacebuilding)>. Para o papel do Brasil na criação da PBC, ver Neves (2010).

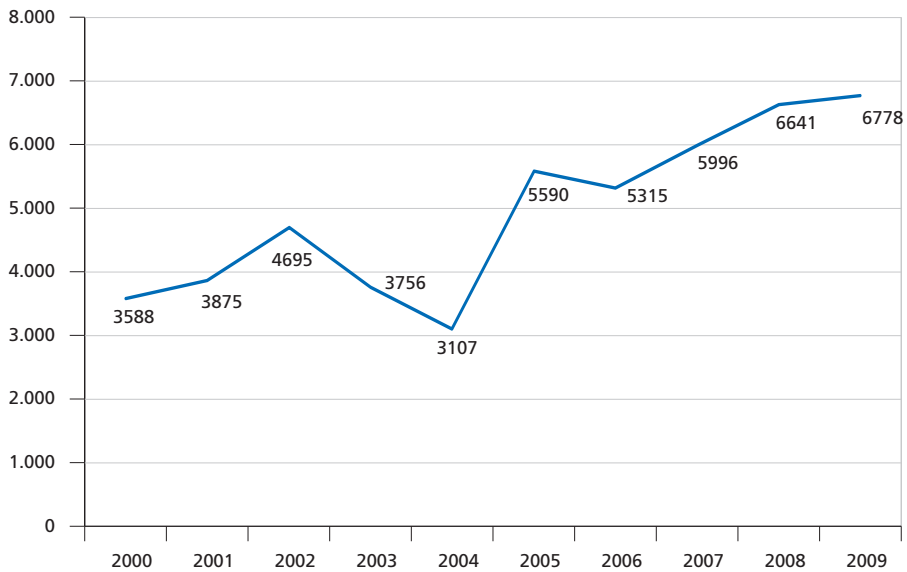
11. Mandato disponível em: <[www.un.org/en/peacebuilding/mandate.shtml](http://www.un.org/en/peacebuilding/mandate.shtml)>.



oferecidas e as preenchidas, chega a quase 20% (Sobral, 2011). Isto ocorre porque os candidatos que se inscrevem no *Galaxy* têm experiências variadas e, às vezes, o perfil do profissional não tem relação direta com a vaga escolhida. Ademais, a análise dos currículos é feita manualmente, o que leva à morosidade do processo: em média, as vagas são preenchidas depois de 174 dias da entrada no sistema (Coning, 2010). Nota-se que o decurso de seis meses entre a geração da demanda e o cumprimento da oferta é preocupante, uma vez que contextos pós-conflito são dinâmicos e a demanda apropriada para um momento em particular pode não ser a mesma seis meses depois. Estas e outras dificuldades levaram ao lançamento de um novo sistema em 2011, o Inspira, mas ainda é cedo para afirmar se os desafios quanto a esta questão serão efetivamente superados.

As dificuldades quanto ao recrutamento não chegaram a impedir os avanços no *desdobramento* de civis. Entre 2000 e 2009, por exemplo, praticamente *dobrou* o número de civis internacionais efetivamente desdobrados a missões de paz da ONU (gráfico 1).

GRÁFICO 1  
Número de especialistas civis desdobrados a missões de paz da ONU (2000-2009)



Fonte: Wiharta e Blair (2010, p. 88).

O *recrutamento* dos civis representados no gráfico 1 não reside exclusivamente nos processos da ONU. Há outras formas de um especialista civil ingressar nas missões deste organismo. Sobre o assunto, em 2008, Lakhdar Brahimi sugeriu que a ONU estabelecesse *parcerias* com os mecanismos nacionais já existentes, em vez de criar

estruturas próprias e dispendiosas.<sup>12</sup> De fato, ao se voltar a atenção para o nível estatal, verifica-se que pelo menos uma dúzia de Estados já dispõe de ferramentas que facilitam o recrutamento, preparo e/ou o desdobramento de especialistas civis em missões no exterior – seja em missões bilaterais, seja em multilaterais, como as da ONU, União Europeia (UE), Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), entre outras. Depois de tentativas nem sempre organizadas de responder a demandas à medida que surgiam, os Estados constantes da tabela 1 *institucionalizaram* suas práticas quanto ao recrutamento, preparo e desdobramento de civis em missões no exterior (não somente missões de paz):

TABELA 1

**Mecanismos nacionais para recrutamento, preparo e/ou desdobramento de especialistas civis (seleção), em ordem alfabética por país, com os nomes oficiais dos mecanismos em inglês**

País	Nome do mecanismo	Início
Austrália	ACC – Australian Civilian Corps	2009
Canadá	Canadem – Canada's Civilian Reserve	1996
	START – Stability and Reconstruction Task Force	2005
Alemanha	ZIF – Center for International Peace Operations	2002
Estados Unidos	CRC – Civilian Response Corps	2004
Noruega	Nordem – Norwegian Resource Bank for Democracy and Human Rights	1993
Reino Unido	SU – Stabilisation Unit	2004/2007
Suíça	SEP – Swiss Expert Pool for Civilian Peacebuilding	2001

Elaboração da autora.

A análise de tais mecanismos nacionais permite a identificação de algumas tendências.<sup>13</sup> Quanto à *autoridade*, todos os mecanismos têm relação *direta* com a chancelaria de seus Estados, que é quem determina os termos do recrutamento, organiza o desdobramento e lida com questões contratuais. Por vezes, algumas tarefas são gerenciadas por atores não governamentais (universidades, organizações da sociedade civil e setor privado), mas a chancelaria mantém-se como ator central no processo de tomada de decisões.

Quanto à *composição*, alguns têm contingentes bastante numerosos,<sup>14</sup> enquanto outros são relativamente enxutos,<sup>15</sup> o que reflete uma combinação

12. Lakhdar Brahimi durante a 5.895ª Reunião do Conselho de Segurança, em 2 de maio de 2008. Os *press releases* e as transcrições estão disponíveis em: <[www.un.org/News/Press/docs/2008/sc9333.doc.htm](http://www.un.org/News/Press/docs/2008/sc9333.doc.htm)> e <[www.undemocracy.com/securitycouncil/meeting\\_5898](http://www.undemocracy.com/securitycouncil/meeting_5898)>.

13. Para detalhes, ver Hamann, Muggah e Szabó (2012).

14. Canadá (Canadem), Estados Unidos e Reino Unido.

15. Noruega e Finlândia.

de interesses estratégicos, restrições orçamentárias e composição demográfica. Além disso, alguns incluem apenas funcionários públicos, enquanto outros apresentam modelos híbridos em que se complementa o serviço público com profissionais recrutados junto à sociedade civil.

Por fim, parece haver certa *divisão internacional do trabalho* quanto às *áreas de atuação*,<sup>16</sup> o que reflete os interesses nacionais e também a capacidade e a experiência doméstica de cada um. Exemplos de mecanismos que exploram as vantagens comparativas de sua própria experiência são: o francês, que inclui planejamento urbano entre as áreas prioritárias; o finlandês, que inclui resgate e controle de fronteiras; o norueguês, que inclui descentralização político-administrativa e monitoramento de eleições; e o suíço, que inclui proteção de minorias, questões aduaneiras e finanças.

