

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

FRANCISCO TUHTENHAGEN JÚNIOR

**A UTILIZAÇÃO DAS MISSÕES DE MANUTENÇÃO DE PAZ DAS NAÇÕES
UNIDAS COMO MECANISMO DE INSERÇÃO INTERNACIONAL PELA
DIPLOMACIA BRASILEIRA**

Porto Alegre

2012

FRANCISCO TUHTENHAGEN JÚNIOR

**A UTILIZAÇÃO DAS MISSÕES DE MANUTENÇÃO DE PAZ DAS NAÇÕES
UNIDAS COMO MECANISMO DE INSERÇÃO INTERNACIONAL PELA
DIPLOMACIA BRASILEIRA**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais, da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Érico Esteves Duarte

Porto Alegre

2012

FRANCISCO TUHTENHAGEN JÚNIOR

**A UTILIZAÇÃO DAS MISSÕES DE MANUTENÇÃO DE PAZ DAS NAÇÕES
UNIDAS COMO MECANISMO DE INSERÇÃO INTERNACIONAL PELA
DIPLOMACIA BRASILEIRA**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais, da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Aprovado em: Porto Alegre, ____ de _____ de 2012.

Prof. Dr. Érico Esteves Duarte – orientador
UFRGS

Prof. Dr. Analúcia Danilevicz Pereira
UFRGS

Prof. Me. Gabriel Pessin Adam
ESPM

Agradecimentos

Agradeço primeiramente à minha mãe, Zeli, quem sempre acreditou, apoiou, incentivou e não mediu esforços para me ajudar a chegar até este ponto. Uma pessoa muito especial na minha vida, que eu tenho a honra e o prazer de chamar de mãe.

Agradeço também ao meu pai, Francisco, à minha irmã, Jaqueline, e ao meu cunhado, Ivo, que me apoiaram e ajudaram também, sobretudo, no início desta caminhada.

Sou grato também ao Profº Érico Duarte, por sua orientação e disponibilidade em me auxiliar a desenvolver este trabalho.

Também fico grato aos Professores Analúcia Danilevicz e Gabriel Adam, que dedicaram parte do seu tempo a ler e avaliar a minha pesquisa.

Agradeço aos meus amigos, também, tanto aos que estiveram mais próximos de mim nestes meses, como àqueles que eu não encontrei tão seguidamente, mas levei no coração, são pessoas que me enviaram força, nem que tenha sido ao menos em pensamento.

Por último, mas não menos importante, agradeço à UFRGS e à Faculdade de Ciências Econômicas e aos seus funcionários, que trabalham para o perfeito funcionamento destas Instituições e possibilitam a inúmeros estudantes, assim como eu, concluírem esta etapa tão importante de suas vidas.

A todos os citados acima, meu mais sincero muito obrigado!

“An eye for an eye makes the whole world blind.”

(Mahatma Gandhi)¹

¹ Atribuída.

RESUMO

O Brasil, desde o surgimento da Organização das Nações Unidas, tem contribuído com as missões de manutenção da paz, o que faz do país um dos mais respeitados com relação a seus *peacekeepers* e ao respeito dos princípios básicos destas operações. Ademais, o Brasil também almeja ser parte de um rol de nações que definem os rumos do sistema internacional, não sendo apenas um ator, mas um *decision maker*. Neste sentido, os Governos brasileiros das últimas décadas têm procurado utilizar a participação brasileira em operações de manutenção de paz das Nações Unidas para inserir o país de forma mais assertiva no contexto internacional. Para isso, a diplomacia brasileira não tem se esquivado de assumir responsabilidades cada vez maiores no âmbito multilateral, e o ponto mais alto dessa política foi a aceitação do convite para liderar a Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti (MINUSTAH). Sendo assim, este trabalho analisa a atuação brasileira nas operações de manutenção de paz da ONU e os ganhos e as despesas que o país vem obtendo para manter esta política ativa, em nome de um ganho de prestígio geopolítico.

Palavras Chave: Inserção internacional. Missões de manutenção de paz. MINUSTAH. Política externa brasileira.

ABSTRACT

Brazil, since the emergence of the United Nations, has contributed to the peacekeeping missions, which makes the country one of the most respected regarding their peacekeepers and the respect of the basic principles of these operations. In addition, Brazil also aims to be part of a list of nations that define the direction of the international system, not just as an actor, but as a decision maker. In this sense, Brazilian governments in recent decades have sought to use the Brazilian participation in peacekeeping operations of the United Nations to enter the country in a more assertive way on the international society. For this, Brazilian diplomacy has not avoided assuming increasing responsibilities at the multilateral level, and the highest point of this policy was the acceptance of the invitation to lead the United Nations Mission for the Stabilization of Haiti (MINUSTAH). Therefore, this paper analyzes the role of the Brazilian participation in the peacekeeper operations and gains and expenses that the country has been having to keep this policy looking forward to obtaining geopolitical prestige gains.

Key words: International insertion. Peacekeeping operations. MINUSTAH. Brazilian international policy.

Lista de Acrônimos

ABC: Agência Brasileira de Cooperação
AGNU: Assembleia Geral das Nações Unidas
CPLP: Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CSNU: Conselho de Segurança das Nações Unidas
DPA: *Department of Political Affairs*
DPKO: *Department of Peacekeeping Operations*
EUA: Estados Unidos da América
FHC: Fernando Henrique Cardoso
FUNAG: Fundação Alexandre Gusmão
IMTF: *Integrated Mission Task Forces*
MERCOSUL: Mercado Comum do Sul
MINUSTAH: Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti
MRE: Ministério das Relações Exteriores
ONG: Organização Não-Governamental
ONU: Organização das Nações Unidas
ONUC: Operação das Nações Unidas no Congo
PDN: Política de Defesa Nacional
PEB: Política Externa Brasileira
PKO: *Peacekeeping Operations*
PNH: Polícia Nacional Haitiana
RI: Relações Internacionais
UE: União Europeia
UNAVEM: *United Nations Angola Verification Mission*
UNEF: *United Nations Emergency Force*
UNFICYP: *United Nations Peacekeeping Forces in Cyprus*
UNMIK: *United Nations Mission in Kosovo*
UNMIL: *United Nations Mission in Liberia*
UNMISSET: *United Nations Mission of Support in East Timor*
UNMOGIP: *United Nations Military Observation Group in India and Pakistan*
UNOSOM: *United Nations Operation in Somalia*
UNSCOB: *United Nations Special Committee on the Balkans*
UNSF: *United Nations Security Force in West New Guinea*

UNTAET: *United Nations Transitional Administration in East Timor*

UNTEA: *United Nations Temporary Executive Authority*

UNYOM: *United Nations Yemen Observation Mission*

URSS: União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

Sumário

1 INTRODUÇÃO	11
2 O CONTEXTO DAS OPERAÇÕES DE PAZ: DEFINIÇÕES, HISTÓRICO E DESAFIOS	16
2.1 Definições conceituais e terminológicas	16
2.2 Fundamentos e pressupostos das missões de manutenção de paz	17
2.3 Missões de paz: como se dividem	20
2.4 Breve histórico das missões de paz da ONU	23
2.4.1 <i>Missões da primeira geração</i>	24
2.4.2 <i>Missões da segunda geração ou Multidisciplinares</i>	26
2.4.3 <i>Missões da Terceira Geração e Relatório Brahimi</i>	32
3 EMBASAMENTO TEÓRICO: BALANÇA DE PODER E TEORIA CRÍTICA	35
3.1 Teoria da Estabilidade Hegemônica e Teoria Crítica: o debate sobre a construção e manutenção da ordem	35
3.1.1 <i>Objetivos dos Estados no sistema internacional: prestígio e provisão de ordem</i>	37
3.1.2 <i>Perspectiva da Teoria Crítica: contraponto às missões de manutenção da paz</i>	42
4 A PEB PÓS-GUERRA FRIA E A PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA NAS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ DA ONU	46
4.1 De Sarney a Lula: as direções da PEB pós-Guerra Fria	49
4.1.1 <i>Governo FHC (1995-2002): entre a diplomacia política e a economia</i>	52
4.1.2 <i>Governo Lula da Silva (2003-2010): retomada do discurso reformista e aproximação com países em desenvolvimento</i>	56
4.2 A contribuição brasileira no Haiti: caso MINUSTAH	59
4.2.1 <i>A liderança brasileira</i>	61
4.2.2 <i>Análise dos números da participação brasileira na MINUSTAH</i>	65
4.2.3 <i>Sucessos, reveses e desafios</i>	67
CONCLUSÃO	70
REFERÊNCIAS	76
ANEXOS	81

1 INTRODUÇÃO

Desde o surgimento das relações internacionais (RI) como área de interesse acadêmico², a segurança internacional, indubitavelmente, tem sido o tema mais almejado nos estudos. Para muitos autores, sobretudo, do Realismo – uma das correntes mais tradicionais na disciplina – a segurança é a maior preocupação do Estado³, e é isto que vai ditar o comportamento e a movimentação dos atores no sistema internacional. Mesmo as outras correntes teóricas que se contrapõem ao Realismo⁴ não negam a importância do tema e nem a busca de poder pelos Estados para garantir sua segurança e colocarem em prática seus objetivos.

Imbuídos desta intenção de assegurar sua sobrevivência e garantir sua segurança, os Estados, desde sempre, têm agido de forma a obter poder e influência no concerto da ordem internacional. A esfera de atuação dos Estados não é estática, condição, aliás, que é inerente ao sistema uma vez que não seria possível a imobilidade, tendo em vista que os atores se movimentam e as ações acarretam reações. Neste sentido, é correto afirmar que a ordem e o sistema internacionais têm sofrido alterações ao longo da história. Assim foi após as Guerras Napoleônicas, com o estabelecimento do Concerto de Viena. Assim foi após a Segunda Guerra Mundial, com o surgimento da Guerra Fria. Assim foi no pós-Guerra Fria, com o advento da globalização e a ascensão do multilateralismo.

Sempre foi, portanto, matéria de interesse dos pensadores e *decision makers* em RI a realização de ações que levassem seus países a ganhar prestígio e peso no sistema internacional. Tais ações podem ser pacíficas ou não, dependendo da natureza dos Estados e dos governantes que os lideram em determinado momento. Sendo assim, pode-se almejar lograr mais influência neste sistema através de guerras ou, simplesmente, através da diplomacia. Entretanto, Robert Gilpin⁵, em seu livro *War and Change in World Politics*, publicado em 1981, aponta que os custos de

² Há registros de que a disciplina e a pesquisa em Relações Internacionais teriam surgido no imediato pós-Primeira Guerra Mundial, como uma vertente da Ciência Política, com a fundação do *Royal Institute of International Affairs*, no Reino Unido. O marco inicial do período abrangido pelas R.I., no entanto, é a Paz de Vestfália, estabelecida por uma série de tratados ocorridos na Europa do séc. XVII.

³ De acordo com as correntes realistas, o Estado é o principal ator das relações internacionais e seu objetivo é garantir sua sobrevivência e os interesses nacionais, adquirindo mais poder. Sobretudo, para o primeiro objetivo, as estratégias de segurança são fundamentalmente importantes.

⁴ Liberalismo, Liberal-institucionalismo, Marxismo, Construtivismo, entre outras.

⁵ Robert Gilpin é um dos mais notórios teóricos da Balança de Poder. Atualmente, ele é professor emérito da Princeton University, em Nova Jersey, EUA.

uma mudança através de uma guerra são maiores e o método é mais arriscado. Custos elevados somados a altos riscos, no entanto, não tem impelido os Estados a abrirem mão deste recurso, e exemplos disso abundam, mesmo tomando-se apenas o período contemporâneo⁶ em análise, em que ocorreram dois conflitos de proporções mundiais, além de inúmeros outros regionais e locais.

Essa ideia de Gilpin dá a tônica da Teoria da Balança de Poder, que foca na análise dos meios pelos quais os Estados buscam poder e influência no sistema internacional, dos motivos que fazem esta busca ser sobremaneira importante e dos reflexos e conseqüências advindas dos movimentos dos países em direção a este objetivo. Segundo a lógica da balança de poder, toda nação que alcança a hegemonia causa reações nos demais países, que engendram alianças para buscar equilibrar o sistema e não permitir que o *hegemon* alcance tanto poder e domínio sobre os demais que o autorize a ser tirano ou despótico. Dessa forma, as alianças formadas procuram meios para fazer mudanças no sistema – à exceção daquelas formadas em torno e sob a liderança do *hegemon*.

Essas mudanças, de acordo com Gilpin (1981), podem ser categorizadas em três tipos, conforme o objeto que se pretende cambiar. Logo, os Estados podem almejar uma mudança de interação (*interaction change*), que seriam as modificações na ordem política e econômica ou em outras que regem as interações e os processos entre os atores no sistema internacional. Este tipo de mudança é o mais leve, uma vez que não ambiciona alterar a hierarquia de poder, apenas as regras das relações. No entanto, não raras vezes, esta modalidade precede ou anuncia mudanças mais drásticas e fundamentais na ordem internacional.

Os Estados podem, ainda, perseguir uma mudança sistêmica (*systemic change*), que envolve modificações na governança do sistema internacional. Gilpin (1981) assevera que esta é uma mudança dentro do sistema, em um de seus aspectos, não do sistema como um todo, e o foco almejado é nas mudanças das regras e dos direitos que circundam as interações entre os atores. O foco, neste ponto, não é na ascensão e queda de um sistema, mas de Estados e, sobretudo, do *hegemon*, e há que se levar em consideração que a propensão à guerra cresce em relação a uma mudança de interação apenas.

⁶ A Idade Contemporânea inicia-se com a Rev. Francesa, em 1789, e compreende até a atualidade.

O terceiro tipo de mudança - e o mais drástico - refere-se à mudança de sistema (*systems change*), que envolve uma mudança no próprio sistema internacional, não apenas na hierarquia ou nas relações. Para Gilpin (1981), ocorrem modificações na natureza dos atores e das entidades que compõem o sistema, ou seja, nos personagens que interagem: impérios, Estado-nação, corporações multinacionais. Esse tipo de mudança, geralmente, vem acompanhado de grandes guerras ou tragédias na história da humanidade.

Essa breve explicação que Robert Gilpin traz é fundamental para que se entendam as relações entre Estados e os desígnios que permeiam tais interações. Nesse sentido, ela é essencial para a análise proposta neste trabalho e o permeia em todas as suas partes, sendo o ponto de base das discussões levantadas. Portanto, este trabalho propõe-se a analisar as ações e atitudes brasileiras, no contexto internacional, que demonstram e comprovam a imersão do país no sistema explanado por Gilpin. Assim, pegando como recorte temporal o início da participação brasileira no mecanismo de missões de contribuição à paz e, sobretudo, focando nas ações mais recentes – do período da Nova República – pretende-se verificar como o Brasil tem agido neste jogo de interesses a fim de conquistar prestígio suficiente que o catapulte à categoria de *rule maker* cujas decisões possam afetar terminantemente o contexto internacional. Em outras palavras, ambiciona-se dimensionar como o Brasil tem procurado, através da contribuição nos mecanismos multilaterais e nas missões de manutenção de paz, angariar prestígio a ponto de se tornar um dos estrategistas do jogo e não apenas um jogador a mercê dos desejos de um grupo de países.

Para tanto, no segundo capítulo deste trabalho, procede-se um estudo sobre a definição das missões de manutenção da paz, observando-se como e em que contexto surgiram, seus objetivos e a efetividade do método para lograr êxito neles. Nesse sentido, procura-se situar o leitor quanto à definição de operação de manutenção da paz – *peacekeeping operation* (PKO), em inglês – e o que difere esta modalidade das demais, demonstrando os fundamentos e princípios inerentes à sua implementação, de forma que o leitor possa identificá-los no caso apresentado. Ademais, após a conceitualização, procede-se a classificação e a análise histórica, que torna possível inserir a contribuição brasileira nos períodos históricos e correlacioná-la com as características da época. Além disso, visa-se a tornar perceptíveis as alterações sofridas pelas missões ao longo de sua história, as quais

foram necessárias para ajustar o mecanismos às modificações da história mundial recente.⁷

O terceiro capítulo traz a discussão teórica e o embasamento para a análise do sistema das Nações Unidas e, especificamente, do concerto da segurança internacional através do mecanismo das missões de manutenção da paz. Para isso, uma análise mais profunda da Teoria da Balança de Poder e das ideias de Gilpin é o ponto focal, de forma que se procede a análise do sistema internacional e das interações entre os atores no intuito de ascender nesse contexto. Assim sendo, começa-se com uma explanação sobre equilíbrio, desequilíbrio, estabilidade e hegemonia no sistema internacional e, logo após, retoma-se os objetivos dos Estados e a balança de poder de forma mais pormenorizada e conceitual. Em seguida, é explanada a visão da Teoria Crítica sobre o sistema ONU e as operações de paz, como forma de contrapor a ideia do uso destas missões para mudar radicalmente o sistema, e apresentar a discussão de que elas são utilizadas como mecanismo para garantir a ordem e a estabilidade sistêmica, não permitindo grandes alterações. Sendo assim, embora possa parecer que ambas as teorias estejam diametralmente opostas, elas acabam convergindo em um ponto da análise.

O quarto capítulo foca na política externa brasileira (PEB) e como ela tem inserido o país neste jogo de interesses que move o sistema internacional. Não obstante, faz-se um apontamento da contribuição brasileira nas *peacekeeping operations* e das linhas da PEB pós-Guerra Fria, período escolhido por representar um considerável acréscimo na concessão de mandatos pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) e por conter, também, uma reorientação das funções das missões de paz, que deixaram de ser marcadamente militares para abranger uma gama de outros aspectos, como humanitário, desenvolvimentista, entre outros. Para esta análise, perpassa-se o posicionamento dos Governos brasileiros da Nova República⁸ perante o envio de tropas e de observadores às operações, bem como o papel desempenhado pelo Brasil e os objetivos perseguidos na visão de cada um dos Governos.

⁷ Há que se notar que as missões de paz atravessaram um período que, embora denotasse certa estabilidade no sistema, havia instabilidade nas interações, uma vez que começaram a ser implantadas quando o mundo se recuperava da II Guerra Mundial ao mesmo tempo que tentava se imiscuir no contexto da Guerra Fria. Sendo assim, atravessou todo o período da bipolaridade, do surgimento à decadência, passando pelo auge do conflito. Após, precisou se reinventar e adaptar-se às novidades que o multilateralismo fez emergir no pós-Guerra Fria.

⁸ Gov. José Sarney, Gov. Collor de Mello, Gov. Itamar Franco, Gov. FHC (dois mandatos) e Gov. Lula da Silva (dois mandatos).

Finalizando a quarta parte, efetua-se a análise de caso no intuito de confirmar (ou não) o ponto de vista que acompanhou a linha de participação brasileira ao longo deste período. Nesse sentido, optou-se pelo levantamento do empenho brasileiro na Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti (MINUSTAH), implementada em 2004. A escolha é mais do que justificável, tendo em vista que esta missão é um ponto de inflexão do papel desempenhado pelo Brasil, sendo a primeira em que o país assumiu a liderança, convergindo com a ideia de que houve uma reafirmação dos objetivos brasileiros de busca de maior prestígio internacional e barganha de poder nas decisões mundiais. Explana-se, portanto, sobre o contexto que levou à necessidade do envio de tropas ao Haiti, a posição de liderança exercida pelo Brasil e as linhas diplomáticas que têm guiado o país na missão, os objetivos alcançados e reveses ocorridos nesse período e a imagem que a política externa brasileira tem conferido ao país nestes anos.

A conclusão, por sua vez, retoma aquilo que foi apresentado e explicado ao longo do trabalho, fazendo uma reflexão se os esforços empreendidos pelo Brasil e sua diplomacia, ao longo destes anos, têm garantido ao país a obtenção de sucesso e lucros advindos de sua PEB. Neste ponto, discute-se mais uma vez quais as intenções brasileiras e qual o tipo de transformação se está buscando para o sistema internacional – embasando-se nas Teorias da Balança de Poder e Crítica. Ademais, pontua-se sobre a importância da postura adotada pelo Brasil – de membro participante e cada vez mais ativo na sociedade internacional multilateral – na busca por prestígio e influência nas decisões mundiais.

Os objetivos deste trabalho são, então, demonstrar ao leitor a convergência da política externa brasileira dentro do sistema internacional, através de suas ações e, notadamente, da atuação nas *peacekeeping operations*, de forma a ser um *rule maker* e não apenas um *player* nas decisões mundiais. A justificativa está na própria percepção de que o Brasil tem agido cada vez mais de acordo com essa intenção no cenário internacional, tanto é que a própria política externa tem se tornado, diariamente, tema mais frequente na sociedade e nos debates políticos, angariando a atenção da população brasileira. Sendo assim, estudos nessa questão são importantes atualmente – e a tendência é se tornarem cada vez mais – para ajudar a demonstrar e a entender os pontos que têm sido base da atuação brasileira no sistema internacional.

2 O CONTEXTO DAS OPERAÇÕES DE PAZ: DEFINIÇÕES, HISTÓRICO E DESAFIOS

Neste primeiro capítulo, o trabalho está focado, inicialmente, em apresentar uma contextualização das operações de missões de paz da ONU para uma posterior e melhor apreciação da inserção brasileira diante do caso haitiano. Assim sendo, a primeira parte do capítulo versa sobre as principais definições dos conceitos e termos ligados ao estudo do objeto. Neste sentido, é utilizada, principalmente, a obra de Sena Cardoso (1998) *O Brasil nas Operações de Paz das Nações Unidas*, que apresenta uma riqueza de definições. Tais demarcações conceituais e terminológicas são necessárias para tornar mais clara a análise e ligá-la aos demais capítulos.

Após essa parte, é percorrido, brevemente, o histórico das ações da ONU no estabelecimento de mandatos de *peacekeeping operations*. Esta parte é importante para familiarizar o leitor com as características e divisões destas operações no período histórico, a fim de tornar mais fluente e facilitar o entendimento dos capítulos seguintes. Neste sentido, na última seção do capítulo, são apresentadas duas tabelas que servem para listar as ações de primeira e segunda gerações, bem como há uma explanação das diferenças e peculiaridades de cada uma.

