Desafios Futuros Para as Operações de Paz Brasileiras¹

Carlos Chagas Vianna Braga*

Resumo

A partir da experiência dos últimos seis anos no Haiti, o presente estudo busca identificar, em uma perspectiva militar, quais serão, possivelmente, os maiores desafios que o Brasil deverá enfrentar na participação nas operações de paz atuais e futuras. São examinados os impactos dos resultados alcançados no Haiti (antes e depois do terremoto), aspectos domésticos decorrentes principalmente da Estratégia Nacional de Defesa, as consequências do *UN Peacekeeping Capstone Doctrine* publicado em 2008 e as expectativas geradas pelo *non-paper New Horizon* de 2009, e como todos esses fatores deverão influenciar a participação brasileira nas operações de paz nos próximos anos. São abordados, ainda, aspectos relativos ao uso da força, cooperação civil-militar, capacidade expedicionária e prontidão operativa.

Palavras-Chave: Operações de Paz, Estratégia Nacional de Defesa, MINUSTAH.

Abstract

Beginning with the six-year experience in Haiti, this study addresses, from a military standpoint, what is likely to be the major challenges Brazil will face regarding its participation in current and future peacekeeping operations. It examines the impact of the results achieved so far in Haiti (before and after the earthquake), domestic aspects regarding the Brazilian National Defense Strategy, the consequences of 2008 UN Peacekeeping Capstone Doctrine, the expectations 2009 "non-paper" New Horizon are likely to create, and how are them all likely to

* Capitão-de-Mar-e-Guerra(FN) , Mestre em Estudos Militares (MMS) pela Marine Corps University, Virginia, EUA e Mestre em Ciências Navais pela EGN. Serviu no Haiti, como Assistente do *Force Commander*, de maio/2004 a junho/2005.

¹ O presente artigo é uma adaptação da palestra apresentada pelo autor no Seminário Internacional "Europe and Latin America in Peace Operations: Comparative Perspectives and Practices", promovido pelo Royal Swedish Defence College e pelo Instituto de Relações Internacionais (IRI) da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RIO), realizado em abril de 2010.

influence Brazilian participation in peacekeeping in the next years. It discusses aspects regarding use of force, civil-military cooperation, expeditionary capability, and operational readiness.

Keywords: Peacekeeping Operations, National Defense Strategy, MINUSTAH.

Introdução

A presença brasileira em operações de paz da Organização das Nações Unidas (ONU), por si só, não representa novidade alguma. O Brasil possui, como é de amplo conhecimento, longa tradição de participação nas operações de paz daquele organismo internacional. Desde os primórdios, no final da década de 40, quando três oficiais voluntários, pertencentes à Marinha, ao Exército e à Força Aérea, atuaram como observadores militares na Comissão Especial das Nações Unidas para os Bálcãs (UNCOB), integrantes destas forças têm estado ativamente presentes, representando o País nas mais diversas e distantes localidades. Tal participação brasileira nas operações de paz vem ocorrendo por meio do envio de observadores militares, assessores militares e/ou contingentes de tropa.²

Entretanto, foi nos últimos seis anos, a partir da criação da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH), que os maiores desenvolvimentos ocorreram, conforme será apresentado mais a seguir. Tais desenvolvimentos foram tão relevantes que a atuação brasileira na referida missão passou a representar, possivelmente, um dos mais importantes, senão o mais importante marco histórico dessa nossa participação em missões de paz.

Em função destes próprios desenvolvimentos e por diferentes outras razões, decorrentes de fatores domésticos e externos, o Brasil poderá enfrentar, nos próximos anos, importantes desafios no que se refere à sua participação nas atividades ligadas às operações de paz. Deste modo, a partir da bem sucedida experiência dos últimos seis anos no Haiti, que funciona como verdadeiro ponto de inflexão, o presente estudo busca identificar tais desafios e, em uma perspectiva militar, avaliar como poderão influenciar o futuro da participação brasileira.

Serão examinados de forma breve os resultados alcançados no Haiti (antes e depois do terremoto); os principais aspectos da Estratégia de Defesa Nacional (END), publicada em 2008, referentes às operações de paz; algumas conseqüências práticas do conteúdo do principal manual doutrinário

² Fontoura, Paulo. Brasil: 60 Anos de Operações de Paz, Diretoria do Patrimônio Histórico e Documentação da Marinha. Rio de Janeiro, 2009.