Essa espécie de *divisão internacional do trabalho* torna-se ainda mais relevante depois que se reconhece a disfuncionalidade do sistema de recrutamento e desdobramento de civis em nível global (Chandran *et al.*, 2009). Nem a ONU nem os países com mecanismos de recrutamento dão conta das necessidades dos conflitos contemporâneos e, assim, as lacunas se tornam inevitáveis, sobretudo para temas explorados domesticamente em países em desenvolvimento, que não estão plenamente engajados com desdobramento de civis, embora tenham potencial para tanto. A grande maioria dos mecanismos existentes está sediada em países do Norte<sup>17</sup> e, ainda que alguns aceitem profissionais de outras nacionalidades, inclusive do Sul, esta não é a política de todos. Mesmo quando o é, os profissionais do Sul não constituem fração significativa do total.<sup>18</sup>

Tal situação abre uma janela de oportunidade para a maior inserção de países em desenvolvimento no que se refere à criação ou ao aperfeiçoamento de mecanismos que facilitem o recrutamento, preparo e desdobramento de especialistas civis. Nesta linha, as seções a seguir promoverão a discussão central do texto, a fim de demonstrar o potencial desdobramento de especialistas civis *brasileiros* em missões *multilaterais*.

---

16. Exceto os casos dos Estados Unidos e Reino Unido, que têm lista vasta de áreas de atuação, os demais parecem explorar capacidades que refletem conhecimento prévio no nível doméstico (mas não se limitam a isto).

17. Todos os mecanismos nacionais estão sediados no Norte e, entre os mecanismos não governamentais, apenas dois têm origem no Sul global: AFDEM e RedR India (Coning e Breidlid, 2010).

18. Ao analisar a composição de sete bancos de talentos não governamentais, Coning e Breidlid (2010) compartilham dados relevantes: do total de 17.220 inscritos, 10.793 são oriundos da América do Norte, 3.351 da Europa, 1.786 da África, 1.003 da Ásia, 148 da Oceania e 139 da América do Sul. Ou seja, há profissionais do Sul global nestes mecanismos (África, Ásia e América do Sul), mas estes constituem 17% do total – e apenas 0,8% são sul-americanos.

### 3 A PARTICIPAÇÃO DO BRASIL EM MISSÕES INTERNACIONAIS

Hoje, o Brasil enfrenta desafios inéditos suscitados por sua maior inserção no mundo e, para manter a nova posição, o Brasil deve preservar ou aprimorar a quantidade e a qualidade de suas ações. Isto pode ser feito de várias maneiras, inclusive por meio da organização de sua capacidade de desdobrar especialistas civis em missões multilaterais. Esta seção demonstra que o Brasil tem *interesse e capacidade* de fazê-lo, o que se sustenta em três pilares: primeiro, existe interesse de ser e se manter relevante no âmbito multilateral; segundo, o Brasil dispõe de capacidade de desdobrar seus nacionais em missões multilaterais que visam à promoção da paz e da segurança internacionais; e, terceiro, o Brasil também dispõe de capacidade de desdobrar técnicos em contextos pós-conflito, por meio de iniciativas bilaterais ou triangulares, no âmbito da cooperação para o desenvolvimento internacional.

#### 3.1 O interesse do Estado brasileiro como pano de fundo

Há vários indícios, nos planos normativo e diplomático/geopolítico, de que o Brasil tem *interesse* em ser e se manter cada vez mais relevante do ponto de vista internacional. Como se verá, existem, na estrutura jurídico-política do Estado brasileiro, algumas regras, princípios e ações que não apenas justificam, mas que *orientam* a inserção internacional do Brasil.

Merecem destaque documentos *supragovernamentais*, como a Constituição Federal (1988) e a Estratégia Nacional de Defesa (2008), e também os discursos e o comportamento de autoridades do governo atual e do anterior no que se referem, por exemplo, à diplomacia solidária e à interdependência entre segurança e desenvolvimento.

A Constituição Federal, em seu Artigo 4º, elenca os princípios que devem guiar o Brasil em suas relações internacionais. Destacam-se:

(...)

III - autodeterminação dos povos;

IV - não intervenção;

(...)

VI - defesa da paz;

VII - solução pacífica de conflitos;

(...)

X - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade.

Tais são os sustentáculos do comportamento do Brasil diante de seus pares e podem ser identificados tanto nas ações do país para a promoção da paz e segurança internacionais (incisos III, IV, VI e VII), como na cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional (incisos III e IX).

A Estratégia Nacional de Defesa (END), por sua vez, declara que uma das principais vulnerabilidades do Brasil inclui o “pouco envolvimento da sociedade civil com os assuntos de defesa e a escassez de especialistas civis nesses temas” (Brasil, 2008, p. 43). Provocado pela END, o Ministério da Defesa estuda a possibilidade de criar “quadros de especialistas civis em defesa” (Brasil, 2008, p. 58). Neste sentido, a contribuição da END para o debate está no espírito da lei e também na sugestão da expressão “especialistas civis”. Embora trate de questões de *defesa*, a reflexão é válida para o debate deste texto graças à semelhança com a situação de escassez de civis brasileiros especialistas em assuntos de paz, segurança e desenvolvimento internacionais.

Na esfera diplomática, um dos indicativos de que o Estado brasileiro tem interesse em aprimorar sua projeção no plano internacional é a criação do princípio da *não indiferença*, no âmbito da diplomacia solidária. Cunhado pelo então Chanceler Celso Amorim, tal princípio serviu como contraponto ao da não intervenção, com o intuito de justificar a participação brasileira no Haiti (Lima, 2005). Mais tarde, em 2010, o próprio Amorim diria, sobre o envolvimento do Brasil em grandes questões globais, que “a omissão tem um custo. E, cedo ou tarde, teremos de pagá-lo” (Amorim, 2011, p. 275).

Ainda no âmbito diplomático, também merece destaque a recente reflexão suscitada pelo atual Ministro das Relações Exteriores, Antonio Patriota, em fevereiro de 2011. Por ocasião da presidência do Brasil no CSNU, houve um debate de alto nível, presidido pelo chanceler, acerca da relação de *interdependência* entre segurança e desenvolvimento.<sup>19</sup> Tal oportunidade serviu para reforçar uma vez mais a intenção do Brasil de associar o desenvolvimento às estratégias de segurança, a fim de se alcançar a paz sustentável. Segundo o Ministro Patriota:

(...) a paz sustentável implica uma abordagem abrangente de segurança. Sem oportunidade econômica, desarmamento, desmobilização e reintegração como iniciativas independentes, raramente os resultados desejados serão alcançados. As atividades de consolidação da paz, como as de apoio ao emprego dos jovens e a prestação de serviços básicos, desempenham um papel para ampliar o apoio às missões de manutenção da paz e, portanto, afetam sua sustentabilidade política no terreno (Brasil, 2011b).

---

19. A Declaração Presidencial S/PRST/2011/4 está disponível em: <[www.un.org/Docs/sc/unscc\\_pres\\_statements11.htm](http://www.un.org/Docs/sc/unscc_pres_statements11.htm)>.

Com efeito, desde 2004, o Brasil defende mandatos do CSNU que vão além das atividades de *manutenção* da paz, incorporando atividades de *consolidação* da paz. A vinculação entre segurança e desenvolvimento, continua o Ministro Patriota, já seria uma realidade e se manifestaria na participação do Brasil nas missões no Haiti e em Guiné-Bissau (Brasil, 2011b):<sup>20</sup> trata-se de dois contextos pós-conflito com missões que exigem a presença de civis (além de militares e policiais) para o cumprimento de algumas das funções autorizadas pelo CSNU. Há, no entanto, certa distância entre a promoção do conceito e a sua efetiva operacionalização por parte do Brasil. Hoje, sem dúvida, percebe-se a promoção da interdependência entre segurança e desenvolvimento no âmbito discursivo, o que se identifica: *i*) no *discurso* diplomático brasileiro; e *ii*) no *texto* das resoluções que aprovam e renovam missões multidimensionais e que contam com o apoio do governo brasileiro.

