



ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA
CENTRO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS

A PARTICIPAÇÃO DO BRASIL NAS
FORÇAS DE PAZ DA ONU: SITUAÇÃO
ATUAL E PERSPECTIVAS FUTURAS



A Participação do Brasil nas Forças de Paz da ONU: Situação Atual e Perspectivas Futuras

Palestras

Evento realizado em 18 de setembro de 2015

Palestrantes

Dr. Kai Michael Kenkel

Doutorado em Relações Internacionais - Institut Universitaire de Hautes Études Internationales.
Pós-Doutorado - German Institute of Global and Area Studies

Gen Bda Elias Rodrigues Martins Filho

Comandante da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército - Escola Marechal Castello Branco

Apresentação

O presente livreto tem como motivação disponibilizar para os acadêmicos interessados no tema e para a sociedade em geral assuntos debatidos na Escola Superior de Guerra durante o ano de 2015. Nossa instituição tenta, dessa forma, atender às recomendações definidas na Estratégia Nacional de Defesa no que se refere à divulgação do debate do tema defesa na sociedade. Como estrutura componente do Ministério da Defesa, a ESG busca alinhar-se às demandas do Estado brasileiro, buscando cumprir as ações estratégicas de defesa. Fiel ao princípio da integração civil-militar que persegue desde sua criação, nossa Escola convidou para a atividade um representante das Forças Armadas, trazendo a perspectiva da vivência profissional, e um pesquisador, professor universitário com ampla produção científica.

Este evento fez parte de uma série de cinco “módulos temáticos” que tratam de assuntos considerados relevantes para a Defesa. O livro em questão trata da degravação de duas palestras que abordaram o tema “A Participação do Brasil nas Forças de Paz da ONU: Situação Atual e Perspectivas Futuras”, realizadas na Escola Superior de Guerra (Campus Rio de Janeiro) em 28 de setembro de 2015.

Como debatedores, além dos “estagiários” do Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia da Escola Superior de Guerra, foram convidados alunos e professores de instituições universitárias e pesquisadores envolvidos com a temática, de forma a ampliar a qualidade dos questionamentos.

A participação consistente do Brasil em missões de paz desafiadoras como a MINUSTAH, no Haiti, colocou o país sob observação dos demais integrantes da comunidade internacional, que tentam identificar as razões do sucesso da participação brasileira nesse empreendimento. Ser reconhecido como um ator global capaz de contribuir para a solução das questões relevantes de segurança internacional é um dos objetivos perseguidos pelo Brasil no cenário internacional. Ao se aproximar do fim da tarefa no Caribe, aparecem novos desafios a serem enfrentados em um mundo cada vez mais marcado por conflitos complexos. O êxito ou o fracasso nas próximas missões pode estar associado à nossa capacidade de analisar a experiência já vivida e saber tirar dela lições para o futuro. Boa leitura.

SUMÁRIO

Apresentação	3
Palestra do Dr. Kai Michael Kenkel: “A participação do Brasil nas Forças de Paz da ONU: situação atual e perspectivas futuras”	5
Palestra do Gen Bda Elias Rodrigues Martins Filho: “ A participação do Brasil em Operações de Paz da ONU: visão institucional e prática”	15

Palestra do Dr. Kai Michael Kenkel

Doutorado em Relações Internacionais - Institut Universitaire de Hautes Études Internationale.

Pós-Doutorado - German Institute of Global and Area Studies

kenkel.iri@gmail.com

**A Participação do Brasil nas Forças de Paz da ONU:
situação atual e perspectivas futuras**

A Participação do Brasil nas Forças de Paz da ONU: situação atual e perspectivas futuras

Bom dia a todos. Foi solicitada uma visão acadêmica da participação do Brasil nas Forças de Paz da ONU, então, eu tentei formular uma contribuição que vai se encaixar com a grande experiência e prática do General de Brigada Elias Rodrigues Martins Filho, próximo palestrante.

Falarei, muito brevemente, sobre o histórico da participação brasileira nas Operações de Paz, sobre as potências emergentes e seus nichos funcionais. Muito frequentemente ouve-se o Brasil definido ou referido como potência emergente, mas temos muito poucas definições, de fato, do conteúdo desse conceito. Falarei, ainda, da própria natureza das Operações de Paz e das mudanças importantes na sua natureza ao longo das últimas décadas. Abordarei, também, a questão das normas de intervenção em transição, que é um assunto muito importante para o Brasil se posicionar na sua política de intervenção. Depois farei uma passagem geral tratando de alguns dos aspectos que o Brasil tem potencial para se destacar nas missões de paz e nas intervenções de forma geral. E, ainda, abordarei um pouco os desafios para a futura participação do Brasil em Operações de Paz.

Então, passando rapidamente para a participação do Brasil nas Operações de Paz, eu identifico, claramente, dois períodos distintos: o período do Batalhão de Suez até a entrada na *Mission des Nations Unies pour La Stabilisation en Haiti* (MINUSTAH), e o período da MINUSTAH em diante.

A MINUSTAH é um grande divisor de águas em termos dessa política. O padrão geral da participação brasileira, de 1956 até a MINUSTAH, é geralmente definido como o período do envio de contribuições simbólicas - oficiais de ligação, oficiais de monitoramento individuais ou *token contributions*, como se chamava na literatura analítica, com quatro grandes exceções: o próprio Batalhão de Suez, a Operação das Nações Unidas em Moçambique (ONUMOZ), em Moçambique, as *United Nations Angola Verification Missions* (UNAVEM), em Angola e a administração transitória no Timor Leste, que tinha um contingente mais de policiais. Essa participação brasileira nas Operações de Paz sempre foi um marco do comprometimento que o Brasil tem com o multilateralismo, com a resolução pacífica de contenciosos e com a própria ideia de segurança coletiva. Nesse ponto, há um fato interessante. Muitas vezes, como as Operações de Paz não são mencionadas diretamente na Carta da Organização das Nações Unidas (ONU), elas são descritas, às vezes, como fazendo parte do Capítulo 6 e ½ da Carta da ONU.

Essa expressão – Capítulo 6 e ½ da Carta da ONU – é comumente atribuída ao Secretário-Geral das Nações Unidas, Dag Hammarskjöld. Entretanto, quem, de fato, cunhou essa expressão foi um brasileiro: o Embaixador Cyro de Freitas-Valle, integrante do comitê que fazia a gestão da *United Nations Emergency Force* (UNEF).

A MINUSTAH, a partir de 2004, é um grande divisor de águas na política brasileira das Operações de Paz, seguindo o convite para assumir um papel de liderança no Haiti, que também se encaixava numa política com motivações de projeção global. O Brasil, como os

senhores já devem saber, envia o maior contingente, de 2.200 homens e mulheres e o *Force Commander*. Lembremos que esse posto normalmente é rotativo dentre as nações participantes e o Brasil, excepcionalmente, tem fornecido, continuamente, o *Force Commander* da missão.

As tropas brasileiras estão estacionadas em Porto Príncipe, a capital, com 1.200 ou 1.300 homens. Momentaneamente, é um pouco mais ou menos, ainda porque a missão está se retirando do local onde há 1,5 milhão de habitantes haitianos na sua área de responsabilidade. Em termos analíticos, o que é interessante sobre a participação e sobre a liderança do Brasil na MINUSTAH é justamente o conflito que certos aspectos da missão criam com antecedentes brasileiros sobre as normas de intervenção. O Brasil tradicionalmente não apoia e não participa de missões do Capítulo 7 da Carta da ONU, enquanto a MINUSTAH é, claramente, na sua natureza e na sua justificação jurídica, uma missão de Capítulo 7. Então, neste ponto, foi um marco importante.

Os gastos totais na última década, aproximadamente, incluindo os de fora do Haiti foram diretamente com os contingentes das Nações Unidas. Do Brasil, em relação ao Haiti, excedem 1 bilhão de dólares. É importante destacar que as forças armadas integram, no Haiti, um esforço conjunto de imagem para o Brasil junto a outras instâncias do governo. Vou destacar esse ponto mais à frente. Quando analisamos a participação do Brasil em Operações de Paz temos que pensar em um quadro geral, um pouco maior, de intervenção, do qual as Operações de Paz fazem parte. Outro aspecto interessante da MINUSTAH foi o papel de liderança que gerou para o Brasil, fora da MINUSTAH, em assuntos Defesa, em tentativas de se ter uma concertação multilateral, também, na abordagem dos Estados latino-americanos.

Se olharmos para a evolução histórica da participação em termos quantitativos, vemos um nítido aumento com a MINUSTAH e depois outro aumento com a *United Nations Interim Force in Lebanon* (UNIFIL), contingente marítimo também temporariamente liderado por um brasileiro na costa do Líbano. O que se vê, e isso será um dos subsídios talvez mais importantes, é uma participação muito restrita de integrantes não-militares: temos pouquíssimos policiais e, menos ainda peritos civis que participam dessas missões, o que é para mim um aspecto que o Brasil tem um enorme potencial ainda a ser incorporado nas forças das Nações Unidas.

Passando para a ideia de potências emergentes, fazendo um breve prefácio de que as Operações de Paz são tidas como modo perfeito para as potências médias ou emergentes demonstrarem seu comprometimento com a ordem global, por várias razões. Mas, temos antes que definir essa categoria, de alguma forma consistente, que nos permita usá-la como ferramenta de análise. Temos três possibilidades principais de chegar a uma definição de potências médias, ou seja, potências médias emergentes. Primeiro, temos a definição material, em termos de PIB, território e população. Aqui temos um problema muito grande de não ter um limiar fixo para esse poderio material, não há um limite constante que possamos falar “aqui é potência média, aqui é pequena, aqui é grande”.