(*Capstone Doctrine*) das operações de paz, *UN Peacekeeping Principles and Guidelines* (2008); as expectativas criadas a partir da recente publicação do *non-paper* intitulado *A New Partnership Agenda: Charting a New Horizon for UN Peacekeeping* (2009); e como a combinação de tudo isso deverá influenciar a participação brasileira nos próximos anos. Serão, ainda, brevemente apresentadas algumas implicações essenciais relativas a treinamento, uso da força, cooperação civil-militar, capacidade expedicionária e prontidão operativa.

A Minustah Como Ponto de Inflexão

A simples leitura atenta do mandato que criou a MINUSTAH, conforme estabelecido pela Resolução 1542/2004, do Conselho de Segurança da ONU,³ já permite constatar uma mudança capital em relação às participações brasileiras anteriores. Ao contrário das missões anteriores nas quais o Brasil havia participado, a MINUSTAH foi estabelecida com base no Capítulo VII, da Carta das Nações Unidas. Até então, as missões nas quais o Brasil havia participado estavam amparadas exclusivamente no Capítulo VI⁴, da Carta das Nações Unidas, que prevê apenas a utilização de medidas pacíficas na solução de disputas, não incluindo o uso da força.

O Brasil vinha evitando a participação em missões estabelecidas por resoluções amparadas no Capítulo VII, ou seja, resoluções que basicamente autorizavam todos os meios necessários para a sua implementação, incluindo o uso da força. A interpretação, possivelmente um pouco conservadora, da existência de incompatibilidade entre alguns preceitos constitucionais básicos (autodeterminação, não-intervenção e solução pacífica das controvérsias) e a participação em operações amparadas pelo capítulo VII vinha, até certo ponto, norteando tal comportamento por parte do Brasil. Ou seja, a simples participação brasileira na MINUSTAH, por si só, já constitui um ponto de inflexão, uma vez que representa importante quebra de paradigma, principalmente se levarmos em conta que o Brasil não apenas participa da missão com considerável efetivo de soldados e fuzileiros navais, mas exerce, também, desde o início a liderança do componente militar.

A habilidade demonstrada pelas tropas brasileiras durante a missão em atuar em todo o espectro das operações militares, desde atividades puramente humanitárias, até ações com intenso emprego da força,

³ Conselho de Segurança da ONU. Resolução 1542, 30 Abril 2004.

⁴ É verdade que o Brasil enviou militares para a Operação no Timor Leste, contudo o contingente enviado foi bastante reduzido, especializado e com atribuições bem definidas, limitando-se a atividades de polícia, segurança de pessoal e de instalações.

representou outro importante marco. O adequado balanceamento entre as ações cinéticas (com uso da força) e não-cinéticas (sem uso da força) além do uso enérgico e proporcional da força, sempre que inevitável, mostraram-se fundamentais para assegurar um elevado nível de credibilidade e respeito para a força militar, contribuindo decisivamente para os resultados alcançados.⁵ Alguns autores, a partir de Joseph Nye, classificariam, no nível estratégico, este balanceamento como “smart power”.

Verifica-se também que a MINUSTAH representa hoje, pela combinação de sua longa duração com o número de militares que dela já participaram, o maior engajamento militar brasileiro em solo estrangeiro desde a II Guerra Mundial. A missão já completou seis anos e não há, até o momento, qualquer perspectiva de curto ou médio prazo para seu encerramento, conforme veremos mais adiante. Além disso, o número de militares brasileiros que já participaram diretamente da missão já se aproxima da cifra de 20.000, resultando em elevado grau de conhecimento e experiências institucionais acumuladas, na Marinha (tropas de fuzileiros navais e apoio logístico por meio de navios da Esquadra), no Exército (tropas) e na Força Aérea (apoio logístico por meio de aeronaves).

Ainda no contexto brasileiro, outra notável e importante evolução observada foi o elevado nível de envolvimento de outras organizações brasileiras, além das militares. Verificando-se, também, um grau de coordenação sem precedentes entre os militares brasileiros e os atores civis, governamentais ou não. Desde o começo, o governo brasileiro, no nível político mais elevado, expressou seu comprometimento com o sucesso da missão. Assim sendo, os Ministérios da Defesa (MD) e de Relações Exteriores (MRE) tem coordenado seus esforços referentes, alcançando objetivos comuns e posições concertadas nos principais assuntos. No campo, por exemplo, existe uma ação coordenada entre o Embaixador do Brasil no Haiti e o *Force Commander* (Comandante da Força Militar da MINUSTAH), de modo que seus esforços sejam complementares. Além disso, assim que a situação no terreno permitiu, outras agências governamentais brasileiras, tais como o Ministério da Saúde, o Ministério da Agricultura, a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), dentre outras, passaram a desenvolver importantes trabalhos no Haiti. Por outro lado, organizações não-governamentais brasileiras, como o Viva-Rio, também foram, até certo ponto, absorvidas por