Na prática, porém, o Brasil não explora essa interdependência, o que se evidencia pela baixa participação de civis *brasileiros* em contextos pós-conflito, vinculados a missões multilaterais. Este é um hiato com grande potencial de ser explorado graças ao interesse do país e, também, à capacidade de que dispõe o Brasil de participar de missões internacionais.<sup>21</sup>

### 3.2 A capacidade brasileira de contribuir para a paz e para a segurança internacionais

O Brasil dispõe de capacidade de recrutar, preparar e empregar seus nacionais *uniformizados* em missões multilaterais que visam à promoção da paz e da segurança internacionais. Desde 1948, o Brasil participa das operações de paz da ONU com militares em missão individual e, desde 1957, com tropas (Fontoura, 2005, p. 213-216). Na década de 1990, o Brasil decidiu empregar também policiais militares, o que teve início em Angola (1991) e Moçambique (1993) (Carrera, 2011) e continua até hoje de maneira mais ou menos regular, com presença em quatro missões<sup>22</sup> e com números mais baixos que os dos militares (tabela 2).

20. Vale notar que a missão do Haiti é uma missão sob a égide do DPKO e a de Guiné-Bissau, por ser uma missão política, está sob a responsabilidade do Departamento de Assuntos Políticos (DPA).

21. Nas missões *multilaterais* da Guiné-Bissau e do Haiti, que são as missões com maior peso político para o Brasil, a presença de *especialistas civis* desta nacionalidade é quase inexistente. A presença brasileira nestes contextos manifesta-se quase exclusivamente por meio de iniciativas *bilaterais* ou *triangulares*.

22. Em junho de 2012, havia policiais brasileiros em três missões do DPKO (Haiti, Sudão do Sul e Timor-Leste) e em uma missão do DPA (Guiné-Bissau). Ver DPKO (2012) e DPA (2012).

TABELA 2

**Desdobramento de pessoal uniformizado brasileiro nas missões de manutenção da paz da ONU, sob a coordenação do DPKO (atualizado em 30 de abril de 2012)**

	Brasil	Total	Participação do Brasil em relação ao total (%)
Militares (tropas)	2.159	<b>82.656</b>	2,61
Militares (missão individual)	24	<b>2.036</b>	1,18
Policiais	22	<b>14.340</b>	0,15
<b>Total</b>	<b>2.205</b>	<b>99.032</b>	<b>2,26</b>

Fonte: DPKO (2012a).

As estatísticas mencionadas contribuem para que o Brasil ocupe o 12<sup>o</sup> lugar no *ranking* de países contribuintes de tropas e policiais (DPKO, 2012a). A baixa contribuição com policiais chama a atenção: são 22 policiais brasileiros empregados em missões do DPKO e do Departamento de Assuntos Políticos (DPA), o que equivale a apenas 0,15% do componente total da *UN Police*.

Apesar da tradição em participar, com certa regularidade, do sistema multilateral com o emprego de militares e policiais, ainda é tímida e subexplorada a projeção do Brasil quanto ao desdobramento de *especialistas civis*.<sup>23</sup> Isto parece um paradoxo diante da rica experiência do país no âmbito da cooperação para o desenvolvimento internacional, que se realiza por meio do envio de técnicos para dezenas de países em desenvolvimento, como se demonstra a seguir.

### 3.3 A capacidade brasileira de contribuir para o desenvolvimento internacional

Além do interesse de se manter relevante e da capacidade de empregar pessoal uniformizado em missões multilaterais, o Brasil também tem experiência com atividades de cooperação técnica (geralmente bilaterais ou frutos de triangulações) em mais de setenta países do Sul, *inclusive em contextos pós-conflito* (Brasil, 2010).<sup>24</sup>

O Brasil participa da cooperação para o desenvolvimento internacional desde a década de 1950 (Ayllón e Leite, 2010; Corrêa, 2011), quando começou a receber –

23. Além da contribuição com militares e policiais, o Brasil também tem alguma experiência com o envio de peritos eleitorais para missões internacionais. Isto ocorre desde a década de 1990 e parece atingir seu ápice na missão da ONU do Timor-Leste, liderada por Sérgio Vieira de Mello. Hoje, os peritos eleitorais são indicados pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e participam mais de missões bilaterais que multilaterais. O mesmo ocorre com os professores brasileiros em missão no Timor-Leste, que são integrantes de missões bilaterais e coordenados pelo Ministério da Educação.

24. Esse tipo de conhecimento é pouco explorado pela comunidade epistêmica brasileira que trabalha com missões de paz e, assim, o presente item é mais extenso que o anterior, a fim de contribuir para a reflexão.

e trocar – experiências e recursos.<sup>25</sup> De um lado, está a cooperação *recebida* pelo Brasil de países do Norte, o que ocorre, sobretudo, nas décadas de 1970 e 1980, mas também nos dias atuais, com ênfase no fortalecimento das capacidades institucionais. Do outro lado, encontra-se a cooperação *prestada* pelo Brasil a países de menor desenvolvimento relativo, por meio dos princípios e mecanismos inovadores da cooperação Sul-Sul, o que teve início na década de 1970 e se fortaleceu no começo do século XXI (Ayllón e Leite, 2010).

Alguns fatores facilitaram a expansão do país no plano da cooperação *prestada*, por ocasião do primeiro governo do Ex-Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006). A estabilização da moeda e a consolidação da democracia, juntamente com o reconhecimento internacional de algumas políticas públicas fizeram com que o Brasil se mobilizasse para exportar sua “tecnologia social” para países do Sul (Leite, 2011). Entre 2005 e 2009, o Brasil investiu R\$ 2,9 bilhões na cooperação para o desenvolvimento internacional (Ipea, 2010): tal quantia é de volume inédito e confere maior destaque ao papel do país como *prestador* de cooperação. Vale também mencionar que, do total de recursos investidos no período, 76% foram repassados para organismos internacionais e bancos regionais (*op. cit.*). Assim, por meio da alocação de recursos, o país reforçou seu interesse em se fortalecer nas plataformas *multilaterais*, nas quais tem maior capacidade de influência.

O objetivo maior da cooperação técnica brasileira é contribuir para a *sustentabilidade* do desenvolvimento de outras nações e, para tanto, os projetos em execução baseiam-se em dois pilares: crescimento econômico e inclusão social. Há princípios básicos que, apesar de não estarem escritos em regulamentos ou diretrizes, são geralmente observados pelos ministérios e órgãos que representam o governo, sendo o principal deles o *agir com base na demanda*. As atividades consideradas *boas práticas* por dezenas de países encontram-se no cerne da cooperação brasileira, e as áreas de atuação mais demandadas incluem agricultura tropical, formação profissional, saúde e educação (ABC, 2009), enquanto novas práticas, ainda a serem exploradas, versam sobre esportes e políticas pela promoção da igualdade de gênero e raça.