2.1 Definições conceituais e terminológicas

O termo “operação de paz” ou, ainda, “missão de paz” é a forma utilizada, em língua portuguesa, para designar a denominação, que seria mais correta, “operação de manutenção de paz” ou “missão de manutenção de paz”, que seria a tradução do inglês *peacekeeping operation*. Segundo Sena Cardoso (1998), o manual da *International Peace Academy* que, até 1998, havia sido atualizado pela última vez em 1984, apresentava a seguinte definição para o termo:

A prevenção, a contenção, a moderação e o término das hostilidades entre Estados, pela intervenção pacífica de terceiros, organizada e dirigida internacionalmente, com o emprego de forças multinacionais de soldados, policiais e civis, para restaurar e manter a paz. (HARBOTLLE⁹ *apud* SENA CARDOSO, 1998, p. 17).

⁹ HARBOTLLE, M. *The peacekeeper's Handbook*. Nova York: Pergamon Press & International Peace Academy, 1984. (p. 439).

De fato, as operações de manutenção da paz buscam dirimir as possibilidades de ocorrência de conflitos ou da escalada da violência – caso o conflito já esteja em curso – através da ação e intervenção pacífica de terceiros países e suas forças de paz. Todos os países devem, no entanto, no exercício das suas atividades nas operações, respeitar alguns fundamentos primordiais do convívio entre as nações e do Direito Internacional, sem os quais a ação em si e seus objetivos almejados cairiam completamente comprometidos. Esses fundamentos e pressupostos serão vistos a seguir.

2.2 Fundamentos e pressupostos das missões de manutenção de paz

O primeiro destes pressupostos é a imparcialidade com que devem ser imbuídas as tropas participantes nas ações. A imparcialidade é essencial para que nenhuma das partes no conflito assimile as forças de operação de paz como inimigas ou como se estivessem favorecendo a parte oposta. Elas não podem, portanto, representar ou ser percebidas – ainda que não de maneira fidedigna – como ameaças no conflito. Para que este requisito esteja presente, é, pois, necessário que as ações ocorram em nome de governos ou em apoio a um conjunto de arcabouços constitucionais, sem os quais, correr-se-ia o risco de ser parte no conflito, a despeito de uma terceira força pacífica capaz de levá-lo à distensão.

Em contrapartida, não se deve confundir a imparcialidade com a neutralidade, uma vez que esta não seria essencial para a implantação da missão de manutenção de paz. Mais do que isso, Sena Cardoso (1998) diz que não são poucos os defensores da ideia que a neutralidade é um conceito cada vez mais distante, quanto mais se conhece o conflito e se percebe a existência de um agressor e um agredido. No entanto, essa ideia é discutível, uma vez que a falta de neutralidade poderia levar a outros tipos de operações, como as de *peace enforcement*.

O consentimento do anfitrião é uma das partes mais delicadas e que, não raramente, exigem várias fases de negociação. De acordo com *Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations*, tais princípios são:

[T]he consent of the parties, impartiality and the non-use of force except in self-defence and in the defence of a mandate authorized by

the Security Council, is essential to its success. (UNITED NATIONS, 2010, p. 7, grifo nosso).¹⁰

Como a entrada, permanência, deslocamento e ação de tropas estrangeiras – ainda que sob a bandeira de um organismo internacional – em território nacional não é algo agradável e, tampouco, desejável a um Estado, é preciso que ocorram exceções de jurisdição que levarão a cessão de soberania por parte do anfitrião. A cessão de soberania, conquanto apareça no mais simples ato das forças estrangeiras, é algo indispensável na execução das operações de manutenção da paz. Não havendo a concordância e o consentimento do(s) Estado(s) anfitrião(ões), não se respeitaria o pressuposto da não-intervenção (visto mais adiante), e a ação se caracterizaria como uma agressão ou ação de guerra. O acordo do Estado anfitrião é, dessa forma, essencial para o bom desenvolvimento e sucesso da operação.

Evidentemente, atrelado à cessão de poder, está o fato de todo o contingente envolvido em uma operação de manutenção de paz, bem como todo o aparato necessário para sua realização, estar sob uma jurisdição especial. Nesta parte, torna-se ainda mais indispensável o anfitrião concordar com a atuação das tropas de paz, uma vez que não seria possível a observância desta nova jurisdição sem o consentimento daquele que exerce soberania no território, do contrário, poderia gerar conflitos graves. O respeito e o comprometimento com a conservação dos costumes e cultura do país anfitrião são, não obstante, fundamentos pétreos que legitimam as ações de paz.

Após a decisão de implantação da missão de manutenção da paz, começam as negociações efetivas para a formação do contingente que deverá trabalhar na operação. Os recursos humanos utilizados são cedidos pelos Estados-membros da organização, dessa forma, são eles também os responsáveis pelo suporte financeiro que deverá suprir as tropas com o material necessário. No que tange, precisamente, à cessão de recursos humanos, é preciso que se leve em consideração as relações entre Estados cedentes e anfitrião. Sena Cardoso (1998) afirma que, antigamente, havia o entendimento de que a opinião do país anfitrião sobre quem comporia os

¹⁰ UNITED NATIONS -Special Committee on Peacekeeping Operations, “Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations”, May 10, 2010, [http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/64/19\(SUPP\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/64/19(SUPP)). Tradução nossa: “O consenso das partes, a imparcialidade e o não uso da força, exceto na defesa própria e na defesa do mandato autorizado pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, são essenciais para o sucesso [das operações de manutenção de paz]”.

efetivos era importante, mas isso não significava que esta opinião seria acatada. Atualmente esta questão é tratada de maneira importante para evitar desgastes posteriores à missão, bem como para garantir a aceitação das tropas no território.

O compromisso assumido, diante das Nações Unidas, de ceder tropas nacionais para as operações de manutenção de paz, naturalmente, vem imbuído de grande responsabilidade por parte do país cedente. Uma vez assumido o compromisso, o país deve por em prática os métodos que garantam a participação e ajuda de suas tropas, sob pena de atrair o descrédito da comunidade internacional. No entanto, é permitido ao país tomar a decisão de abandonar a missão e solicitar a retirada de suas tropas quando achar conveniente. Logicamente, a execução desta ação deve levar em conta todas as conseqüências que ela pode vir a acarretar e, neste sentido, os países devem sempre levá-la a cabo embasados em razões bastante seguras e fortes.

As principais implicações decorrentes da retirada das tropas nacionais de uma missão de manutenção de paz são aquelas que aparecerão diretamente sobre a missão, como segurança e continuação, e aquelas que agirão sobre o próprio país declinante, como perda de prestígio internacional. Os motivos que têm sido mais apresentados para a tomada de decisões deste tipo são defesa do território ou da ordem nacional, necessidade das tropas por ocorrência de desastre nacional, discordância com a implementação ou rumo do mandato, atrasos no reembolso das Nações Unidas, entre outros.

Por outro lado, quando a solicitação de retirada das tropas é feita pelo país anfitrião, costuma gerar um pouco mais de resistência. Como o anfitrião já dera seu acordo para o envio das tropas, é necessário que também as razões para esta via da solicitação sejam bastante fortes, como o desrespeito ou profanação dos costumes e símbolos locais, desordem e ameaças causadas pelas tropas, entre outras razões que, como se pode perceber, têm cunho mais grave e podem gerar muitas reações.

Por fim, o uso da força, como já exemplificado anteriormente na citação ao *Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations*, deve ser o mais limitado possível. Anteriormente, no início dos trabalhos da ONU, havia o entendimento de que o uso da força deveria ser restrito aos casos de defesa própria, contudo essa visão foi sendo ampliada, conforme os objetivos e o envolvimento das tropas com outras questões foram aumentando. Notadamente, quando as operações

de manutenção da paz ganharam viés de ajuda humanitária também, houve a necessidade e o entendimento que a permissão ao uso da força deveria ser um pouco mais estendido, a fim de que fossem removidos os obstáculos e os impeditivos que pudessem atrapalhar o desempenho desta função.

Todavia, essa nova visão acerca do uso da força deu margem maior para que fosse distorcida também e, ao invés de levar o sucesso da missão, concorresse para o seu completo fracasso. Neste sentido, pode-se citar o aumento da escalada da violência como principal efeito reverso e, como exemplos, podem ser tomados os casos da ONUC (Congo) e da UNOSOM (Somália).

2.3 Missões de paz: como se dividem

Como visto, no início do capítulo, o termo “missões de paz” é a forma comumente utilizada para designar o que seria a tradução mais correta do inglês *peacekeeping operation* (missão de manutenção da paz ou operação de manutenção da paz). Este termo, largamente usado, principalmente entre a comunidade leiga, pode referir-se a várias outras divisões das formas de atuação das organizações internacionais no que tange a paz.

Para Góes e Oliveira Jr. (2010), segundo dois relatórios produzidos pelo ex Secretário-Geral das Nações Unidas, Boutros Boutros-Ghali, é adotada a seguinte subdivisão das missões das Nações Unidas para a ingerência da paz mundial, de acordo com seu objetivo e forma de atuação: diplomacia preventiva (*preventive diplomacy*), operações de manutenção de paz (*peacekeeping operations*), operações de imposição da paz (*peace enforcement*) e operações de consolidação ou reconstrução da paz (*peace building*). Dessa forma, estes autores também concordam que os termos “missões de paz” e “operações de paz” são utilizados de maneira mais genérica.

Trazendo à luz definição da própria ONU, Góes e Oliveira Jr. (2010) indicam que as *peacekeeping operations* (PKO) são:

[...] operações sem combate militar, dirigidas por forças estrangeiras, com o consentimento de todas as partes beligerantes envolvidas e designadas a monitorar e facilitar a implementação de um acordo existente com apoio dos esforços diplomáticos para alcançar um acerto político. (GÓES & OLIVEIRA JR., 2010, p. 10).

Em outras palavras, vemos aqui a presença mais uma vez de um dos pontos-chave das operações de manutenção de paz: o consentimento das partes beligerantes envolvidas. Não fosse esse consentimento, a missão se assemelharia indubitavelmente mais ao conceito de *peace enforcement*, o qual também permite maior uso da força. Por outro lado, o termo “manutenção da paz” (*peacekeeping*) é descrito pelas Nações Unidas, conforme Góes e Oliveira Jr. (2010), como

[...] atividades híbridas político-militares que buscam o controle do conflito, com a presença da organização no cenário, geralmente envolvendo pessoal civil e militar, e com o consenso das partes para implementar e monitorar a implantação de acordos relacionados ao controle de conflitos (cessar-fogo, separação de forças, etc.) e suas resoluções (acordos parciais ou compreensivos, e/ou para proteger a entrega de ajuda humanitária. (GÓES e OLIVEIRA JR., 2010, p.10).

A definição sobre a utilização das missões de manutenção de paz para a concertação da paz e do entendimento entre as nações, entretanto, não aparece de forma assertiva na Carta da ONU. Havendo, então, a necessidade da utilização de novos mecanismos que pudessem pacificar regiões e membros beligerantes da sociedade anárquica, devido aos conflitos, sobretudo, às insurreições contra governos, maiorias étnicas e conflitos internos que, no pós-Segunda Guerra Mundial passaram a suplantam as disputas entre Estados no número de ocorrências, a legitimação das operações foi embasada nos capítulos VI e VII da Carta da ONU (GÓES & OLIVEIRA JR., 2010). Sendo assim, segundo o Artigo 39 do documento:

O Conselho de Segurança determinará a existência de qualquer ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão, e fará recomendações ou decidirá que medidas deverão ser tomadas de acordo com os Artigos 41 e 42, a fim de manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais. (UNIC, 2001, p.25),

E, conforme o artigo 40:

A fim de evitar que a situação se agrave, o Conselho de Segurança poderá, antes de fazer as recomendações ou decidir a respeito das medidas previstas no Artigo 39, convidar as partes interessadas a que aceitem as medidas provisórias que lhe pareçam necessárias ou aconselháveis. Tais medidas provisórias não prejudicarão os direitos ou pretensões, nem a situação das partes interessadas. O Conselho de Segurança tomará devida nota do não cumprimento dessas medidas. (UNIC, 2001, p.25).

As intenções de fazer uso desta modalidade de operações surgiram nas crescentes tensões entre Índia e Paquistão logo após o fim da Segunda Guerra Mundial, em 1947. Um ano mais tarde a necessidade de implementação de um mecanismo de preservação da paz foi reforçada pela escalada da violência no Oriente Médio logo após a criação do Estado de Israel. Tendo em vista o

recrudescimento das tensões e a falta de entendimento entre as partes, a ONU criou, então, um aporte para a resolução dos conflitos e a promoção da paz, esta estrutura eram as operações de paz, chamadas de “Capítulo VI e meio” pelo Secretário-Geral da organização à época, Dag Hammarskjöld. Essa alcunha foi dada por Hammarskjöld justamente porque não havia, em qualquer capítulo da Carta das Nações, texto que versasse sobre essa modalidade de resolução de conflitos, entretanto, ela estaria mais próxima do Cap. VI, sobre as soluções pacíficas de controvérsias, e do Cap. VII, sobre as ações relativas à ameaça da paz, ruptura da paz e atos de agressão.

Com relação à classificação das operações de manutenção de paz, sob a ótica de sua natureza, Sena Cardoso (1998) afirma que podem ser internas, quando ocorrem no território de um Estado apenas e envolvem forças conflitantes internas – grupos étnicos, religiosos, partidários, etc. –, entre Estados e mistas. Elas ainda têm funções e objetivos que podem variar também, além de terem diferentes causas, como disputas territoriais, choques de interesses estratégicos, confrontações ideológicas, competições imperialistas, reflexos dos processos de descolonização e de combates neocolonialistas, além de lutas pela autodeterminação ou supremacia étnica.

As funções, por sua vez, podem ser de cunho majoritariamente militar, como o acompanhamento e a observação de armistícios e cessar-fogo, manutenção de zona-tampão, supervisão da retirada de forças de embate, acompanhamento de desmilitarização das forças antagônicas e supervisão a fim de evitar nova onda de conflitos. Duas funções mais recentes que surgiram foram o levantamento e desativação de minas e explosivos remanescentes dos conflitos, que assolam as populações das zonas conflituosas, e a mobilização preventiva – *preventive deployment* – que está atrelado ao conceito de diplomacia preventiva e às ações de mobilização de ajuda humanitária.

As funções apenas políticas também se destacam no ramo das ações de paz das Nações Unidas. Estas são aquelas que estão mais afastadas de funções de táticas e estratégias militares propriamente ditas – ainda que, como toda a operação, correlacionadas com as primeiras funções citadas. São bons exemplos deste tipo de função garantia da lei e da ordem, assistência a um governo de conciliação, envolvimento em administrações de transição e a supervisão e organização de referendos e eleições. A função humanitária também merece destaque, uma vez

que, sendo o conflito interno ou entre Estados, essa função exigirá todo um rearranjo da rotina e da situação da região em disputa. Esta última função recebe a atenção especial da comunidade internacional – e é relativamente recente - por se tratar do arrefecedor das condições dramáticas daquelas pessoas assoladas pelas condições que, não raras vezes, são subumanas ou desumanas, chamados de refugiados. Os refugiados, por sua vez, procuram escapar das péssimas condições que os assolam, sejam estas motivadas por perseguições étnicas, políticas, religiosas ou simplesmente tentam fugir do terror do conflito e da falta de qualidade de vida impregnada à guerra.

Sena Cardoso (1998) cita também a função de *peace building* – ou construção da paz após a guerra – trazida à tona por Boutros-Ghali, na época em que era Secretário-Geral da ONU. Este objetivo teria por fim buscar com que as condições de retomada do conflito não ocorressem, bem como tornar cada vez mais sólidas as condições para a paz, as quais naturalmente seriam ainda fracas no imediato pós-conflito. As táticas para levar a cabo este objetivo seriam a implementação de programas e estratégias de cooperação e desenvolvimento de todos os lados envolvidos, almejando o desenvolvimento social e econômico. O mesmo autor ainda fala que esta função estaria embasada em dois conceitos-chave: primeiro, a reconstrução, mediante iniciativas que fortalecessem a confiança mútua das partes, das instituições e da infra-estrutura dilacerados pela guerra; segundo, a ação sobre “as causas mais profundas” do conflito: o desespero econômico, a injustiça social e a opressão política.

2.4 Breve histórico das missões de paz da ONU

Como apresentado na sessão anterior, o surgimento do mecanismo de missões de manutenção de paz, no âmbito das Nações Unidas, surgiu em 1947 para ajudar a acalmar os ânimos entre Paquistão e Índia. Logo, em seguida, no ano de 1948, esse mecanismo ganhou nova força com a eclosão do conflito árabe-israelense imediatamente após a criação do Estado judeu. As operações de manutenção da paz, sob a égide da ONU, estão amparadas nos artigos 39 a 42 da Carta da Organização.

O histórico das operações de manutenção da paz da ONU são divididas em 3 partes: Missões da Primeira Geração, Missões da Segunda Geração (ou Multidisciplinares) e Missões da Terceira Geração.

2.4.1 Missões da primeira geração

Foram 13 missões entre 1948 e 1987, conforme quadro a seguir:

QUADRO 1: Missões de manutenção da paz de 1ª geração (1948 – 1987)

MISSÃO	PERÍODO	PAÍSES/REGIÕES
Organização das Nações Unidas para Supervisão da Trégua (UNTSO)	Maio de 1948 – dias atuais.	Oriente Médio.
Grupo de Observadores das Nações Unidas na Índia e Paquistão (UNMOGIP)	Janeiro de 1949 – dias atuais.	Regiões de Jammu e Caxemira, na fronteira Índia-Paquistão.
Primeira Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF I)	Novembro de 1956 – junho de 1967.	Egito e Oriente Médio.
Grupo de Observação das Nações Unidas no Líbano (UNOGIL)	Junho – dezembro de 1958.	Oriente Médio.
Operação das Nações Unidas no Congo (ONUC)	Julho de 1960 – junho de 1964.	Congo.
Força de Segurança das Nações Unidas na Nova Guiné Ocidental/Irian Ocidental (UNSF/UNTEA)	Agosto de 1962 – abril de 1963.	Irian Ocidental.
Missão de Observação das Nações Unidas no Iêmen (UNYOM)	Julho de 1963 – setembro de 1964.	Iêmen.
Força de Manutenção de Paz das Nações Unidas no Chipre (UNFICYP)	Março de 1964 – dias atuais.	Chipre.

Missão do Representante do Secretário-Geral da ONU na Rep. Dominicana (DOMREP)	Maio de 1965 – outubro de 1966.	República Dominicana.
Missão de Observação das Nações Unidas Índia-Paquistão (UNIPOM)	Setembro de 1965 – março de 1966.	Fronteira Índia-Paquistão.
Segunda Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF II)	Outubro de 1973 – julho de 1979.	Fronteira Egito-Israel.
Força de Observação das Nações Unidas de Separação (UNDOF)	Maio de 1974 – dias atuais.	Oriente Médio.
Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL)	Março de 1978 – dias atuais.	Oriente Médio.

Fonte: FONTOURA, Paulo R. C. T.; *O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 1999. Elaboração própria.

Estas missões foram importantes para a criação do arcabouço jurídico e doutrinário do mecanismo, através de práticas e rotinas. De acordo com Fontoura (1999), os princípios mais importantes consolidados neste período foram: a importância da manutenção do comando e do controle das operações na organização; a necessidade de celebração de acordos ou de memorandos de entendimento entre a ONU e os Estados anfitriões, assim como com os Estados que cedem recursos materiais e humanos; o requisito indispensável do consentimento a ser outorgado por governos legítimos para presença e ação das tropas no território do Estado; o caráter de voluntariado inerente à participação nas operações; a universalidade na formação dos contingentes, com vistas a reforçar a multilateralidade da missão; a obediência ao princípio da imparcialidade no exercício do mandato; o uso da força somente como último recurso em casos de legítima defesa; e posse restrita do armamento, para que as armas não sejam vistas como ameaças por nenhuma das partes do conflito.

Esses preceitos, quando respeitados, devem contribuir para que as ações das missões ocorram com maior fluidez e com o menor desgaste e desconfiança possíveis. Dessa forma, seria mais fácil chegar à cooperação entre os integrantes das operações e as forças em conflito, logrando alcançar uma solução pacífica – ao menos, em tese – mais rapidamente. O *modus operandi* das Nações Unidas

também foi sendo alterado nessa época, quando a Assembleia Geral foi cedendo espaço ao Conselho de Segurança na aprovação dos mandatos.

A participação dos Estados-membros da ONU nas operações sempre foi de caráter voluntário, principalmente, no que tange à cessão de recursos humanos e materiais. Assim, os convites para participação eram formulados de acordo com a influência política e, como um dos preceitos era, justamente, a universalidade, muitas potências médias e de segundo escalão estiveram à frente tanto no número de missões em que participavam, quanto no total de contingente enviado. Essa característica, entre outras coisas, servia para a ONU mostrar sua independência das potências e superpotências, além de reafirmar sua legitimidade perante todos os Estados. Conforme Fontoura (1999), nesse período, por volta de 12 países faziam parte do grupo daqueles que mais contribuíram: Canadá (12 participações em 13 operações criadas), Dinamarca, Suécia, Austrália, Brasil, Índia, entre outros. Assim, é possível perceber que as nações mais poderosas da época e membros permanentes do CSNU - EUA, Reino Unido, França, Federação Russa e China - não tiveram como primordial, em suas ações, o envolvimento na contribuição de pessoal.

Os resultados nessas 13 operações, ao menos, em uma parte, foram controversos. A maioria deles refletiu o engajamento das potências envolvidas, sendo que algumas das missões se pode dizer que foram bem-sucedidas, como é o caso da UNSF/UNTEA, das missões na fronteira indo-paquistanesa e no Suez. Outras não obtiveram resultados tão satisfatórios, como a UNYOM e as ocorridas no Líbano e, ainda neste grupo, há aquelas que persistem até hoje, como a UNFICYP e a UNMOGIP.

