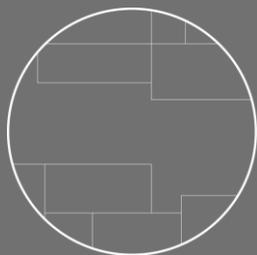




N O V A S
FRONTEIRAS ESPM

Revista Acadêmica dos Alunos de Relações Internacionais da ESPM-Sul



N O V A S FRONTEIRAS

ESPM

Revista Acadêmica dos Alunos de Relações Internacionais da ESPM-Sul

CONSELHO EDITORIAL

Direção

Prof. Diego Pautasso

Prof. Cristian Salaini

Prof. Sérgio Wollman

Coordenação da Revista Acadêmica

Ana Julia Bonzanini Bernardi

Coordenação de Arte

Ítalo Brunneto de Rocco

Apoio Técnico

Thiago Braga

Bruna Hohensee



1ª EDIÇÃO - MARÇO | 2014

AS OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU COMO INSTRUMENTO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: a liderança brasileira na MINUSTAH

Marcelle Moreira Pujol

FRAGMENTAÇÃO DO DIÁLOGO POLÍTICO ENTRE AS AMÉRICAS: o caso de Cuba na VI Cúpula das Américas e os impactos à cooperação

Bibiana Santos

A FORMAÇÃO DA COLÔNIA FRANCESA NA SEGUNDA METADE DO SÉCULO XIX E A SUA IMPORTÂNCIA PARA A CIDADE DE PELOTAS

Alice Saccaro

A POLÍTICA DAS CULTURAS: a conexão do global com o local da questão afro-brasileira em tratados internacionais

Henrique Braunstein Raskin

AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO BRASIL: a dança dos paradigmas, o estado normal e a política externa na década de 1990

Augusto Gavioli

O PRÉ-SAL E A ESTABILIDADE ECONÔMICA BRASILEIRA: o país está imune a possíveis choques na oferta de petróleo?

Luis Fernando Krás Couto

OS IMPACTOS DOS REGIMES AUTORITÁRIOS NA CULTURA POLÍTICA HUNGARA: análise da ocupação Soviética e seus legados no período inicial de restauração democrática (1985-1994)

Ana Julia Bonzanini Bernardi

VICIADOS EM ROUPAS: identidade, consumo e descolonização

Maria Fernanda Gonzalez

**AS OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU COMO INSTRUMENTO DA
POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: *a liderança brasileira na
MINUSTAH***

**THE BRAZILIAN PEACE OPERATIONS AT UN AS AN INSTRUMENT
OF FOREIGN POLICY: *the brazilian leadership at MINUSTAH***

*Marcelle Moreira Pujol**

Resumo

O presente artigo visa realizar uma análise da instrumentalização das operações de paz das Nações Unidas pela política externa brasileira. O crescente papel de destaque do Brasil no cenário internacional, bem como sua aspiração por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, fazem das missões de paz um forte meio do país demonstrar sua capacidade de mobilização para lidar com grandes questões internacionais. Nesse contexto, insere-se o comando da MINUSTAH – Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti –, o qual representa um desafio para sua atual política externa.

Palavras-chave: Operações de Paz. ONU. Conselho de Segurança. Política Externa. Brasil.

Abstract

The present article aims to achieve an analysis of the Brazilian's use of United Nations' peace operations as an instrument for its foreign policy. Brazil's increasing spotlighted role in the global scenario and its aspiration for a permanent seat at UN Security Council, make the peace missions a strong tool for the country to demonstrate its mobilization capacity on dealing with international major issues. In this context, the command of MINUSTAH – United Nation Stabilization Mission in Haiti – is inserted, as it represents a huge challenge for Brazilian's currency foreign policy.

Keywords: Peace Operations. UN. Security Council. Foreign Policy. Brazil.

*Graduanda do curso de Relações Internacionais com Ênfase em Marketing e Negócios da ESPM SUL.
Email: marcelle.pujol@hotmail.com

Introdução

O multilateralismo é característica marcante da política externa brasileira e sua presença no sistema internacional se dá pela constante atuação junto às organizações internacionais. A contribuição para a solução pacífica de conflitos é um dos princípios básicos que regem as relações internacionais do país, e a ativa participação brasileira nas operações de paz, principalmente das Nações Unidas, é um dos principais instrumentos pelo qual essa postura é consolidada.

As missões de paz possuem extrema relevância também no cenário internacional, uma vez que, atualmente, constituem-se a principal forma pela qual o Conselho de Segurança da ONU atua diretamente em crises e conflitos internacionais. São dezesseis as missões de paz correntes, com um orçamento de mais de US\$ 7 bilhões e cerca de 96 mil pessoas, entre civis, militares e policiais (DPKO[†], 2012). Nesse contexto, a participação na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH), apresenta-se como um marco importante para o trabalho do Brasil realizado junto à ONU e reflete um amadurecimento da projeção do país como protagonista e potência no sistema internacional (PECEQUILO, 2010).