Em outro nível, temos a tentativa de definir a potência média ou potência emergente em termos de conduta, ou seja, o behaviorismo e, nesse sentido, temos um problema da tautologia, onde se falha tentando definir dessa forma, que se fale “Que tipo de política externa tem o Brasil? É uma política externa de potência emergente. O que é uma política externa de potência emergente? Basta olhar para o Brasil”. Não há definição fora desse círculo. O tipo de definição que eu acho mais útil é a ideia de usar a função no sistema internacional para definir a atuação de uma potência emergente, ou seja, a criação e o seguimento de um nicho diplomático, que seria a abordagem funcionalista, ou seja, as potências médias são pequenas demais para influenciar sozinhas o sistema internacional e simplesmente grandes demais para seguir um fluxo definido pelos outros, ou seja, têm que desenvolver algum tipo de critério para dividir onde investir seu capital diplomático e seu capital político internacional.

Então, a sugestão seria usar um nicho funcional para fazer isso. Esse nicho no caso do Brasil, das potências emergentes, tem a ver com a resolução de conflitos e as Operações de Paz. Sendo que as potências médias e as potências emergentes são grandes beneficiários de uma ordem global estável e fortalecem, quando podem, a ideia de uma ordem baseada em regras. Nesse sentido, sobretudo, o auge desse sistema baseado em regras são, por exemplo, as organizações internacionais multilaterais, como as Nações Unidas, a Organização dos Estados Americanos (OEA) etc. Por que as potências médias ou as potências emergentes como o Brasil enxergam essas organizações e essa ordem baseada em regras como uma dupla garantia? A ideia é que a “juridicização” das relações internacionais protege contra uma potencial ingerência das grandes potências e que as organizações diminuem os custos de transação e oferecem um fórum para o *soft power*, um fórum no qual todos os Estados possam falar igualmente.

Quando olhamos para a típica conduta de uma potência emergente ou de uma potência média, a ideia de base é compensar uma relativa falta de poder material com uma forte atuação normativa; ou seja, o que você não consegue fazer com as armas, você faz com as ideias, dentro desses fóruns multilaterais. É por isso que buscam fortalecer as regras e as normas da governança global, através, também, de órgãos como o Conselho de Segurança das Nações Unidas. Mas, para ter sucesso nesse empreendimento, o país precisa, sim, de um mínimo de capacidade de *hard power*, para contribuir para qualquer medida que sugerir no âmbito normativo. Deve apresentar propostas temáticas que são coerentes normativamente e, também, que coadunem com a política externa e com os princípios do país. Esses países enxergam as organizações internacionais como sendo a finalidade em si, como uma coisa boa para se ter, em vez de simplesmente considerá-las ferramentas para se alcançar seus interesses definidos estrategicamente.

Assim, esse conceito se baseia no fato de esses países escolhem áreas onde tenham vantagens comparativas para investir um capital diplomático e alcançar mais resultados para o investimento concedido, ou seja, um *smart power* ou um *soft power* nesse sentido. É a ideia, particularmente, para países como Brasil, Índia, África do Sul; esse nicho é a resolução de conflitos e, sobretudo, as Operações de Paz.

Sendo que as Operações de Paz se identificam tradicionalmente também com potências emergentes, temos que acrescentar que esse papel das Operações de Paz na literatura é um pouco defasado, pois são as Operações de Paz de primeira e de segunda geração que se prestam como ferramentas para a política externa. As políticas externas características das potências emergentes tratam de temas tais como a resolução pacífica de conflitos, o respeito à soberania absoluta - ou seja, o conceito tradicional de soberania que falarei um pouco adiante -, oportunidades para liderar na região, apoio ao multilateralismo e às organizações internacionais e a ideia de que você não precisa ter meios militares de última geração.

Agora, o problema para um país como o Brasil, ou como a Índia, é que houve muita mudança na natureza ou no conteúdo das Operações de Paz ao longo dos últimos sessenta anos em que elas vêm funcionando, ou seja, setenta anos, se contarmos desde 1948.

Explicitei em um artigo, na Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI), uma divisão das Operações de Paz em cinco gerações. Esse conceito de gerações é controverso, ele não é perfeito, mas ajuda a entender que houve, de certa forma, progressão. Olhamos para a primeira geração, que vamos chamar de manutenção de paz tradicional. Seriam as Operações de Paz durante a Guerra Fria, as de interposição, *buffer*, monitoramento dos conflitos, praticamente para congelar os conflitos, proibir ou bloquear um contato ocasional para um recrudescimento de conflito, para motivar as partes a chegar à mesa de negociação.

Com a segunda geração, que a gente identifica com a do Camboja e da Bósnia, temos o acréscimo de tarefas civis. Falarei um pouco mais sobre essas partes adiante. Esse acréscimo de tarefas, como ajuda humanitária e apoio a refugiados, traz consigo, porém, uma perda, de certa forma, na capacidade de se manter imparcial.

E, no momento em que perdemos um pouco a capacidade de nos mantermos imparciais, isso traz consigo – no intuito de cumprir o mandato na terceira geração, depois de uma brecha aberta e depois de vários fracassos na década de 1990 – um aumento no uso da força, o que seria a imposição da paz.

Numa quarta geração, o que temos é a entrada das Nações Unidas em espaços sem governança: sem governo anfitrião e sem estruturas de Estado para negociar. Estou falando de Kosovo e do Timor Leste. Temos assim a quarta geração, que seria o *peacebuilding* – que essencialmente se baseia em tarefas muito parecidas com a segunda geração e com um pouco mais de atenção para estruturas políticas também, mas praticamente no exercício da soberania pelas próprias Nações Unidas – como foi feito no caso do Timor Leste, pelo menos temporariamente.

E a quinta geração é uma geração que a gente tem se ocupado um pouco menos, que são as missões híbridas, que são as missões entre a ONU e organizações, como a União Africana e a OTAN. É importante destacar, então, que, na primeira geração, que ocorreu durante a Guerra Fria, a ONU entrava nos conflitos só com um acordo de paz assinado e só com o consenso entre as grandes potências no Conselho de Segurança. Essas missões seguiam o que a gente chama na comunidade analítica de “santíssima trindade” das

Operações de Paz, que são: o consentimento do país anfitrião; a imparcialidade entre as partes; o não-uso da força. No caso da primeira geração deve ser destacado que, ao longo do tempo, passou-se a fazer uso mínimo da força. Uma característica das forças, à essa altura, é que sua composição era estritamente militar.

O que aconteceu em seguida nas missões como em Camboja ou nos Balcãs foi um grande aumento nas tarefas nas expectativas que incidem sobre as Operações de Paz, sem um aumento de seus poderes e, na brecha que isso cria, ocorreram infelizmente três grandes fracassos das Nações Unidas: Ruanda, Somália e Bósnia. Foi impossível prever um genocídio em Ruanda, os atos de Srebrenica e a batalha Mogadíscio. Isso, acompanhado por eventos dos anos 1990, gerou como consequência a desintegração desses princípios centrais de consentimento e de imparcialidade – a imparcialidade, também em grande parte por causa das contribuições de Sérgio Vieira de Mello, passa a consistir na aplicação do mandato, em vez de tentar tratar as duas de forma igualitária.

Por isso, as missões de segunda geração vão contar essencialmente, além do componente militar, com um componente eleitoral, e outros que tratavam de temas como transformação de conflito, Direitos Humanos, polícia, refugiados e reintegração.

Quando a gente chega à terceira geração é muito importante destacar que o uso da força nunca foi considerado uma finalidade em si. Faz parte de um pacote muito claro de metas e objetivos e é muito limitada a ideia de alcançar outros objetivos.

Na quarta geração, estamos trabalhando com uma definição inteiramente diferente de soberania e de segurança daquelas que estavam vigentes no auge da Guerra Fria. São esforços abrangentes e amplos para identificar e apoiar estruturas que consolidarão a paz e avançarão com um sentimento de confiança e bem-estar das pessoas – como sabemos aqui, pelos cursos nesta casa, para um realista puro e duro, essa ideia de criar confiança e bem-estar nas pessoas é bem diferente do que uma concepção tradicional.

Assim, no *peacebuilding* temos o desarmamento e o exercício da soberania política. No Timor Leste, a ONU tinha que manter a rede elétrica e suprimentos de água potável, ou seja, tarefas bem além do que a gente está falando na primeira geração. E isso vai de mãos dadas com outro problema, outro assunto que o Brasil precisa definir - se vai continuar participando em papel de destaque nas Operações de Paz -, que é uma posição em relação à evolução das normas de intervenção.

Quando eu tento explicar isso na minha atividade de ensino, temos, de certa forma, que enxergar essa relação que fica dentro da soberania estatal – entre os direitos dos indivíduos e os direitos dos Estados – definidos como inviolabilidade e não-intervenção e também os direitos dos indivíduos que sempre, desde os tratados westphalianos, já estão integrados nessa ideia de soberania estatal westphaliana. Esse pêndulo oscila entre uma preferência para a inviolabilidade e uma preferência pela proteção dos direitos civis. Desde 1948, temos, de certa forma, uma oscilação e isso é dirigido por eventos e cenários maiores e globais. O Holocausto vai abrir a porta para cuidarmos mais de direitos individuais e a bipolaridade da Guerra Fria vai empurrar também esse pêndulo de volta para uma situação de preferir ou de

dar grande destaque para a inviolabilidade de fronteiras, que abriu e mudou de novo com eventos como Ruanda, Kosovo e Somália e, de novo, agora, nos últimos 3 ou 4 anos, nós temos o início de um movimento de volta para o centro do pêndulo por causa dos abusos nesse conceito na operação da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), na Líbia.