2.4.2 Missões da segunda geração ou Multidisciplinares

O período, que tem início no final da década de 1980, representa aquele em que a ONU mais produziu missões de manutenção da paz e concedeu mandatos. Conforme Fontoura (1999), de 1988 a 1999, foram criadas 38 operações, enquanto nas quatro décadas anteriores, haviam sido criadas apenas treze. As missões de segunda geração foram importantes, segundo Góes e Oliveira Jr. (2010), para o aumento e afirmação da abrangência e das competências do Conselho de Segurança das Nações Unidas e para a ratificação do uso deste mecanismo como facilitador da paz e do entendimento em âmbito internacional.

O significativo aumento no número de missões, segundo Carneiro (2010), foi resposta e reflexo das mudanças ocorridas no sistema internacional ao fim da Guerra Fria, com adaptações de tarefas e funções da ONU, para que a atuação em conflitos interestatais pudesse garantir a implementação dos acordos de paz. Ainda conforme esta autora, a universalização dos direitos humanos e da democracia e o ressurgimento de conflitos e rivalidades étnicos e religiosos concorreram para que o sistema internacional se tornasse mais complexo no final da década de 1980, com o aumento dos conflitos intraestados e das guerras civis.

No mesmo sentido, Fontoura (1999) afirma que a proliferação dos mandatos concedidos pela ONU foi simultânea à expansão do âmbito de atuação do CSNU, que passou a utilizar critérios mais abrangentes para definir o conceito de ameaça à paz e à segurança. Sendo assim, os conflitos de natureza interna, uma vez que poderiam influenciar vários fatores internacionais e, provavelmente, não ficariam circunscritos às fronteiras domésticas, passaram a fazer parte da agenda de resoluções da organização.

Fontoura (1999) ainda permite uma análise mais profunda. Segundo este autor, no que tange à distensão entre leste e oeste, mais precisamente, entre URSS e EUA, é esclarecedor o artigo que Mikhail Gorbachev, Secretário-Geral do Partido Comunista soviético e líder do governo à época, publicou às vésperas da 42ª Assembleia Geral da ONU em 1987. Do artigo *Realidades e Garantias para um Mundo Seguro*, é possível extrair as seguintes linhas da política internacional soviética que começava a ser adotada:

- (a) uma abordagem multidisciplinar da segurança internacional, vista em suas dimensões política, militar, econômica, ecológica e humanitária;
- (b) a busca de soluções para superar a corrida armamentista e acabar com a ameaça de uma guerra nuclear, com base em um conjunto de propostas apresentado pelo Governo soviético na área de desarmamento, em particular o Plano Gorbachev de eliminação completa de armas nucleares até o ano de 2000; e
- (c) o fortalecimento da autoridade das Nações Unidas no campo da manutenção da paz e da segurança internacionais; (FONTOURA, 1999, p. 85).

Da mesma forma, os presidentes norte-americanos que se sucederam entre a década de 1980 e meados dos anos 1990 foram assertivos ao darem a mesma tônica no discurso norte-americano, fazendo com que prevalecesse o intuito da distensão entre os dois mundos e surgisse uma agenda remodelada para a paz internacional. Líderes de ambos os lados, portanto, concordavam em um ponto: a

Organização das Nações Unidas – em especial o Conselho de Segurança – deveria ser revitalizado e tomar novos encargos a fim de que desse as condições necessárias para multiplicarem e se afirmarem os foros multilaterais no sistema internacional. Devido a este entendimento, as Nações Unidas ganharam maior margem de atuação para gerenciar as questões de paz e segurança internacionais.

Fontoura (1999) versa também sobre o ressurgimento de conflitos que já eram tidos como superados, sobretudo, rivalidades internas. A rigidez do conflito bipolar não permitia a eclosão destes confrontos, no entanto, com o fim desta ordem dividida em duas zonas de influência, surgiram as condições necessárias para o aparecimento de tensões de outras ordens. Grupos étnicos, religiosos, separatistas e nacionalistas começaram a aspirar maior independência de ações e maior representatividade nos núcleos de poder central, principalmente na África, nos Balcãs, na Europa Oriental e na União Soviética.

A ascensão dos ideais de respeito aos direitos humanos, à democracia, ao pluralismo político e à liberdade de expressão, sobretudo entre os países ocidentais, também está entre os fatores citados para o aumento no número de operações. Estes princípios são respaldados pela Carta das Nações Unidas, pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, entre outras declarações e documentos com ampla aceitação internacional. Com isso, ganhou fôlego a ideia de disseminação e implementação destes conceitos ao redor do mundo, inclusive em países não-ocidentais geográfica e culturalmente.¹¹

Conforme Fontoura (1999), as *peacekeeping operations* passariam a contemplar, a partir de então, a reconciliação política e a reconstrução nacional, tendo o respeito aos direitos humanos e a realização de eleições por sufrágio universal e secreto fatores peremptórios para alcançar a solução de conflitos. Ademais, é possível notar a preocupação da ONU com o respeito aos direitos humanos e com questões além das mais evidentes em conflitos a partir do momento em que a ajuda humanitária e o desenvolvimento das partes litigantes passam a ser tratados como fatores de primeira ordem também.

A seguir, é apresentado um quadro com a relação de todas as operações de paz multidisciplinares ou de segunda geração:

¹¹ Como será visto no cap. III deste trabalho, a Teoria Crítica apresenta um contraponto a estes ideais, afirmando que, em realidade, eles servem como justificativa para a intervenção e 'aculturação' dos países na chamada *liberal peace*, que tem por função estabilizar o sistema e a hierarquia de Estados existentes nele.

QUADRO 2: Missões de paz de segunda geração (1988-1999)

MISSÃO	PERÍODO	PAÍSES/REGIÕES
Grupo de Observadores Militares das Nações Unidas Irã-Iraque (UNIIMOG)	Agosto de 1988 – fevereiro de 1991.	Irã e Iraque.
Missão de Bons Ofícios das Nações Unidas no Afeganistão e Paquistão (UNGOMAP)	Maio de 1998 – Março de 1990.	Afeganistão e Paquistão.
Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola I (UNAVEM I)	Janeiro de 1989 – Maio de 1991.	Angola.
Grupo de Assistência de Transição das Nações Unidas (UNTAG)	Abril de 1989 – março de 1990.	Namíbia.
Grupo de Observadores das Nações Unidas na América Central (ONUCA).	Novembro de 1989 – março de 1990.	América Central (principalmente Nicarágua).
Missão de Observação das Nações Unidas Iraque – Kuaito (UNIKOM).	Abril de 1991 – dias atuais.	Golfo Pérsico, Iraque e Kuaito.
Missão das Nações Unidas para o Referendo no Saara-Occidental (MINURSO)	Abril de 1991 – dias atuais.	Saara Occidental.
Missão de Observação das Nações Unidas em El Salvador (ONUSAL).	Julho de 1991 – abril de 1995.	América Central (principalmente El Salvador).
Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola II (UNAVEM II)	Maio de 1991 – fevereiro de 1995.	Angola.
Missão Avançada das Nações Unidas no Camboja (UNAMIC)	Outubro de 1991 – março de 1992.	Camboja.
Força de Proteção das Nações Unidas (UNPROFOR)	Março de 1992 – dezembro de 1995.	Ex-Iugoslávia.
Autoridade Transitória das Nações Unidas no Camboja (UNTAC)	Março de 1992 – setembro de 1993.	Camboja.
Operação das Nações Unidas na Somália I (UNOSOM I)	Abril de 1992 - Março de 1993.	Somália.

Operação das Nações Unidas em Moçambique (ONUMOZ)	Dezembro de 1992 – dezembro de 1994.	Moçambique.
Operação das Nações Unidas na Somália II (UNOSOM II)	Março de 1993 – março de 1995.	Somália.
Missão de Observação das Nações Unidas em Uganda-Ruanda (UNOMUR)	Junho de 1993 – setembro de 1994.	Uganda e Ruanda.
Missão de Observação das Nações Unidas na Geórgia (UNOMIG)	Agosto de 1993 – dias atuais.	Geórgia.
Missão de Observação das Nações Unidas na Libéria (UNOMIL)	Setembro de 1993 – setembro de 1997.	Libéria.
Missão das Nações Unidas no Haiti (UNMIH)	Setembro de 1993 – junho de 1996.	Haiti.
Missão de Assistência das Nações Unidas a Ruanda (UNAMIR)	Outubro de 1993 – março de 1996.	Ruanda.
Grupo de Observação das Nações Unidas na faixa de Aouzou (UNASOG)	Maio a junho de 1994.	Norte da África.
Missão de Observação das Nações Unidas no Tadjiquistão (UNMOT)	Dezembro de 1994 – dias atuais.	Ásia Central.
Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola III (UNAVEM III)	-	Angola.
Operação de Restauração da Confiança das Nações Unidas na Croácia (UNCRO)	Março de 1995 – janeiro de 1996.	Croácia.
Força de Desdobramento Prev. das Nações Unidas (UNPREDEP)	Março de 1995 – dias atuais.	Bálcãs.
Missão das Nações Unidas na Bósnia-Herzegovina (UNMIBH)	Dezembro de 1995 – dias atuais.	Bósnia-Herzegovina.
Administração Transitória da Eslavônia Oriental, Baranja, Sirmium Ocidental (UNTAES).	Janeiro de 1996 – janeiro de 1998.	Ex-Iugoslávia.

Missão das Nações Unidas para a Administração Interina no Kosovo (UNMIK)	Junho de 1999 – dias atuais.	Ex-Iugoslávia.
Missão das Nações Unidas no Timor Leste (UNAMET) ¹²	Junho de 1999 – dias atuais.	Timor Leste.
Missão de Observação das Nações Unidas na República Democrática no Congo (MONUC)	Agosto de 1999 – dias atuais.	África Central.

Fonte: FONTOURA, Paulo R. C. T.; *O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 1999. Elaboração própria.

Fazendo um comparativo entre as missões de manutenção da paz das primeira e segunda gerações, é possível apontar algumas diferenças marcantes. Carneiro (2010) afirma que as missões de primeira geração eram destinadas a conflitos interestatais e eram iniciadas entre o pós-conflito e a celebração de um acordo de paz para criar condições que culminassem na assinatura deste. Já as missões de segunda geração tiveram início apenas após a assinatura do acordo de paz, uma vez que sua função era justamente observar a implementação dos pontos acordados.

Para Fontoura (1999), as atividades das operações clássicas envolviam, principalmente, ações militares, tais quais supervisão de cessar-fogos, tréguas e armistícios, observar separação de forças e zonas tampão e controle de fronteiras. As operações multidisciplinares, por sua vez, apresentaram uma gama maior de atividades relacionadas, que iam desde a reflexão e atuação sobre as causas do conflito até as ações militares, civis e humanitárias. Em outras palavras, este último grupo procurava direcionar suas atividades também para dissolver forças e aspectos capazes de fazer ressurgir o conflito.

Segundo Carneiro (2010), as operações que ocorreram entre 1948 e 1987 foram compostas, essencialmente, por forças militares. As operações que surgiram na década seguinte, no entanto, eram compostas de forma muito variada, na sua maioria, somando grupos civis, policiais e militares. Neste sentido, também é possível perceber uma disseminação de atores no grupo de missões multidisciplinares, em relação ao grupo de missões clássicas. Naquelas operações

¹² A UNAMET não é considerada pela ONU uma operação de manutenção de paz, aceitando a solicitação do governo da Indonésia.

ocorridas na primeira geração, os atores eram de fácil identificação – como a ONU, os Estados conflitantes e os países contribuintes. Na segunda geração, os atores participantes eram em número muito mais elevado, devido inclusive ao maior número de forças envolvidas - ONU, agências especializadas, partes conflitantes, países contribuintes, ONGs, organismos internacionais e regionais, mídia, etc.

2.4.3 Missões da terceira geração e Relatório Brahimi

O terceiro grupo de operações é chamado de missões de terceira geração, pois tiveram início no final do século XX e seguiram pelo início do séc. XXI. Para Góes e Oliveira Jr. (2010), estas missões apresentam algumas diferenças com relação aos grupos anteriores, no entanto, o que se deve ter em mente é que elas estão servindo, principalmente, para corroborar com a continuidade do uso deste mecanismo, com o fim de promover a paz em alinhamento com a Carta das Nações Unidas e com os relatórios dos Secretários-Gerais. Ademais, neste novo modelo, está-se reforçando cada vez mais a ideia de que o mandato não é apenas para a promoção da paz por si só e como ação isolada, senão também para um entendimento mais amplo de paz, atacando causas e males que possam culminar na sua falência, como o subdesenvolvimento nas regiões belicistas.

As missões da terceira geração estão ligadas fortemente ao Relatório Brahimi¹³. Este documento foi apresentado ao final dos trabalhos de um grupo formado por altos comissários das Nações Unidas e fez diversas recomendações. A principal função deste grupo era estudar e apontar os principais erros cometidos durante as operações anteriores e, sobretudo, apresentar correções e meios de evitá-los nas seguintes.

Durch *et al* (2003) organizam em três categorias as principais recomendações feitas pelo relatório: doutrina e estratégia, capacidade de operações e rapidez e efetividade de implementação. No que tange à primeira categoria, o Relatório Brahimi endossou o maior uso de missões de observação nas áreas de grande

¹³ Conforme Durch *et al* (2003), o Report of the Panel on United Nations Peace Operations, mais conhecido como Relatório Brahimi, devido ao nome do Subsecretário-Geral da ONU à época, Lakhdar Brahimi, foi criado a pedido do ex Secretário-Geral, Kofi Annan, no final da década de 1990, por um grupo de altos comissários da organização. Este documento teve por finalidade analisar os erros cometidos nas operações de manutenção de paz, especialmente as da segunda geração, e apontar críticas, caminhos e recomendações para que as novas ações, do século XXI, não cometessem os mesmos erros.

tensão, além de ter recomendado a liberação do uso da força pelos *peacekeepers* em operações complexas¹⁴, se necessário, para manter a segurança essencial para o desenvolvimento das missões de construção da paz. Também demonstrou que a participação de uma polícia civil internacional poderia não ser efetiva e, em alguns casos, culminaria em prejuízos se ocorresse sem o suporte de um sistema de justiça criminal e a atenção total ao respeito aos Direitos Humanos. Outra preocupação apontada foi a necessidade de mecanismos legais para implantar administrações interinas de transição, bem como, de um código criminal interino durante as operações.

Com relação à capacidade de operação, *Durch et al* (2003) apontam que o relatório reforçou a necessidade de criação de forças tarefa integradas para as missões – *Integrated Mission Task Forces* (IMTF, em inglês) – que facilitariam a tomada comum de decisões e planejamento conjunto entre o *United Nations Department of Peacekeeping Operations* (DPKO, em inglês) e outros agentes e especialistas envolvidos. Ademais, a necessidade de reorganização e revitalização do *staff* envolvido nas forças de paz também foi assinalada, sobretudo, do *United Nations Department of Political Affairs* (DPA, em inglês), inclusive, com maior integração entre os dois setores.

Por fim, no concernente à rapidez e efetividade, *Durch et al* (2003), relatam que foram produzidas algumas sugestões que deveriam ser seguidas, na implantação das missões, com a finalidade de ajudar os negociadores, os planejadores, as tropas e os demais grupos envolvidos cujo objetivo final era o sucesso da ação. Sendo assim, o Secretário-Geral concordou em estabelecer prazos de 30 e 90 dias, a partir do dia da concessão do mandato, para a implementação das missões tradicionais e complexas, respectivamente.

Outro ponto destacado, na terceira parte, é a formação de novas lideranças, não somente para as tropas, mas também para os processos políticos e diplomáticos. Neste quesito, o aprimoramento das técnicas de recrutamento, seleção, treinamento e direcionamento dos líderes das operações se tornou fundamental para que as ações se desenvolvessem em conformidade com o

¹⁴ Operações de manutenção da paz complexas, segundo definição da ONU para fins de planejamento, são aquelas que contam com cerca de 10000 tropas, com número correspondente de policiais e pessoal civil. As operações tradicionais, por sua vez, contam com aproximadamente 5000. A recomendação do Relatório Brahimi para estas operações era de que as missões complexas deveriam ser implantadas em, no máximo, 90 dias após a concessão do mandato, enquanto as tradicionais teriam 30 dias para implementação.

planejado e com a fluidez necessária. Ainda relacionado a este tema, o relatório instou o DPKO a reestruturar o sistema de recrutamento e reserva de tropas, dividindo-as por nivelamento. Ao mesmo tempo, foi aconselhado que as Nações Unidas deveriam ter listas para recrutamento de pessoal civil e da Justiça, tais quais as existentes para a área militar, além de serem criados estoques adicionais de equipamentos e delegações e de melhorias no sistema informação pública da organização.

Portanto, é possível perceber que o Relatório Brahimi foi bastante importante e pontual nos aspectos destacados, no sentido de direcionar as ações das missões de manutenção de paz – e todo o processo de estabelecimento destas – a novas práticas que corroborassem com o melhor atendimento às expectativas de resolução pacífica de conflitos e construção da paz. Por outro lado, nem todas as recomendações foram acatadas, uma vez que a decisão final sempre levou em consideração os órgãos da ONU, sobretudo, a Secretaria Geral e o CSNU. Conforme Durch *et al* (2003), este é o caso, por exemplo, da sugestão de mudança na doutrina nas equipes responsáveis pelo código de leis e postura das missões, refutada pelo Secretário Geral. Há que se acrescentar ainda que, alguns pontos foram parcialmente aceitos ou carecem de rapidez na sua execução.

As missões de manutenção de paz de terceira geração, então, estão fortemente correlacionadas às reformas propostas pelo Relatório Brahimi. Sendo assim, como características deste grupo de missões, surgiram a ampliação da gama de temas e objetivos das operações, com o aparecimento de imposições de cessar-fogo, proteção à assistência humanitária, auxílio na reconstrução de Estados-falidos¹⁵ e permissão do uso de força para garantir a segurança e cumprimento dos objetivos dos *peacebuilders*. Como exemplos de operações de terceira geração, pode-se citar as operações no Kosovo (UNMIK), no Timor Leste (UNTAET, seguida da UNMISSET), na Libéria (UNMIL) e no Haiti (MINUSTAH).

¹⁵ Estados em que os governos são ineficazes e não mantêm controle sobre o território. Um exemplo muito citado na atualidade é a Somália.

3 EMBASAMENTO TEÓRICO: BALANÇA DE PODER E TEORIA CRÍTICA

Este capítulo trata, primeiramente, do aparato teórico pelo qual o trabalho analisa as missões de manutenção de paz e o seu uso como mecanismo para barganha de prestígio e poder no sistema internacional. Inicialmente, é apresentada uma visão com tônica realista e sob a égide da Teoria da Balança de Poder, embasada principalmente na obra de Gilpin (1981) *War and Change in World Politics*. Esta parte apresenta os principais objetivos dos Estados no sistema internacional e discute os meios utilizados para alcançá-los, além de discorrer sobre a estabilidade dentro deste sistema.

Também é apresentado um contraponto às PKO, trazendo a perspectiva crítica das análises de Robert Cox e Mark Duffield presentes no artigo de Michael Pugh (2004) *Peacekeeping and Critical Theory*. Neste ponto, é apresentada a visão crítica que aponta que as organizações internacionais e as ações, como as missões de manutenção de paz, são mecanismos utilizados pelas potências dominantes para perpetuar o sistema, sem permitir que ocorram grandes mudanças.

3.1 Teoria da Estabilidade Hegemônica e Teoria Crítica: o debate sobre a construção e manutenção da ordem

Uma vez que o sistema internacional é anárquico, ou seja, sem uma força que dite, deliberadamente, as ordens em detrimento dos demais atores, o dinamismo nas relações entre os Estados é uma característica constante. Essa característica está presente, então, na maior representação do que seria tal sistema dentro de uma organização, qual seja a Organização das Nações Unidas. Assim como na sociedade internacional, na ONU, os Estados tendem a formar alianças e a se movimentar de acordo com seus interesses. Naturalmente, alguns Estados dispõem de um campo maior de manobra, sendo mais influentes sobre o sistema como um todo. A maior influência de um Estado sobre o sistema, por sua vez, depende de vários fatores: grande poderio bélico-militar (podendo incluir o domínio sobre tecnologia nuclear, na atualidade), grande poderio econômico e influência sobre o mercado global e grande influência política sobre o sistema – este último decorre, majoritariamente, dos dois primeiros.

Para Gilpin (1981), o sistema internacional está estável se nenhum Estado acredita ser melhor para seus interesses tentar mudá-lo. Além disso, um Estado tentará transformar a ordem internacional se os benefícios esperados forem maiores do que os custos – note-se que erros de cálculo podem ocorrer – e, dessa forma, tal Estado buscará mudar o sistema internacional através de expansão territorial, política e econômica até que os custos marginais da mudança sejam iguais ou maiores aos benefícios esperados. Uma vez que se chegue ao equilíbrio entre custos e benefícios da alteração no sistema, a tendência é que os custos econômicos da manutenção do *status quo* se elevem mais rapidamente do que a capacidade econômica de mantê-lo. Se o desequilíbrio na ordem do sistema não é resolvido através de ajustes para acomodar os interesses dos atores descontentes, então, o sistema sofrerá transformações e um novo equilíbrio – produto de uma nova distribuição de poder – será estabelecido.

No entanto, Gilpin (1981) ainda afirma que mudanças podem ocorrer no sistema internacional, mesmo que este se encontre em equilíbrio. Este conceito é chamado de equilíbrio dinâmico, nas palavras do autor:

...[A]n international system or order exists in a condition of homeostatic or dynamic equilibrium [...] changes at the level of interstate interactions are constantly taking place. In general, however, the conflicts, alliances, and diplomatic interactions among the actors in the system tend to preserve the defining characteristics of the system. (GILPIN, 1981. p. 12).¹⁶

Uma vez que o sistema, portanto, pode sofrer alterações de ajustes mesmo que esteja em equilíbrio, sua estabilidade vai ter, como uma de suas variáveis determinantes, a capacidade de se ajustar às demandas dos atores, sobretudo, no que tange a mudanças políticas e de poder. O conceito de poder, neste trabalho, toma por base a definição usada por Gilpin, em seu livro *War and Change in World Politics*, levando em consideração a capacidade de afetar e transformar a ordem do sistema internacional: “[...] power refers simply to the military, economic, and technological capabilities of states”¹⁷ (GILPIN, 1981, p.13).