Dessa forma, o presente artigo tem como objetivo analisar as contribuições brasileiras em operações de paz da ONU e como estas são instrumentalizadas pela política externa do país, tendo como foco a sua participação no Haiti. Justifica-se tal abordagem pelo fato deste ser o seu mais importante envolvimento em missões de paz e de sua atual posição de potência emergente lhe dar mais destaque do que quando atuou em outras operações. Para isso, apresentou-se uma abordagem teórica acerca das operações de paz e dos conceitos de *peacekeeping*, *peacemaking*, *peace enforcement* e *peacebuilding*, bem como da sua legitimação jurídica. Em seguida, através de uma contextualização histórica do engajamento brasileiro, foi feita uma análise acerca das motivações e dos interesses que o possam ter resultado das peculiaridades da MINUSTAH.

Quanto à metodologia adotada, escolheu-se o tipo de estudo exploratório, visando à abordagem de questões iniciais a serem exploradas em trabalhos futuros, e a vertente qualitativa, uma vez que desenvolveu-se em caráter descritivo e de enfoque indutivo. As técnicas de pesquisa bibliográfica e documental serviram de base para a busca pelo que o tema representa no atual contexto acadêmico, assim como para a procura de dados e de informações

[†] Departamento para Operações de Paz da ONU.

(GIL, 1989). Para tanto, as principais referências foram os autores Eduardo Uziel, Afonso Sena, Paulo Fontoura e Felipe Cavalcante, além de relatórios e *sites* da ONU.

As Operações de Paz da ONU

As operações de paz constituem atualmente o principal instrumento que o Conselho de Segurança faz uso para atuar diretamente em crises e conflitos internacionais (UZIEL, 2010).

Mesmo não estando previstas na Carta constitutiva das Nações Unidas, elas se legitimaram através da sua larga e contínua prática por organizações internacionais, principalmente pela ONU, tornando-se parte do direito consuetudinário internacional. Conceituam-se como um modo de solução de controvérsias por terceiros, elaboradas a fim de que se diminuam os atritos entre as partes conflitantes e de que se estabilize a situação, propondo saídas aceitáveis e tratando de prevenir novos incidentes. Segundo Sena (1998), elas evoluíram a partir da Segunda Guerra Mundial como parte de uma nova base de atuação do Conselho de Segurança da ONU, voltada para o consenso, a conciliação e a cooperação; tendo sido necessária, já que a alternativa pelo uso internacional da força – no qual se inspirou o sistema de segurança coletiva quando da criação da Organização – não se mostrara funcional.

Os princípios da imparcialidade, do consentimento das partes e da não-violência são imprescindíveis para a sua legitimação e para o seu bom funcionamento. O consentimento das partes refere-se ao fato de que o Estado que receber uma missão de paz deve estar de acordo com ela. É fundamental, uma vez que há uma quebra da soberania dos anfitriões e que, se não fosse consentida, seria basicamente uma intervenção de força militar (SENA, 1998). Quanto à não violência, tem-se que “independentemente dos termos de seu mandato, qualquer operação de paz estará sempre sujeita, porém, ao risco de ver-se confrontada pelo uso da força.” afirma Sena (1998, p. 29), sendo essencial que esteja limitado à autodefesa, quando em casos extremos, ou em defesa do mandato da operação. Já o princípio da imparcialidade destina-se àqueles que compõem as missões de paz, no sentido de que não devem favorecer ou prejudicar nenhuma das partes envolvidas no conflito (ONU, 2008).

O embasamento jurídico das missões de paz se dá pela Doutrina dos Poderes Implícitos das Nações Unidas, reconhecida definitivamente na decisão da Corte Internacional de Justiça em 1949. Segundo essa doutrina, a Organização possui direitos e deveres – mesmo que implícitos na sua Carta constitutiva – desenvolvidos na prática. Esses são necessários para o desempenho de suas atividades e devem estar alinhados aos seus princípios, não se referindo, portanto, à atribuição de poderes extraordinários (TRINDADE, 2003). Nesse sentido, as operações de paz são instrumentos necessários para a principal atribuição do Conselho de

Segurança da ONU: a manutenção da paz e da segurança internacionais. Assim, Sena (1998) afirma que sua justificativa está no Artigo 40 do Capítulo VII da Carta da ONU, onde estão previstas medidas provisórias a serem formuladas pelo Conselho quando este determinar que haja uma ameaça à paz e à segurança internacionais. Medidas essas que “não prejudicarão os direitos ou pretensões, nem a situação das partes interessadas” Carta da ONU (1945, Art. 40). Uma vez definidas as operações de paz e o desenvolvimento da sua base jurídica, cabe-se analisar as categorias em que são divididas.

Os conceitos de Peacekeeping, Peacemaking, Peace Enforcement e Peacebuilding

Primeiramente, as clássicas, ou de primeira geração – surgidas durante a Guerra Fria e majoritárias até 1987 – são instaladas após conflitos entre Estados, com o objetivo desenvolver um ambiente propício para um acordo de paz. Compõem-se principalmente de contingentes militares e suas funções são de naturezas militares: supervisionar o cessar-fogo, tréguas e armistícios, acompanhar a situação entre as partes e as zonas de conflito e controle fronteiras (FONTOURA, 2005).