De toda forma, o fato mais importante nesse sentido, nos últimos dez anos, é o surgimento do conceito da Responsabilidade de Proteger (R2P), que é um conceito que tenta estabelecer *guidelines*, quer dizer, normas de comportamento para o Conselho de Segurança e critérios não só para intervenção militar, mas para tentativas de resolução de conflitos da comunidade internacional. Temos grandes variações regionais e globais, temos posições muito conflitantes até entre várias regiões do mundo sobre essa questão. Entretanto, é relevante aprofundar um pouco sobre esse conceito da Responsabilidade de Proteger, porque não só é um conceito onde todas as potências emergentes que estão buscando ou pleiteando mais responsabilidades, mais influência na política internacional têm que se posicionar, mas foi, de fato, um debate nas Nações Unidas, onde o Brasil conseguiu ocupar um papel de destaque e apresentar alguns conceitos bem interessantes.

A Responsabilidade de Proteger é resultado de um pedido feito por Kofi Annan, como Secretário-Geral das Nações Unidas em 1999, aos Estados-membros das Nações Unidas para contribuir para resolver essa tensão entre como vamos salvaguardar a tradicional soberania dos Estados, mas ao mesmo tempo não deixar que a soberania seja usada como escudo para proteger dirigentes que violam os Direitos Humanos.

Em resposta a isso, o Canadá convocou a Comissão Internacional Sobre Intervenção e Soberania Estatal, em inglês, *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS), que consiste, acredito, em 12 membros de todo o mundo. O chefe da Cruz Vermelha Internacional e o chefe da OTAN, por exemplo, foram atores muito importantes no processo de reconciliação sul-africano e conseguem um equilíbrio, mais ou menos, entre o sul global e o norte global nessa Comissão. Entretanto, o mais interessante é que quando a ICISS tentou estabelecer critérios firmes para intervenção, os quais seriam aceitáveis para o mundo inteiro, ela recorreu à tradição da guerra justa da Igreja Católica e os critérios que justificariam uma intervenção militar são: justa causa, que seria só intervir em casos onde o objetivo é prevenir o sofrimento humano; a legítima intenção, que seria a ideia de não intervir em prol de interesses próprios; e a força como último recurso, ou seja, o esgotamento de todas as tentativas pacíficas de resolução e, antes de usar a força, avaliar a proporcionalidade e as perspectivas de sucesso razoáveis.

Essa concepção foi endossada pelos chefes de Estado no mundo e na cúpula mundial da ONU em 2005. Foi também muito fortemente endossada e institucionalizada nas Nações Unidas de 2005 para frente. A cúpula mundial endossou o conceito, mas reduziu, ou seja, restringiu a aplicação a quatro crimes específicos: crimes contra a humanidade, crimes de guerra, genocídio e limpeza étnica.

O Secretário-Geral, em 2009, lançou um relatório sobre a implementação pela Organização desse conceito de Responsabilidade de Proteger, estabelecendo três pilares.

Disse que, primariamente, a responsabilidade de resolver o problema dentro de um país é desse país mesmo, o que é de alguma forma a formalização do pleito dos Estados do sul global, de que tem que ser respeitada, de certa forma, a soberania tradicional do país. Em segundo lugar, a comunidade internacional precisa ajudar o país em questão a aumentar as suas capacidades de lidar com o problema. Como recurso final, em último lugar, o terceiro pilar, pode-se cogitar o uso da força pela comunidade internacional para proteger civis naquela dada situação.

Nesse ínterim, foram criadas as funções de assessora especial – atualmente uma professora universitária canadense – do Secretário-Geral para a Responsabilidade de Proteger e de outro secretário para prevenção de genocídios, que trabalham estreitamente e em conjunto. Desde então, já foram aprovadas 37 resoluções do Conselho de Segurança, sendo que mais de 20 dão mandatos para Operações de Paz e todas se baseiam, explicitamente, nesse conceito de Responsabilidade de Proteger. Isso trouxe um grande problema para o conceito que, no momento, está parado, digamos, está queimado devido à intervenção que ocorreu na Líbia pela OTAN, em 2011. Essa intervenção foi baseada na ideia de Responsabilidade de Proteger, mas excedeu o seu mandato e trouxe problemas para a aplicação futura do conceito.

O Brasil tem se envolvido muito fortemente nesse debate que está ocorrendo nas Nações Unidas sobre a evolução das normas de intervenção. Em Novembro de 2011, foi lançado um novo conceito - chamado Responsabilidade ao Proteger (RWP) – introduzido em uma frase de um discurso da presidente Dilma Rousseff. No debate geral sobre o qual foi elaborado o conceito, o Embaixador Antonio Patriota diz ou tenta separar os princípios estabelecidos pela Responsabilidade de Proteger de sua implementação, dizendo essencialmente: “estamos a bordo com esse arcabouço normativo; o debate mudou; agora em vez de ter que justificar o fato de termos que fazer uma intervenção, temos que justificar porque deixamos acontecer um genocídio sem intervir”. E por seu intermédio, o Brasil, essencialmente, expôs sua posição: “eu aceito o arcabouço normativo e não estou de acordo com a implementação da proposta, eu não acredito na utilidade do uso da força como ferramenta para colocar isto em prática”.

Historicamente, a posição do Brasil também está em mudança: o Brasil, categoricamente, não aceitava ir além do Capítulo 6 da Carta da ONU, tanto que o Brasil não votou em favor de um aumento, em 1994, da missão em Ruanda. Isso é uma posição compartilhada com os Estados da América do Sul e outros do movimento não-alinhado do sul global. Observa-se, com o aceite em liderar e participar da MINUSTAH, que essa posição começou a entrar num período de abertura e de mudança e o Brasil tem a possibilidade hoje de agir muito como um articulador de interesses entre o Norte e o Sul nesse debate sobre as normas de intervenção.

Os benefícios que traria para o Brasil é que, de acordo com essa abordagem de nichos funcionais, que eu mencionei anteriormente, o país pode enxergar nas Operações de Paz a possibilidade de fazer valer suas vantagens comparativas. O Brasil já tem algumas vantagens

comparativas como uma política muito forte, muito bem sucedida de avanços socioeconômicos, domesticamente falando, tais como o desenvolvimento econômico, muitos avanços na área de saúde básica, do treinamento vocacional, da inovação agrária, mas, sobretudo, o Brasil – isso é minha opinião – teria que fazer valer um ponto de vista que o país aponta para o que pode ser alcançado de resultados na área de segurança, com base em políticas de desenvolvimento, porque segurança hoje em dia não é só a ponta aguda que a OTAN pode fazer, mas também a ideia de lidar com as causas ou raízes dos conflitos, com as desigualdades e a pobreza. Isso é uma coisa que o Brasil faz muito bem. Eu me permito dizer que o Brasil faz muito melhor do que outros países, no momento, do Ocidente.

Então, um dos nichos diplomáticos mais úteis para o Brasil é justamente o ato de se engajar mais nas operações de *peacebuilding*, que representam o casamento dessas abordagens de desenvolvimento e de segurança mais *hard power*.

Quais são as características de uma abordagem de *peacebuilding* brasileira? A que já foi incipientemente desenvolvida no Haiti, sempre com base em um contingente militar eficiente e experiente no assunto e com um esforço integrado de várias instâncias do governo. Pode-se ver isso articulado dentro da embaixada brasileira em Porto Príncipe, um apoio muito forte numa área que é claramente um ponto fraco da abordagem ocidental, que é *ownership* local. A ideia de que o processo pertence à população local, uma ênfase nas instituições, na parte política e na sustentabilidade, ao invés do crescimento exclusivo na área econômica. Está baseada na ideia de um contato estreito e no envolvimento afetivo com a população local com afinidades históricas – o que traz para esta abordagem brasileira, de certa forma, uma eficácia muito grande, que pode ser colocada em prática, mas que reduz substantivamente as áreas onde pode ser usada, porque tem que ter afinidades históricas e culturais. Uma vez que elas existem, essa abordagem é muito poderosa e permite ao Brasil aplicar a sua experiência e aumentar o seu perfil, sem ter que se submeter a uma definição de seu papel pelas potências externas.

Nesse sentido, os benefícios para a ONU e para suas missões são: aumenta o contato com a população local; aumento da facilidade na comunicação; exportação de políticas domésticas bem sucedidas no Brasil, como o combate à pobreza, a inovação na agropecuária, a redução da violência e o uso do *soft Power*; aumento nítido da eficácia dos aspectos desenvolvimentistas do *peacebuilding*; e uma ênfase na cooperação Sul-Sul, que seria mais horizontal, mais bidirecional, mais dirigida pela demanda e baseada menos numa abordagem *top down*.

E como é a abordagem brasileira vista pela literatura analítica? É vista como diferente. Ela não tem base, por exemplo, no continente africano e na competição por recursos. Nós não mandamos ajuda humanitária ou ajuda ao desenvolvimento para alcançar mercados, como fazem os chineses ou os indianos. Não temos relação colonial ou de exploração anterior, a abordagem é dirigida pela demanda e pelo compartilhamento de experiências domésticas que temos em comum. Basta lembrar que o Brasil agora, além de ser um doador neto, ainda recebe ajuda para desenvolvimento nas áreas do interior do Nordeste. Não

seguimos interesses estratégicos e, sim, interesses comerciais, às vezes, mas que deixa um legado sustentável para a população local. Isto tudo está baseado numa abordagem que enfatiza a ideia de evitar o uso da força militar e um treinamento para resolução por via de negociação. Porém, temos que enfrentar uma situação de recursos restritos, tanto financeiros, quanto militares.