¹⁶ GILPIN, R. *War and Change in World Politics*. New York: Cambridge University Press, 1981. Tradução nossa: “Um sistema internacional ou ordem existe numa condição de equilíbrio dinâmico ou homeostático... mudanças no nível de interação entre Estados podem constantemente ocorrer. Geralmente, no entanto, os conflitos, as alianças e as interações diplomáticas, entre os atores no sistema, tendem a preservar as características definidoras do sistema”.

¹⁷ GILPIN, R. *War and Change in World Politics*. New York: Cambridge University Press, 1981. Tradução nossa: “[...] poder refere-se simplesmente às capacidades militar, econômica e tecnológica dos Estados”.

Os interesses e alianças entre Estados podem mudar, ao longo do tempo, de acordo com as novas conjunturas que surgem. Desta maneira, a movimentação do sistema internacional parte de um princípio cíclico: no sistema, em equilíbrio, novas alianças e interesses vão surgindo, o que mexe com as ações dos Estados e faz movimentar a distribuição de poder até o ponto em que tais interesses não sejam mais congruentes aos ajustes que o sistema pode sofrer, levando ao desequilíbrio; no ponto de desequilíbrio, há o conflito direto de interesses e movimentos, o que leva à análise dos potenciais benefícios e custos de uma mudança no sistema e dos mecanismos a serem utilizados – primordialmente, a guerra – acarretando uma crise; ainda que não esteja descartada a hipótese de a crise ser resolvida por meio pacífico, o método que tem sido mais utilizado, ao longo da história, é o que Gilpin (1981) chama de guerra hegemônica¹⁸; do resultado da guerra hegemônica, advém um novo equilíbrio ou um novo sistema.

Os custos, contudo, para fazer uma mudança no equilíbrio ou no sistema internacional tendem a ser muito elevados e, além disso, o alto risco de ocorrerem erros de cálculo na dicotomia benefícios *versus* custos torna muito arriscado chegar ao ponto extremo do conflito de interesses. Isso faz com que os Estados procurem encontrar outros meios pelos quais possam pressionar o sistema a se ajustar às suas vontades – ao menos, às mais prementes. A próxima subseção irá analisar os principais objetivos dos Estados no âmbito internacional e os métodos para lograr alcançá-los.

3.1.1 Objetivos dos Estados no sistema internacional: prestígio e provisão de ordem

Gilpin (1981) argumenta que somente se pode atribuir interesses a indivíduos ou grupos de indivíduos. Neste sentido, para falar em interesses de Estados, é necessário se ter em mente a ideia de Estado como uma coalizão de grupos cujos objetivos resultam da barganha de poder entre as diversas coalizões que compõem a elite social e política. Em outras palavras, aquilo a que se atribui a alcunha de interesse do Estado, na verdade, é objetivo dos grupos dominantes da sociedade.

¹⁸ Guerra hegemônica – ou *hegemonic war* – é, numa análise simplificada, uma guerra pela qual Estados ou grupos de Estados disputam a hegemonia do sistema internacional (ou regional, em alguns casos). Em outras palavras, como Gilpin (1981) afirma, é a guerra que determina qual Estado será o dominante e governará o sistema.

Feito este esclarecimento, Gilpin (1981) apresenta a ideia de que os objetivos dos Estados caminham juntos numa espécie de *trade-off*¹⁹, então, não é possível obter êxito em todos. Dessa forma, é preciso buscar a situação otimizada, ou seja, a que melhor se encaixa nas pretensões estatais, abrindo-se mão de alguns objetivos, ainda que parcialmente, de acordo com a relação benefícios X custos.

Neste ponto, Gilpin (1981) apresenta uma crítica à controvérsia entre realistas clássicos e modernos. Para os realistas clássicos, os objetivos principais de um Estado são a segurança nacional e o poder; para os modernos, por seu turno, ainda que reconheçam que os objetivos clássicos tenham sido os principais no passado, no mundo contemporâneo, os mais importantes são a busca pela estabilidade da economia doméstica e assegurar os níveis básicos de bem-estar da população. Reconhecendo que estas metas são de suma importância para os Estados, o autor aponta que, em realidade, a busca é feita em direção a encontrar a melhor relação entre tais interesses e não apenas a um ou a outro.

Tendo em vista estes dois campos de atuação, segundo Gilpin (1981), têm sido três os objetivos principais dos Estados ao longo da história: conquistar territórios – importante para assegurar os interesses econômicos, de segurança, entre outros; aumentar a própria influência sobre o comportamento de outros Estados; e controlar ou, no mínimo, exercer influência na economia global – ou na divisão internacional do trabalho.

Sob a perspectiva da balança de poder, estas três competências assegurariam que a balança pesasse para o lado do Estado que as possuísse. No entanto, estes movimentos na balança de poder mexem com as alianças e interesses dos demais Estados, alterando seu equilíbrio. Waltz (1979)²⁰, afirma que as nações encontram-se em um estado de interdependência mútua, no sistema internacional anárquico. No entanto, ele ainda afirma que esta interdependência não as torna muito próximas, mas apenas vagamente ligadas, e isso mantém certa liberdade para mudar as ações e o comportamento de cada Estado, o que é essencial do ponto de vista da soberania.

¹⁹ *Trade-off*, em termos simples, refere-se à ideia de que, dadas as variáveis, não se pode alcançar o máximo de todas as oportunidades que se apresentam, uma vez que a escolha de uma oportunidade e de seus benefícios, invariavelmente acarretaria declinar de outra. Esta ideia é comumente utilizada em dilemas econômicos e as exemplificações gerais ocorrem neste âmbito, dada sua simplicidade. Nestas condições, o que se deve buscar é a otimização das oportunidades, procurando a situação que me melhor se apresenta, embora nenhuma das possíveis seja a ideal.

²⁰ *Theory of international politics*, original de 1979, utilizada a versão em português de 2002.

A cooperação mais estreita entre os Estados, fica impossibilitada à medida que acarreta cessão de soberania, então, a desigualdade na distribuição dos ganhos advindos de tal cooperação impede os Estados de aprofundarem demais sua relação. Em outras palavras, o que se deve ter em mente é o quanto a outra parte vai lucrar com a ação conjunta de ambos para ver se vale a pena ou não prosseguir.²¹ Na percepção de Fonseca Jr. (1999) “O ganho de poder, mesmo de um aliado de hoje, pode ser convertido, amanhã, em um instrumento de pressão” (FONSECA JR., 1999, p. 24).

Aos Estados, portanto, cabe buscar encontrar a equação entre poder/segurança e desenvolvimento/estabilidade que melhor se adequar a seus interesses. Esta dicotomia, entretanto, não necessariamente se apresenta tão incongruente no período pós-Guerra Fria. Conforme Martins (1999), os termos que regem a interação do sistema internacional no pós-Guerra Fria têm sofrido alterações as quais, cada vez mais, têm aumentado a importância das questões geoeconômicas, em detrimento das questões geopolíticas:

[...]dados os novos termos que presidem as relações de poder no pós-Guerra Fria, de um lado, e dada a predominância das questões econômicas sobre as questões políticas, de outro, os fatores geoeconômicos tendem agora a prevalecer sobre os fatores geopolíticos como elementos constitutivos da ordem internacional. [...] geoconomia que também se reveste de características novas, a começar pelo fato de transcender fronteiras nacionais. (MARTINS, 1999, p.43).

Neste sentido, com o triunfo do mundo ocidental sobre o mundo soviético e a hegemonia do capitalismo, as instituições econômicas deste sistema ganharam vigor e passaram a dominar a economia mundial. Advém disso o fato de as empresas transnacionais, como o próprio adjetivo constata, não ficarem reclusas às fronteiras de seus Estados, mas buscarem transações com várias outras partes do mundo, movimentando valores cada vez maiores no comércio global. Para Martins (1999), essas movimentações financeiras fogem ao controle do Estado-nação, de forma que os “[...] processos de internacionalização dos mercados, da produção e dos circuitos financeiros e [a] desenvoltura da nova categoria de atores internacionais oriundos desses processos” têm levado a novas lógicas e estratégias que consideram a importância de outros fatores, em detrimento do Estado-nação (MARTINS, 1999, p.45). Há, pois, para o autor, uma crise no Estado-nação – ou na sua importância no

²¹ Aqui, vê-se a relação com a ideia de custo X benefício apresentada antes.

sistema internacional - oriunda destes novos processos de transnacionalização e internacionalização da economia.

Martins (1999) ainda argumenta que há uma crise na hegemonia, também advinda do processo de internacionalização dos mercados. Isso porque, embora o mundo capitalista tenha se sobressaído e os EUA tenham sido o grande propulsor desta lógica, a relativa independência dos movimentos das empresas com relação ao aparato do Estado – inerente aos princípios capitalistas – não permitem que um país apenas controle, ao menos no âmbito econômico, a ordem mundial. Segundo Martins (1999) “[...] a hegemonia do *capitalismo* não é mais sinônimo da hegemonia de um único país capitalista [...]” (MARTINS, 1999, p.46).

Retomando a análise de Gilpin (1981), o sistema internacional é composto por diversas unidades que interagem conforme regras estabelecidas por uma forma de controle. A busca por maior influência nesta forma de controle do sistema tem sido um dos objetivos principais dos Estados, portanto. Entrementes, a governança²² do sistema internacional passa por três importantes aspectos: 1) a distribuição de poder, (2) o prestígio e (3) a legitimidade.

A distribuição de poder está, intrinsecamente, ligada ao conceito de balanço de poder já mencionado. Neste sentido, a distribuição ocorre entre alianças e coalizões formadas e exerce maior controle relativo do sistema aquela coalizão que logra influenciar todas as outras - e o sistema como um todo – mais do que ser influenciada. Sendo assim, pode-se afirmar que, dentro do jogo de distribuição de poder, ter a capacidade de exercer influência sobre o maior número de países ou coalizões possível é um objetivo primordial dos Estados a fim de obter controle relativo do sistema ou, no mínimo, amortizar a influência recebida de fora.

O conceito de prestígio é similar ao de poder, todavia, não é exatamente o mesmo. Segundo Max Weber²³ *apud* Gilpin (1981), poder é a probabilidade que um ator, dentro de uma relação social, tem de estar em uma posição que o permita levar a cabo suas intenções, independentemente da resistência que possa sofrer. Prestígio – ou autoridade – é referente à probabilidade que um comando dado por

²² Entenda-se governança do sistema internacional como o conjunto de influências que diversos atores exercem sobre o sistema. Obviamente, não há nenhum Estado que exerça o controle absoluto do sistema; há, contudo, o jogo de influências, em que um Estado ou coalizão consegue adquirir maior controle relativo.

²³ Weber, M. **Economy and society, an outline of interpretive sociology**. vol. 3. New York: Bedminster Press, 1968.

um ator tem de ser seguido pelos demais atores, de acordo com Dahrendorf²⁴ *apud* Gilpin (1981).

Prestígio, então, está ligado à percepção que os outros Estados têm de que um determinado Estado possui capacidade, condições e desejo de exercer seu poder perante os demais. Nas palavras de Gilpin (1981):

Whereas power refers to the economic, military, and related capabilities of a state, prestige refers primarily to the perceptions of other states with respect to a state's capacities and its ability and willingness to exercise its power. [...] prestige involves the credibility of a state's power and its willingness to deter or compel other states in order to achieve its objectives. (GILPIN, 1981, p. 31).²⁵

No mundo contemporâneo, a ideia de prestígio tem sido reiteradamente assimilada à capacidade econômica do Estado. Essa afirmação corrobora com Martins (1999), que afirma que as questões geoeconômicas têm suplantado as questões geopolíticas, conforme apresentado anteriormente. Neste sentido, a busca por prestígio no âmbito internacional é também um objetivo de primeira ordem dos Estados, de maneira que eles procuram dominar os mecanismos que os possam garantir este ganho. Com tais mecanismos passando pela percepção, por parte dos demais países, da influência econômica e diplomática exercida por um Estado, demonstrar esta capacidade é parte importante no processo empregado na obtenção de prestígio. Este é um dos motivos pelos quais a participação em organizações internacionais e, sobretudo, a aproximação entre países e a formação de alianças é tão importante, principalmente, para os Estados capazes de liderar coalizões.

Por último, a legitimidade do direito de fazer as regras ou liderar uma coalizão, para Gilpin (1981), advém, entre outros fatores, da capacidade do líder de demonstrar sua habilidade de exercer a liderança para os outros Estados. Além disso, a legitimidade seria reconhecida pelo fato do líder prover os demais com certos bens públicos, como ordem econômica favorável ou segurança internacional.

²⁴ Dahrendorf, R. **Class and class conflict in industrial society**. Stanford: Stanford University Press, 1959.

²⁵ GILPIN, R. *War and Change in World Politics*. New York: Cambridge University Press, 1981. Tradução nossa: "Enquanto poder se refere às capacidades econômica e militar de um Estado, prestígio refere-se, principalmente, a percepções de outros Estados com relação à capacidade, habilidade e desejo de um Estado de exercer seu poder. [...] prestígio envolve a credibilidade do poder de um Estado e seu desejo de deter ou compelir outros Estados a fim de alcançar seus objetivos".

Em terceiro lugar, o poder dominante pode ser apoiado por uma lealdade ideológica, religiosa ou de outros valores comuns aos outros países.

Permanecendo na análise da legitimidade, obviamente, nem todos os Estados têm capacidade de liderar coalizões suficientemente fortes para levar adiante seus objetivos. Dessa forma, alguns deles procuram formar alianças, ainda que para serem liderados por outros Estados, pois vislumbram maiores possibilidades de alcançar suas metas. Essa percepção, aliada aos fatores descritos no parágrafo anterior, é o que permite a um país – ou a um rol de países – conferir legitimidade e apoiar uma liderança²⁶.

3.1.2 *Perspectiva da Teoria Crítica: contraponto às missões de manutenção da paz*

Na contramão dos argumentos favoráveis à participação ativa em organizações internacionais e, especificamente, nas Nações Unidas e nas operações de manutenção da paz como forma de buscar poder, prestígio e legitimação no sistema internacional, alguns autores da Teoria Crítica trazem contrapontos a essas ações. Os críticos veem, na verdade, a utilização das organizações internacionais como instrumento para manter o atual sistema e suas características, mantendo o *status quo* pós-Guerra Fria, com alguns poucos países – senão somente os EUA – gerenciando a sociedade internacional sob a égide do neoliberalismo.

Neste sentido, para Michael Pugh (2004) operações de suporte à paz e de ajuda humanitária são significativas na manutenção de uma representação das normas da governança global. Para ele, as PKO precisaram passar por uma reconfiguração, na década de 1990, e emergiram como operações de suporte à paz (*peace supporting operations*), que ele define como “*counter-insurgency operations and equipped technically with the means to achieve political and military dominance*” (PUGH, 2004, p.40).²⁷ Estas operações, aliadas a uma combinação de corrida liberal contra o inimigo e de defesa da hierarquia global, têm feito surgir uma nova agenda

²⁶ Caso muito bem exemplificado pela ordem bipolar da Guerra Fria. Na ordem multipolar, há um número bem maior de coalizões e alianças, naturalmente, ainda que nem todas sejam equivalentes em sua força.

²⁷ PUGH, M. *Peacekeeping and the Critical Theory* in *International Peacekeeping*, 2004, 11:1, p. 39-58. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1080/1353331042000228445>>, acesso em 27/08/2012. Tradução nossa: “operações para conter insurgências equipadas tecnicamente com os meios para alcançar domínio político e militar”.

de operações, nas quais os soldados podem sair de suas zonas de paz e adentrar 'zonas sem regras' e com criminalidade disfuncional, como no caso de caçadas ao terrorismo de governos ou grupos, por exemplo.

Segundo Pugh (2004), as operações de manutenção de paz não são neutras, nem tampouco oferecem oportunidade de busca de prestígio e poder para lograr algumas transformações na ordem internacional. Pelo contrário, servem muito antes aos propósitos de uma ordem pré-estabelecida, dentro da qual, resoluções de problemas podem existir, mas sem alterar a balança de poder nos seus níveis mais elevados. Nesta visão, de fato, a participação em operações deste tipo pode levar a um relativo ganho de prestígio por Estados que não estejam no centro do poder, no entanto, não permitirá a estes Estados emergirem como lideranças, nem mesmo, a formação de alianças lideradas por eles.

Sendo assim, estas operações podem funcionar em alguns aspectos para garantir a pacificação de algumas regiões do mundo, entretanto, não permitem em nenhum momento questionar a ordem que está sendo imposta e, principalmente, pela aceitação desta ordem como uma realidade, reforça-se as estruturas e valores já existentes, ou seja, os do neoliberalismo pós-Guerra Fria. Este mecanismo, portanto, para os críticos, é visto como uma forma de controlar diretamente as partes em desacordo com as regras e de promover os valores do que Duffield²⁸ *apud* Pugh (2004) chama de paz liberal:

This form of peacekeeping protectorate aims to establish the values of neoliberal market economics, statism and political plurality, and thus comes to represent the ideals of global liberal governance, which Duffield designates "the liberal peace". (PUGH, 2004, p. 41).²⁹

Segundo a visão crítica, portanto, o grande motor do sistema internacional é a economia e, através dos mecanismos existentes, os países dominantes procuram garantir que os valores da economia liberal sejam implantados nas regiões insurgentes – de acordo com a lógica liberal de prospecção de mercados – para que estas possam ser controladas. Dessa maneira, os países que já detêm o domínio do sistema continuam a exercê-lo.

²⁸ DUFFIELD, M. *Global Governance and the New Wars: The Merging of Development and Security*, London: Zed Books, 2001.

²⁹ PUGH, M. *Peacekeeping and the Critical Theory* in *International Peacekeeping*, 2004, 11:1, p. 39-58. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1080/1353331042000228445>>, acesso em 27/08/2012. Tradução nossa: "Essa forma de mandatos de missão de manutenção da paz busca estabelecer os valores da economia de mercado neoliberal, do estatismo e da pluralidade política e, então, vem representar os ideais da governança liberal global, a qual Duffield designa como 'a paz liberal'".

Imbuído do ponto de vista crítico, Pugh (2004) argumenta que, no âmbito da sociedade internacional liberal que vem sendo instalada no pós-Guerra Fria, o humanitarismo vem sendo usado como forma de legitimar as ações das grandes potências que visam instaurar as premissas da *liberal peace* nas regiões em conflito. Sendo assim, conforme o discurso moral da ajuda humanitária foi sendo inculcado nas operações de manutenção de paz como forma de legitimação a este tipo de ação – que, em última instância, busca implantar o advento da *liberal peace* nas regiões em conflito –, as PKO foram se tornando mais complexas e apresentando maior apelo público.

Acima de tudo, os termos utilizados para designar este tipo de ação, tais quais operações de manutenção de paz (*peacekeeping operations*), operações de construção de paz (*peacebuilding operations*) e operações de suporte à paz (*peace supporting operations*) imprimem a ideia de que os atores externos envolvidos estão engajados em manter ou criar a paz. Esta ideia busca alcançar maior apoio público, o que é importante para legitimar as ações realizadas nas operações, mesmo que algumas delas sejam ilegais como ocorre, por exemplo, quando um país toma uma atitude à revelia da aprovação ou desaprovação do CSNU.

Por último, de acordo com Pugh (2004), as visões atuais das operações de manutenção de paz estão embasadas no arquétipo teórico do realismo e do liberalismo. No entanto, embora se sobressaiam os pontos de vista realista e neoliberal, é possível adotar teorias alternativas – como a crítica – na análise do sistema internacional. Segundo a perspectiva sustentada pelos críticos, as missões de manutenção de paz e o humanitarismo ilustram os efeitos do ‘desempoderamento’ da soberania estatal e da globalização, posto que os países ricos e poderosos sejam as fontes de decisões e do policiamento da sociedade internacional nesta esfera. Portanto, este mecanismo serviria para a promoção da globalização e dos preceitos capitalistas e neoliberais, como apontado:

*[PKO] and humanitarian missions are manifestations of stresses in the international system[...]. In promoting the globalization of a capitalism manifest destiny [...] advance a top-down socio-economic model that constrains state spending on social benefits in the periphery.*³⁰ (PUGH, 2004, p. 52).

³⁰ PUGH, M. *Peacekeeping and the Critical Theory* in *International Peacekeeping*, 2004, 11:1, p. 39-58. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1080/1353331042000228445>>, acesso em 27/08/2012. Tradução nossa: “[PKO] e missões humanitárias são manifestações da tensão do sistema internacional [...]. Na promoção da globalização de um destino manifesto capitalista [...] cria-se um modelo sócio-econômico *top-down* que restringe os investimentos estatais em benefícios sociais na periferia”.

Algumas medidas, pois, deveriam ser tomadas no intuito de mudar o cenário vigente, de forma que tornasse capaz o surgimento de um sistema internacional em que houvesse mais paridade e equidade entre as nações, conforme sugerem os defensores da Teoria Crítica. Entre estas medidas, George Monbiot³¹ *apud* Pugh (2004) aponta a reestruturação da Assembleia Geral da ONU, de modo que o peso de cada país nas votações seguisse uma regra de proporcionalidade populacional e isso pudesse substituir o CSNU. Por fim, deveria ocorrer a implementação de novas instituições internacionais, pautadas por ideais democráticos e pelos pressupostos econômicos do keynesianismo, em detrimento das organizações internacionais financeiras existentes e do sistema de Bretton Woods.

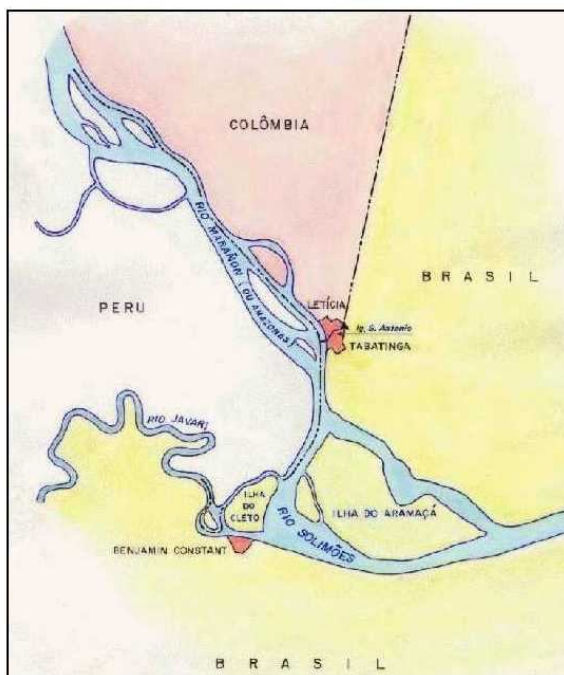
Estas medidas seriam essenciais, do ponto de vista crítico, para que qualquer possibilidade de mudança efetiva pudesse aflorar no sistema internacional. Caso contrário, os mecanismos utilizados no intento de lograr obter mais prestígio e mais poder, por parte de países que não são potências de primeira ordem, não passam de esforço vão, uma vez que estes mecanismos, em fato, contribuem para a perpetuação do sistema vigente comandado pelos EUA.