Já as que são definidas como de segunda geração, ou multidimensionais, eclodiram após o término da Guerra Fria e atuam em conflitos intra-estatais, uma vez que houve uma intensificação de conflitos internos em inúmeros países. São instaladas depois da conciliação de um acordo de paz pelas partes conflitantes, com o intuito de monitorar o cumprimento deste e são formadas também por civis e policiais. Seu objetivo é chegar às causas do conflito, desempenhando atividades que visam resultados de longo prazo, como treinamento da força policial local, implementação de uma reforma institucional e inclusive outras de caráter humanitário, de reconstrução de infraestrutura e de supervisão do respeito aos direitos humanos (FONTOURA, 2005).

As operações de paz também podem ser: *peacekeeping*, *peacemaking*, *peace enforcement* e *peacebuilding*. É importante ressaltar que essas definições são doutrinárias, e que usualmente as categorias são englobadas pelo termo *peacekeeping*. As operações de construção da paz (*peacemaking*) são aquelas com a atribuição de promover a negociação de um acordo de paz entre as partes de um conflito recém finalizado. Assim sendo, essa classificação insere-se nas operações clássicas. Já as de *peacekeeping* (manutenção da paz) possuem a função de preservar a paz, ainda que frágil, onde houve um conflito e já se ratificou um acordo de paz. As *peace enforcement* designam operações de coerção, incluindo até mesmo o uso da força (com base no Capítulo VII da Carta da ONU). Por último, as operações *peacebuilding* caracterizam-se pela busca da construção da paz, mesmo onde ainda não tenha

havido um conflito, vindo a reduzir o risco deste ocorrer. Estas últimas definições, portanto, fazem parte das operações de paz de segunda geração (SENA, 1998).

Em sua “Uma Agenda Para a Paz” de 1992, o então Secretário-Geral da ONU, Boutros-Ghali, propõe, pela primeira vez no âmbito da Organização, o conceito de construção da paz, através do que chamou de *post-conflict peacebuilding*. Ghali reconhecia a necessidade de adaptação – frente aos novos tipos de conflitos – das operações de paz e apontava os seus limites, que estariam atreladas aos interesses do Estado como ator. Propôs objetivos que têm guiado grande parte das operações de paz no âmbito da ONU (CAVALCANTE, 2010): a construção da paz, resultados a longo prazo, que chegassem às causas dos conflitos (GHALI, 1992 apud CAVALCANTE, 2010, p. 5-7).

Uma vez definidas suas classificações, faz-se necessária uma análise do histórico do engajamento brasileiro nas missões de paz da ONU.

A Participação Brasileira nas Operações de Paz da ONU

Desde 1948, o Brasil colaborou com mais de 30 operações de manutenção da paz no âmbito da ONU, cedendo um total de mais de 17 mil pessoas a integrem as missões (MRE, 2012). E, ainda que sua participação tenha contado também com operações que ocorreram sob égide da Organização dos Estados Americanos (OEA), o presente estudo focará apenas as missões em que esteve pelas Nações Unidas. Atualmente, o Brasil está presente em nove operações de paz das Nações Unidas e, durante os mais de 50 anos de contribuição, esteve em diversas regiões. As missões no Canal do Suez (UNEF I), em Angola (UNAVEM III), em Moçambique (ONUMOZ), no Timor-Leste (UNTAET e UNMISSET) e no Haiti (MINUSTAH) merecem atenção especial, uma vez que foram as únicas para o qual o Brasil cedeu tropas militares (MRE, 2012).

A participação brasileira pode ser claramente dividida em duas fases, uma envolvendo o período entre os anos de 1957 – 1967, e outro que se estende de 1989 até os dias de hoje. Esses dois espaços de tempo são reflexos do contexto tanto da política interna do país, como também do cenário internacional. Ambos correspondem a anos em que foi mais ativa a atuação da ONU com relação a temas de segurança e paz internacionais, sendo que o primeiro foi o ápice das operações de primeira geração, e o segundo o das operações de segunda geração (FONTOURA, 2005). Já entre os anos de 1967 e 1989, o Conselho de Segurança teve sua capacidade de atuação drasticamente reduzida, devido às diferenças de posições entre Estados Unidos e Rússia durante a Guerra Fria. No âmbito doméstico, corresponderam à implantação

dos governos militares, os quais optaram por um afastamento de inúmeros órgãos multilaterais internacionais.

O Períodos de 1957-1967 e pós - 1989

A primeira contribuição para operações de paz da ONU se deu no Canal do Suez em 1957. A ONU interveio na crise do Canal de Suez através da UNEF I (Primeira Força de Emergência das Nações Unidas). Os fatos culminaram quando o governo do Egito nacionalizou o Canal, do qual França e Inglaterra eram, até então, detentoras. O Brasil foi o único país sul-americano a contribuir até o fim da missão, em 1967, cedendo um contingente total de 6.300 militares e exerceu o comando de tropas por duas vezes (SEITENFUS, 2006).

Já o envolvimento brasileiro no Congo, através da ONUC (Missão das Nações Unidas no Congo), não contou com um grande número de militares. No entanto, foi um marco importante, pois teve um caráter humanitário: o Brasil auxiliou na distribuição e no transporte de remédios, alimentos e suprimentos em geral para a população (SEITENFUS, 2006). Apesar desse aspecto novo, foi somente a partir de 1989 que houve envio de civis e de policiais. A tabela 1, abaixo, contém as principais participações brasileiras até o ano de 1967.