Entrando brevemente na última seção, abordaremos os desafios. Temos que fazer valer as vantagens do Brasil e compensar as áreas de menor expressão, ou seja, essa ideia de trazer políticas domésticas bem sucedidas. Temos absolutamente que enfrentar essa questão de que as normas de intervenção dentro das Nações Unidas, dominantes agora na comunidade internacional, estão evoluindo numa direção que diminuiria a eficácia desses meios como ferramenta de política externa brasileira. Está se abrindo uma brecha entre as normas no nível global e as normas tradicionais brasileiras e temos que nos posicionar de alguma forma. Isso já está acontecendo por meio de conceitos como a Responsabilidade ao Proteger.

Temos certos desafios logísticos, como tem a ONU em geral o problema de não poder estar, digamos, entregue aos Estados Unidos da América, a Rússia, a para o *heavy lift*. Temos um déficit de helicópteros muito grande e problemas na manutenção de uma conexão naval – existe um estresse para o sistema manter a conexão com o Haiti. Agora, se vamos ser envolvidos em lugares mais distantes, temos maiores dificuldades ainda. Quando analisamos a questão das Operações de Paz como uma forma de o Brasil se perfilar na competição com outras potências emergentes, temos um problema de que os outros países, que estão nessa mesma categoria e que são comparáveis em termos do papel pleiteado nas Operações de Paz, todos têm em torno de 7 a 10 mil homens desdobrados em Operações de Paz, como o caso da Alemanha – que é outra potência que está buscando, por exemplo, um assento no Conselho de Segurança. Assim, para entrar como participante das Operações de Paz de destaque, estamos falando em um efetivo a partir de 7 mil homens. Então, estamos falando numa capacidade que ainda fica além das possibilidades aqui.

Outro aspecto que temos que melhorar é a cooperação entre as agências ainda em Brasília, para não deixar isso para ser feito na Embaixada brasileira em Porto Príncipe ou em outros lugares que o Brasil mandaria uma missão. Claramente, temos uma coincidência de interesses no sentido de que as atenções da diplomacia brasileira sempre estão mais indo para a África e as Operações de Paz na África, que são 14 das 17 atuais. Essas missões estão quase todas baseadas em mandatos robustos de Capítulo 7 da Carta da ONU. Isso é um impasse que temos que achar alguma forma de resolver. Uma ideia seria criar um papel forte para o sul global, de falar para o sul global, de articular posições para o sul global.

Eu diria e, aí eu deixo isso realmente como um subsídio para a posição brasileira com Operações de Paz, que nós temos que aumentar a participação de civis e policiais brasileiros nas Operações de Paz. Deve ser criado um *roster* (lista) de peritos civis para que realmente sejam disponibilizadas todas as capacidades que temos neste país, tais como *expertise* em áreas de desenvolvimento, em redução da violência agrária, em questões básicas de

desenvolvimento etc. Realmente temos que encarar essa ideia. Deve ser organizado, também, um treinamento centralizado de policiais – nesse momento o policial que quer ir para uma Operação de Paz das Nações Unidas paga todo seu treinamento. Todo o processo, a inscrição, a habitação, enfim enquanto ele está sendo treinado, tudo vem do bolso dele. O treinamento de policiais é um processo que deve ser fomentado mais fortemente aqui no Brasil.

O papel de empreendedor de normas tem que continuar crescendo e tem que ser respaldado por uma participação forte nos contingentes das Nações Unidas. Também, não só onde queremos ir, mas onde nossas capacidades vão criar o efeito que a ONU precisa.

Para fechar, eu diria que as Operações de Paz são uma ferramenta bem importante para uma acrescida inserção do Brasil internacionalmente. Entretanto, creio que não devemos manter essa ideia de que há uma ligação direta entre essa participação e o alcance de um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU. Essa demanda envolve todo um arcabouço de outros fatores que não controlamos.

Então, com isso, eu agradeço e deixo a palavra com o General de Brigada Elias Rodrigues Martins Filho. Obrigado.

Palestra do Gen Bda Elias Rodrigues Martins Filho

Comandante da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército - Escola Marechal Castello Branco

**A participação do Brasil em Operações de Paz da ONU:
visão institucional e prática**

A participação do Brasil em Operações de Paz da ONU: visão institucional e prática

INTRODUÇÃO

Tratar da participação brasileira nas operações de paz das Nações Unidas exige-nos uma abordagem, por simples e rápida que seja no tocante à criação desse importante Organismo Internacional, de suas premissas, de suas estruturas e de sua inserção na comunidade internacional.

Momentos ocorreram em que a Organização esteve desgastada, desprestigiada, colocada em segundo plano nas relações internacionais devido à sua dinâmica.

O século XXI, entretanto, vem emoldurando novos paradigmas para a comunidade internacional, ao mesmo tempo em que altera significativamente as relações entre os estados. Tais relações antes fundamentadas no poder político e econômico, sob o respaldo de um poder militar forte e capaz de garantir-lhes as decisões, agora são obrigadas a prestar contas à opinião pública internacional que surge como centro de gravidade das políticas e estratégias implementadas pelos centros de poder.

Nesse sentido, o multilateralismo vem passo a passo ganhando força e produzindo, muitas vezes, uma “assimetria reversa” naquelas relações, imobilizando poderosos diante de populações necessitadas e (ou) minorias sem quaisquer estruturas sociais, econômicas e militares.

Nenhuma organização global serve melhor a esse propósito do que a Organização das Nações Unidas, ou simplesmente “Nações Unidas”, cuja compreensão contribui para o melhor entendimento das relações internacionais de nosso tempo.

As Nações Unidas, de sua parte, vê-se obrigada a adaptar-se aos novos tempos, estabelecendo políticas e estratégias aceitas pela comunidade das nações, firmando princípios e desenvolvendo metodologias consoantes com os novos tempos.

Os desafios são crescentes. Cabe lembrar que a Organização é um foro político com propósito de garantir a segurança coletiva; que não dispõe de orçamento próprio, nem de Forças Armadas; que depende do consenso dos membros do Conselho de Segurança para agir; e que, na verdade, constitui-se a partir de suas partes formadoras, seus Estados-Membros, de cujas decisões dependem a segurança e a paz internacionais.

Ao longo de sua existência, a Organização, que completou em 2015 setenta anos, vem auscultando presente e futuro com o objetivo de prevenir ameaças e proteger populações vítimas dos flagelos da guerra, dos desastres naturais e, mesmo, da ausência de paz.

Entre suas iniciativas, ressaltam-se as “operações de paz”, as quais se constituem na ação da comunidade internacional de maior visibilidade. Concebidas como uma alternativa à imobilização provocada pelo instrumento do veto no ambiente da Guerra Fria, as operações de paz vêm se aperfeiçoando e se adequando cada vez melhor às exigências dos conflitos, crescentemente complexos e letais.

Com o fim da Guerra Fria, inúmeros conflitos emergiram. Antes contidos – embora paradoxalmente estimulados e controlados – pelas superpotências do período, conflitos de natureza étnica, religiosa e (ou) cultural surgiram com a força da luta pela liberdade, em todos os seus aspectos, e em vários continentes produzindo instabilidades globais.

Estava colocado o novo cenário, a partir do qual as operações de paz passaram a ser o instrumento da comunidade internacional para conter a violência e produzir oportunidades para o diálogo e a negociação, tudo em prol de uma paz estável que passou a ultrapassar a própria ausência de guerra e incluir estratégias de desenvolvimento, tanto para os novos estados, como para os colapsados.

Esta é uma atividade permanente que exige constante vigilância sobre a dinâmica da violência. É nesse quadro que atores não-Estado passaram a ter papel significativo no tocante à manutenção da paz e segurança internacionais, exigindo da Organização criatividade, proatividade e capacidade política para estabelecer e manter a paz.

O Brasil tem estado presente e integrado às Nações Unidas desde sua criação logo após a assinatura da Carta de São Francisco em 1945. Desde então, tem sido ativo participante das discussões políticas e iniciativas levadas a cabo pela Organização que, criada que foi como um “órgão de segurança coletiva” vem se firmando como o “parlamento do mundo”.

1. AS NAÇÕES UNIDAS E AS OPERAÇÕES PARA A MANUTENÇÃO DA PAZ

Como dito anteriormente, as “Organização das Nações Unidas” – ou simplesmente “Nações Unidas” – foi criada ainda durante a 2ª Guerra Mundial (II GM), em 1945. A lógica daquele momento, como não poderia deixar de ser, era a lógica dos vencedores da II GM e tal tem impactado tanto as estruturas, quanto as decisões da Organização, produzindo-lhe desgaste e riscos à credibilidade.

A Organização das Nações Unidas é estruturada em seis corpos principais, a saber: a Assembleia Geral; o Conselho de Segurança; o Secretariado; o Conselho Econômico e Social; o Conselho de Tutela; e a Corte Internacional de Justiça. Além desses, um conjunto de agências vinculadas à Organização compõem o complexo Sistema Nações Unidas.

A Assembleia Geral é o mais democrático e abrangente dos corpos integrantes da Organização. Dela fazem parte todos os 193 (cento e noventa e três) Estados-Membros, além de outros participantes na qualidade de observadores. A ela cabe a eleição dos membros que integrarão os demais corpos. A Assembleia Geral compõe-se de Comissões divididas por áreas temáticas, cabendo à IV Comissão tratar dos temas relativos às Operações de Paz, embora não mais as implemente, ficando essa responsabilidade com o Conselho de Segurança.

O Conselho de Segurança é o órgão executivo da Organização e diretamente responsável por todas as ações relativas à paz e segurança internacionais. É composto por cinco membros permanentes, com direito a veto, e outros dez membros eleitos pela Assembleia Geral para um período de dois anos. Esses membros são eleitos segundo uma representação

regional, por continentes. O Brasil é o membro não-permanente que mais mandatos teve no Conselho.

O Secretariado é o órgão executivo das Nações Unidas e é composto por funcionários que têm por responsabilidade desenvolver políticas e estratégias decididas pela AG ou pelo CS, bem como implementar suas decisões. Seu chefe é o Secretário-Geral da Organização eleito pela AG e dependente da homologação do CS.