³¹ MONBIOT, G. **The Age of Consent**. London: Flamingo, 2003.

4 A PEB PÓS-GUERRA FRIA E A PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA NAS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ DA ONU

O Brasil está envolvido no processo de segurança coletiva internacional e manutenção da paz desde a época em que era signatário da Liga das Nações. Efetivamente, conforme Fontoura (1999), a primeira participação de militares brasileiros em ações que visavam à pacificação de uma região foi na década de 1930, ainda sob a égide da LDN, embora o país já não mais fizesse parte da organização³². Entre 1933-34, o Brasil estreou, portanto, no mecanismo de manutenção da paz, com o envio de um oficial da Marinha para a Comissão da Liga das Nações responsável por administrar a região de Letícia, na fronteira entre Colômbia e Peru, motivo de litígio entre os dois países.

MAPA 1: Trapézio de Letícia (Fronteira Brasil/Colômbia/Peru)



FONTE: Ministério das Relações Exteriores, disponível em <<http://www.igeo.ufrj.br/fronteiras/pesquisa/fronteira/p02diss01c03fg01.jpg>>, acesso em 26/11/2012.

³² Conforme Salvador (2007), o Brasil participou da LDN como membro provisório até 1921, quando, em conjunto com a Espanha e em nome da América, requereu a obtenção de um assento permanente no Conselho Executivo da organização. Com a resposta negativa dos demais membros, em 01 de junho de 1926, o chefe da delegação brasileira anunciou formalmente a renúncia da vaga temporária e a retirada do país da organização.

Embora o Brasil já tivesse se retirado da LDN, Fontoura (1999) afirma que o país foi convidado a participar da Comissão por ter agido ativamente na mediação do conflito e por ser o principal país amazônico, sendo fronteiro à região em disputa. Segundo Seitenfus (2008), o Brasil estabeleceu um dos princípios basilares da sua diplomacia ao fazer a seguinte determinação ao seu representante: “[observar] a necessidade absoluta em que se encontra o nosso país de não se desviar um só momento da sua atitude de perfeita imparcialidade no litígio”(MELLO FRANCO³³ *apud* SEITENFUS, 2008, p.3).

Segundo Fontoura (1999), após essa participação, o Brasil envolveu-se novamente em uma atividade de observação da paz já sob a supervisão da ONU, quando enviou três oficiais – um da Marinha, um da Aeronáutica e outro do Exército – para a Comissão Especial das Nações Unidas para os Bálcãs (UNSCOB), que atuou de 1946 a 1951 na Grécia. O objetivo desta Comissão Especial era cooperar com as autoridades regionais no concernente aos refugiados e verificar a situação das fronteiras gregas com Albânia, Bulgária e Iugoslávia, uma vez que os gregos estavam em guerra civil à época. Esta participação, no entanto, conforme afirma Fontoura (1999), não perdurou até o fim das atividades da Comissão, e, em 1949, o Ministério da Guerra brasileiro alegou não ter condições de manter seu contingente em solo balcânico, por falta de verba adequada. Este foi o primeiro episódio em que Itamaraty e Forças Armadas agiram conjuntamente em atividades das Nações Unidas.

Após estes dois casos pioneiros, em 1957, ocorreu o primeiro envio brasileiro de tropas a uma missão de manutenção da paz das Nações Unidas, de forma que foram enviados 6300 militares ao Oriente Médio para participarem da UNEF I. Nesta ocasião, o país exerceu o comando das operações em dois momentos, conforme Seitenfus (2008): de janeiro a agosto de 1964, com o General de Divisão Carlos Paiva Chaves, e de janeiro de 1965 a janeiro de 1966, com o General de Divisão Syseno Sarmiento. Além de supervisionar a região do Canal de Suez, as tropas brasileiras eram responsáveis por manter a paz e a segurança na Faixa de Gaza e na parte ocidental da fronteira internacional do Sinai.

³³ MELLO FRANCO, A. A. de; Um estadista da República, Rio de Janeiro: José Olympo.

Seitenfus (2008) demonstra que, no período das operações clássicas, o Brasil contribuiu em seis missões³⁴. Sendo que, além do destaque merecido à primeira atuação, cabe exaltar também a participação no Congo (ONUC), não somente pelo número de militares enviados, mas também pelo caráter inovador desta missão. Neste caso, a contribuição brasileira não ficou circunscrita à natureza militar, sendo que, pela primeira vez, o Brasil ajudou também com transporte e distribuição de gêneros alimentícios, medicamentos e suprimentos aos civis congolezes, dessa forma, foi investida de um caráter humanitário. Também a missão no Chipre cabe ser ressaltada, por ser a pioneira no envio de civis brasileiros (um observador civil).

De 1967 a 1989, a política externa brasileira se afastou das missões de manutenção de paz, sendo que a diplomacia brasileira teve um período de relativo desinteresse nestas operações. Isso ocorreu, segundo Seitenfus (2008), devido às reticências do período militar. Em parte, o comportamento reticente da PEB nos governos militares, no tocante às missões de manutenção de paz, encontra base no fato de a atenção brasileira estar voltada para outros assuntos, como os de natureza fronteiriça. Segundo Miyamoto (2008):

No período castrense imbuído de orientações avessas à influência marxista, o governo chegou a construir a *teoria do cerco*, por intermédio do denominado *sistema (establishment)*. Segundo tal raciocínio todos os potenciais inimigos deveriam ser neutralizados para não colocar em risco a soberania nacional e os valores democráticos que permeavam, segundo o governo, as instituições nacionais, conforme os padrões do mundo cristão e ocidental. (MIYAMOTO, 2008, p. 367, grifos do autor).

As seções seguintes analisam a política externa brasileira dos Governos pós-redemocratização, de maneira que se faz um apontamento das principais medidas adotadas no período que vai de meados da década de 1980 até o final dos anos 2000. Após, procede-se a análise de caso sobre a MINUSTAH, compreendendo o contexto em que foi necessária a implantação da missão, o papel brasileiro e os benefícios e ônus decorridos do desempenho deste papel.

³⁴ O Brasil contribuiu com pessoal militar nas missões UNEF I, ONUC, UNSF, DOMREP e UNIPOM e com pessoal militar e civil na UNFICYP.

4.1 De Sarney a Lula: as direções da PEB pós-Guerra Fria

Conforme Marcondes Neto (2007), após vinte anos de ausência, o Brasil regressou ao CSNU³⁵. De acordo com FUNAG *apud* Marcondes (2007), em seu discurso na AGNU, o presidente José Sarney enfatizou

a modificação das relações de poder entre os Estados desde a época da criação da organização, e a necessidade de uma reavaliação da configuração do Conselho, de uma forma que o órgão refletisse a multipolaridade do contexto da época, e assim pudesse melhor cumprir suas responsabilidades e desempenhar seu papel. (FUNAG³⁶ *apud* MARCONDES NETO, 2007, p. 7).

Segundo Santos e Paschoal Neto ([2011]), o Governo Sarney (1985-90) – e o advento da Nova República³⁷ – começou imbuído da responsabilidade de repensar e delimitar o novo papel das Forças Armadas nos objetivos nacionais, estando estas estreitamente ligadas à PEB. Logo após a redemocratização, o país atravessou vários problemas, sobretudo, de ordem econômica, como hiperinflação, desestabilização econômica e declaração de moratória. Esse conjunto de dificuldades fez com que o Brasil sofresse um desgaste em sua imagem na sociedade internacional. Conforme Santos e Paschoal Neto ([2011])

Durante o governo Sarney ocorreu uma crescente deterioração da imagem do Brasil na sociedade internacional e se a[c]entou com a moratória decretada no ano de 1987, tornando-se juntamente com a crise da dívida um grande complicador das relações do Brasil com os Estados Unidos, Comunidade Europeia e Japão.

A crise da dívida e a moratória influenciaram sobremaneira a forma de atuação brasileira no cenário internacional. (SANTOS E PASCHOAL NETO, [2011], p. 11).

Portanto, durante o Governo Sarney, os pontos que merecem destaque na PEB são a influência da redemocratização do país na atuação brasileira na sociedade internacional, a volta ao CSNU e as graves dificuldades econômicas que assolavam o país e eram refletidas nas relações exteriores. No que tange à

³⁵ Antes de 1988, o último biênio em que o Brasil tinha ocupado uma vaga não permanente no CSNU havia sido o de 1967-1968. Em 1987 o país foi novamente eleito para ocupar uma cadeira no biênio 1988-1989.

³⁶ FUNAG. **The voice of Brazil in the United Nations: 1946-1995**. Brasília: FUNAG, 1995, 584 p.

³⁷ O período conhecido como Nova República tem início com a saída do Regime Militar e redemocratização brasileira, em 1985. O primeiro presidente deste período, eleito em colégio eleitoral, seria Tancredo Neves, no entanto, com a sua morte antes da posse, o primeiro presidente a tomar lugar foi o vice, José Sarney.

participação em missões de manutenção de paz³⁸, houve um reordenamento e o Brasil passou a contribuir novamente, com o envio de 16 observadores militares para a UNAVEM I (Angola), que durou de 1989 a 1991, conforme Seitenfus (2008).

Uziel (2010) assevera que, na retomada da participação brasileira nas PKO, optou-se pelo envio apenas de observadores, sem o remanejamento de tropas até 1993. Houve também a adoção de alguns critérios – ainda que não formais – na escolha das missões e do tipo de participação. Assim sendo, a identificação de ganhos com o envio (experiência militar, relações bilaterais, ganhos políticos), o envio de observadores, uma vez que se tornava menos dispendioso se comparado ao envio de tropas, e a preferência por PKO com uso circunscrito da força foram características presentes a partir de 1989 na contribuição brasileira.

Ainda, cabe ressaltar que o Governo Sarney manteve, segundo Vaz (1999), a lógica universalista de política externa, presente já nos últimos anos do período militar. Contudo, esta percepção foi imbuída de uma reaproximação com a América Latina que se encontrava em situações semelhantes às brasileiras, sobretudo, nos campos político e econômico.³⁹ Portanto, houve uma reorientação nestas relações, que anteriormente eram sobretudo geopolíticas e, a partir de então, passaram a ter uma carga econômica crescente. Neste sentido, é esclarecedor o exemplo trazido pela aproximação bilateral Brasil/Argentina, uma vez que os dois países procuraram aumentar a cooperação, sobretudo, na interdependência econômica e superar as desconfianças dos regimes militares. Para Vaz (1999), neste período foi concebida, então, a principal parceria estratégica regional que o Brasil passaria a ter.

Já no início dos anos 1990, quando assume o presidente Collor de Mello⁴⁰, há um arrefecimento nas relações com os países em desenvolvimento, ao passo em que a política externa brasileira volta-se para as relações com os países do norte, sobretudo, EUA, de acordo com Santos e Paschoal Neto ([2011]). Essa visão de política externa ia ao encontro da nova perspectiva econômica do governo, que era

³⁸ Note-se que, a partir de 1988, as missões de manutenção de paz das Nações Unidas passam por uma reestruturação, o que configura a Segunda Geração ou Geração Multidisciplinar. As operações deste período foram imbuídas de caráter civil-humanitário, entre outras características, sofrendo uma alteração na sua abrangência também, conforme discutido anteriormente neste trabalho.

³⁹ A exemplo do Brasil, alguns países da América Latina passavam por processo de redemocratização após anos de ditaduras militares, além de procurarem escapar de crises econômicas e se prepararem para os pressupostos econômicos do neoliberalismo e da globalização.

⁴⁰ Gov. Collor de Mello (1990-92).

embasada nos princípios liberalizantes⁴¹ no intuito de modernizar o parque industrial e aumentar a competitividade no mercado internacional.

Assim, a orientação do Governo Collor de Mello, no que tange às relações exteriores, passou a ser a maior participação nos foros multilaterais, notadamente, aqueles de cunho econômico como FMI e Banco Mundial, além de maior aproximação com os EUA e inserção no modelo de globalização do liberalismo. Conforme Arraes (2005), na abertura da AGNU de 1990, o presidente anunciou o fim do projeto de eventuais explosões nucleares e, ao final do mesmo ano, houve a adoção de uma postura diplomática comum entre Brasil e Argentina diante da Agência Nacional de Energia Atômica. Neste período, também, os dois países assinaram um acordo criando a Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares, no qual abdicavam mutuamente da construção de armas de destruição em massa⁴².

O processo de *impeachment* pelo qual passou o Presidente Collor⁴³ gerou muitas desconfianças e abalou a credibilidade brasileira perante a sociedade internacional, que via de forma dúbia a situação instável que atingia a recente democracia do país. Pairavam incertezas sobre o novo governo se seria dado prosseguimento às posturas adotadas na redemocratização, ou seja, os princípios do juridicismo, da não-intervenção, da solução pacífica de controvérsias, e do multilateralismo. Entrementes, após os primeiros meses do Gov. Itamar Franco⁴⁴ e conforme a situação interna se estabilizava, o Brasil recuperou a confiança internacional, concorrendo para isso a melhora na situação da economia brasileira.

Uma marca do Governo Franco foi a inclusão da sociedade civil nas discussões sobre os rumos da política externa brasileira. Nas palavras de Lopes (2011), “[a] abertura à sociedade dos antes opacos debates da PEB, agora se apresenta[va] como uma inevitabilidade”. Arraes (2005) aponta que os ideais de

⁴¹ Abertura do mercado nacional às empresas estrangeiras com a finalidade de aumentar a concorrência, o que, segundo os princípios do neoliberalismo, levaria à modernização do parque industrial brasileiro. Esta visão, contudo, mostrou-se perigosa, uma vez que muitas empresas brasileiras não suportaram a concorrência estrangeira.

⁴² Note-se que o Brasil ainda não era signatário do Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares, no entanto, já havia sido um dos signatários originais do Tratado de Tlatelolco ou Tratado para a Proibição de Armas Nucleares na América Latina e Caribe, de 1967.

⁴³ Com fortes evidências de atos de corrupção na alta cúpula do Gov. Collor de Mello, foi votado e aprovado pelo Parlamento brasileiro, no dia 29/09/1992, o impedimento do Presidente da República, por 441 votos favoráveis e 38 contrários.

⁴⁴ Itamar Franco tomou posse de forma provisória, após o *impeachment* de Collor de Mello. O Gov. Franco durou de 29/12/1992 até 01/01/1995.

reforma administrativa da ONU não foram esquecidos neste período, assim o novo governo aspirava ao ingresso permanente no CSNU como representante da América Latina e dos países periféricos e em desenvolvimento.

Itamar Franco procurou restabelecer as parcerias estratégicas regionais relegadas por seu antecessor – de quem era vice. Sendo assim, houve uma reaproximação da América do Sul para além das questões estritamente econômicas do Governo Collor de Mello, além disso, houve, pela primeira vez, um reconhecimento da importância do continente africano para a estratégia brasileira de política externa, segundo Vaz (1999). Com o fim do regime racista da África do Sul, houve o estabelecimento de parcerias com este país e, ainda no âmbito do Atlântico Sul, criou-se a Zona de Cooperação do Atlântico Sul, o que mostra o viés regionalista Sul-Sul já nesta época. Deve-se mencionar também que o Governo Itamar Franco foi responsável pelo fortalecimento do recém-criado MERCOSUL, com a assinatura do Protocolo de Ouro Preto, em 1994, que estabeleceu a estrutura institucional do bloco e permitiu a maior participação dos Parlamentos nacionais e da sociedade civil, além de conferir a personalidade jurídica no Direito Internacional.

4.1.1 Governo FHC (1995-2002): entre a diplomacia política e a economia

Fernando Henrique Cardoso, quando assumiu o posto de Presidente da República, em 1995, já havia sido Ministro das Relações Exteriores do Governo Itamar Franco, este foi um dos pontos que levou à nova diretriz adotada em seu governo, a “Diplomacia Presidencial”. Neste período, as decisões na atuação e na condução da política externa passaram a ter um envolvimento maior do Presidente do que em épocas anteriores. Nas palavras de Santos e Paschoal Neto ([2011]): “A diplomacia presidencial é uma das marcas da política externa nos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso, pois teve uma agenda diplomática ativa em que visitou muitos países e recebeu diversos Chefes de Estado” (SANTOS e PASCHOAL NETO, [2011], p.13).

Santos e Paschoal Neto ([2011]) ainda apontam que o Governo FHC buscou diversificar os aliados, ampliando o diálogo com atores de regiões em desenvolvimento considerados estratégicos como Índia, China e África do Sul⁴⁵.

⁴⁵ Os quais, mais tarde, juntamente com Rússia e o próprio Brasil, formaram o grupo chamado BRICS.

Também, neste período, o MERCOSUL foi consolidado, mostrando a preocupação da política externa do governo com a integração com a América do Sul, sobretudo, no que tange à economia e ao comércio, exemplo dessa postura foi o acordo interregional entre MERCOSUL e UE. Ainda no âmbito do fortalecimento dos laços interregionais, pode-se citar o Fórum de Cooperação América Latina-Ásia do Leste.

Para Rezende (2010), este governo também foi pautado, desde o início, pela preocupação com área econômica. Com o afastamento cada vez maior dos problemas que atingiam o país no início da década, FHC concentrou-se nas negociações com órgãos do sistema financeiro internacional já nos primeiros meses de mandato. Houve uma nova guinada ao neoliberalismo econômico, no entanto, segundo Rezende (2010),

Carregado pelas influências do Estado Normal⁴⁶ e fugindo das definições de uma política própria, preferindo trazer reformas externas do *Consenso de Washington*, [FHC] não logrou êxito em inserir melhor o Brasil no sistema internacional[...]. (REZENDE, 2010, p. 80, grifos do autor).

Com relação à atuação brasileira na ONU e à segurança internacional, Herz (1999) demonstra que FHC manteve a mesma posição de seus antecessores, advogando em prol da reforma da instituição – incluindo o CSNU – e de uma vaga permanente para o Brasil. O argumento principal para a concessão de uma cadeira constante ao Brasil era, basicamente, o já apresentado pelos predecessores: necessidade de refletir a nova realidade multilateral pós-Guerra Fria, com a emergência dos países em desenvolvimento; e maior legitimidade e autoridade ao Conselho, pautado na melhor distribuição de representatividade. Para Amorim *apud* Herz (1999), “[o] Brasil é um candidato forte em decorrência de sua tradição diplomática como mediador internacional e como resultado de sua participação ativa na organização” (Amorim⁴⁷ *apud* Herz, 1999, p. 93-94).

Entretanto, durante o período Cardoso, é possível notar alguns desencontros nos discursos dos principais representantes da diplomacia brasileira. Arraes (2005) aponta que o Ministro das Relações Exteriores à época, Luiz Felipe Lampreia, teria

⁴⁶ Conforme Santos e Paschoal Neto ([2011]), o Estado Normal compreende três parâmetros: o Estado subserviente, o Estado destrutivo e o Estado regressivo. Nesses estágios, o Estado aceita passivamente as determinações do núcleo capitalista, sucateia a estrutura produtiva nacional com transferência de recursos para o exterior e leva ao recuo das atividades produtivas nacionais. Para os autores, esta modalidade de Estado foi implantada no Gov. Collor de Mello e teve continuidade no Governo FHC.

⁴⁷ AMORIM, C. A reforma da ONU. **Estudos Avançados**, n 43, Instituto de Ensino Avançados/USP. São Paulo.

afirmado que a área econômica seria a prioridade da ação multilateral. Todavia, o Embaixador Sebastião do Rego Barros teria se pronunciado garantindo a intenção brasileira em fazer parte na reformulação do CSNU, sob pena de o órgão ficar desbalanceado. Segundo o próprio Presidente Cardoso, “[n]esse processo, não se cabalam votos. Ou o país se credencia para o posto ou não. Nós achamos que o Brasil se credencia,” (CARDOSO⁴⁸ *apud* ARRAES, 2005, p. 8).

A partir de 1996, o discurso brasileiro começa a adotar posições mais reticentes. De acordo com Rezende (2010), após o Secretário-Geral da ONU à época, Boutros Ghali ter instado o Brasil a ter uma participação mais ativa nas PKO⁴⁹, a fim de legitimar sua candidatura, FHC afirmou que a reforma pretendida pelo Brasil não necessariamente seria através de sua entrada como membro permanente no CSNU. Contudo, em 1998, o país torna-se signatário do Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares⁵⁰.

Outra medida do Governo Cardoso, no intuito de realçar as credenciais brasileiras, foi o lançamento da Política de Defesa Nacional (PDN) em 1996. Para Santos e Paschoal Neto ([2011]), ainda que não estivesse muito clara a formulação e a implementação de uma política de defesa nacional, é evidente o objetivo da integração das Forças Armadas, a consolidação do orçamento da defesa e a intenção de atuação em conjunto com o Ministério das Relações Exteriores (MRE). Além disso,

Cabe ressaltar entre as principais diretrizes, a participação ativa na tomada de decisão das principais questões internacionais, a cooperação com as Forças Armadas de países vizinhos e a participação em operações de manutenção de paz em consonância com os interesses nacionais. (POLÍTICA DE DEFESA NACIONAL⁵¹ *apud* SANTOS E PASCHOAL NETO, [2011], p. 15).

⁴⁸ Atribuído ao ex-Presidente, Fernando Henrique Cardoso, por Arraes (2005).