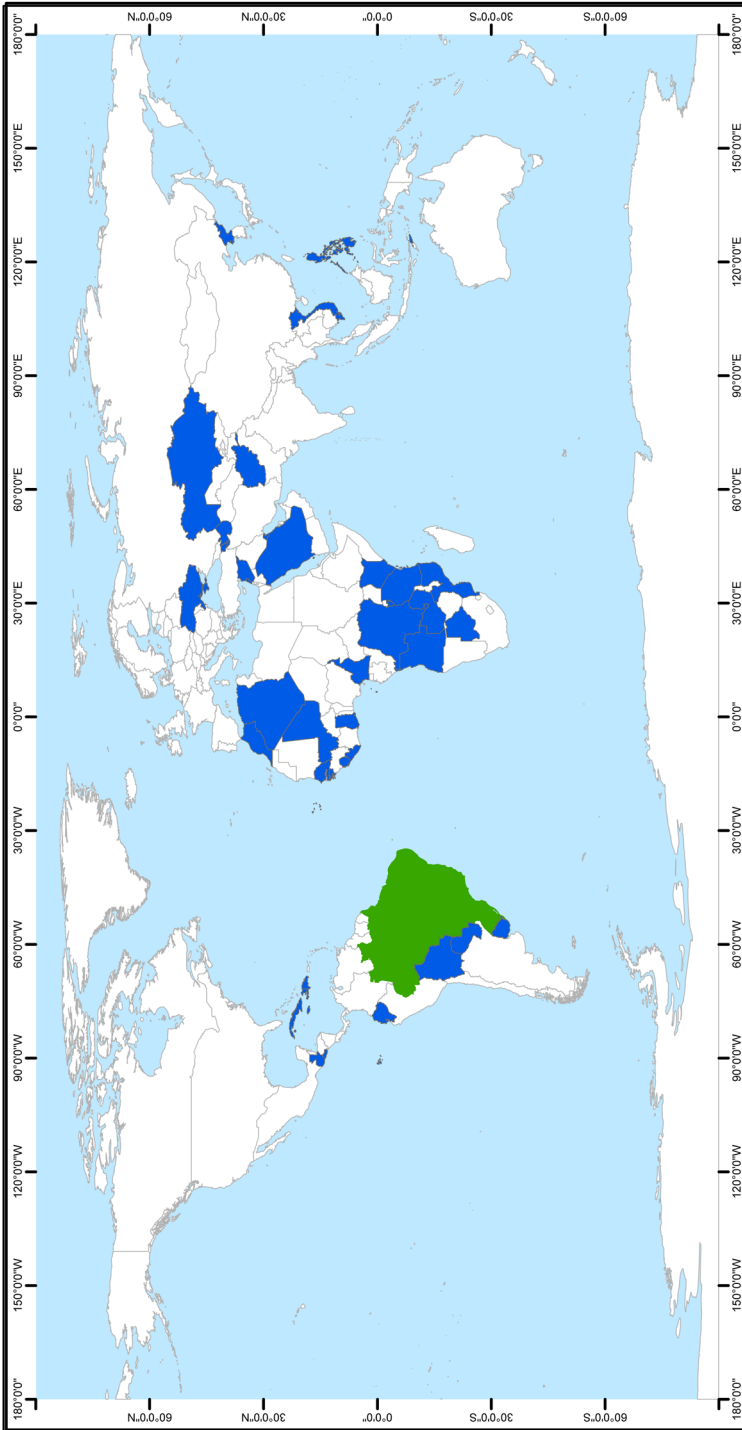
O mapa 1 representa a distribuição geográfica da cooperação brasileira e identifica os países onde há projetos de cooperação técnica:

---

25. Muitas atividades de cooperação são firmadas por entes federados e seus órgãos, porém, este trabalho trata tão somente da cooperação recebida e prestada no âmbito do *governo federal*.



MAPA 1  
Países recipientes de projetos de cooperação técnica brasileira – modalidade: cooperação prestada (2011)



Fonte: Ministério das Relações Exteriores (Brasil, 2010), ABC (2011b) e Mateos (2011, p. 46-47).  
Elaboração: Gabriela Nogueira Ferreira da Silva (Ipea Mapas).

Encontram-se no “Sul global”<sup>26</sup> a totalidade de países que recebem técnicos brasileiros e, entre eles, além da vulnerabilidade quanto ao desenvolvimento socioeconômico, alguns também experimentam fragilidade institucional e política ou são países egressos de conflitos. Neste grupo, estão os já mencionados Haiti e Guiné-Bissau, mas também se encontram Afeganistão, Libéria, Sudão e Timor-Leste, entre outros. Em tais contextos, argumenta-se que as atividades da cooperação técnica brasileira são úteis não apenas ao desenvolvimento sustentável, mas também à consolidação da paz.

Em termos mais concretos, e a fim de ilustrar o argumento, apresenta-se uma seleção de atividades em execução ou já executadas pelo Brasil em três desses países, o que evidencia a experiência da cooperação técnica em contextos pós-conflito com iniciativas em áreas bastante demandadas pelos mandatos das missões multidimensionais da ONU.

#### QUADRO 1

##### Cooperação técnica brasileira em três países pós-conflito (atividades selecionadas)

País	Cooperação técnica brasileira (atividades selecionadas)
Angola (passado recente)	<p>Área de atuação: geração de emprego (parceiros: ABC, Senai). Breve histórico: 1998: <i>training of trainers</i> para profissionais angolanos em Brasília. Cursos: computação, pedreiro, bombeiro hidráulico, carpintaria, costura, artesanato, inglês, refrigeração etc. 1999: lançamento oficial. 2005: transferência ao governo de Angola; hoje, o Brasil ainda doa os materiais. Entre 2000 e 2008: 18.928 profissionais concluíram os cursos.</p>
Haiti (atual)	<p>Área de atuação: fortalecimento da agricultura local (parceiros: ABC, Embrapa). Objetivo: testar/validar diferentes sementes e técnicas agrícolas. Resultado preliminar: produção de arroz, feijão, milho e mandioca (cesta básica haitiana).</p>
Guiné-Bissau (atual)	<p>Área de atuação: reforma do setor de segurança (parceiros: ABC, Polícia Federal, UNODC). Objetivo: montar um centro de treinamento para forças de segurança e treinar noventa oficiais policiais de Guiné-Bissau. Resultado preliminar: o primeiro curso está pronto e tem previsão de lançamento para 2012.</p>

Fonte: ABC (2011a) – sobre Angola –, ABC (2011b) – sobre o Haiti – e ABC (2010) – sobre a Guiné-Bissau.

Obs.: As siglas da tabela referem-se às seguintes instituições: Agência Brasileira de Cooperação (ABC); Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai); Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa); Escritório da ONU sobre Drogas e Crime (UNODC).

Verifica-se que o Brasil *tem experiência com desdobramento de especialistas civis em contextos pós-conflito* e em áreas de atuação que estão entre as mais demandadas pelos

26. Apesar das fontes consultadas, que se consideram legítimas, Leite informa que o mapa não incluiu a transferência de boas práticas brasileiras para a Espanha, por meio de um projeto da Fundação Oswaldo Cruz para a implantação de bancos de leite (Leite, 2011).

mandatos do CSNU:<sup>27</sup> recuperação da economia (projetos de formação profissional e fortalecimento da agricultura local) e justiça (reforma do setor de segurança).

Tal experiência, porém, restringe-se ao âmbito das iniciativas bilaterais ou triangulares, por meio de atividades de cooperação técnica. Argumenta-se que o governo brasileiro pode aproveitar tal conhecimento para explorar ferramentas que facilitem a identificação, a mobilização e o desdobramento de especialistas civis brasileiros também em missões *multilaterais*, o que contribuiria para a materialização do interesse brasileiro de se manter relevante e a operacionalização dos discursos relativos à interdependência entre segurança e desenvolvimento.