O Conselho Econômico e Social é o órgão composto de 54 (cinquenta e quatro) membros eleitos por um período de dois anos, segundo uma representatividade regional. Tem por responsabilidade tratar de todas as questões econômicas e sociais, incluindo questões relacionadas aos Direitos Humanos e ao Meio Ambiente.

O Conselho de Tutela foi criado para, como o nome diz, tutelar os novos estados decorrentes dos processos de descolonização, de forma a orientar-lhes os passos necessários à autonomia e ao funcionamento dos mecanismos estatais recém-criados. Foi desativado em 1991, mas não chegou a ser extinto.

A Corte Internacional de Justiça é, entre todos esses corpos, o único que não está sediado em Nova Iorque, EUA. Sua sede é em Haia, Holanda, e é integrado por juízes eleitos pela AG para um mandato de nove anos.

De todos esses órgãos integrantes da Organização, os que dizem respeito diretamente às questões ligadas à Operação de Paz são, primeiro, o Conselho de Segurança e a Assembleia Geral e, segundo, o Secretariado cujos membros são os diretamente responsáveis pelo planejamento, geração de forças, implementação e acompanhamento das operações de paz estabelecidas pelo CS.

Criada sob o espírito wilsoniano para a resolução e, principalmente, prevenção dos conflitos futuros, a ONU já na sua infância viu-se desafiada pelo surgimento da dissensão entre duas filosofias sócio-político-econômicas: de um lado, o capitalismo liderado pelos Estados Unidos; de outro, o comunismo, sob a liderança da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS).

A dita confrontação indireta produziu conflitos em todos os continentes, em sua maioria interestatais, mas em boa parte intraestatais. Ao mesmo tempo, no foro recém-criado, o instrumento do veto concedido aos “P-5” (Estados Unidos, URSS, França, Inglaterra e China) restringiu enormemente a ação da nova Organização, que se viu imobilizada diante da disputa de seus membros com poder de veto.

É nesse ambiente que, ainda em seus primeiros anos, surgiu uma opção criativa que buscou dar nova face à aplicação de tropas pela Organização: as operações para a manutenção da paz. Assim, verificou-se já a partir de 1948 a participação efetiva da ONU em situações que colocavam em risco a paz e a segurança internacionais. Tudo segundo os propósitos da Carta.

Os temas relacionados às operações de paz têm variadas aplicações e conceitos. Assim, é fundamental conhecer, mesmo que sumariamente, as diferenças entre estes de modo a se

identificar o arcabouço jurídico, atores e aplicação dos Estados-Membros no ambiente das Operações de Paz.

Antes de abordar os conceitos relativos às operações, cabe destacar outro conceito bastante difundido nesse ambiente: o *Peacemaking*, ou fazer a paz. De fato, trata-se dos esforços políticos e diplomáticos, podendo incluir o econômico, realizados no sentido de se evitar a deterioração da situação e a eclosão de um conflito. Trata-se da ação preventiva da Organização.

Embora seja o objeto principal de nosso estudo, deixemos por último as Operações para a Manutenção da Paz (*Peacekeeping Operations*) de modo a dar sequência didática a este trabalho.

Uma das mais comuns aplicações da ONU no tocante à paz e segurança internacionais é a *Peaceenforcement*, ou Imposição da Paz. Esta, na verdade, não é conduzida pelas Nações Unidas, que lhe confere o amparo legal e um mandato segundo uma Resolução do Conselho de Segurança. De fato, este tipo de operação é conduzido por uma coalizão de países, que detém o comando da operação. Não são “capacetes azuis”, mas forças aplicadas para cumprir um determinado mandato, segundo doutrina e condições que lhes são próprias.

Já o que diz respeito a *Peacebuilding*, ou Construção da Paz, relaciona-se a tudo o que é realizado para preparar o país-anfitrião para conduzir seu próprio destino, suas instituições, suas organizações de segurança – defesa e (ou) segurança pública – enfim, educar o Estado, Governo e sociedade para desenvolver-se como tal segundo o “império da lei”.

Dos conceitos acima, cabe salientar que o Brasil não participa de *Peaceenforcement* – Imposição da Paz – tendo em vista o que prescreve o Art 4º da Constituição Federal que estabelece a participação brasileira segundo os ditames da solução pacífica das controvérsias.

Retornando às *Peacekeeping Operations*, veremos a seguir que ela tem se estruturado e conduzido ao longo do tempo, segundo as condicionantes operacionais e os desafios que lhes têm sido impostos, materializando-se no dinamismo próprio das relações internacionais.

As Operações para a Manutenção da Paz (OMP, ou *PKO* em inglês) são estabelecidas e conduzidas em conformidade com princípios aceitos pela comunidade internacional e prescritos na Carta da Organização. São eles: consentimento; universalidade; imparcialidade; participação voluntária; Comando e Controle nas mãos das Nações Unidas; e acordos com o país-anfitrião. Tais princípios encerram o entendimento da comunidade internacional quanto às condições que devem ser atendidas para a implantação de uma operação para a manutenção, revestida dessa forma da legitimidade que se lhe faz necessária.

Como visto, a Guerra Fria impôs ao sistema ONU alguns condições que lhes alterou a forma de agir, inibindo fortemente a ação da comunidade internacional. É, pois, o fim desse período que vem caracterizar uma nova era para a inserção das Nações Unidas nas relações internacionais.

Assim, é possível delinear-se um conjunto de aspectos caracterizadores das OMP de modo a facilitarmos o entendimento e, mais ainda, entendermos melhor como a conjuntura dos conflitos têm condicionado a ação internacional.

No período da Guerra Fria, por exemplo, os conflitos ameaçadores da paz internacional ocorriam entre estados. Nesse sentido, verificava-se que a Resolução que estabelecia uma Operação para a Manutenção da Paz tinha mandatos claros, simples e de fácil execução, em sua larga maioria estabelecendo uma *buffer zone* na região de fronteira dos países envolvidos. O Acordo de Paz que fundamentava tal operação tinha como signatárias todas as partes envolvidas e, para cumpri-lo, o protagonismo estava essencialmente nos ombros do componente militar. As OMP do período recebiam o arcabouço jurídico da Carta segundo o seu capítulo VI, desdobrando contingentes fracamente armados e sem poder de combate que lhe permitisse ir além do monitoramento do processo de paz.

O fim da Guerra Fria mudou esse quadro. Com o desmantelamento do “império soviético” o mundo viu surgir uma grande quantidade de conflitos étnicos, culturais e religiosos, entre outros, todos com grande violência. Por essa época os desastres humanitários em Ruanda – onde estima-se, segundo estudos conservadores, que mais de 800 mil foram mortos num conflito étnico sem precedentes, e os fracassos da comunidade internacional em operações na Somália e na Bósnia precipitaram um repensar do *modus operandi* da Organização.

Houve, portanto, significativas alterações tocantes às premissas e metodologias definidoras das operações de paz, desde a Resolução do Conselho até a condução propriamente dita. O Conselho de Segurança amplia o escopo de sua atuação. Antes conservador, as considerações do CS passaram a abranger as populações civis atingidas pelo conflito, questões relativas aos Direitos Humanos e, até, ao meio ambiente, entre outras. Nesse sentido, o mandato das operações de paz passa a ser mais abrangente e complexo, seja pela diversidade e número dos atores envolvidos, seja pelos mandatos que passam a incluir desde ações para a estabilização, como antes, e a proteção de populações atingidas pelo conflito até a administração transitória de países recém-criados.

Os conflitos passam a ser eminentemente intraestatais, com grande quantidade de atores envolvidos, alguns dos quais se recusam a sentar à mesa de negociações. Aumenta a complexidade das ações e do próprio processo de paz exigindo a inserção protagonista de outros componentes como o militar, o policial, o humanitário e o civil.

Os desastres humanitários citados acima, as condicionantes do ambiente das operações e a necessidade de proteger populações atingidas pelos conflitos demandaram novo enquadramento das Operações para a Manutenção da Paz segundo o capítulo VII da Carta. Com isso, os *peacekeepers* passaram a ser desdobrados mais bem equipados e armados e, sendo assim, capazes de cumprir efetivamente os novos mandatos.

Mas, que mudanças efetivamente ocorreram na natureza dos conflitos? Que impactos tais mudanças produziram nas OMP? Tais questões exigem uma reflexão sobre as relações internacionais atuais, suas dinâmicas, elementos constitutivos e inibidores. De forma

bastante sintética, pode-se constatar que os conflitos alteraram sua natureza e *modus operandi*, ampliando o espectro de seus atores envolvidos. Embora intraestatais, em sua maioria sofrem influência e participação de outros atores, regionais e globais que, da mesma forma, impactam a comunidade internacional e sua opinião pública atraindo outros ingredientes para o já complexo processo de paz.

Dessa forma, verifica-se, entre outros, que tais conflitos continuam a ocorrer mesmo após a assinatura do Acordo de Paz. Tal deve-se ao fato de que são muitas facções envolvidas no conflito, diversos os interesses tornando a negociação muito complexa e de difícil acomodação das partes. Ainda se verifica que as partes são de diversas naturezas, não mais necessariamente constituindo-se em forças militares, sequer paramilitares.

Atores não-estado, e até mesmo indivíduos ou células, de difícil identificação, têm se constituído em ameaças por vezes muito sérias à paz e à segurança internacionais. Essas novas ameaças apresentam-se revestidas de capacidade militar, com grupos e (ou) indivíduos bem equipados, fundamentados muitas vezes em teorias extremistas e em completo desrespeito às regras da comunidade internacional, em particular à Lei Humanitária.