⁴⁹ Ante a insistência do Presidente Fernando Henrique Cardoso com relação ao tema da reforma do CSNU e à vaga permanente ao Brasil, o Secretário-Geral Boutros Ghali haveria dito que era “justa a pretensão brasileira, mas o país deveria participar mais de operações de paz e desconsiderar a questão da correlação de peso e representação conciliar”. À época, o Brasil estava presente em 5 PKO: MINUGUA, UNAVEM II, UNCRO, UNTAES E UNMOP.

⁵⁰ Note-se que o Brasil já era signatário do Tratado de Tlatelolco, que previa a abdicação de armas nucleares na América Latina, e houvera assinado um tratado em conjunto com a Argentina pelo qual abdicava do uso de armas nucleares também. Portanto, a assinatura do TNP pode ser vista como uma jogada da diplomacia brasileira no intuito de legitimar seu pleito à vaga permanente no CSNU.

⁵¹ Política de Defesa Nacional, 1996. Disponível em <www.defesa.gov.br/enternet/sitios/internet/pdn/pdn.php>, acesso em 8 mai. 2011.

O estabelecimento da PDN culminaria, em 1999, na criação do Ministério da Defesa, responsável por reunir as três forças militares – Marinha, Aeronáutica e Exército –, e extinção do Estado-Maior das Forças Armadas.

A princípio, o governo brasileiro contou com manifestações internacionais titubeantes acerca de suas aspirações. Conforme Arraes (2005), os EUA mostravam-se favoráveis a mudanças na estrutura do CSNU, desde que mantidas as vagas já permanentes, além de corroborarem com a ideia de que a América Latina deveria ter seu representante. Entretanto, a vaga na região deveria ser discutida e acertada pelos países latino-americanos, sendo que os norte-americanos apoiariam desde que fosse consenso. A Rússia adotou postura semelhante a dos estadunidenses, em 1997, quando o ministro russo das relações exteriores afirmou que uma das vagas, em eventual reforma do Conselho, deveria pertencer à América Latina sem mencionar, contudo, apoio a nenhum país específico.

Neste período, a relação com dois países, em especial, foram conturbadas. Primeiramente, com a Argentina, uma vez que este país também almejava ser o detentor da vaga latino-americana no Conselho de Segurança. A proposta argentina, na impossibilidade de demover completamente o Brasil de sua intenção, era que o assento latino-americano fosse rotatório. Segundo Arraes (2005), para o MRE, tanto a hipótese de rotatividade como a de ser membro permanente sem direito a veto não era satisfatória. Ao final da década e já no alvorecer dos anos 2000, com a Argentina sendo assolada por grave crise econômica⁵², o México suplantou os platinos e despontou como rival brasileiro.

Em 1996, o Brasil acaba por se afastar da Índia, outrora aliada na busca pelo assento permanente. Segundo Rezende (2010), isso ocorreu devido a um teste nuclear realizado pelos indianos, o que causou desconforto ao Itamaraty, uma vez que a diplomacia brasileira, a fim de reafirmar seus princípios pacifistas e ser avessa ao domínio nuclear com finalidades militares, teve que lamentar publicamente o episódio. Esta postura brasileira acabou por causar atritos nas relações com os indianos.

⁵² A exemplo do que fizera o Brasil na década de 1980, no final de 2001, a Argentina decretou moratória de sua dívida externa.

Rezende (2010) afirma que a grave crise econômica que o Brasil enfrentou, no final da década de 1990 e início dos anos 2000,⁵³ fez com que o país tivesse que postergar seu desejo de reforma da ONU. Para Arraes (2005), sobretudo, no segundo semestre de 1998, com a movimentação em torno da eleição presidencial daquele ano, a economia tornou-se o centro dos debates, relegando a um papel secundário as questões políticas na diplomacia. Diante das dificuldades econômicas que o país passou a enfrentar, então, o Ministro Lampreia afasta a ideia de transformar o Brasil em potência:

O projeto “Brasil potência mundial” estaria arquivado, porquanto, [...] para tê-lo é preciso ter dimensão militar. Potência mundial significa capacidade de atuação militar em conflitos fora da fronteira. O Brasil, com os desafios sociais que tem, as graves carências do povo, não pode gastar os recursos para criar uma potência militar. (LAMPREIA⁵⁴ *apud* ARRAES, 2006, p. 34).

O tema da reforma do CSNU ganhou novo impulso ainda no Governo FHC. Após os atentados de 11 de setembro de 2001, houve uma reversão da postura brasileira, que passou a aspirar a novas possibilidades de reformar as Nações Unidas, conforme Arraes (2006). O tema de uma nova ordem global, que não fosse temida por todos⁵⁵, estava de volta, portanto, à agenda da diplomacia brasileira.

4.1.2 Governo Lula da Silva (2003-2010): retomada do discurso reformista e reaproximação com países em desenvolvimento

Conforme Rezende (2010), há uma mudança de cenário para o início do Governo Lula da Silva causada pelos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001. Essa nova realidade mostrou que o isolacionismo acarretaria menos poder na sociedade internacional. Para Sardenberg (2005), “[n]otadamente após o atentado terrorista de 11 de setembro, desfez-se o sistema de forças que se montara provisoriamente ao final da guerra fria [...]”. (SARDENBERG, 2005 p. 348).

Assim, para Rezende (2010), é possível distinguir os seguintes pontos de partida da PEB implementada pelo Presidente Lula: a reversão da postura defensiva do governo anterior; e o resgate dos valores deixados à margem na década de

⁵³ O Brasil passou por forte crise econômica no final dos anos 1990 e início dos anos 2000, causada pela desvalorização do Real, quando o país abandonou o regime de câmbio fixo e adotou o regime de câmbio flutuante.

⁵⁴ Atribuído ao ex-Chanceler, Luiz Felipe Lampréia, por Arraes (2006).

⁵⁵ Nas palavras do Presidente Fernando Henrique Cardoso.

1990, fazendo com que as mudanças sociais que seriam postas em prática no país fossem refletidas também na política externa. Isso aponta que a lógica desenvolvimentista permeou a política externa deste governo.

O multilateralismo e a aproximação com os países em desenvolvimento foram marcas também do Governo Lula da Silva⁵⁶. Marcondes Neto (2007) assevera que a reaproximação com a África, o fomento a parcerias estratégicas com Índia, África do Sul⁵⁷, China, Rússia e países do Oriente Médio, além do posicionamento contrário à guerra no Iraque, assegurando que a ONU deveria tomar um papel importante nesta questão, são medidas adotadas pela diplomacia brasileira, já no primeiro Governo Lula, que ilustram as diretrizes de uma aproximação Sul-Sul⁵⁸. Essa aproximação, segundo Ferreira *apud* Rezende (2010), ocorreu por dois motivos: “(1) de natureza endógena, tem sua origem na política exterior e busca aproximação com as novas forças emergentes; e (2) de natureza exógena, que marca atual momento de predisposição global ao multilateralismo.”⁵⁹ (FERREIRA⁶⁰ *apud* REZENDE, 2010, p. 72).

Ainda para Rezende (2010), é possível notar que o Presidente Lula, a exemplo de seu antecessor⁶¹, conferiu um estilo pessoal à PEB, não se preocupando em esconder a aspiração brasileira a ser líder regional. Há um distanciamento maior dos EUA, sobretudo, no que tange a questões militares,⁶² no entanto, exceto em questões pontuais, não há um afastamento muito grande com relação à política externa implementada por FHC. Exemplos das inovações trazidas

⁵⁶ É possível perceber uma semelhança entre a diplomacia do período Lula da Silva e dos Gov. Sarney e, sobretudo, Itamar Franco. No primeiro caso, pela procura do fortalecimento das relações com a América do Sul e, no segundo, pela busca de aproximação de diálogo com o continente africano e o Atlântico Sul. Há que se levar em conta que Celso Amorim foi chanceler em grande parte do Gov. Itamar Franco e durante os dois mandatos de Lula da Silva, o que corroborou para esta proximidade de políticas implementadas.

⁵⁷ Índia, Brasil e África do Sul formam o Fórum de Diálogo IBAS, que tem por objetivo dialogar e estabelecer estratégias políticas, econômicas e diplomáticas.

⁵⁸ Couto, Lessa e Farias *apud* Rezende (2010), no entanto, demonstram que a opção pelo Sul não foi um advento do Gov. Lula, mas já estava prevista esta meta no plano plurianual de 2000-2003.

⁵⁹ Couto, Lessa e Farias [COUTO, Leandro Freitas; LESSA, Antônio Carlos; FARIAS, Rogério de Souza. Política externa planejada: os planos plurianuais e a ação internacional do Brasil, de Cardoso a Lula (1995-2008). **Revista Brasileira de Política Internacional**, n.52 (1): 89-109, 2009.] *apud* Rezende (2010) afirmam que os resultados obtidos pela PEB de Lula da Silva seriam questionáveis e mostrariam uma boa capacidade de discurso e articulação, mas sem grandes resultados práticos.

⁶⁰ FERREIRA, Wallace. Política externa do Governo Lula: coalizões rumo ao sul como alternativa multilateral. **Revista Debates**, Porto Alegre, v.3, n.1, p. 100-125, jan.-jun. 2009.

⁶¹ FHC havia imprimido a Diplomacia Presidencial, ou seja, um estilo próprio à PEB.

⁶² Note-se que os EUA também havia trocado algumas diretrizes de seu governo em, 2001, com a posse do Presidente George W. Bush, rival do Partido Democrata, que estava no poder no período anterior.

pela diplomacia lulista⁶³ são a vontade de atuar em parceria com seus parceiros da América do Sul e em desenvolvimento em prol de projetos comuns, a proatividade na defesa dos interesses nacionais e a reorientação de alguns elementos centrais.

Abordando o tema da reforma do CSNU, Santos e Paschoal Neto ([2011]) afirmam que a busca por um assento permanente ganhou novo fôlego com a ascensão de Lula da Silva à Presidência da República. Nas palavras dos autores, a diplomacia brasileira esforçou-se para construir a imagem “[...] de um ator responsável, previsível, buscando liderar como um facilitador à colaboração.” (SANTOS E PASCHOAL NETO, [2011], p. 23). Os autores advertem, entretanto, que algumas estratégias adotadas pelo Brasil, ainda que fossem justificáveis e coerentes, contradisseram a expressão de poder que um ator, que pretendia ser protagonista, deveria ter. Assim, como exemplo de estratégia dúbia, pode ser citada a “[...] votação do Brasil contra a aplicação de sanções pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas ao Irã, por conta de seu programa nuclear.” (SANTOS E PASCHOAL NETTO, [2011], p. 23).

No primeiro mandato do Governo Lula da Silva, Brasil, Alemanha, Índia e Japão criaram o G4, grupo dos países que reivindicavam a reforma do CSNU e, além disso, a concessão de um assento permanente para cada país. Alemanha e Japão já contavam com o apoio dos EUA e União Europeia (UE), porém os norte-americanos, sobretudo, ainda mostravam-se claudicantes no tocante a Brasil e Índia⁶⁴. O grupo preocupou-se, então, em definir a estratégia e montar uma proposta a ser apresentada na ONU. Conforme Rezende (2010), nas proximidades do sexagésimo aniversário das Nações Unidas, o G4 apresentou uma proposta de criação de dez novas vagas, sendo que seis seriam permanentes e com direito a veto⁶⁵ ⁶⁶. Esta proposição, todavia, não angariou simpatia da China, a quem não agradava a ideia de Japão e Índia entrarem no bloco.

Em 2004, o Brasil aceitou comandar a MINUSTAH e, para Rezende (2010), a intenção do Itamaraty era não vincular sua participação e liderança à demanda pela cadeira no CSNU. Entrementes, Cervo *apud* Santos e Paschoal Neto ([2011]) afirma que o comando da operação no Haiti foi “aceito com a ambição de ascender ao

⁶³ Expressão utilizada pelo autor do trabalho apenas com sentido de caracterizar o objeto referido como do período Lula.

⁶⁴ Os EUA mostravam-se reticentes ao apoiar Brasil e Índia publicamente, além de outros motivos, pelas disputas regionais que estas duas vagas causavam: Brasil/Argentina e Índia/Paquistão.

⁶⁵ Quatro, das seis vagas, destinadas ao grupo, naturalmente.

⁶⁶ Segundo Rezende (2010), a insistência do direito a veto teria partido da Índia.

posto permanente no Conselho.” (CERVO⁶⁷ *apud* SANTOS E PASCHOAL NETO, [2011], p. 23). Porquanto será discutida mais adiante neste trabalho, a relação do Brasil com a MINUSTAH não terá maior análise nesta seção.

Embora a postura dos EUA ainda continuasse hesitante e as pendências com a Argentina não tivessem sido resolvidas, o Presidente Lula conseguiu angariar apoios e simpatias às intenções brasileiras ao longo de seus dois mandatos. Conforme Marcondes Neto (2007), dentre os países que se pronunciaram favoravelmente à vontade brasileira de fazer parte do Conselho permanentemente, estão África do Sul, Angola, Chile, China, Espanha França, Índia, Moçambique, Namíbia, Peru, Reino Unido, Rússia, Suriname, Turquia e Venezuela. Pode-se notar, portanto, que são países que representam uma variedade de regiões, o que corrobora com a visão multilateralista e de ampliação dos laços diplomáticos adotada pelo governo.⁶⁸ Exemplo disso é o fato de a chancelaria brasileira ter dito que a África seria sua prioridade no mandato bianual como membro não-permanente do CSNU, de 2004 a 2005, conforme mostra Marcondes Neto (2007).

Para Rezende (2010), ao final dos dois mandatos do Presidente Lula, foi possível notar que o Brasil havia obtido grande êxito no cenário internacional. Ainda que o assento permanente no CSNU não tenha sido conseguido, o que era uma das metas mais importantes do Presidente, o país conseguiu se tornar a sede da Copa do Mundo de 2014 e dos Jogos Olímpicos de 2016. Concorre para a boa imagem brasileira também o fato de não ter sido gravemente afetado pela crise financeira internacional do final da década, o que atraiu ainda mais a atenção mundial.

4.2 A contribuição brasileira no Haiti: caso MINUSTAH

Com a finalidade de analisar a contribuição e a liderança brasileira na MINUSTAH, é necessário verificar em que circunstâncias o seu mandato foi autorizado. O Haiti tem tido poucos momentos de estabilidade política em sua história, desde sua independência, ditaduras e golpes de Estado estiveram

⁶⁷ CERVO, A. L. **Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Saraiva, 2008.

⁶⁸ O Gov. Lula da Silva implementou uma política de abertura de embaixadas, com a inauguração de postos em diversos países, dos quais, 19 foram no continente africano, conforme dados do site <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2011/10/111017_diplomacia_africa_br_jf.shtml>, acesso em 28/11/2012.

presentes na vida política do país. A crise que desencadeou a necessidade de intervenção da ONU em 2004, segundo Leonel Filho (2010), teve início com o conturbado processo eleitoral do ano 2000, em que foi eleito o Presidente Jean-Bertrand Aristide.⁶⁹ Em fevereiro de 2004, eclodiu uma rebelião armada na cidade de Gonaïves,⁷⁰ que logo se espalhou pelo país obrigando o Presidente Aristide a partir para o exílio na Rep. Centro Africana.

Com o abandono do cargo por Aristide, o Presidente da Corte Suprema de Justiça, Boniface Alexandre, assumiu o comando provisório do país e ordenou ao Representante Permanente haitiano perante as Nações Unidas que fizesse um pedido de assistência à organização. Imediatamente, o CSNU aprovou a Resolução 1529, de 2004, autorizando tropas estrangeiras a se deslocarem até o Haiti, embasadas no Cap. VII da Carta das Nações Unidas, pelo máximo de três meses. Formou-se, então, uma Força Multilateral Interina, capitaneada pelos EUA e que contava com participação da França, Canadá e Chile.

Com o restabelecimento provisório da ordem, no Haiti, foi nomeado um Conselho Tripartite, com um representante político correligionário de Aristide, um da oposição e um representante da comunidade internacional. Este Conselho, por sua vez, teve a função de nomear um Conselho de Sábios, a quem deveria ser dada a missão de indicar um novo Primeiro-Ministro. No início de março, o Conselho de Sábios apontou Gerard Latortue para assumir interinamente o posto de Chefe de Governo.

Ao se aproximar o fim dos três meses previstos no mandato da Força Multinacional Interina, a ONU percebeu a necessidade de continuar no país, a fim de fortalecer o processo de pacificação e garantir a frágil estabilidade conseguida pós-Aristide. Dessa forma, o CSNU se reuniu novamente em 30 de abril de 2004 e aprovou, por unanimidade, a Resolução 1542, na qual estabelece a criação da Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti (MINUSTAH). O objetivo central da missão, conforme aponta Seitenfus (2008) era “durante o período de

⁶⁹ Segundo Lessa (2007), as eleições - presidencial e parlamentares - de 2000 tiveram seu resultado contestado pela oposição haitiana, mas a contestação não impediu a posse de Aristide, cujo mandato deveria durar até 2006. Com as suspeitas de fraude (apenas 10% da população compareceu às urnas nas eleições), a ajuda internacional foi suspensa e o Congresso do país fechou as portas.

⁷⁰ Cabe ressaltar que os sucessivos Governos haitianos armaram as parcelas da população que lhes era correligionária, a fim de evitar golpes de Estado. O próprio Pres. Aristide, na década de 1990, extinguiu o Exército Haitiano, deixando a defesa do país nas mãos da Polícia Nacional Haitiana, acusada de corrupção e engajamento político. Com o armamento da população, a violência urbana no Haiti alcançou índices insuportáveis.

transição [...] tornar possível a livre expressão da vontade do povo haitiano na escolha de seus novos dirigentes.” (SEITENFUS, 2008, p. 8). Salvador (2007) é um pouco mais específica, e faz a seguinte passagem pela Resolução da ONU que criou a missão⁷¹:

A Res. 1542 traz em seu preâmbulo os objetivos do CSNU com relação a esta operação, que são: preservar a soberania, a independência, a integridade territorial e a unidade do Haiti; lastima as violações dos direitos humanos contra a população civil haitiana e solicita aos governo provisório a tomada de medidas necessárias para a extinção de tais atos, brada a comunidade internacional para que apoie o Haiti, entre outras. (SALVADOR, 2007, p.28).

É possível notar, portanto, a forte preocupação com a questão humanitária, da qual é imbuída a operação.

4.2.1 A liderança brasileira

Como ator regional de grande relevância na América Latina e Caribe, o Brasil foi convidado a liderar a MINUSTAH, ao que o país respondeu positivamente, após refletir. Conforme apontamento de Lessa (2007), em junho de 2004, foi enviado o primeiro contingente brasileiro para solo haitiano, composto de 1200 pessoas, para um período inicial de seis meses. O Brasil indicou também o General Augusto Heleno Ribeiro Pereira para chefiar as tropas, e, em seguida, ele foi escolhido para comandar o contingente militar da operação, liderando militares de 12 países, num total de 6700 capacetes-azuis.

⁷¹ Para ver a Resolução 1542, de 2004, da ONU, acessar <http://minustah.org/pdfs/res/1542_en.pdf>, acesso em 01/12/2012.

MAPA 2: Área de atuação das primeiras tropas brasileiras no Haiti



FONTE: LESSA (2007), p.80.

A aceitação do Brasil para liderar a MINUSTAH casou controvérsia e críticas de vários setores da sociedade brasileira. Um dos principais aspectos geradores de críticas foi o fato de o Brasil, apesar de ter votado a favor da Força Multilateral Interina, ter se recusado a enviar contingente na ocasião, porque a Força estava ampara pelo capítulo VII da Carta da ONU⁷². Entrementes, a despeito do fato de a Resolução 1542 citar o Cap. VII, o país não se recusou desta vez, o que denotaria, segundo Marcondes Neto (2007), uma submissão brasileira às vontades dos membros permanentes do CSNU, em especial dos EUA e da França. Para refutar estes argumentos, Rezende (2010) afirma que a diplomacia brasileira justificou a participação, esclarecendo que o Cap. VII não está evocado desde o preâmbulo da Resolução 1542 – o que ocorrera com a Resolução anterior, que estabelecera a força interina -, aparecendo apenas na cláusula operativa do parágrafo 7, de forma que apenas esta cláusula ampara-se no referido capítulo, não todo o documento.

Para Diniz⁷³ *apud* Rezende (2010), a participação e a liderança brasileiras na MINUSTAH estão evidentemente ligadas à candidatura a um assento permanente

⁷² O Brasil sempre preferiu enviar contingentes para missões de manutenção de paz propriamente ditas, sob a égide do Cap. VI da Carta. No entanto, sempre se mostrou avesso à ideia de contribuir com as missões embasadas no Cap. VII, por entender que estar seriam missões de *peace enforcement*.

⁷³ DINIZ, E. **O Brasil e a MINUSTAH**. Washington: Center for Hemispheric Defense Studies, 2005. Disponível em <http://www.ndu.edu/chds/Journal/PDF/2005/Diniz_article-edited.pdf> . Acesso em 11 nov. 2009.

na ONU, uma vez que se pode desconsiderar a questão econômica como motivação, já que o potencial mercado interno haitiano seria relativamente pequeno para os produtos brasileiros. Rezende (2010) acrescenta que o Haiti tem sido, não apenas uma oportunidade para o Brasil mostrar-se mais engajado com as PKO, mas também uma chance para reafirmar e legitimar a liderança brasileira na região. Lessa (2007) segue caminho parecido, ao afirmar que

[n]o campo político, por exemplo, o envio de tropas para o Haiti poderia facilitar a obtenção de um assento permanente em um novo CS da ONU. [...] um país com a dimensão político-estratégica do Brasil não pode se manter omissos diante de tamanha tragédia que abate um vizinho regional. (LESSA, 2007, p.47).

Lessa (2007) também apresenta as principais críticas que apareceram, sobretudo, na sociedade e entre os políticos de oposição no Congresso brasileiro. Entre tais críticas, uma das mais recorrentes é que a missão é cara demais para um país que enfrenta graves distorções sócio-econômicas, de modo que o Governo deveria estar mais preocupado com os problemas sociais e com a violência urbana dentro do Brasil. A esta crítica, deve-se contrapor que parte dos recursos investidos na participação em missões de paz é reembolsada pela ONU, ademais, os equipamentos reformados ou adquiridos para a utilização das tropas brasileiras serão revertidos para as Forças Armadas nacionais quando a missão acabar, o que se soma ao treinamento recebido ao praticar os conhecimentos que, devido às tradições pacíficas brasileiras, ficam, em sua maioria, apenas na teoria ou em situações não reais.