Missão	Período	Localização
UNEF I	1957-1967	Sinai e Faixa de Gaza
ONUC	1960-1964	Congo
UNSF	1962	Nova Guiné Ocidental
DOMREP	1965-1966	República Dominicana
UNIPOM	1965-1966	Índia/Paquistão
UNFICYP	1964-1967	Chipre

Tabela 1 – Participação brasileira nas Operações de Paz da ONU entre 1957-1967

Fonte: www.seitenfus.com.br

A participação pós-1989, por sua vez, somou mais de 20 operações e incorporou a tendência internacional: deixaram de ter um caráter majoritariamente militar e tiveram início as chamadas multidimensionais, que passaram a contar também com civis e policiais, promovendo, por exemplo, o acompanhamento de eleições e a reforma de sistemas judiciais. Na tabela 2, abaixo, pode-se visualizar as principais participações brasileiras até o ano de 2006, com destaque em Angola, em Moçambique, no Timor-Leste e no Haiti.

Missão	Período	Localização
UNAVEM I	1989-1991	Angola
ONUCA	1990-1992	América Central
UNAVEM II	1991-1995	Angola
ONUSAL	1991-1995	El Salvador
ONUMUZ	1993-1994	Moçambique

ONUMUR	1993-1994	Ruanda/Uganda
UNPROFOR	1992-1995	ex-Iugoslávia
UNTAC	1993	Camboja
UNOMIL	1993	Libéria
MINUGUA	1994-2001	Guatemala
UNOMSA	1994	África do Sul
UNAVEM III	1995-1997	Angola
UNCRO	1995-1996	Croácia
UNPREDEP	1995	Macedônia
UNTAES	1996-1998	Eslovênia Oriental
UNMOP	1996-2006	Península de Prevlaka
MONUA	1997-1999	Angola
UNAMET/UNTAET	1999-2006	Timor-Leste
MINUSTAH	2004-2006	Haiti

Tabela 2 – Participação brasileira nas Operações de Paz da ONU entre 1989-2006

Fonte: www.seitenfus.com.br

A contribuição na Missão das Nações Unidas em Moçambique foi a primeira, desde a UNEF I, para a qual o Brasil enviou tropas militares. Criada em 1992, apenas em 1994 o Brasil mobilizou-se para auxiliar nas dificuldades surgidas pela guerra civil que assolara o país. Visava-se à organização de eleições, ocorridas em 1994 (SEITENFUS, 2006).

Já em Angola, apesar do envio de pessoal para Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola I e II, foi na UNAVEM III que obteve um papel de destaque. Com a guerra civil que dominou o país após a declaração de sua independência, a missão tratava da retirada pacífica de tropas cubanas do país, além da negociação de um cessar-fogo entre as partes conflitantes, um programa de desminagem e a organização de eleições. Com uma atuação de caráter multidimensional, o Brasil disponibilizou ao todo mais de 4 mil pessoas, entre militares, policiais, agentes de saúde, engenheiros e técnicos eleitorais (UZIEL, 2010).

A intervenção de paz da ONU no Timor-Leste, por sua vez, teve início em 1999 com a Missão das Nações Unidas no Timor-Leste (UNAMET). O Brasil colaborou para que se realizasse um referendo à população (SEITENFUS, 2006) para constatar se desejava sua independência, ou se acataria a proposta da Indonésia de se tornar sua região com autonomia especial. O resultado apontou para a independência, o que, no entanto, causou uma onda de violência entre milícias favoráveis e contrárias à soberania. Os conflitos internos levaram à Força Internacional para o Timor-Leste (INTERFET), com o objetivo de cessar a violência, prover proteção à UNAMET, bem como facilitar a entrada de assistência humanitária ao país (FONTOURA, 2005). Apesar de não ser comum à tradição brasileira a participação em *peace enforcements*, foi cedido um batalhão da Polícia do Exército. Seguiu-se a UNTAET – Administração Transitória das Nações Unidas no Timor-Leste –, autorizada após a saída da

Indonésia e expulsão das milícias do país. A operação permaneceu até 2002, quando finalmente ocorreu a sua independência, com o objetivo de instaurar um governo capaz de prestar assistência humanitária, auxiliar no desenvolvimento e em medidas para capacitação da população, prover segurança, ordem e manter a lei (BRACEY, 2010). Nas eleições de 2002, o Brasil entrou com ajuda em aspectos da saúde, da educação, da administração e cedeu especialistas eleitorais (SEITENFUS, 2006).

Em substituição, a ONU estabeleceu a Missão de Apoio das Nações Unidas no Timor-Leste (UNMISSET), para colaborar com o novo governo do país, promover a imposição da lei e a segurança (BRACEY, 2010). Em 2004, o Brasil tornou-se seu maior contribuinte (UZIEL, 2010) e, atualmente, integra a Missão Integrada das Nações Unidas no Timor-Leste (UNMIT). Iniciada em 2006 e atendendo pedido do governo timorense, suas principais funções constituem dar suporte à construção e à reforma do sistema de justiça, coordenar a assistência internacional, diminuir a pobreza e desenvolver diversas áreas, como de segurança pública e direitos humanos (ONU, 2012).