Nesse ambiente operacional de incertezas, as ações desenvolvidas em lugares por vezes remotos, distantes dos centros de poder, chegam a milhares de lares, mundo a fora, por meio de meios de comunicação e tecnologias avançadas e impactam a opinião pública internacional determinando políticas e estratégias a serem adotadas pelos membros da Organização.

As OMP, por exemplo, foram bastante impactadas e, neste século XXI, revestem-se dos elementos necessários ao enfrentamento das demandas atuais. Os processos políticos desenvolvidos para os Acordos de Paz ganharam complexidade; os mandatos tornaram-se mais ambiciosos, abrangentes e difusos, exigindo uma abordagem multidimensional e integrada; e, ainda, requereu-se maior robustez na constituição dos contingentes integrantes da Força de Paz. Os contingentes de “capacetes azuis” passaram a ser desdobrados no terreno com efetivos, meios e capacidades para o combate. As ações por vezes desencadeadas pelas OMP tornaram-se mais assertivas e, em certas ocasiões, muito próximas das que ocorrem numa operação para a imposição da paz, configurando-se em escaramuças de combate próprias da violência da guerra.

A partir das análises acima, estudiosos passaram a tratar as OMP segundo três classificações distintas: as operações tradicionais, as de transição e as multidimensionais. Tudo segundo os períodos de sua aplicação, e decorrente das alterações ocorridas na natureza dos conflitos e, por consequência, do mandato da resolução que as estabelecia.

Cabe salientar que as missões, particularmente após um processo de amadurecimento que culminou com a criação da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH), passaram, também, a ser integradas, interna e externamente. Isso significa que os componentes do Sistema ONU passaram a trabalhar de forma integrada, tanto nos planejamentos, quanto na execução dos programas sob suas responsabilidades; mas

também que outras instituições e organizações externas ao Sistema passaram a compartilhar seus planejamentos e integrar ações, produzindo economia de recursos humanos e (ou) financeiros.

Nesse sentido, as OMP se vêm diante de desafios cada vez mais difíceis de serem superados. Primeiro, a necessidade de integrar a Força de Paz com contingentes bem armados e equipados, e com as capacidades requeridas para a solução do problema. As chamadas *enabling units* são a grande deficiência dos tradicionais Países Contribuintes com Tropa (TCC, em inglês) e esse fato compromete os planejamentos e o cumprimento do mandato.

Agrave-se a isso, o fato de ser cada vez mais necessário o desdobramento rápido dos contingentes no terreno com vistas a evitar a deterioração da situação humanitária das populações atingidas. Desde o Relatório Brahimi (1999/2000) que as Nações Unidas vêm buscando mecanismos com vistas a uma resposta mais rápida e eficiente às demandas da comunidade internacional. A resposta rápida tem sido um de seus corolários.

Outros desafios existem e produzem dificuldades para a execução propriamente dita a saber: os *caveats* e a própria relação com o país-anfitrião. Estes podem surgir a qualquer momento do decorrer da operação e produzem danos ao planejamento e ao cumprimento de tarefas muitas vezes essenciais ao cumprimento do mandato. A ONU tem repudiado veementemente estas questões e tem buscado assegurar-se ao máximo de que elas não ocorram. Todavia, quando acontecem, criam situações de difícil solução tendo em vista os aspectos político-diplomáticos sempre em disputa,

No intento de buscar novas soluções, a ONU tem implementado novas modalidades, e até metodologias. Assim, tem inserido cada vez mais os Organismos Regionais, não mais apenas nas discussões políticas e planos, mas também no que tange ao desdobramento de contingentes. A concepção é que, regionalmente, ressaltadas questões político-históricas que podem influir no conflito, as condições são mais favoráveis à solução do problema em questão, seja pela proximidade cultural, seja por relações de amizade consolidadas regionalmente, seja, ainda, por afastar o “sentimento de colônia” que pode ser associado a um outro membro. Tal modelo tem permitido à Organização instrumentos para superar questões políticas relativas à implantação da OMP, produzindo desdobramento mais rápido das forças regionais. Outrossim, tem testemunhado situações difíceis no tocante ao planejamento, à liderança da Missão e à geração de forças com as capacidades requeridas para a operação. O melhor exemplo desse modelo é a UNAMID (Missão das Nações Unidas em Darfur), que contou com a União Africana (UA).

Outro modelo é o que realiza uma espécie de parceria com um Estado-Membro, cuja vontade política e (ou) laços históricos o colocam na linha de frente da solução do problema. Exemplo desse modelo, a UNISMA (Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas em Mali) que contou com a parceria da França. Essa modalidade de OMP produz um grau de certeza maior quanto às capacidades a serem desdobradas, bem como quanto aos recursos necessários à operação.

Um aspecto que merece consideração é o que diz respeito aos processos que conduzem ao estabelecimento, pelo Conselho de Segurança, de uma Operação para a Manutenção da Paz. Cabe salientar que as Nações Unidas não dispõem de um órgão de inteligência ou de forças próprias para conduzir qualquer ação afirmativa no cenário internacional. Entretanto, ela está presente na maioria dos países do globo por meio de seus “UN Country Team” e (ou) de seus Escritórios das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNDP, sigla em inglês). Estes, aliados às representações dos países em sua sede em Nova Iorque, EUA, compõem-se todavia em elementos críveis para o monitoramento das situações relacionadas à paz e à segurança internacionais.

Uma vez emergida a crise, as informações rapidamente chegam à Organização, seja pelos representantes dos países envolvidos, seja por meio dos organismos regionais, seja ainda pelos representantes do Sistema ONU presentes nos países e (ou) na região. O órgão responsável por esse acompanhamento é o Secretariado que, nesse particular, utiliza-se prioritariamente de seus Departamentos de Assuntos Políticos (DPA, sigla em inglês) e de Operações para a Manutenção da Paz (DPKO, sigla em inglês).

Ato contínuo, as estruturas da ONU voltam suas atenções para a crise e desencadeia avaliações políticas, econômicas, sociais e, se for o caso, militares que a envolvem. Havendo o agravamento da situação, são deslocados para a região grupos de especialistas e de integrantes do Secretariado para uma avaliação mais profunda da situação com o objetivo de assessorar o Conselho de Segurança quanto às opções para sua solução. Tais avaliações ocorrem em paralelo a esforços político-diplomáticos (*peacemaking*), mas estão mais focadas numa possível inserção da Organização, seja no que tange à mesa de negociações (Acordo de Paz, por exemplo), seja no que concerne ao assessoramento para a elaboração de uma Resolução do Conselho com vistas à solução e (ou) estabilização do problema.

Fracassados os esforços diplomáticos, os contatos com as autoridades locais são intensificados de modo a se entender o problema com profundidade e discernir sobre a modalidade da ação a ser proposta ao CS, e com que meios. Para tanto, realiza-se uma estimativa estratégica da área de operações com vistas a se dispor de um Conceito da Operação a ser desencadeada que servirá de base aos planejamentos militar e logístico, caso seja essa a decisão do colegiado.

O resultado desses estudos, análises e reconhecimentos realizados na área de operações será apresentado ao Conselho de Segurança, que terá como opção o desdobramento de uma OMP caso seja possível um Acordo de Paz entre as partes beligerantes. O principal desafio dessa fase será, sem dúvida, definir os “patrocinadores” da operação (tradução livre para *donors*) e os países contribuintes com tropa (TCC). Esse papel caberá ao Secretariado, por meio dos Departamentos de Operações para a Manutenção da Paz (DPKO) e de Apoio às Missões (DFS, sigla em inglês), mas dependerá também da diplomacia assertiva do Conselho.

Simultaneamente, o Secretário-Geral SGUN (sigla em inglês) negocia com os membros do Conselho, em particular com os P-5, com vistas a identificar a probabilidade do estabelecimento de uma OMP na área afetada pelo conflito. Identificado o pensamento do

CS, o SGNU inicia uma série de ações com vistas a permitir o desdobramento dos contingentes o mais cedo possível – entre 30 e 90 dias após assinada a Resolução. Para tanto, no início dos anos 2000, foram criados instrumentos com vistas a facilitar a rapidez na resposta dos contribuintes: o *Standby Arrangements System* (UNSAS) e o *Table of Equipments*, entre outros.

O Subsecretário de Operações para a Manutenção da Paz consolida então os planejamentos realizados e os submete aos países contribuintes, estimulando-os a apresentarem os contingentes e as capacidades necessárias à operação. Briefings são intensificados cabendo ao Serviço de Geração de Forças (FGS, sigla em inglês) do Escritório do Assessor Militar do DPKO adaptar o planejamento realizado, ideal, aos meios que serão ofertados pelos TCC.

Uma vez decidida pela implantação de uma nova OMP, caberá ao CS decidir por proposta feita pelo Secretariado quanto ao Comando da Força de Paz, selecionando-o e fazendo-lhe parte do planejamento no que ainda for possível, particularmente no que concerne aos acordos com o país-anfitrião, à Ordem de Operações propriamente dita, Regras de Engajamento e outros. As conversações com os TCC são intensificadas e são tomadas as providências com vistas a se realizar o desdobramento dos contingentes o mais cedo possível e em conformidade com os planos aprovados para a operação. Para tal, são firmados os Memorandos de Entendimento (MoU, sigla em inglês), onde são estabelecidas a participação (contingentes e equipamentos, por exemplo) e os reembolsos devidos pela Organização. O MoU é o único documento firmado entre o TCC e a ONU com relação à participação numa OMP.

2. A PARTICIPAÇÃO DO BRASIL NAS OPERAÇÕES DE PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS

O Brasil é “Estado-Membro fundador” das Nações Unidas e tem, ao longo da existência da Organização, sido ator protagonista em vários de seus fóruns. Desde os primeiros momentos, aderiu à Carta de São Francisco e estabeleceu coerência à relação multilateral estabelecida como prioritária em sua Política Externa.