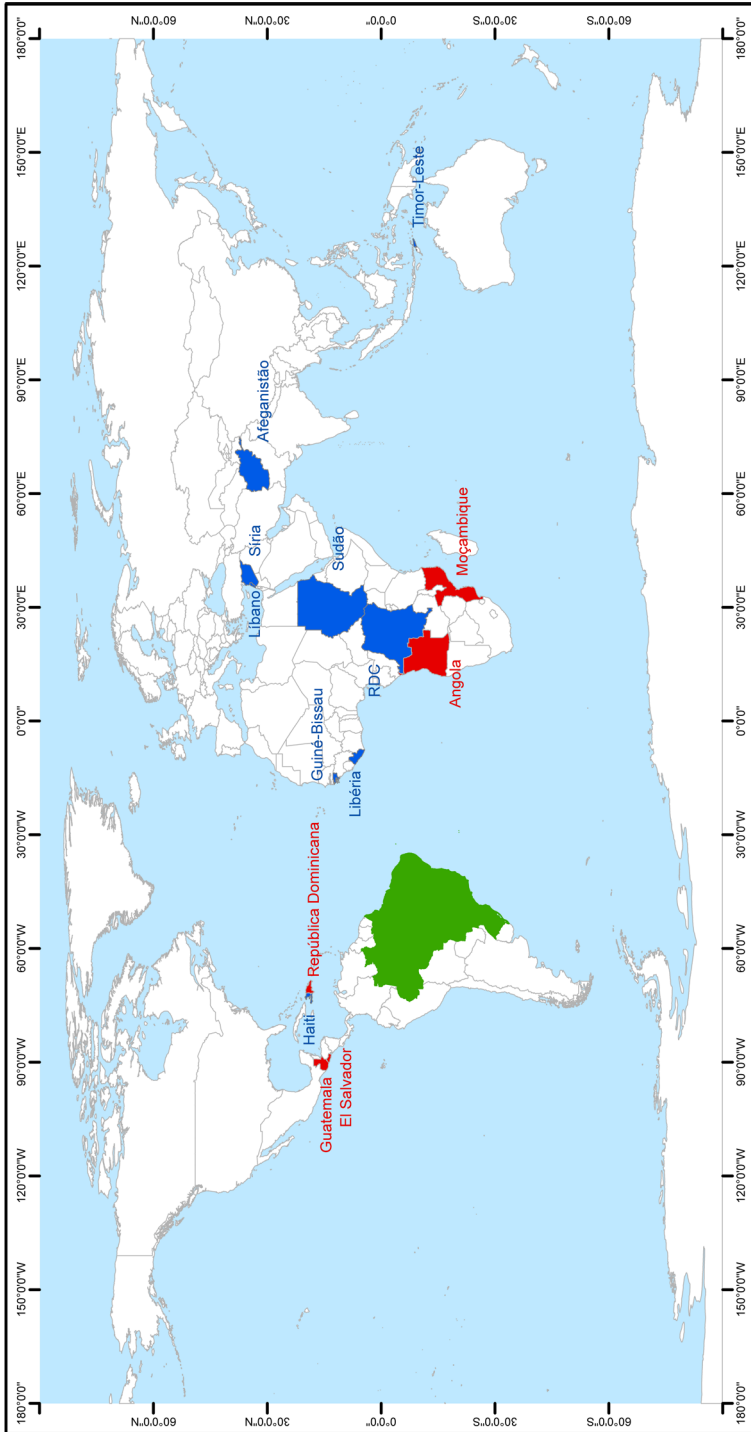
#### **4 PROPOSTA PARA A MAIOR INSERÇÃO DO BRASIL: O DESDOBRAMENTO DE ESPECIALISTAS CIVIS EM CONTEXTOS PÓS-CONFLITO, POR MEIO DE MISSÕES MULTILATERAIS**

A *interseção* dos pontos até agora levantados possivelmente representa a contribuição deste texto. O mapa 2 foi elaborado a partir do cruzamento das informações referentes, de um lado, à contribuição do Brasil a missões de manutenção e consolidação da paz da ONU (DPKO e DPA), tanto no presente como no passado (destacadas em azul e em vermelho, respectivamente) e, de outro lado, à cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional. O resultado indica que há pelo menos nove países que recebem profissionais brasileiros em missões multilaterais e em missões bilaterais. Por outras palavras, há pelo menos oito *oportunidades concretas* de diálogo entre brasileiros no terreno, posto que se encontram fisicamente nos mesmos locais.

---

27. O relatório *Peacebuilding in the aftermath of conflict* (A/63/881-S/2009/304) e o documento final do grupo de assessoramento do SGNU que fez a revisão da capacidade civil internacional estão disponíveis em: <[www.civcapreview.org](http://www.civcapreview.org)>.

MAPA 2  
Interseção entre a contribuição do Brasil para missões da ONU (DPKO e DPA), no passado e no presente, e a cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional (2011-2012)



Fonte: cruzamento de dados disponibilizados pelo DPKO (2012a; 2012b), DPA (2012), DFS (2012), ABC (2011b) e Mateos (2011).  
Elaboração: Gabriela Nogueira Ferreira da Silva (Ipea Mapas).

Nesta equação foram incluídos somente os contextos pós-conflito que hoje abrigam uma missão da ONU (DPKO e DPA) e que hospedam também brasileiros em missões bilaterais/triangulares: Afeganistão, Guiné-Bissau, Haiti, Líbano, Libéria, República Democrática do Congo, Síria, Sudão/Sudão do Sul e Timor-Leste. Há outros contextos que já recebem a cooperação técnica brasileira e que, por também serem frágeis, muito se beneficiariam das ações de “segurança e desenvolvimento”, mas não hospedam missões de manutenção ou consolidação da paz da ONU (nunca hospedaram ou não mais hospedam). Exemplos incluem Chade, Serra Leoa, Zimbábue, Honduras e El Salvador.

Outra maneira de se cruzarem os dados sobre a contribuição do Brasil às missões da ONU e a cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional está refletida na tabela 3, a seguir: entre os 7.022 profissionais *civis* que são pagos *diretamente* pela ONU para participar das dezessete missões do DPKO e das treze missões do DPA, apenas 31 são brasileiros, o equivalente a 0,44% do total (DFS, 2012).<sup>28</sup> No que se refere à inserção *estratégica* de tais brasileiros, verifica-se que apenas *seis* profissionais têm cargos de alto escalão, ou seja, este é outro nicho subexplorado pelo Brasil.<sup>29</sup>

A coluna da direita também é relevante porque traz informações sobre a presença do Brasil, por meio de atividades bilaterais ou triangulares, em países que coincidem, muitas vezes, com os *mesmos* países em que também se encontram nacionais que trabalham no contexto multilateral.