Hoje, o Brasil atua em nove das dezesseis operações de paz ONU. São elas: Missão das Nações Unidas na República do Sudão do Sul, Força Provisória de Segurança das Nações Unidas para Abyei, Operação das Nações Unidas em Costa do Marfim, Missão das Nações Unidas na Libéria, Missão das Nações Unidas para o Referendo no Saara Ocidental, todas na África; na Ásia a Missão Integrada das Nações Unidas no Timor-Leste; na Europa a Força de Manutenção da Paz das Nações Unidas no Chipre; no Oriente Médio a Missão das Nações Unidas na Libéria e, por fim, a MINUSTAH (ONU, 2012), que será apresentada a seguir.

Atuação Brasileira no Haiti

A atuação brasileira na MINUSTAH constitui-se a principal e a mais importante contribuição do país com relação ao tema de paz e segurança internacionais: um dos maiores esforços, tanto em aspectos políticos, como material (UZIEL, 2010). Desde sua criação, o Brasil exerce o comando das forças militares da missão e cedeu, ao total, mais de nove mil militares, tendo, atualmente, um contingente de mais de dois mil (MRE, 2012).

O histórico do Haiti revela uma intensa instabilidade política desde a sua independência. O primeiro país das Américas a conquistar sua soberania política, é hoje o mais pobre da região. Apenas uma vez, desde o fim da longa ditadura dos Duvalier em 1986, um presidente logrou completar seu mandato (MATHIAS e PEPE, 2006). O envolvimento das Nações Unidas teve início ainda em 1990, através do Grupo Observador das Nações Unidas para a Verificação das Eleições no Haiti, quando o governo provisório a requisitou para auxílio

nas eleições do país. Em resposta ao golpe de Estado e da destituição do presidente em 1991, foi estabelecida a Missão Civil Internacional no Haiti. Em 1993, formou-se a primeira operação de paz no país: UNMIH (Missão das Nações Unidas no Haiti) e, no ano seguinte, o Conselho de Segurança autorizou a instalação de uma Força Multinacional, com 20 mil integrantes, para restabelecer o poder às legítimas autoridades haitianas.

Desde então, até o ano 2000, sucederam-se as seguintes operações de paz: a Missão de Suporte das Nações Unidas no Haiti em 1995, a Missão de Transição das Nações Unidas no Haiti e a MIPONUH Missão de Polícia Civil das Nações Unidas no Haiti (ONU, 2012). A ONU considera que houve alguns avanços durante o período, tal como a restauração de aspectos democráticos no país. Ressalta, contudo, a continuidade da crise política e a da instabilidade: em 2004, foi o estopim de uma nova crise. Rebeldes armados, opositores do governo de Jean Bertrand Aristide, tomaram violentamente o controle de diversas regiões, até chegarem à capital, Porto Príncipe. Os protestos originaram-se de acusações de fraude na eleição de Aristide e da crise econômica que assolava o país. O Conselho de Segurança autorizou, através da resolução 1.529, a Força Interina Multinacional (MIF) sob comando dos Estados Unidos, a dar suporte a um processo político pacífico e constitucional e manter um clima de segurança e de estabilidade (ONU, 2012).

Atendendo às recomendações do Secretário-Geral da ONU, o Conselho de Segurança adotou a resolução 1.542, instituindo a MINUSTAH, que substituiu a MIF em junho de 2004. A missão inclui militares, policiais e civis e, dentre seus objetivos: dar suporte ao governo provisório em promover um clima seguro e estável; dar assistência em monitoramento, reestruturação e reforma da Polícia Nacional do Haiti; auxiliar no programa de desarmamento, desmobilização e reintegração de milícias; auxiliar na restauração e manutenção da lei, segurança pública e ordem; dar proteção aos integrantes das Nações Unidas no país; auxiliar no processo constitucional e político; organizar, monitorar e auxiliar as eleições e promover a proteção e monitoramento dos Direitos Humanos (ONU, 2012).

Foi somente com a MINUSTAH que o Brasil se envolveu. Com relação às resoluções anteriores, o país atuou com certa cautela, a fim de evitar excessos nos mandatos. Até mesmo durante as negociações da resolução 1.542, buscou limitar o recurso ao Capítulo VII da Carta da ONU, procurando expandir o escopo da operação para questões além do tema de segurança. Essa posição foi de encontro com as recomendações do Secretário-Geral, apontando como grande falha das operações anteriores o uso somente de forças militares, falta da consideração do fortalecimento institucional e não promoção de crescimento sustentável no Haiti (UZIEL, 2010). O engajamento do Brasil e de outros países latino-americanos nas negociações foram

fundamentais para que se agregasse a ela um caráter mais humanitário, de uma *peacebuilding*, e permitiram ainda o comprometimento de outros órgãos internacionais, como a OEA, a Comunidade do Caribe e instituições financeiras (UZIEL, 2010).