Sua primeira participação numa operação das Nações Unidas deu-se ainda em 1948, quando enviou 3 (três) observadores militares – um de cada Força Singular - à Comissão Especial das Nações Unidas para os Balcãs (UNSCOB, sigla em inglês), estabelecida em outubro de 1947.

Foram muitas e variadas as participações brasileiras no ambiente onusiano, seja como Assessor Militar em Missões de natureza política; seja como observador militar; seja como Comandante ou Oficial do Estado-Maior da Força de Paz; seja como integrante do DPKO; seja, ainda, integrando contingentes de tropas desdobradas numa operação de paz. Este trabalho, entretanto, enfocará as participações brasileiras com contingentes de tropa por entender que é com essa participação que o País se insere definitivamente como protagonista do Sistema, angariando conhecimento e tendo voz ativa nos temas que lhes são concernentes.

Ainda em 1957 ocorre sua primeira participação com tropas, o conhecido Batalhão Suez, que integrou a Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF-1, sigla em inglês) até 1967, por ocasião do término da missão. A Força fora mobilizada para supervisionar o cessar-fogo e a retirada de tropas de Israel, França e Reino Unido que tinham invadido o Egito após a nacionalização do Canal de Suez pelo Presidente Nasser em 1956. Foram 20 (vinte) contingentes de aproximadamente 600 (seiscentos) militares cada ao longo de dez anos.

Em 1992, as Nações Unidas criaram a Operação das Nações Unidas em Moçambique (ONUMOZ) com o objetivo de supervisionar o cessar-fogo, o processo de desarmamento dos beligerantes, a normalização política e a recuperação econômica do País.

O Brasil participou com observadores militares e, em 1994, desdobrou uma Companhia de Paraquedistas de 170 homens com vistas a pacificar áreas rurais onde grupos armados fustigavam a população, comprometendo o processo de paz. Além das operações realizadas, o contingente brasileiro prestou assistência médica e social, ajudando inclusive a distribuir alimentos à população civil.

O Brasil participou do processo de paz em Angola desde os seus primórdios, e de diversas formas: com observadores militares e policiais; com oficiais para o Estado-Maior da Força de Paz; e com contingentes militares de variadas capacidades (Batalhão de Infantaria; Companhia de Engenharia; Unidades Médicas).

No início, em 1989, integrou a Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola I (UNAVEM I) com observadores militares, com a missão de supervisionar a retirada dos soldados cubanos do território angolano.

A partir de 1991, com a assinatura do Acordo de Bicesse, a ONU estabeleceu a UNAVEM II, cujo mandato era supervisionar as comissões mistas representantes das principais partes envolvidas no conflito, o MPLA (Movimento pela Libertação de Angola), que estava no Governo, e a UNITA (União total para a Independência de Angola). Posteriormente, o mandato foi ampliado para supervisionar as eleições legislativas e presidenciais de 1992. O resultado das eleições presidenciais, que contabilizou 49,57% dos votos para o candidato do MPLA, o até hoje Presidente José Eduardo dos Santos, e 40,07% ao candidato da UNITA, Dr Jonas Savimbi, foi contestado por este. A UNITA contestou o resultado e, mesmo a ONU tendo declarado as eleições livres e justas, a situação recrudescceu e se agravou, sendo os efetivos da UNAVEM II reduzidos e concentrados em Luanda.

Novo Acordo de Paz é firmado entre as partes em Lusaca, Zâmbia, em 20 de novembro de 1994. É conferida, assim, nova oportunidade à paz. Em 1995, no ambiente da Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola III (UNVEM III, sigla em inglês), o Brasil desdobrou o, até hoje, mais diversificado contingente para uma operação de paz que, à época, o elevou à condição do 4º maior contribuinte de operações de paz da Organização. Eram em torno de 800 (oitocentos) militares no Batalhão de Paz; 200 (duzentos) na Companhia de Engenharia; e 40 (quarenta) militares de saúde desdobrados nas duas Unidades Médicas. Além disso, foram 39 (trinta e nove) oficiais do Estado-Maior da Força de Paz, além de observadores

militares e policiais desdobrados nos 65 (sessenta e cinco) *team sites* e nos Comandos, central e regionais, do território angolano.

O mandato estabelecia, entre outros, que os *peacekeepers* deveriam supervisionar o processo de paz, mas teve foco na desmobilização, desarmamento e reintegração de contingentes armados à sociedade. Para tanto, foram estabelecidas as chamadas *Quartering Areas* onde os guerrilheiros da UNITA entregavam seus armamentos e recebiam treinamento para o exercício de profissões na vida civil. Foi criado um Governo de Reconciliação Nacional que tomou posse em 11 de abril de 1997. Entretanto, mais uma vez, Savimbi recusou-se, no último momento, a tomar posse, dando continuidade às ações militares, embora já bastante enfraquecido.

Diante desta situação, a ONU reviu seu papel no processo de paz e substituiu a UNAVEM III por uma Missão de Observação das Nações Unidas em Angola (MONUA), a partir de junho de 1997.

Em 1999, o Brasil teve outra participação importante no tocante à paz e à segurança internacionais, a despeito de ter desdobrado um contingente de tropa de Polícia do Exército, que variou de 50 (cinquenta) a 70 (setenta) militares. Tratava-se do processo de paz no Timor Leste, ainda sob o domínio da Indonésia que ocupava a antiga colônia portuguesa desde os anos 70.

Em 1999, um Acordo de Paz entre a Indonésia e Portugal, supervisionado pelas Nações Unidas, tratou de realizar uma consulta popular sobre a autonomia do território ou sua completa independência da Indonésia. 78,5% votaram a favor da independência, o que desencadeou a violência no território sem que o Governo da Indonésia pudesse contê-la. É nesse quadro que as Nações Unidas desdobraram uma Força Internacional para o Timor Leste (INTERFET), com efetivo aproximado de 10 (dez) mil militares e a participação de 22 (vinte e dois) países, entre eles o Brasil. A INTERFET tinha por objetivo restaurar a lei e a ordem, e proteger o país e sua população.

Em outubro de 1999, a ONU estabelece a Autoridade Transitória das Nações Unidas para o Timor Leste que, sob a liderança do brasileiro Sérgio Vieira de Melo, tinha por mandato realizar a administração transitória do novo País. Isso incluía a reconstrução, a segurança, a questão dos refugiados, e a retomada do desenvolvimento econômico. O Brasil participou da UNTAET com observadores militares e policiais, assessores militares e policiais, além do contingente de Polícia do Exército que já havia desdobrado na INTERFET.

Depois das eleições presidenciais, a ONU criou em maio de 2002 a Missão das Nações Unidas de Apoio a Timor Leste (UNMISSET) como missão sucessora da UNTAET. A UNMISSET teve mandato de três anos nos quais a participação brasileira foi bastante semelhante à que já ocorrera na UNTAET, ocupando, inclusive, posições de destaque tanto militares, quanto policiais.

Concluído o mandato da UNMISSET, a ONU criou uma missão política com a qual o Brasil contribuiu com seis militares. Em fins de 2005 e início de 2006, entretanto, a situação se agravou no Timor Leste fruto, fruto, particularmente, da pouca atividade econômica e do

elevado desemprego. Atendendo a apelo do Governo timorense, a ONU estabeleceu nova missão para o País: a Missão Integrada das Nações Unidas em Timor Leste (UNMIT), que apoiou as eleições presidenciais e legislativas de 2007. Desta missão, o Brasil não participou.

Os trabalhos relativos à participação brasileira no processo de paz no Haiti iniciaram-se mesmo antes das Nações Unidas estabelecerem uma Operação de Paz no País. Assim, após consultas informais ao Presidente brasileiro e, diretamente, ao Comandante do Exército, as Nações Unidas verificaram a viabilidade do estabelecimento de uma OMP sob a liderança do Brasil. É nesse contexto que foi criada a Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH).

Os dois primeiros contingentes enviados pelo Brasil tinham efetivos em torno de 1.200 militares, foram comandados por Oficiais Gerais e compunham-se de duas organizações valor Batalhão, um do Exército outro da Marinha do Brasil. Posteriormente, foi desdobrada uma Companhia de Engenharia.

Nesse período, o contingente brasileiro tomou a si a responsabilidade pelo setor que incluía a capital, Porto Príncipe, a área mais violenta da operação. Nesse sentido, obteve êxito em situações complexas que vão do combate às gangues que culminou com a prisão de todos os seus líderes, até as ações humanitárias que se tornaram prioridade após o advento do terremoto de janeiro de 2010. Por conta desse desastre natural, o Brasil prontamente disponibilizou e desdobrou outro Batalhão de Infantaria para o socorro aos milhares de vítimas, entre as quais vários membros de seu contingente.

O Brasil continua presente na missão de paz, mas desde 2012 conduz um processo de redução de seus efetivos na operação como parte do plano de desmobilização implementado pela Organização.

Cabe salientar que a postura brasileira na operação foi, e tem sido, que a estratégia de segurança para a estabilização do país deve ser acompanhada de uma estratégia de desenvolvimento de modo que a saída dos capacetes azuis não impactasse negativamente na condução institucional do País. É fato que foram implementados vários dos chamados *quick impact projects*, mas de efeitos pontuais muito diferentes dos resultados desejados para o fortalecimento das instituições daquele país amigo. Recursos até foram destinados para tal e se encontram à disposição no Banco Mundial, todavia, segundo autoridades políticas da comunidade internacional, ainda não estão preenchidas as condições de confiança e credibilidade para alocar tais recursos às autoridades governamentais.

A Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL) foi estabelecida em março de 1978 pelo Conselho de Segurança. Em 2006, após a 2ª Guerra do Líbano, ela teve seu mandato ampliado e foi reforçada por novos contingentes.