TABELA 3

**Participação de brasileiros (civis, policiais e militares) em missões da ONU (DPKO e DPA) e a presença de técnicos brasileiros por meio da cooperação para o desenvolvimento nos mesmos países (2011-2012)**

Local	Contribuição do Brasil para a paz e a segurança internacionais (missões multilaterais)					Contribuição do Brasil para o desenvolvimento internacional (missões bilaterais ou triangulares)
	Missão da ONU	Civis	Policiais	Militares (missões coletivas e individuais)	Total de brasileiros	Há atividades de cooperação técnica brasileira no país?
América						
Haiti	MINUSTAH	9	2	1.897	1.908	Sim

(Continua)

28. Independentemente de como foram recrutados e se vestem ou não uniforme, os profissionais representados na tabela constam da folha de pagamento da ONU e são categorizados como *civis* no momento da contratação. Como regra, militares e policiais do alto escalão das missões são *nomeados* pelo governo e os demais ingressam pelos mecanismos de recrutamento do Sistema ONU (Galaxy/Inspira). As categorias existentes são as seguintes: apoio às missões (FS), profissionais (cinco níveis: de P-1 a P-5), diretores (dois níveis: D-1 e D-2), Assistente do Secretário-Geral (ASG) e Vice-Secretário-Geral (USG).

29. Segundo os dados obtidos em maio de 2012, há três brasileiros P-5, um D-1 e um D-2 (DFS, 2012).

(Continuação)

Local	Contribuição do Brasil para a paz e a segurança internacionais (missões multilaterais)					Contribuição do Brasil para o desenvolvimento internacional (missões bilaterais ou triangulares)
	Missão da ONU	Civis	Policiais	Militares (missões coletivas e individuais)	Total de brasileiros	Há atividades de cooperação técnica brasileira no país?
<b>África</b>						
República Democrática do Congo	Monusco	2	-	-	2	Sim
Sudão (Darfur)	UNAMID	2	-	-	2	Sim
Sudão do Sul	UNMISS	1	5	7	13	... <sup>1</sup>
Guiné-Bissau	UNIOGBIS	1	5	-	6	Sim
Libéria	UNMIL	1	-	4	5	Sim
Côte d'Ivoire	Unoci	-	-	7	7	Não
Saara Ocidental	Minurso	-	-	10	10	Não
<b>Oriente Médio</b>						
Afganistão	Unama	2	-	-	2	Sim
Líbano	Unifil	2	-	253	255	Sim
Oriente Médio	UNTSO	2	-	-	2	n.d. <sup>2</sup>
Síria	UNSMIS	-	-	1	1	Não
<b>Europa</b>						
Chipre	UNFICYP	-	-	1	1	Não
<b>Ásia</b>						
Timor-Leste	UNMIT	9	15	3	27	Sim
<b>Total</b>		<b>31</b>	<b>27</b>	<b>2.183</b>	<b>2.241</b>	<b>-</b>

Nota: <sup>1</sup> O Sudão do Sul tornou-se independente da República do Sudão em 9 de julho de 2011. Havia/há atividades de cooperação técnica brasileira com o Sudão, mas não há detalhes sobre a localização precisa das atividades; ou seja, não se sabe, pelas informações obtidas, se as atividades também eram/são realizadas em localidades que hoje se encontram no novo país. Por esta razão, optou-se por manter o Sudão do Sul na tabela 3 enquanto as informações atualizadas não são divulgadas pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC).

<sup>2</sup> n.d. = não disponível.

Obs.: número de civis atualizado em 31 de maio de 2012 (DFS); número de policiais e militares atualizado em 30 de abril de 2012 (DPKO, 2012b; Carrera, 2012). Foram incluídos os cinco policiais brasileiros desdobrados na missão do Department of Political Affairs (DPA) na Guiné-Bissau.

As informações anteriores demonstram que há profissionais brasileiros em quatorze das dezessete missões do DPKO, o que representa a boa capilaridade do Brasil em iniciativas multilaterais. Mas também fica patente com os dados anteriores que a *quantidade* de nacionais em cada missão do DPKO não é expressiva para um país que tem a posição do Brasil no mundo.<sup>30</sup> Nas missões políticas, sob autoridade

30. Seria interessante identificar, em futura pesquisa, a contribuição com civis de outros países emergentes, como Índia, China, África do Sul, Turquia e Indonésia.

do DPA, o número de brasileiros é ainda menor e só estão presentes em uma das treze missões: a da Guiné-Bissau.<sup>31</sup>

Assim, as informações apresentadas expõem a debilidade da representação brasileira quando comparada ao total de profissionais de cada missão (militares, policiais e civis, tanto no nível político/estratégico, como no nível tático). Ao mesmo tempo, porém, o cruzamento de dados da tabela 3 permite identificar os espaços em que há brasileiros no terreno, seja nas missões da ONU, seja em atividades de cooperação técnica. Há, assim, uma boa oportunidade para que o Brasil possa planejar e executar, de maneira mais sistêmica e estratégica, a sua atuação em contextos frágeis ou de pós-conflito.

Com o intuito de aproveitar essa oportunidade, é necessário, no mínimo, criar ou aprimorar ferramentas que permitam o diálogo entre esses brasileiros. Tal oportunidade também favorece a reflexão sobre como melhor organizar o desdobramento de *especialistas civis* a partir da experiência com *peçoal uniformizado* e com *técnicos*. O planejamento estratégico daria a direção geral e um estudo de viabilidade faria recomendações operacionais sobre as ferramentas mais adequadas à realidade, à necessidade e aos interesses do Brasil, o que poderia incluir alguns dos pontos levantados nos parágrafos a seguir.

Primeiro, a fim de estimular maior interação entre os brasileiros que se encontram no terreno, sugere-se que a rede de embaixadas e postos diplomáticos do Brasil tenha um papel mais incisivo na criação de pontes. Ganham destaque as representações sediadas em contextos pós-conflito nas quais também existam missões de paz ou missões políticas da ONU.

Segundo, é preciso definir *internamente* – no âmbito dos ministérios e órgãos do governo federal – as políticas condizentes com a atual visão sobre o que o Brasil quer alcançar no mundo, bem como as formas de superar questões normativas e orçamentárias que se apresentam como limites à maior inserção do país. Além disso, hoje, o processo de formulação da política externa envolve múltiplos atores e não apenas o Itamaraty, de modo que outros ministérios e órgãos públicos que tenham experiência internacional nas áreas demandadas pela ONU também devem participar da definição da agenda e da implementação de iniciativas.<sup>32</sup> Neste contexto interagencial, o Itamaraty mantém seu papel de articulador central pelo fato de representar o Brasil no plano internacional. Sua participação, aliás, deve ir além das embaixadas para incluir também a Missão Permanente do Brasil junto à ONU, em Nova Iorque, e a Divisão de Paz e Segurança Internacional, em Brasília.

31. Em julho de 2011, havia dois civis brasileiros na missão em Guiné-Bissau e um na missão no Iraque. Em junho de 2012, este número ficou restrito a um civil brasileiro em Guiné-Bissau (DFS, 2011; 2012).

32. Embora o artigo enfatize o nível federal, é relevante manter diálogo e estabelecer parcerias com os estados e seus órgãos e instituições, posto que há bastante atividade internacional neste nível.

Terceiro, julga-se relevante explorar melhor as sinergias entre, de um lado, a contribuição do Brasil para a promoção da paz e da segurança e, de outro, a cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional, o que levará adiante o argumento deste trabalho e permitirá a identificação de oportunidades mais concretas para a projeção do *soft power* do país. Sabe-se, por ora, que há pelo menos quatro *sinergias* entre ambos os tipos de atividades, o que merece, contudo, pesquisa mais aprofundada sobre os itens listados a seguir.