Nos anos que se seguiram, o conceito e a força da operação foram sendo adaptados pelo Conselho de Segurança em diversas ocasiões, de acordo com as necessidades políticas, de segurança e socioeconômicas do país. O processo parecia estar caminhando para resultados positivos: a eleição realizada em 2006 contou com 63% de votantes do total de inscritos, sendo um marco histórico quando comparado às médias anteriores (SEITENFUS, 2006). Em 2010, contudo, o terremoto que atingiu o Haiti foi um verdadeiro golpe para o contexto de uma economia e infraestrutura já debilitadas, dificultando os esforços da missão e criando um clima de instabilidade para as eleições que estavam agendadas. O Conselho de Segurança autorizou, então, pela resolução 1.908, um fortalecimento da operação. Uma nova resolução, a de número 1.927 em 2010, aumentou temporariamente os esforços, em número de pessoas, humanitários, e de preparação para as eleições de março de 2011 (ONU, 2012).

Por fim, as duas últimas resoluções vieram a dar início à redução do número de militares e policiais da missão, uma vez que as responsabilidades acerca da segurança estão gradativamente sendo transferidas para a polícia nacional. A última delas, aprovada pelo Conselho de Segurança em outubro de 2012, estende a duração da MINUSTAH até outubro de 2013, apontando para as ações de fortalecimento das instituições de governo e de justiça, de continuação do auxílio para restauração da paz e segurança, bem como de promoção do processo político e dos direitos humanos (ONU, 2012).

Uma vez descrita a atuação brasileira nas operações de paz das Nações Unidas, cabe a realização de uma análise quanto aos interesses e motivações, relacionados com a política externa brasileira e sua identidade, que possam ter levado a tais engajamentos.

Motivações, Identidade e Política Externa

O envolvimento brasileiro pode ser justificado de duas formas: através das vertentes realista ou idealista ou pelas lógicas de adequação e de consequências. As idealistas propõem que o Estado atua por motivações que transcendem seus interesses nacionais: derivariam de uma obrigação em preservar a paz, bem como as normas e os valores internacionais (NEACK, 1995 apud KENKEL, 2011, p. 14). Segundo Seitenfus (2006), o envolvimento do Brasil insere-se nessa percepção, por uma diplomacia solidária, e também outros países em desenvolvimento, com a ideia de fortalecimento do sistema multilateral, e uma alternativa

ideológica à atuação dos países desenvolvidos que atuariam pela lógica realista. Esta análise parece ser compartilhada pelos discursos da diplomacia brasileira.

A vertente realista, por sua vez, aponta para o fato de que os Estados fazem o possível, limitados a seus recursos de poder, para preservarem seus interesses nacionais. As potências médias, como o Brasil, possuem motivações tanto idealistas, como realistas para o seu envolvimento nas missões de paz da ONU: possuem um forte compromisso com a paz internacional (idealista), entretanto, possuem interesses em manter o *status quo* do cenário internacional, o qual lhes favorece com relativa riqueza e poder como potências médias e futuras potências globais (NEACK, 1995 apud KENKEL, 2011, p. 14).

Se analisada pelas lógicas de consequência ou adequação, a atuação brasileira também apresenta aspectos de ambas. Segundo esta última, as ações são associadas e coincidem com determinada identidade que o ator possui. A lógica de consequências, por sua vez, leva em consideração resultados e consequências (NEACK, 1995 apud KENKEL, 2011, p. 15).

O Brasil, portanto, busca, a partir da sua participação nas operações de paz das Nações Unidas, seguir sua identidade diplomática, caracterizada pelo seu pacifismo, pelo mais alto princípio do respeito à não-intervenção e à soberania, fortalecimento das instituições internacionais e do multilateralismo. Da mesma forma, essas práticas são usadas como instrumento para a concretização de seus interesses nacionais que, por sua vez, derivam em parte das respostas de fóruns internacionais (KENKEL, 2011). O envolvimento nas operações de paz é visto, assim, como instrumento da política externa e de promoção dos interesses específicos e identidade brasileira (CAVALCANTE, 2010). Uma análise do histórico de participações do Brasil deixa claro essa percepção.

A primeira contribuição brasileira, no Canal de Suez, mostra-se neutra, buscando, contudo, a manutenção da ordem internacional, sua projeção como ator relevante e um maior prestígio internacional (UZIEL, 2010). Além disso, reflete a política externa mais agressiva do presidente envolvido, Juscelino Kubitschek (1956-1960), o qual buscou um papel mais ávido para o Brasil e uma diversificação dos seus parceiros internacionais (MATHIAS e PEPE, 2006). Já a integração no Congo e na Nova Guiné Ocidental refletiu a chamada política externa independente, que teve início nos governos de Jânio Quadros (Janeiro-Agosto de 1961) e de João Goulart (1961-1964). Estes seguiram a mesma linha de JK, envolvendo-se em grandes questões internacionais da época e buscando novos parceiros que não se limitassem apenas à Europa, Estados Unidos e América Latina (OLIVEIRA, 2005).