A Força-Tarefa Marítima (FTM) da operação foi criada de acordo com a Resolução 1.701/2006 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, em atendimento à solicitação do Governo Libanês para confirmar a retirada das Forças Israelenses do sul do Líbano, devolver a paz e a segurança internacional e assistir o Governo Libanês na retomada da sua autoridade na região.

Foi a primeira e única Missão de Paz da Organização das Nações Unidas a contar com uma Força-Tarefa Marítima, atualmente comandada pela Marinha do Brasil. Atualmente, a Marinha do Brasil emprega a Fragata "Liberal", com uma aeronave, e tripulação de aproximadamente 251 militares.

Como se pode depreender das informações acima, houve hiatos muito longos relativos à participação brasileira com contingentes em operações de paz das Nações Unidas. Estes são prejudiciais ao conhecimento que se adquire do Sistema Nações Unidas e ao discurso brasileiro na Organização. O Brasil tem participado de forma diversa e variada das operações de paz. Cabe, entretanto, salientar que a participação com tropas tem peso diferenciado, particularmente se tal participação for integrada das chamadas *enabling units* (unidades de saúde, de engenharia, de comunicações, de aviação etc), agregando valor à contribuição.

As participações com tropas brasileiras em OMP seguem um processo decisório que se inicia por meio de consultas informais realizadas pelo Secretariado, normalmente o DPKO, junto à Missão Permanente do Brasil junto às Nações Unidas, que as repassa ao Ministério das Relações Exteriores e este ao Ministério da Defesa. O MD consulta as Forças Singulares e, a partir das avaliações realizadas, elabora com o MRE uma Exposição de Motivos sobre a viabilidade e interesse da participação brasileira na dita operação. Caso positivo, a Casa Civil submete uma Mensagem Presidencial ao Congresso, do qual depende a o envio de tropas ao exterior. Uma vez aprovada, o Presidente da República emite um Decreto Presidencial autorizando o envio dos contingentes para a OMP. Todavia, apenas nesse momento, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) avalia formalmente os gastos decorrentes dessa decisão, submetendo a matéria novamente ao Congresso. Em 2004, o autor propôs ao Gabinete de Segurança Institucional e ao Ministro da Defesa que a questão dos custos da operação fossem avaliados em passos anteriores do processo – junto com a Casa Civil – evitando que a matéria fosse submetida duas vezes ao Congresso Nacional.

No que tange ao que chamo de pensamento brasileiro para as operações de paz, salienta-se que a MINUSTAH e a participação de militares brasileiros junto ao DPKO constituíram-se em importante marco. Até então, o entendimento brasileiro aliava a definição de uma operação para a manutenção da paz ao arcabouço jurídico conferido à Resolução do Conselho. Sendo assim, as operações sob o Cap VI da Carta eram consideradas “para a manutenção da paz”, enquanto as enquadradas no Cap VII, “imposição da paz”. A conclusão imediata era que, destas, o Brasil estava impedido de participar.

Desconsiderava-se, assim, o fato de que, após os desastres humanitários de Ruanda, Bósnia e ex-Iugoslávia, as operações para a manutenção da paz das Nações Unidas passaram a ser mais robustas, melhor armadas, e, portanto, sob o Cap VII da Carta. O mandato era algo secundário nessa avaliação.

Com a possibilidade de o Brasil participar da Missão no Haiti esta discussão ganhou peso, particularmente porque autoridades ocupando postos chave no MD e no próprio Exército ainda tinham suas avaliações sob a lógica anterior. Em reunião no Gabinete do Comandante do Exército com a presença de todas as autoridades envolvidas no processo, o

autor, que acabava de retornar da Missão Permanente do Brasil junto às Nações Unidas onde foi Assessor do Conselheiro Militar (2001-2003), teve a oportunidade de prestar aquele esclarecimento contribuindo, assim, para a decisão do Comandante do Exército sobre o envio de nossas tropas ao Haiti. Entre outros aspectos, ressaltou-se a preponderância do Mandato nessa avaliação e o fato de que as Nações Unidas não fazem imposição da paz, apenas autorizam, concedem amparo legal, que coalizões o façam.

Nesse sentido, o Brasil tem participado de OMP nos cinco continentes, concretizando sua posição, a partir da importância que concede à via multilateral das relações internacionais e às prioridades à paz e à segurança internacionais.

No tocante ainda à evolução do pensamento brasileiro, entende-se que as questões relacionadas às operações de paz devem ser tratadas como uma Política de Estado, estabelecendo-se mecanismos e metodologias que ultrapassem mandatos governamentais. Tais mecanismos devem estar sintonizados com as estratégias da Organização e os instrumentos que são relevantes ao atendimento das demandas da comunidade internacional, particularmente aquelas voltadas ao apoio a populações desassistidas e impactadas pelo flagelo das guerras.

Nesse sentido, ressalta-se que, entre as principais demandas relacionadas ao envio de tropas para uma OMP está a necessidade da “resposta rápida”, evitando-se que a situação, particularmente a humanitária, se deteriore ainda mais. Assim, sugere-se que, entre outras, o Congresso Nacional estudasse a possibilidade de conceder uma autorização prévia para o emprego de contingentes de tropa unicamente em operações de paz da ONU, diferenciando esse ato de outros possíveis empregos de tropa. Agilizar o processo decisório é uma necessidade.

Ainda seria uma evolução, ampliar a participação brasileira para além do componente militar, estimulando-se a participação de outras áreas do poder público e do setor privado. Por exemplo, o emprego de especialistas em áreas atinentes ao processo de paz, desde fiscais eleitorais até assessores em áreas institucionais que se encontram colapsadas no país anfitrião – profissionais de educação, segurança pública, serviço penitenciário, profissionais da área econômica etc.

As empresas brasileiras (em 2013, apenas 03 empresas haviam se cadastrado), de outra parte, não estão cadastradas no Sistema ONU e isso as impede de vender e(ou) oferecer serviços à Organização se configurando em perdas de grandes oportunidades, não apenas comerciais, mas também de se projetar o *soft power* brasileiro além mar. Esta atividade é simples e sem ônus, bastando que a empresa interessada acesse o site www.un.org (unprocurement).

Em termos econômicos, a destinação de uma parcela do orçamento para as operações de paz possibilitaria que a tão desejada rapidez de desdobramento fosse mais facilmente atingida, além de manter as tropas vocacionadas com os meios necessários à operação. Outro aspecto seria manter o controle dos recursos recebidos como reembolsos devidos

pela participação brasileira, a partir dos quais poder-se-ia criar uma espécie de “fundo de defesa” para garantir melhores condições à resposta rápida e à capacitação.

No campo militar, poderia haver tropas vocacionadas, especialmente preparadas para os temas mais comuns no contexto das operações, conhecendo especialmente o *modus operandi*, a doutrina e as normas e acordos que regulam uma operação de paz. As forças militares desenvolveriam metodologias adequadas à resposta rápida, de forma a dispor de pessoal e meios conforme o tipo de organização militar. Ainda no campo militar, ressalte-se a relevância do Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CECOPAB), hoje uma referência neste campo do conhecimento.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pelo exposto, conclui-se que o ano de 2004 constitui-se num marco da participação brasileira em operações de paz das Nações Unidas. O entendimento de aspectos relevantes das operações de paz, a atualização dos conceitos postos pela Organização, a velocidade das ações nacionais que precederam nossa participação e, principalmente, a qualidade de nossa participação ultrapassando por vezes as linhas do *soft combat*, aliado ao emprego de militares nossos integrando o Secretariado, realizando planejamentos estratégicos e elaborando políticas, consolidaram junto à comunidade internacional a qualidade dos quadros brasileiros, em particular do militar e do diplomata.

A MINUSTAH tem sido um laboratório de boas práticas para as Nações Unidas, mas particularmente para o Brasil. O fato de o 1º escalão ter desembarcado em Porto Príncipe apenas 29 (vinte e nove) dias após assinada a Resolução surpreendeu o próprio Secretariado. Pode-se afirmar que, sendo uma operação para a manutenção da paz, foi a primeira vez que tal fato ocorreu (em Angola, foram seis meses).

Relevante, ainda, considerar que a vontade política esteve presente desde o primeiro momento. Após a reunião mencionada anteriormente no Gabinete do Comandante do Exército e a decisão tomada por este, muito se teve que fazer no sentido de se viabilizar a participação protagonista do Brasil como se desejava. Primeiro, a Medida Provisória 187 de 13 de maio de 2004 que, assinada em tempo recorde – em torno de 10 dias depois da proposta feita pelo Cmt EB, via Ministério da Defesa – estabeleceu condições legais para que, por exemplo, o Comandante da Força fosse um General brasileiro; segundo, estabeleceu novas condições para o pagamento dos militares desdobrados como tropa, o que viabilizou o emprego dos grandes efetivos presentes na operação; terceiro, criou condições para que militares brasileiros pudessem ser colocados à disposição de organismos internacionais, dando solução a obstáculos legais anteriores. Mais tarde, em 12 de agosto do mesmo ano, a MP 187 foi aprovada pelo Congresso Nacional e transformada em lei, a Lei 10.937.

Não é demais reforçar o pensamento de que este tema deveria ser objeto de uma Política do Estado brasileiro, prevendo e estimulando a participação de militares e diplomatas, mas também da sociedade como um todo. Também é importante enfatizar o

fato de que as Forças Armadas brasileiras são instrumento prático e visível de Política Externa e que as operações de paz das Nações Unidas se oferecem como plataforma com vistas ao exercício da solidariedade, à aproximação dos povos e à defesa dos legítimos interesses nacionais, em conformidade com a prioridade que é conferida às relações multilaterais.