- 1) Quanto ao objetivo principal: ambas as atividades visam apoiar representantes do país anfitrião (governo e sociedade locais) a fim de criar condições para a sustentabilidade da paz e/ou do desenvolvimento.
- 2) Quanto aos destinatários: ambas concentram suas ações em países em desenvolvimento.
- 3) Quanto ao modo de agir: ambas agem com respeito à soberania, atuação com base na demanda e apropriação local (princípios decorrentes do Artigo 4º da Constituição Federal).
- 4) Quanto à seletividade das áreas de atuação: no caso das missões multilaterais, a ONU sugere que os Estados-membros explorem suas vantagens comparativas quando da sua participação. O Brasil, em suas atividades de cooperação técnica (bilaterais, como regra) já exporta tecnologia social produzida no âmbito doméstico e consegue explorar algumas vantagens comparativas, como nas áreas da saúde, formação profissional e agricultura tropical.

O quarto e último ponto, em um nível mais operacional, indica a necessidade de se discutirem questões relacionadas ao *preparo* dos especialistas civis que vão desempenhar, com eficácia, eficiência e efetividade, funções relevantes para a promoção da paz e do desenvolvimento sustentáveis em contextos pós-conflito.<sup>33</sup> Deve-se conhecer não somente o país onde se vai atuar (cultura, história e valores), mas também ter consciência das implicações políticas de sua ação ou omissão, uma vez no terreno. Por atuar em contextos instáveis, o especialista deve ser preparado de maneira física e emocional para enfrentar riscos típicos de tais lugares. Ademais, se o especialista civil está inserido na dinâmica da política externa, como se sugere, ele também precisa conhecer o interesse nacional, as motivações e a forma de atuação de seu país, haja vista que é parte integrante de um sistema muito maior que ele mesmo e que a técnica que vai repassar ou consolidar no país anfitrião. Com algum preparo, aumentam-se as chances de o profissional

---

33. Outras discussões relevantes dizem respeito à contratação, logística (transporte, acomodação e alimentação), saúde e bem-estar.



desempenhar bem o seu papel e de melhorar a qualidade da interação com seu interlocutor local. Isto trará consequências positivas para a reputação do Brasil e, assim, aumentará seu poder relativo no sistema.

No caso brasileiro, apesar de se identificar um contexto que favorece, direta e indiretamente, a exploração dessa oportunidade, há desafios e contradições que precisam ser enfrentados.

Um dos desafios será encontrar bases para superar a falta de diálogo entre a comunidade de profissionais que trabalha com desenvolvimento internacional e a que trabalha com manutenção ou consolidação da paz. Por sua vez, uma das contradições a ser confrontada foi antes mencionada: o discurso sobre a interdependência entre segurança e desenvolvimento considera que tal conceito estaria em vias de operacionalização pelo Brasil nas missões no Haiti e na Guiné-Bissau; porém, na prática, verifica-se que há apenas dez civis brasileiros. A oportunidade gerada por ambas as missões é inequívoca, visto que os mandatos clamam pela díade “segurança e desenvolvimento”. Além disso, ambas as missões são estratégicas para o Brasil: a do Haiti é estratégica por causa do posto de comandante das tropas e do número de militares brasileiros, que integram o maior contingente da missão da ONU. E a da Guiné-Bissau, por sua vez, é estratégica por causa da relação do Brasil com este país, decorrente da história e da identidade lusófona, e também porque, desde dezembro de 2007, o Brasil coordena a configuração da Comissão de Consolidação da Paz da ONU para a Guiné-Bissau.<sup>34</sup> O Brasil tem hoje a pretensão de propor algo diferente para o mundo e suas ações cada vez mais são observadas por diferentes atores internacionais. O sucesso de sua participação nestas e em outras missões será determinante para a obtenção de consenso mais abrangente sobre a necessidade de reforma de instituições multilaterais, a exemplo do CSNU (Leite, 2011).

Desse modo, e para operacionalizar a díade “segurança e desenvolvimento”, não se pode descartar o desdobramento de especialistas civis, um movimento que está acontecendo no nível discursivo, com apoio do Brasil, e também no nível operacional, com envolvimento mais robusto de outras nacionalidades que não a brasileira. Se o Brasil tem realmente interesse em pôr em prática tal conceito, como parece ser o caso, deve refletir sobre as possibilidades de engajamento de seus próprios nacionais. Tal materialização, por meio de profissionais brasileiros e de tecnologia social brasileira, daria grande vantagem política e estratégica para o país, o que aumentaria sua capacidade de influência.

---

34. Uma missão que merece ser inserida nas discussões sobre a interdependência entre segurança e desenvolvimento é a do Timor-Leste, que tem mandato de consolidação da paz e, em termos de contribuição brasileira, hoje conta com nove civis e quinze policiais brasileiros. É o maior número de profissionais estritamente não militares em uma única missão da ONU. Vale notar que a missão no Haiti também conta com nove civis brasileiros, mas há apenas dois policiais.

## 5 CONCLUSÃO

O trabalho demonstrou que a natureza da maioria dos conflitos contemporâneos provoca respostas cada vez mais complexas oferecidas pela comunidade internacional, em que se destacou o papel da ONU. As missões multidimensionais buscam promover a paz, a segurança e o desenvolvimento sustentáveis e exigem, por isto, a participação de militares, policiais e especialistas civis. Vários países organizaram a sua oferta de especialistas civis nos últimos dez, quinze anos e existe hoje uma janela de oportunidade para o Brasil refletir sobre o tema, assim como outros países em desenvolvimento.

Também se mencionou que a janela de oportunidade não se dá apenas de fora para dentro, por meio da provocação da ONU, mas também de dentro para fora, uma vez que o Brasil tem interesses e capacidades que orientam – e até justificam – a decisão de se criar ou aperfeiçoar uma ferramenta que permita o desdobramento de especialistas civis em missões multilaterais, envolvidos com atividades de consolidação da paz e de promoção do desenvolvimento sustentável.

Juntos, esses três aspectos (demanda, interesse e capacidade) permitiriam o prolongamento da posição que o Brasil hoje ocupa no sistema internacional. Com este argumento, o trabalho busca sugerir que a comunidade dos brasileiros que trabalham com missões de paz reflita sobre o desdobramento de civis em contextos pós-conflito e sobre a potencial contribuição que a cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional tem a oferecer às atividades de consolidação da paz. A política externa brasileira deve sempre se adequar às mudanças internacionais e, hoje, não se trata apenas do que o Brasil *pode fazer*, mas também *do que se espera que o Brasil faça* (Amorim, 2011, p. 312).

## REFERÊNCIAS

ABC – AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **A cooperação técnica do Brasil para a África**. Brasília: ABC, 2010.

\_\_\_\_\_. **Cooperação Sul-Sul**: projetos em destaque. 2011a. Disponível em: <[www.abc.gov.br/projetos/cooperacaoPrestadaProjetosDestaqueCFP.asp](http://www.abc.gov.br/projetos/cooperacaoPrestadaProjetosDestaqueCFP.asp)>.

\_\_\_\_\_. **Cooperação Sul-Sul**: Haiti. 2011b. Disponível em: <[www.abc.gov.br/download/txtCooperacaoBrasilHaiti\\_p.pdf](http://www.abc.gov.br/download/txtCooperacaoBrasilHaiti_p.pdf)>.

AMORIM, C. **Conversas com jovens diplomatas**. São Paulo: Benvirá, 2011.

AYLLÓN, B.; LEITE, I. La Cooperación Sur-Sur de Brasil – Proyección solidaria y política exterior. In: AYLLÓN, B.; SURASKY, J. (Coords.). **La Cooperación Sur-Sur en Latinoamérica**: utopía y realidad. Madrid: Ediciones Los libros de la Catarata/IUDC-UCM, 2010.