Há, contudo, riscos prementes em assumir a liderança de uma PKO desse porte a serem considerados. Lessa (2007) aponta a desvantagem política, uma vez que o insucesso pode comprometer a credibilidade militar brasileira, além das desvantagens estratégicas e militares, as quais levam aos seguintes riscos:

- Revés militar: com um quadro político estratégico complexo e com várias forças insurgentes, o risco de reveses e ataques sofridos pelas tropas brasileiras deve ser considerado, inclusive podendo ter baixas;
- Associação da imagem brasileira a um contexto indesejável: as dúvidas sobre em que condições o Presidente Aristide abandonou o país poderiam levar a associações da imagem brasileira com a deposição de um presidente

democraticamente eleito, além disso, o trabalho conjunto entre tropas brasileiras e a Polícia Nacional Haitiana (PNH) poderia causar constrangimentos, uma vez que esta última tem, em seu recente passado, episódios de confrontos e desrespeito aos Direitos Humanos contra a população haitiana;

- Fracasso nos objetivos políticos da missão: é um risco sempre presente o de não se conseguir cumprir as metas humanitárias da missão, o que, neste caso, acarretaria constrangimentos para o Brasil no cenário internacional;
- Incidentes internacionais causados por erros militares brasileiros: um ato ilícito praticado por um militar ou por parte de uma tropa tomaria proporções internacionais, causando sérios constrangimentos ao Brasil e, possivelmente, minando as chances de participar permanentemente do CSNU.

Com relação a este último risco apontado, deve-se fazer a ressalva que os incidentes causados ou envolvendo pessoal brasileiro em PKO, até a atualidade, são em número bastante reduzido, o que tem conferido confiança e credibilidade aos contingentes brasileiros, tanto na esfera internacional, quanto da população local. Marcondes Neto (2007) concorda que a liderança brasileira não deixa de estar acompanhada de componentes de risco:

Para o Brasil consolidar a sua imagem de liderança regional, é necessário o envolvimento no Haiti, porém ao colocar o envolvimento na MINUSTAH como um medidor de se o país estaria apto a assumir responsabilidades internacionais do nível de um membro permanente do Conselho é perigoso, porque o país passa a depender do sucesso a qualquer custo da missão. (MARCONDES NETO, 2007, p. 28).

A despeito dos riscos, a diplomacia brasileira vislumbrou a oportunidade de vários ganhos. Reforçar a imagem de país preocupado com a segurança internacional e, sobretudo, com a paz regional, não medindo esforços para contribuir com sua ocorrência, é um dos objetivos mais recorrentemente imputados a esta ação do Governo brasileiro. Lessa (2007) identifica como vantagens de assumir o papel de líder militar de uma PKO o atendimento a compromissos internacionais⁷⁴, a visibilidade e o prestígio internacional e a cooperação entre Forças Armadas e diplomacia. Salvador (2007) corrobora com esta visão, ao mencionar que a participação brasileira pode ter benefícios sob dois aspectos: o surgimento do país como candidato natural a suceder as tropas e a influência dos EUA e da França e a

⁷⁴ Cabe ressaltar que a Carta da ONU prevê a contribuição dos Estados-membros nos mecanismos de segurança internacional e garantia da paz, entre eles, as PKO.

oportunidade de ganhar projeção internacional apoiado na sua linha de política externa.

Uziel⁷⁵ *apud* Marcondes Neto (2007) levanta a ideia de que algumas vantagens são advindas da participação em PKO, um exemplo disso é o ganho de maior importância na remodelagem do sistema de segurança coletiva internacional, bem como maior poder de barganha. Hirst *apud* Marcondes Neto (2007) corrobora: “a responsabilidade brasileira com a liderança militar no Haiti é valorizada como uma oportunidade de permitir maior projeção do país através da colaboração com a comunidade internacional”. (HIRST⁷⁶ *apud* MARCONDES NETO, 2007, p.32).

4.2.2 Análise dos números da participação brasileira na MINUSTAH

No início da missão, em 2004, o Brasil despachou para o Haiti 1200 capacetes-azuis que, somados aos demais dos outros onze países à época, chegavam a um total de 6700 homens.⁷⁷ Já em 2012, de acordo com dados obtidos na página *online* da MINUSTAH⁷⁸, há um total de 16 países em ação no Haiti, sendo que houve um acréscimo tanto do número total de *peacekeepers*, quanto do número brasileiro, de acordo com a tabela 1.

TABELA 1: Composição militar da MINUSTAH por país em 2012⁷⁹

PAÍS	CONTINGENTE
Oficiais	123
Argentina	711
Bolívia	205
Brasil	1877
Chile	495
Coreia do Sul	240
Equador	66

⁷⁵ 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, 2006, p.91-105.

⁷⁶ HIRST, M. La intervención sudamericana em Haiti. **FRIDE Comentario**, 2007. Disponível em <<http://www.fride.org/File/ViewLinkFile.aspx?Field=1452>>, acesso em 23 mai. 2007.

⁷⁷ Dados de Lessa (2007), p. 46.

⁷⁸ Para acessar site da MINUSTAH, *link* <http://minustah.org/?page_id=34508>, acesso em 01/12/2012.

⁷⁹ Considerando até 17/09/2012, data da última atualização no *website* da MINUSTAH, até a finalização deste trabalho.

Filipinas	155
Guatemala	133
Indonésia	167
Japão	223
Jordânia	242
Nepal	349
Paraguai	160
Peru	365
Sri Lanka	850
Uruguai	949
TOTAL	7310

FONTE: <http://minustah.org/?page_id=34508>, acesso em 01/12/2012. Elaboração própria.

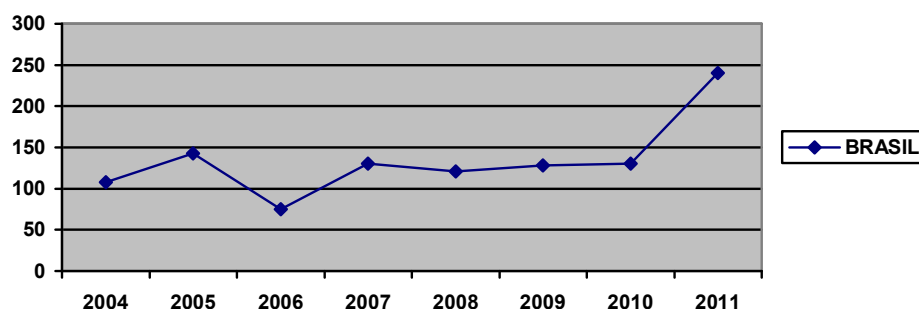
Ao cruzar os dados da tabela 1, é possível confirmar que há um grande engajamento dos países latino-americanos na operação, sendo que os contingentes desses países correspondem a quase 70% do total. Leonel Filho (2010) demonstra também, em uma análise numérica, a proporção de soldados por Km² e número de habitantes e o gasto que eles representaram no período de estabilização da operação, do início de 2005 ao final de 2007:

[...] no período de estabilização da operação no Haiti, do início de 2005 ao final de 2007, foram mantidos (em média), efetivos militares correspondentes a um soldado para 4Km² e 1300 habitantes, a um custo individual de pouco mais de US\$ 6.500 mensais. (LEONEL FILHO, 2010, p. 70).

Segundo notícia veiculada no jornal O Globo, de 11/01/2012, entre 2004 e 2011, a MINUSTAH havia custado cerca de R\$ 1 bilhão ao Governo brasileiro. Ainda, esta mesma publicação noticia que, neste período, o Brasil enviou cerca de 15 mil militares das três Forças Armadas, distribuídos em 15 contingentes e com um 16º previsto para ter sido enviado em 2012.⁸⁰

⁸⁰ Para ver a notícia, acessar <<http://oglobo.globo.com/pais/missao-brasileira-no-haiti-ja-custou-1-bilhao-ao-governo-3647145>>, acesso em 01/12/2012.

GRÁFICO 1: Investimento brasileiro anual na MINUSTAH em milhões de R\$ (2004-11)⁸¹



FONTE: ESTADÃO (2012). Elaboração própria.

Cabe esclarecer que o montante previsto para investimento brasileiro no ano de 2011 demonstrava um salto enorme nos gastos. Isso ocorreu em função da catástrofe natural que atingiu o Haiti nos primeiros dias de 2010, que exigiu a reconstrução de grande parte da infra-estrutura do país, além de investimentos elevados em segurança pública, saúde, entre outros setores para o restabelecimento da ordem. Dessa forma, é possível notar a motivação para a quase duplicação do investimento, ficando muito acima da média anual.

4.2.3 Sucessos, reveses e desafios

Tratando-se de êxitos, talvez o primeiro de grande porte alcançado pela MINUSTAH tenha sido conseguir levar a cabo o processo eleitoral democrático que era uma de suas mais importantes metas.⁸² Conforme os dados levantados por Seitenfus (2008), o comparecimento às urnas no primeiro turno das eleições presidenciais e legislativas de 2006 chegou ao patamar histórico de 63% do total de aptos a votar, até então, o mais alto índice já alcançado.^{83 84} Este patamar recorde de participação ajudou a conferir legitimidade ao resultado e confiança no processo eleitoral, ainda que algumas falhas possam ter ocorrido.

⁸¹ Os dados de 2011 são estimativos.

⁸² Ver Seitenfus (2008), p.8.

⁸³ Note-se que, nas eleições de 2000, o índice de participação do eleitorado apto a votar ficou em torno dos 10%.

⁸⁴ Note-se que, após as eleições de 2006, houve novo escrutínio em 2010, também exitoso.

Além desse objetivo, para Lessa (2007), os objetivos da comunidade internacional e, obviamente, do Brasil também, têm sido entre outros a salvaguarda da vida e da segurança da população haitiana, o pronto restabelecimento das instituições e dos valores democráticos e o respeito à ordem jurídica e à soberania do Haiti. Para tanto, uma necessidade obrigatória foi o desarmamento das milícias, gangues e grupos armados que agiam de forma violenta no país – vale ressaltar que, muitos destes grupos, milícias e gangues haviam sido armados por partidos políticos. Esse objetivo de desarmamento, conforme Lessa (2007), foi alcançado, sendo que os principais líderes das forças contrárias à missão foram mortos em confrontos ou presos. Segundo o autor, é possível notar que, quando as primeiras tropas chegaram ao Haiti, a população vivia enclausurada, sem se atrever a sair às ruas com medo da criminalidade a níveis exorbitantes. Após os primeiros anos da missão, a população já pode andar nas ruas e o comércio popular, ainda que incipiente e desorganizado, está de volta à ativa.

Outras iniciativas são salientadas por Salvador (2007) também, sobretudo nas questões humanitárias e desenvolvimento social. No que tange educação e desporto, foi criado o projeto “Inserção Social pela Prática Desportiva”, com a finalidade de atender jovens de 7 a 17 anos. Na área da saúde, há intensa cooperação entre o Ministério da Saúde do Brasil, a MINUSTAH e o Governo haitiano com foco no tratamento aos soropositivos e vacinações. Além disso, na área da agricultura, a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), ajuda a financiar projetos que visam a aprimorar culturas e melhorar a renda dos haitianos. Estes projetos, sem dúvidas, estão em consonância com os objetivos da missão de, não apenas pacificar, mas criar condições para o desenvolvimento sócio-econômico do país, a fim de evitar que se deflagrem novamente situações como a que gerou a missão.

Não obstante, alguns analistas veem de outra forma os resultados da missão. De acordo com Marcondes Neto (2007), “alguns analistas acreditam que o maior motivo para o insucesso da missão no Haiti seja o atraso por parte dos países envolvidos, entre eles o Brasil, no envio dos recursos necessários para o sucesso da missão.” (MARCONDES NETO, 2007, p.32). Este autor, ainda, discorda dos dados apontados por Lessa (2007), afirmando que “as tropas da MINUSTAH, sob liderança brasileira [...] falharam em promover o desarmamento da população civil e das gangues que operam nas cidades haitianas, principalmente em certas áreas mais

pobres da capital [...]” (MARCONDES NETO, 2007, p.30). No entanto, ele aponta que, um dos objetivos alcançados com a MINUSTAH – e com o engajamento latino-americano na missão – foi vincular o Haiti, pela primeira vez, a uma agenda latino-americana e percebê-lo como parte da geografia e da identidade cultural da região.

No que tange ao futuro da missão, ainda em execução, vale ressaltar que, transcorridos oito anos da instauração do mandato, já se discute a saída das tropas do Haiti e a volta para seus respectivos países. Essa discussão ganhou força, sobretudo, após a eleição do Presidente Michel Martelly, em 2010,⁸⁵ e a transmissão pacífica e democrática de poder. O atual ministro da Defesa, Celso Amorim – chanceler brasileiro em 2004 – já inclusive defendeu a retirada das tropas brasileiras do Haiti, afirmando que era preciso começar a traçar uma estratégia para que isso ocorra.⁸⁶

⁸⁵ Michel Martelly sagrou-se vencedor do segundo turno das eleições de 2010, ocorrido em abril de 2011, devido a acusações de fraudes. Derrotando a ex-primeira-dama Mirlande Manigat, com mais de 60% dos votos, Martelly tomou posse em maio de 2011.

⁸⁶ Ver <<http://oglobo.globo.com/pais/missao-brasileira-no-haiti-ja-custou-1-bilhao-ao-governo-3647145>>, acesso em 01/12/2012.

CONCLUSÃO

Uma das primeiras percepções que se pode extrair, ao final deste trabalho, é que a queda da ordem bipolar trouxe maior liberdade de movimentos de política externa para a maioria dos países⁸⁷. Uma das consequências disso foi que se sugerisse a remodelagem das missões de manutenção de paz das Nações Unidas. Também se confirma, através do cruzamento de dados dos quadros 1 e 2, que, houve um crescimento - coerente com essa remodelagem - no número de mandatos concedidos se comparados o período clássico e o período multidisciplinar.

Neste ponto, é fundamental se ter em mente duas abordagens: primeiro, como confirma Carneiro (2010), o aumento significativo no número de missões, no início dos anos 1990, é diretamente relacionado com as mudanças ocorridas no cenário internacional naquela época, como universalização dos DH, promoção dos valores democráticos, surgimento de vários novos Estados que levaram, não raras vezes, à deflagração de conflitos étnicos e regionais; em segundo lugar, ainda podendo-se verificar pelas visões de Carneiro (2010) e de Fontoura (1999), foram feitas nesse período adaptações e reestruturações necessárias ao sistema de PKO da ONU, de forma que, levados por essa nova ordem internacional vigente, ocorreu a expansão do âmbito de atuação do CSNU e das próprias operações de manutenção de paz, que passaram a envolver questões sócio-econômicas, humanitárias, de democracia, entre outras.

Sendo assim, é um tanto natural que a participação brasileira tenha sido expandida também, com o país sendo convidado a participar em várias operações. Percebe-se ainda que, embora o elevado número total de *peacekeepers* brasileiros esteja bastante concentrado em apenas duas missões pós-Guerra Fria,⁸⁸ fenômeno parecido ocorreu com as missões clássicas, em que 6300 militares brasileiros foram despachados somente à UNEF I, de um total de 6512 soldados e 1 civil brasileiros enviados entre 1957-67. Concentrando o estudo no número de missões, por outro

⁸⁷ A queda da ordem bipolar fez emergir o multipolarismo, no entanto, isso não significa que não haja neste período - tido como de transição para muitos autores - a predominância de um país, neste caso, os EUA. Contudo, a ordem multipolar, sobretudo, em ações e visões de política externa, não permite à hegemonia agir sem formar alianças e à revelia da opinião e vontade dos demais atores. Almeida (2007, p. 302) refere-se a um sistema de polaridades múltiplas e heterogêneas, ainda que seja perceptível a preeminência dos EUA. Para ele ainda, esta fase de transição está repleta de interdependências, sobretudo, econômicas, as quais têm que conviver com a fragilidade política (neste ponto, se nota uma aproximação do apresentado por Martins (1999), no cap.III deste trabalho).

⁸⁸ UNAVEM III, com 4222 participantes brasileiros, e MINUSTAH, com 6000.

lado, enquanto no primeiro período foram enviados contingentes brasileiros para apenas seis missões da ONU, no pós-1989, já se somam 19 operações. Há que se notar, ainda, a maturidade que a participação do Brasil foi adquirindo ao longo do tempo, pois, se nas missões de primeira geração o país não direcionava exatamente sua participação, na segunda e na terceira gerações houve uma reorientação ao envio para localidades mais próximas em questões culturais – como os países da CPLP – e do hemisfério sul.

O envio brasileiro de tropas e observadores às PKO das Nações Unidas, embora possa sofrer críticas, principalmente, pelo dispêndio financeiro que significa, tem sido uma tradição, sendo que somente sob os Gov. Militares o Brasil se esquivou de contribuir. Essa lógica pode ser notada nas palavras de Góes e Oliveira Jr. (2010): “[o] Brasil tem certa tradição em aceitar o convite e atuar ativamente de operações de paz, só refutando nas situações em que não houve condição real de se envolver” (GÓES e OLIVEIRA JR., 2010, p.15). Também é possível verificar que a diplomacia brasileira é guiada por linhas gerais, conforme Fontoura (1999), que, sobretudo, buscam reafirmar a importância deste mecanismo na visão do MRE, mas que alertam que a concessão de mandatos não pode ser usada sob qualquer pretexto, tendo que ser embasada e referendada pelo CSNU.

O engajamento brasileiro demonstrado justifica-se, portanto, pelo papel que o país almeja exercer no sistema internacional, para o qual é fundamental a inserção internacional e a conquista de prestígio na visão das demais nações. Salvador (2007) aponta duas explicações para a participação em operações de paz:

[a] primeira é a explicação idealista, pela qual os países se sentem obrigados a participarem em razão da proteção da paz, do direito internacional e das populações afetadas em conflitos. A segunda explicação é a realista, que consiste na ideia de que as operações de paz seriam uma forma adicional dos Estados protegerem seus interesses nacionais concretamente determinados, sob um manto de legitimidade multilateral. (SALVADOR, 2007, p.23).

Depreende-se desta passagem, então, que a contribuição para a pacificação de um país ou região está intimamente ligada aos interesses nacionais perante a comunidade internacional.

O Brasil também almeja, há algumas décadas, uma vaga efetiva no CSNU – desejo esse que vem desde a época da Liga das Nações, anterior à ONU -, o que

colocaria o país definitivamente no rol dos atores internacionais de maior prestígio, na visão da diplomacia brasileira. Como demonstra, novamente, Salvador (2007), “[o] fator positivo apontado pela entrada do Brasil no CSNU como membro permanente é a entrada de vez na elite da comunidade internacional, porque passaria a ter voz ativa nas questões de maior relevância e destaque internacional.” (SALVADOR, 2007, p.26). Esse desejo de vaga efetiva no Conselho de Segurança permeou a PEB durante praticamente toda a década de 1990, no entanto, o Brasil apresentou uma postura um tanto reticente e titubeante no final da década, principalmente, devido às condições financeiras preocupantes pelas quais o país passava.

Após os ataques de 11 de setembro de 2001, porém, houve uma nova retomada do discurso reformista e, a partir da posse do Pres. Lula da Silva, esse passou a ser um dos pontos principais da política externa brasileira. Com vistas a legitimar seu discurso reformista e, acima de tudo, a candidatura brasileira à cadeira permanente, o Pres. Lula e seu Chanceler, Celso Amorim, implementaram uma política de participação ativa em foros multilaterais de segurança e política internacional.⁸⁹ Neste período, também, o Brasil é convidado a liderar a MINUSTAH, criada em 2004, após se instaurar uma grave crise política e civil no Haiti. O MRE percebeu, nesta oportunidade, uma chance de elevar seu prestígio na comunidade internacional, sendo que é praticamente consenso entre os autores a associação da aceitação brasileira em liderar a missão com a demanda pela reforma e pelo assento permanente no CSNU.

Entretanto, foi motivo de muita controvérsia o investimento que o Brasil empreendeu – e tem empreendido - nesta missão, com críticas fortes surgidas de vários setores da sociedade, sobretudo, por parte da oposição no Congresso Nacional. As críticas concentravam-se intensamente sobre o fato de um país com imensas desigualdades internas, com alarmantes índices de violência urbana e miséria, investir quantias tão expressivas para amenizar a violência e a miséria em outra nação.⁹⁰ Ainda, havia o argumento de que o Brasil não embasara sua aceitação ao convite da ONU na própria convicção, mas atendia aos interesses dos EUA, que não podiam gastar com mais uma operação militar, já que estavam

⁸⁹ Embora essa participação ativa em foros multilaterais não fosse novidade, é preciso lembrar que, no período FHC, o Brasil concentrou-se, sobretudo, na participação em foros econômicos.

⁹⁰ Conforme cita Lessa (2007), o então Dep. Federal Alberto Fraga (PTB-DF) referiu a uma quantia acima de 300 milhões de reais que seriam gastos pelo Brasil para levar a cabo a missão.

presentes no Afeganistão e no Iraque. Esta última crítica ganhou eco em cima da recusa brasileira em participar da força interina que se formara, anteriormente, para averiguar a situação haitiana, uma vez que ela estava embasada no Cap. VII da Carta da ONU. Para os críticos, a missão de manutenção da paz instalada (MINUSTAH), também se embasava Cap. VII, o que denotaria uma contradição da postura brasileira.

Pelo outro ponto de vista, a defesa da participação e liderança brasileira era feita com base, primordialmente, no prestígio que acarretaria essa postura e no constrangimento que causaria, por outro lado, a recusa. Como assevera Lessa (2007), “[a]bster-se de participar seria abdicar de uma responsabilidade grave, [...]”. A alternativa à MINUSTAH seria abandonar o Haiti à própria sorte [...], repressão, insurreição e criminalidade (LESSA, 2007, p.107). Caso o Brasil recusasse essa solicitação da ONU, veria suas possibilidades de entrar definitivamente no CSNU severamente abaladas, pois, para estar capacitado a assumir tal posto, o país tem que estar ciente e ser condizente com o aumento de responsabilidades e, inclusive, de investimentos.