Durante o período dos governos militares, havia a percepção de que as organizações internacionais eram instrumentalizadas pelas grandes potências para paralisar a estrutura de

poder internacional e de que as Forças Armadas deveriam ser direcionadas não para o combate de inimigos externos, mas dos inimigos internos (UZIEL, 2010), o que refletiu no envolvimento em apenas três missões de paz da ONU até 1967. O Brasil também não assumiu o cargo de membro não permanente do Conselho de Segurança nessa fase (CAVALCANTE, 2010). A conjuntura externa de Guerra Fria também colaborou para o freio das operações, devido aos impasses surgidos no Conselho de Segurança entre EUA e URSS.

Com o fim da Guerra Fria, os novos temas da agenda internacional, como direitos humanos, meio ambiente, terrorismo e narcotráfico – os quais passaram a ser vistos como pressupostos para a paz –, integraram também as relações internacionais do Brasil. A elite pensadora passara a redirecionar a política externa conforme as regras e normas internacionais, adotando uma posição a favor do multilateralismo. A busca pela reinserção brasileira refletiu-se na intensificação das participações em missões de paz da ONU, havendo uma mudança estratégica de “autonomia pela distância” para “autonomia pela participação” (CAVALCANTE, 2010).

Quanto às contribuições brasileiras na Angola, Uziel (2010) aponta que o argumento utilizado para a aprovação do Congresso Nacional engloba a intensificação das relações com a África e com países falantes da língua portuguesa, bem como os interesses do Atlântico Sul como uma região de imediata ação internacional para o Brasil, criação de laços estreitos de cooperação com a Angola e fortalecimento da candidatura brasileira ao assento permanente. Por sua vez, na participação no Timor-Leste, uma ex-colônia portuguesa, havia a busca pela reafirmação do comprometimento com a autodeterminação, característico da identidade da política externa brasileira. Além do mais, o presidente da época, Fernando Henrique Cardoso, tratou de intensificar laços econômicos em outras regiões que não fossem somente Europa e Estados Unidos (BRACEY, 2010). Era uma oportunidade de promover empresas brasileiras no mercado oriental, atraente pelas novas economias industrializadas asiáticas, como os Tigres Asiáticos (UZIEL, 2010).

Essas atuações foram também instrumento para a busca pela aproximação com países lusófonos, os quais começaram a ter um papel expressivo para a política externa brasileira. Ademais, o fato de ambas INTERFET e UNMISSET terem resoluções legitimadas pelo Capítulo VII da Carta, mostra a preocupação do país com o enfraquecimento de seu argumento para a reforma do Conselho de Segurança (BRACEY, 2010). Assim, Uziel (2010) considera que o Brasil tratava de demonstrar sua legitimidade para lidar com crises internacionais, fortalecendo a proposta de reforma e visando a sua candidatura a um assento permanente.

Uma mudança na posição da política externa brasileira pode ser observada a partir do segundo mandato de Luiz Inácio Lula da Silva. A atuação adotada corresponde à sua identidade de potência emergente, buscando tornar-se um ator global e não tanto mais ancorado somente às questões regionais, como prevalecera anteriormente. Antes atrelada à preferência dos princípios de soberania e não-intervenção, as questões de paz e direitos humanos parecem ter ganhado prioridade (KENKEL, 2011). O novo posicionamento refletiu a percepção de sua identidade e das análises de custo-benefício, e pode ser visualizado a partir da decisão do Estado em comandar a MINUSTAH. Ao analisar-se pela lógica das consequências e levando-se em conta o atual papel visado pelo Brasil, a opção pela não intervenção tem preço cada vez maior: mais poder traz consigo mais responsabilidades (KENKEL, 2011).

A aspiração por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU é uma das motivações mais visíveis para se ter aceito o comando militar da MINUSTAH (BRACEY, 2010). As motivações satisfazem as lógicas de adequação e de consequências, podendo ser internas: cumprimento da Constituição Federal, treinamento das Forças Armadas (a relativo baixo custo) e promoção do papel dos militares na sociedade; bilaterais ou regionais: solidarizarão com o país, intensificar a relação com este, com seus países vizinhos e/ou com tropas estrangeiras, bem como promover o comércio e os investimentos ; e, por fim, institucionais: legitimar sua candidatura no assento permanente, ao demonstrar capacidade e mobilização, fortalecer o multilateralismo e as soluções pacíficas e maximizar sua influência durante seus mandatos não-permanentes.

Uma característica peculiar da sua atuação consiste em demonstrar um novo modelo de intervenção. De acordo com Kenkel (2011), o elemento militar e o uso da força não seriam os esforços mais importantes, mas sim o empenho em mediações e resoluções pacíficas para os conflitos, focando no desenvolvimento sustentável, no contato com a população local e na exportação de técnicas utilizadas no seu próprio cenário interno. Apesar da nova identidade de potência global emergente e de líder regional, esses aspectos de construção da paz ainda refletem a tradição da política externa brasileira. Por fim, tem-se uma melhor articulação interna entre a estratégia e a política de Defesa com a estratégia e a política externa do país, o que tem permitido um maior alinhamento entre ambas e um papel mais destacado do Brasil no cenário internacional (BRACEY, 2010).