BELLAMY, A. J.; WILLIAMS, P.; GRIFFIN, S. **Understanding peacekeeping**. Cambridge: Polity Press, 2004.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília: MD, 2008.

\_\_\_\_\_. Ministério de Relações Exteriores. **Balanco de Política Externa 2003-2010**: Projetos da cooperação bilateral prestada. 2010. Disponível em: <[www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/7.1.1-cooperacao-internacional-cooperacao-bilateral-prestada/at\\_download/file](http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/7.1.1-cooperacao-internacional-cooperacao-bilateral-prestada/at_download/file)>.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Nações Unidas**. 2011a. Disponível em: <[www.itamaraty.gov.br/temas/temas-multilaterais/paz-e-seguranca-internacionais/nacoes-unidas](http://www.itamaraty.gov.br/temas/temas-multilaterais/paz-e-seguranca-internacionais/nacoes-unidas)>.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Discurso do Ministro Antonio de Aguiar Patriota no Debate Aberto de Alto Nível do Conselho de Segurança das Nações Unidas sobre a interdependência entre segurança e desenvolvimento**. Nova Iorque: MRE, 11 fev. 2011b. (Nota, n. 53). Disponível em: <[www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/ministro-estado-relacoes-exteriores/discurso-do-ministro-antonio-de-aguiar-patriota-no-debate-aberto-de-alto-nivel-do-conselho-de-seguranca-das-nacoes-unidas-sobre-a-interdependencia-entre-seguranca-e-desenvolvimento-nova-york-11-de-fevereiro-de-2011/print-nota](http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/ministro-estado-relacoes-exteriores/discurso-do-ministro-antonio-de-aguiar-patriota-no-debate-aberto-de-alto-nivel-do-conselho-de-seguranca-das-nacoes-unidas-sobre-a-interdependencia-entre-seguranca-e-desenvolvimento-nova-york-11-de-fevereiro-de-2011/print-nota)>.

CCPDC – CARNEGIE COMMISSION ON PREVENTING DEADLY CONFLICT. **Preventing Deadly Conflict - final report**. New York: Carnegie Corporation of New York, 1997.

CARRERA, S. **Entrevista à autora**. Brasília, 30 abr. 2012.

CARVALHO, G.; ALGHALI, Z. The significant role of civilians in peacekeeping Operations. **Conflict Trends: Civilian Dimension of Peacekeeping**, Durban, n. 2, p. 3-10, 2010.

CHANDRAN, R.; SHERMAN, J.; JONES, B. **Rapid Deployment of Civilians for Peace Operations: status, gaps, and options**. New York: CIC, 2009.

CONING, C. Addressing the civilian peacekeeping capacity gap. **Conflict Trends: Civilian Dimension of Peacekeeping**, Durban, n. 2, p. 11-20, 2010.

CONING, C.; BREIDLID, I. M. Civilian capacities and non-governmental rosters. **NUPI Report Security in Practice**, Oslo, n. 12, 2010.

CORRÊA, M. L. Dinâmicas que marcaram a cooperação internacional no Brasil nas últimas décadas. **Revista Rede de Humanização do Desenvolvimento**, n. 1, p. 14-18, 2011.

DPA – DEPARTAMENTO DE ASSUNTOS POLÍTICOS. **Fact sheet**. 30 abr. 2012. Disponível em: <[www.un.org/wcm/webdav/site/undpa/shared/undpa/pdf/Political%20Missions%20May%202012.pdf](http://www.un.org/wcm/webdav/site/undpa/shared/undpa/pdf/Political%20Missions%20May%202012.pdf)>.

DFS – DEPARTMENT OF FIELD SUPPORT. **Alphabetical Staff list** (as of 31 May 2012). 2012. Documento privado.

DPKO – DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS. **Monthly summary of contributions:** police, military experts on mission and troops. 30 abr. 2012a. Disponível em: <[www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2012/apr12\\_1.pdf](http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2012/apr12_1.pdf)>.

DPKO – DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS. **UN's Mission summary detailed by country.** 30 abr. 2012b. Disponível em: <[www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2012/apr12\\_3.pdf](http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2012/apr12_3.pdf)>.

DPKO – DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS. DFS – DEPARTMENT OF FIELD SUPPORT. **United Nations Peacekeeping Operations: principles and guidelines.** New York: DFS/DPKO, 2008. Disponível em: <[www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/pbps/library/capstone\\_doctrine\\_eng.pdf](http://www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/pbps/library/capstone_doctrine_eng.pdf)>.

FONTOURA, P. R. C. T. **O Brasil e as operações de manutenção da paz das Nações Unidas.** Brasília: FUNAG, 2005.

HAMANN, E.; MUGGAH, R. SZABÓ, I. **Momento oportuno:** revisão da capacidade brasileira para empregar especialistas civis em missões internacionais. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2012. Disponível em: <[www.igarape.org.br](http://www.igarape.org.br)>.

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

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009.** Brasília: Ipea; ABC, 2010. Disponível em: <[www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/Book\\_Cooperacao\\_Brasileira.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/Book_Cooperacao_Brasileira.pdf)>.

KALDOR, M. **New and old wars – Organized violence in a global era.** Stanford: Stanford University Press, 1999.

LEITE, I. C. **Entrevista à autora.** Brasília, 15 dez. 2011.

LIMA, M. R. S. Autonomia, não indiferença e pragmatismo: vetores conceituais da política exterior. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, n. 83, p. 16-20, 2005.

MATEOS, S. B. Ajuda ao próximo e ao distante – Projetos em áreas demandadas, sem contrapartidas e dirigidos a desenvolver capacidades locais são a marca da crescente ajuda brasileira ao desenvolvimento internacional. **Desafios do Desenvolvimento**, Brasília, n. 65, p. 44-55, 2011. Disponível em: <[desafios2.ipea.gov.br/sites/000/17/edicoes/65/pdfs/rd65not04.pdf](http://desafios2.ipea.gov.br/sites/000/17/edicoes/65/pdfs/rd65not04.pdf)>.

NEVES, G. M. S. **Comissão das Nações Unidas para consolidação da paz – Perspectiva brasileira.** Brasília: FUNAG, 2010.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Forging a global South**: United Nations day for South-South cooperation. 2004. Disponível em: <<http://ch.undp.org.cn/downloads/ssc/forgingaglobalsouth.pdf>>.

SCHERRER, C. P. **Structural prevention of ethnic violence**. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2002.

SOBRAL, M. **Entrevista à autora**. Nova Iorque, 13 jun. 2011.

WIHARTA, S.; BLAIR, S. Civilian roles in peace operations. **Sipri Yearbook 2010**: armaments, disarmament and international security. 2010. p. 87-106.

**Livraria**

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 3315 5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)



---

Composto em adobe garamond pro 11/13,2 (texto)  
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)  
Impresso em offset 90g/m<sup>2</sup>  
Cartão supremo 250g/m<sup>2</sup> (capa)  
Brasília-DF

---





## Missão do Ipea

Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

## Autores

Carlos Chagas Vianna Braga	Oliver Stuenkel
Danilo Marcondes de Souza Neto	Paula Drumond Rangel Campos
Eduarda Passarelli Hamann	Rodrigo Fracalossi de Moraes
Filipe Nasser	Robert Pauk
Kai Michael Kenkel	A. Walter Dorn
Luciano da Silva Colares	