Evidentemente, resumir essa postura do Itamaraty somente à legitimação da candidatura ao assento permanente não seria uma visão correta. Muito antes, tal legitimação é o resultado daquilo que está atrelado à inserção brasileira: o ganho de prestígio no sistema internacional. O prestígio desejado pelo Brasil não significa unicamente a reforma da ONU, em que mais poder seja conferido ao país, mas também maior capacidade de barganha nos foros multilaterais em geral, seja de caráter econômico, político, ambiental, social ou humanitário. O possível maior respeito dispensado à opinião e postura brasileiras nestes ambientes, em última instância, é atrelado a uma participação efetiva do Brasil nas decisões dos rumos internacionais. Por isso, vê-se tanto esforço do MRE em demonstrar grande capacidade de diálogo e conciliação, reforçando o caráter pacifista e multilateral de sua diplomacia.

Neste ponto, cabe uma retomada dos pensamentos de Pugh (2004) e Gilpin (1981). Tomando-se a classificação dos tipos de mudança apresentados por Gilpin, percebe-se que a intenção brasileira não é mais do que um reordenamento das relações entre os Estados, ou seja, a busca da diplomacia brasileira é por uma nova forma de interação entre os atores – que, obviamente, passaria pelo ganho de poder por parte do Brasil. A postura do país não é, portanto, em direção a uma mudança

de sistema ou de *hegemon*, mas dentro desse sistema e desta hegemonia, que o Brasil possa exercer grande influência nas decisões mundiais.

Isso corrobora e vai de encontro com o afirmado por Pugh (2004), que, dotado de uma visão crítica com relação às Nações Unidas e ao mecanismo de PKO, afirma que este sistema nada mais é do que uma forma de perpetuação da hegemonia vigente – no caso, os EUA. Ao Brasil, por sua vez, não interessaria assumir a hegemonia do sistema – e não haveria condições atualmente para isso – devido aos custos que adviriam desse desejo. Por isso, o esforço brasileiro em, através de sua participação, legitimar também o sistema vigente.

Destarte todo o interesse e o empenho brasileiro para assumir papel de liderança no cenário internacional, tal objetivo depende, necessariamente, do sucesso alcançado nas missões em que o país se engaja. Pegando-se o caso, emblemático, da MINUSTAH, mais algumas controvérsias recaem sobre este ponto. Parece ser factível, pelo apresentado neste trabalho, que alguns pontos têm sido exitosos, como é o caso das eleições haitianas, já ocorridas em duas oportunidades e objeto das maiores preocupações da missão em seus primeiros momentos. Da mesma forma, segundo relatos apresentados por Lessa (2007), é possível notar que a vida social da população começa a se organizar, resultado da estabilidade crescente. Exemplo disso é a reorganização do comércio local, ainda que de maneira incipiente.

Por outro lado, a grande preocupação começa a ser a retirada das tropas de uma missão que tem durado mais do que o esperado. A estabilização, por sua vez, não garante a melhoria imediata de vida da população, o que, em médio prazo, gera desgaste da imagem das tropas e descontentamento dos civis. Os principais problemas apontados não têm sido militares, mas concentram-se no que tange ao âmbito humanitário, pois o Haiti continua a ser um dos países mais pobres do mundo e, além disso, sofreu com uma grande catástrofe natural em 2010. O atraso na obtenção de melhorias de condição de vida dos haitianos acaba por afetar, sobremaneira, a saída das tropas, uma vez que a miséria poderia vir a gerar nova instabilidade.

O alcance dos objetivos brasileiros no sistema internacional certamente requer, como condição, o sucesso da MINUSTAH. Todavia, somente o êxito não basta para conseguir a vaga permanente no CSNU. Esta reforma, é importante que se diga, está emperrada há alguns anos, sendo que, desde meados da década de

1990, quando a organização comemorou seu cinqüentenário, os discursos parecem ser mais reformistas que as atitudes. Sobretudo, os países com poder de veto veem de forma muito reticente a abertura de novas vagas e a concessão de veto para os novos membros não-provisórios, ademais, a falta de consenso em torno de alguns representantes regionais torna a situação menos favorável. As disputas entre Índia e Paquistão, por uma das prováveis vagas asiáticas, e de Brasil, Argentina e México, pela provável vaga latino-americana, causa desconforto inclusive para angariar apoio à candidatura.

Os benefícios que incidirão sobre o engajamento brasileiro, não obstante, não são certos e claros ainda. Entrementes, é possível depreender alguns pontos principais do que foi discutido e apresentado neste trabalho: 1) está demonstrado e verificado o interesse brasileiro pela participação nos mecanismos multilaterais; 2) nota-se também o interesse brasileiro em ser reconhecido como a maior potência regional da América Latina, para o que contribui o fato de estar à frente da MINUSTAH, se comprovado o seu sucesso ao final da missão; 3) fica evidenciado o interesse brasileiro pela reforma do CSNU e pela vaga como Estado-membro permanente no órgão; e 4) fica demonstrado o objetivo principal do trabalho, ou seja, que a diplomacia brasileira tem feito uso, não apenas recentemente, de sua contribuição em missões de manutenção da paz para mostrar-se mais ativa no sistema internacional e para que o país seja reconhecido como um importante *player* e, até mesmo, um *decision maker* neste cenário.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, P. R. As duas últimas décadas do século XX: fim do socialismo e retomada da globalização. In: SARAIVA, J. F. S. **História das relações internacionais contemporâneas: da sociedade internacional do século XIX à era da globalização**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. Cap. 8, p. 253-316.

ARRAES, V. O Brasil e a ONU, de 1990 a nossos dias: das grandes conferências às grandes pretensões. In: ALTEMANI, H; LESSA, A. C. **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 07-42.

_____. O Brasil e o Conselho de Segurança das Nações Unidas: dos anos 90 a 2002. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 02, p.152-168, 2005. Semestral. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v48n2/a08v48n2.pdf>>. Acesso em: 05 ago. 2012.

BBC BRASIL. **Brasil tem 5ª maior presença diplomática na África**. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2011/10/111017_diplomacia_africa_br_jf.shtml>. Acesso em: 28 nov. 2012.

BRASIL. **Ministério das Relações Exteriores**. Balanço de política externa 2003/2010. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>>. Acesso em: 03 dez. 2012.

CARDOSO, A. J. S. **O Brasil nas missões de paz das Nações Unidas**. Brasília: Funag, 1998. 169 p.

CARNEIRO, V. A. **O Brasil nas operações de paz das Nações Unidas: o caso do Timor Leste**. 2010. 56 f. Monografia (Especialização) - Curso de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2010. Disponível em: <http://bdm.bce.unb.br/bitstream/10483/1082/1/2010_VannessaAlvesCarneiro.pdf>. Acesso em: 05 ago. 2012.

DURCH, W. J. et al. **The Brahimi Report and the future of UN peace operations**. Washington: Henry L. Stimson Center, 2003. 142 p. Disponível em: <<http://www.stimson.org/images/uploads/research-pdfs/BR-CompleteVersion-Dec03.pdf>>. Acesso em: 17 out. 2012.

ESTADÃO. **Especialistas questionam retorno geopolítico de presença brasileira no Haiti**. 2012. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,especialistas-questionam-retorno-geopolitico-de-presenca-brasileira-no-haiti,825494,0.htm>>. Acesso em: 01 dez. 2012.

FONSECA JUNIOR, G. Anotações sobre as condições do sistema internacional no limiar do século XXI: a distribuição dos pólos de poder e a inserção internacional do Brasil. In: DUPAS, G.; VIGEVANI, T.. **O Brasil e as novas dimensões da segurança internacional**. São Paulo: Alfa-omega, 1999. Cap. 1, p. 17-42. (1ª).

FONTOURA, P. R. C. T. **O Brasil e as operações de manutenção da paz das Nações Unidas**. Brasília: Funag, 2005. 448 p.

GILPIN, R. **War and change in world politics**. New York: Cambridge University Press, 1981.

GÓES, F. L.; OLIVEIRA JUNIOR, A. **A presença brasileira nas operações de paz das Nações Unidas**. 2010. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1516.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2012.

HERZ, M. O Brasil e a reforma da ONU. **Lua Nova**, São Paulo, n. 46, p.77-98, 1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n46/a04n46.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2012.

IGEO. **Esquema da fronteira entre Brasil, Colômbia e Peru**. Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.igeo.ufrj.br/fronteiras/pesquisa/fronteira/p02diss01c03fg01.jpg>>. Acesso em: 26 nov. 2012.

LEONEL FILHO, J. B. B. Operações de manutenção de paz da ONU: a eficácia do emprego dos contingentes de tropas no Timor Leste, na República Democrática do Congo e no Haiti. **Revista da Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro, n. 15, p.59-77, 2010. Disponível em: <<http://www.scribd.com/doc/56019413/Operacoes-de-Manutencao-de-Paz-da-ONU-Joao-Batista-Bezerra-Leonel-Filho>>. Acesso em: 27 ago. 2012.

LESSA, M. A. G. **A participação dos contingentes do Exército brasileiro na Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH)**. 2007. 115 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Administração Pública, Departamento de Escola Brasileira de Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/3453/ACF12A.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 13 out. 2012.

LOPES, D. B. A política externa brasileira e a "circunstância democrática": do silêncio respeitoso à politização ruidosa. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 54, n. 01, p.67-86, 2011. Semestral. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v54n1/v54n1a05.pdf>>. Acesso em: 27 nov. 2012.

MARCONDES NETO, D. A perspectiva brasileira sobre a reforma no Conselho de Segurança. **Revista Eletrônica de Direito Internacional**, Belo Horizonte, v. 1, p.109-151, jul. 2007. Semestral. Disponível em: <<http://www.cedin.com.br/revistaeletronica/artigos/A%20PERSPECTIVA%20BRASILEIRA%20SOBRE%20A%20REFORMA%20DO%20CS%20Danilo%20Marcondes.pdf>>. Acesso em: 09 set. 2012.

MARTINS, L. Novas dimensões da "segurança internacional". In: DUPAS, G.; VIGEVANI, T. **O Brasil e as novas dimensões da segurança internacional**. São Paulo: Alfa-omega, 1999. Cap. 2, p. 43-48. (1ª).

MINUSTAH. **Militaires composition**. [S.l.]. Disponível em: <http://minustah.org/?page_id=34508>. Acesso em: 01 dez. 2012.

MIYAMOTO, S. A política externa brasileira e as operações de paz. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n. 98, p.361-394, 2008. Semestral. Disponível em: <http://www.academia.edu/1756986/A_POLITICA_EXTERNA_BRASILEIRA_E_AS_OPERACOES_DE_PAZ>. Acesso em: 27 ago. 2012.

O GLOBO. **Missão brasileira no Haiti já custou R\$ 1 bilhão ao governo**. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/pais/missao-brasileira-no-haiti-ja-custou-1-bilhao-ao-governo-3647145>>. Acesso em: 01 dez. 2012.

PUGH, M. Peacekeeping and Critical Theory. **International Peacekeeping**, London, v. 11, n. 1, p.39-58, 2004. Disponível em: <<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/1353331042000228445>>. Acesso em: 27 ago. 2012.

REZENDE, L. P. **O engajamento do Brasil nas operações de paz da ONU: um estudo comparativo**. 2010. 176 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Relações Internacionais, Departamento de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010. Disponível em: <<http://www.scribd.com/doc/47674308/REZENDE-Lucas-As-Operacoes-de-Paz-da-ONU-um-estudo-comparativo>>. Acesso em: 27 ago. 2012.

SALVADOR, C. A. **O Brasil e as operações de paz das Nações Unidas**. 2007. 51 f. Relatório (Mestrado) - Curso de Mestrado em Direito - Especialização em Ciências Jurídico-internacionais, Departamento de Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2007. Disponível em: <<http://parceiropelapaz.files.wordpress.com/2010/06/o-brasil-e-as-operac3a7c3b5es-de-paz-das-nac3a7c3b5es-unidas.pdf>>. Acesso em: 13 out. 2012.

SANTOS, D. U.; PASCHOAL NETO, J. D. A inserção brasileira no contexto da segurança internacional. [S.l.]: [S.n], [2011]. <<http://www.scribd.com/doc/57410372/A-insercao-brasileira-no-contexto-da-seguranca-internacional>>. Acesso em: 27 ago. 2012.

SARDENBERG, R. M. Brasil, política multilateral e Nações Unidas. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 19, n. 53, p.347-467, abr. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v19n53/24099.pdf>>. Acesso em: 26 jul. 2012.

SEITENFUS, R. De Suez ao Haiti: a participação brasileira nas operações de paz. In: FUNAG. **O Brasil e a Organização das Nações Unidas**. Brasília: Funag, 2008. p. 41-58.

UNIC. Carta das Nações Unidas e Estatuto da Corte Internacional de Justiça. Rio de Janeiro, 2001. Disponível em: <http://unicrio.org.br/img/CartadaONU_VersolInternet.pdf>. Acesso em: 21 set. 2012.

UNITED NATIONS. **Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations: 2010 substantive session (22 February-19 March 2010)**. New York: United Nations, 2010. Disponível em: <<http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/POC%20A%2064%2019.pdf>>. Acesso em: 09 set. 2012.

UZIEL, E. **Conselho de segurança, as operações de manutenção da paz e a inserção do Brasil no mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas**. Brasília: Funag, 2010. 244 p. Disponível em: <<http://www.scribd.com/doc/92635265/LIVRO-O-CSNU-Operacoes-de-Paz-e-o-Brasil-Eduardo-Uziel>>. Acesso em: 27 ago. 2012.

VAZ, A. C. Parcerias estratégicas no contexto da política exterior brasileira: implicações para o MERCOSUL. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, p.52-80, 1999. Semestral. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v42n2/v42n2a04.pdf>>. Acesso em: 18 dez. 2012.

WALTZ, K. N. **Teoria das relações internacionais**. Lisboa: Gradiva, 2002. 339 p.

ANEXOS

ANEXO 1: UNSC Resolution 1542 (2004).

Resolution 1542 (2004)

Adopted by the Security Council at its 4961st meeting, on 30 April 2004

The Security Council,

Recalling resolution 1529 (2004) of 29 February 2004,

Welcoming the report of the Secretary-General on 16 April 2004 (S/2004/300) and supporting its recommendations,

Affirming its strong commitment to the sovereignty, independence, territorial integrity and unity of Haiti,

Deploring all violations of human rights, particularly against the civilian population, and urging the Transitional Government of Haiti ("Transitional Government") to take all necessary measures to put an end to impunity and to ensure that the continued promotion and protection of human rights and the establishment of a State based on the rule of law and an independent judiciary are among its highest priorities,

Reaffirming also its resolutions 1325 (2000) on women, peace and security, 1379 (2001), 1460 (2003) and 1539 (2004) on children in armed conflicts, as well as resolutions 1265 (1999) and 1296 (2000) on the protection of civilians in armed conflicts,

Welcoming and encouraging efforts by the United Nations to sensitize peacekeeping personnel in the prevention and control of HIV/AIDS and other communicable diseases in all its peacekeeping operations,

Commending the rapid and professional deployment of the Multinational Interim Force (MIF) and the stabilization efforts it has undertaken,

Taking note of the Political Agreement reached by some key parties on 4 April 2004 and *urging* all parties to work without delay towards a broad political consensus on the nature and duration of the political transition,

Reiterating its call upon the international community to continue to assist and support the economic, social and institutional development of Haiti over the long term, and welcoming the intention of the Organization of American States (OAS), the

Caribbean Community (CARICOM), and of the international donor community, as well as international financial institutions, to participate in those efforts,

Noting the existence of challenges to the political, social and economic stability of Haiti and determining that the situation in Haiti continues to constitute a threat to international peace and security in the region,

1. *Decides* to establish the United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH), the stabilization force called for in resolution 1529 (2004), for an initial period of six months, with the intention to renew for further periods; and requests that authority be transferred from the MIF to MINUSTAH on 1 June 2004;

2. *Authorizes* remaining elements of the MIF to continue carrying out its mandate under UNSCR 1529 (2004) within the means available for a transition period not exceeding 30 days from 1 June 2004, as required and requested by MINUSTAH;

3. *Requests* the Secretary-General to appoint a Special Representative in Haiti who will have overall authority on the ground for the coordination and conduct of all the activities of the United Nations agencies, funds and programmes in Haiti;

4. *Decides* that MINUSTAH will consist of a civilian and a military component in accordance with the Secretary-General's report on Haiti (S/2004/300): a civilian component will include a maximum of 1,622 Civilian Police, including advisers and formed units and a military component to include up to 6,700 troops of all ranks; and *requests further* that the military component report directly to the Special Representative through the force commander;

5. *Supports* the establishment of a Core Group chaired by the Special Representative and comprising also his/her Deputies, the Force Commander, representatives of OAS and CARICOM, other regional and subregional organizations, international financial institutions and other major stakeholders, in order to facilitate the implementation of MINUSTAH's mandate, promote interaction with the Haitian authorities as partners, and to enhance the effectiveness of the international community's response in Haiti, as outlined in the Secretary-General's report (S/2004/300);

6. *Requests* that in carrying out its mandate, MINUSTAH cooperate and coordinate with the OAS and CARICOM;

7. *Acting* under Chapter VII of the Charter of the United Nations with regard to Section I below, *decides* that MINUSTAH shall have the following mandate:

I. Secure and Stable Environment:

- (a) in support of the Transitional Government, to ensure a secure and stable environment within which the constitutional and political process in Haiti can take place;
- (b) to assist the Transitional Government in monitoring, restructuring and reforming the Haitian National Police, consistent with democratic policing standards, including through the vetting and certification of its personnel, advising on its reorganization and training, including gender training, as well as monitoring/mentoring members of the Haitian National Police;
- (c) to assist the Transitional Government, particularly the Haitian National Police, with comprehensive and sustainable Disarmament, Demobilization and Reintegration (DDR) programmes for all armed groups, including women and children associated with such groups, as well as weapons control and public security measures;
- (d) to assist with the restoration and maintenance of the rule of law, public safety and public order in Haiti through the provision inter alia of operational support to the Haitian National Police and the Haitian Coast Guard, as well as with their institutional strengthening, including the re-establishment of the corrections system;
- (e) to protect United Nations personnel, facilities, installations and equipment and to ensure the security and freedom of movement of its personnel, taking into account the primary responsibility of the Transitional Government in that regard;
- (f) to protect civilians under imminent threat of physical violence, within its capabilities and areas of deployment, without prejudice to the responsibilities of the Transitional Government and of police authorities;

II. Political Process:

- (a) to support the constitutional and political process under way in Haiti, including through good offices, and foster principles and democratic governance and institutional development;
- (b) to assist the Transitional Government in its efforts to bring about a process of national dialogue and reconciliation;
- (c) to assist the Transitional Government in its efforts to organize, monitor, and carry out free and fair municipal, parliamentary and presidential elections at the earliest possible date, in particular through the provision of technical, logistical, and administrative assistance and continued security, with appropriate support to an electoral process with voter participation that is representative of the national demographics, including women;

(d) to assist the Transitional Government in extending State authority throughout Haiti and support good governance at local levels;

III. Human Rights:

(a) to support the Transitional Government as well as Haitian human rights institutions and groups in their efforts to promote and protect human rights, particularly of women and children, in order to ensure individual accountability for human rights abuses and redress for victims;

(b) to monitor and report on the human rights situation, in cooperation with the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, including on the situation of returned refugees and displaced persons;

8. *Decides* that MINUSTAH in collaboration with other partners shall provide advice and assistance within its capacity to the Transitional Government:

(a) in the investigation of human rights violations and violations of international humanitarian law, in collaboration with the Office of the High Commissioner for Human Rights, to put an end to impunity;

(b) in the development of a strategy for reform and institutional strengthening of the judiciary;

9. *Decides further* that MINUSTAH shall coordinate and cooperate with the Transitional Government as well as with their international partners, in order to facilitate the provision and coordination of humanitarian assistance, and access of humanitarian workers to Haitian people in need, with a particular focus on the most vulnerable segments of society, particularly women and children;

10. *Authorizes* the Secretary-General to take all necessary steps to facilitate and support the early deployment of MINUSTAH in advance of the United Nations assumption of responsibilities from the Multinational Interim Force;

11. *Requests* the Haitian authorities to conclude a status-of-force agreement with the Secretary-General within 30 days of adoption of this resolution, and notes that pending the conclusion of such an agreement the model status-of force agreement dated 9 October 1990 (A/45/594) shall apply provisionally;

12. *Demands* strict respect for the persons and premises of the United Nations and associated personnel, the OAS, CARICOM and other international and humanitarian organizations, and diplomatic missions in Haiti, and that no acts of intimidation or violence be directed against personnel engaged in humanitarian, development or

peacekeeping work; *demands further* that all parties in Haiti provide safe and unimpeded access to humanitarian agencies to allow them to carry out their work;

13. *Emphasizes* the need for Member States, United Nations organs, bodies and agencies and other international organizations, in particular OAS and CARICOM, other regional and subregional organizations, international financial institutions and non-governmental organizations to continue to contribute to the promotion of the social and economic development of Haiti, in particular for the long-term, in order to achieve and sustain stability and combat poverty;

14. *Urges* all the above-mentioned stakeholders, in particular the United Nations organs, bodies, and agencies to assist the Transitional Government of Haiti in the design of a long-term development strategy to this effect;

15. *Calls on* the Member States to provide substantial international aid to meet the humanitarian needs in Haiti and to permit the reconstruction of the country, utilizing relevant coordination mechanisms, and *further calls* upon States, in particular those in the region, to provide appropriate support for the actions undertaken by the United Nations organs, bodies and agencies;

16. *Requests* the Secretary-General to provide an interim report to the Council on the implementation of this mandate, and to provide an additional report prior to the expiration of the mandate, containing recommendations to the Council on whether to extend, restructure or reshape the mission to ensure the mission and its mandate remain relevant to changes in Haiti's political, security and economic development situation;

17. *Decides* to remain seized of the matter.

FONTE: MINUSTAH (2012). Disponível em: <http://minustah.org/pdfs/res/1542_en.pdf>, acesso em 21/11/2012.