A partir do engajamento e dos esforços brasileiros para a MINUSTAH, surgem dúvidas sobre o êxito da missão e acerca da capacidade brasileira. Cavalcante (2010), por exemplo, aponta para falhas no processo decisório para as contribuições que podem vir a comprometer sua eficácia: há falta de clareza sobre quais princípios devem prevalecer em cada situação; falta

de diretrizes e de critérios estabelecidos que venham a justificar uma intervenção ou não; o fato de o processo decisório ser subinstitucionalizado e sofrer muita influência de interesses de personalidades; a falta de conhecimento específico e de interesse do Congresso Nacional, responsável pelas aprovações.

Considerações Finais

A partir da análise das principais contribuições brasileiras para as operações de paz da ONU, percebe-se que estas tornaram-se um importante instrumento da política externa brasileira ao longo dos anos. Esse processo acompanhou a evolução do seu posicionamento no cenário internacional, impulsionado principalmente pela sua aspiração a um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas. São percebidos interesses nacionais e interesses em consolidar a identidade brasileira no cenário internacional.

O seu envolvimento na MINUSTAH, é reflexo de uma aspiração por uma atuação de maior destaque no Conselho de Segurança, visando uma posição de ator global e de líder regional dos países sul-americanos. Com uma mudança em seu discurso, passa a aceitar a participação em operações baseadas até mesmo no Capítulo VII da Carta das Nações Unidas e constrói um modelo próprio de atuação.

Por fim, as perspectivas apontam que o seu maior poder como Estado e como potência emergente implica em um aumento de suas responsabilidades, e que questões internas ainda estão pendentes. Futuros estudos sobre o tema podem ser a possibilidade de criação de uma operação de paz na Líbia e a atuação crescente de países em desenvolvimento nas missões.

Referências

BRACEY, Djuan. **O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz da ONU: Os Casos do Timor leste e Haiti.** Contexto Internacional, Rio de Janeiro, v.33, n.2, p.315-331, 2011.

CAVALCANTE, Fernando. **As Origens Conceituais da Construção da Paz das Nações Unidas.** Disponível em: <<http://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/index.php/relacoesinternacionais/article/view/1328>>. Acesso em: 10 set. 2012.

CAVALCANTE, Fernando. **Rendering peacekeeping instrumental? The Brazilian approach to United Nations peacekeeping during de Lula da Silva years (2003-2010).** Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, v.53, n.2, p. 142-159, 2010.

FONTOURA, Paulo. **O Brasil e as Operações de Manutenção de Paz das Nações Unidas: XXXVII Curso de Altos Estudos.** Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2005.

GIL, Antonio. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social.** 2 ed. São Paulo: Editora Atlas S.A, 1989.

GIL, Antonio. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 2 ed. São Paulo: Editora Atlas S.A, 1989.

KENKEL, Kai. **Interesses e Identidade na Participação do Brasil em Operações de Paz**. Revista Tempo do Mundo - IPEA, Brasília, v.3, n2, p. 9-35, 2011.

MATHIAS, Suzeley; PEPE, Leandro. **Segurança e Democracia: A Atuação do Brasil no Haiti**. In: LASA's XXVI International Congress, 26, 2006, San Juan.

MD – Ministério da Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa**. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/projetosweb/estrategia/arquivos/estrategia_defesa_nacional_portugues.pdf>. Acesso em: 04 nov. 2012.

MRE – Ministério das Relações Exteriores. **Temas Multilaterais**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/temas-multilaterais/paz-e-seguranca-internacionais/nacoes-unidas>>. Acesso em: 01 nov. 2012.

OLIVEIRA, Henrique. **Política Externa Brasileira**. 1 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2005.

ONU – Organização das Nações Unidas. **Capstone Doctrine**. Disponível em: <<http://www.unrol.org/doc.aspx?d=2112>>. Acesso em: 10 set. 2012.

ONU – Organização das Nações Unidas. **Carta das Nações Unidas**. Disponível em: <<http://www.un.org/fr/documents/charter/index.shtml>>. Acesso em: 01 set. 2012.

ONU – Organização das Nações Unidas. **Current Missions**. Disponível em: <<https://www.un.org/en/peacekeeping/operations/current.shtml>>. Acesso em: 20 out. 2012.

ONU – Organização das Nações Unidas. **MINUSTAH**. Disponível em: <<https://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minustah/background.shtml>>. Acesso em: 20 out. 2012.

ONU – Organização das Nações Unidas. **Peacebuilding Orientation**. Disponível em: <http://www.un.org/en/peacebuilding/pbso/pdf/peacebuilding_orientation.pdf>. Acesso em: 01 out. 2012.

PECEQUILO, Cristina. **Manual do Candidato: Política Internacional**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2010.

SEITENFUS, Ricardo. **De Suez ao Haiti: a participação brasileira nas Operações de Paz**. Disponível em: <<http://www.seitenfus.com.br/>>. Acesso em: 03 set. 2012.

SENA, Afonso. **O Brasil nas Operações de Paz das Nações Unidas**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1998.

TRINDADE, Antônio. **Direito das Organizações Internacionais**. 3 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

UZIEL, Eduardo. O Conselho de Segurança, as Operações de Manutenção da Paz e a Inserção do Brasil no Mecanismo de Segurança Coletiva das Nações Unidas. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2010.