⁵ Alguns autores, a partir de Joseph Nye, classificariam, no nível estratégico, este balanceamento como “smart power”. ‘Joseph Nye on Smart Power’, Cambridge, MA: John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 2008 (www.hks.harvard.edu/news-events/publications/insight/international/joseph-nye).

esse esforço coordenado, produzindo resultados globais bastante positivos.⁶ Tal situação gerou um nível de sinergia sem precedentes entre atores militares e civis, governamentais e não governamentais.

No cenário sulamericano, o mais importante aspecto digno de nota refere-se ao inédito engajamento militar regional, compartilhando com importantes parceiros (alguns antigos rivais) da América do Sul objetivos militares comuns. Tal experiência pioneira já tem permitido obter importantes evoluções, cabendo destaque, no nível político, para o Conselho de Defesa da América do Sul, estabelecido em 2008, e, no nível tático, para o Batalhão Conjunto *Cruz Del Sur*, constituído em 2009, por militares da Argentina e do Chile.

Finalmente, pode-se observar que o incontestável sucesso obtido na melhora dos níveis de segurança no Haiti, tem servido de exemplo e inspiração para a ONU, bem como para as forças de diversos outros países. O United States Institute of Peace (USIP), um dos mais rigorosos críticos a atuação inicial da missão, reconheceu em um relatório especial divulgado em 2008 que “*as lições do retumbante sucesso alcançado no Haiti devem ser capturadas e colocadas em prática sempre que as missões forem desafiadas por grupos armados ilegais*”.⁷ Em depoimento ao Congresso dos EUA realizado em 29 de julho de 2009, Susan Rice, Embaixadora daquele país junto à Organização das Nações Unidas (ONU), destacou textualmente a pacificação de *Côte d'Ivoire* como exemplo de atuação bem sucedida das operações de paz.⁸ Além disso, diversos países, entre vem buscando, por meio de intercâmbios, absorver parcelas das experiências adquiridas pelo Brasil, que assim passa a funcionar no campo das operações de paz como um verdadeiro exportador de conhecimento e de doutrina.

Tudo isso contribui para colocar o Brasil em posição de grande destaque e respeito no campo das operações de paz, credenciando-o para transformar-se em um dos mais relevantes atores nesta atividade, podendo vir a exercer, cada vez mais, certo protagonismo.

⁶ No dia 9 de setembro de 2010, matéria intitulada “*Le Brésil joue bien pour Haïti*”, publicada na primeira página no jornal *Le Nouvelliste*, o mais importante do país, apresentou um interessante retrato do nível de engajamento de diversos organismos brasileiros com aquele país. (disponível no sítio <http://www.lenouveliste.com/article.php?PubID=1&ArticleID=83401&PubDate=2010-09-10>)

⁷ Michael Dziedzic and Robert M. Perito, ‘Haiti: Confronting the Gangs of Port-au-Prince’, Special Report 208 United States Institute of Peace, Washington DC, 2008 (at: www.usip.org/resources/haiti-confronting-the-gangs-port-au-prince)

⁸ Susan Rice. Written Testimony Submitted by Ambassador Susan E. Rice, U.S. Permanent Representative to the United Nations, to the House Foreign Affairs Committee on “Confronting New Challenges Facing United Nations Peacekeeping Operations,” 29 julho 2009.

O Terremoto no Haiti e Suas Consequencias

Em que pese todo o sucesso alcançado até então, o gigantesco terremoto ocorrido em janeiro de 2010 trouxe novos e inesperados desafios. Além de causar elevado número de vítimas, criando grave crise humanitária, degradou terrivelmente a já frágil infraestrutura do país. Os impactos foram sentidos em todos os setores, inclusive na segurança, que representa a tarefa principal do componente militar da MINUSTAH.

Como consequência direta e imediata, o Conselho de Segurança da ONU autorizou a ampliação do efetivo da força militar presente no Haiti, solicitando aos países contribuintes que aumentassem suas participações.⁹ Tal solicitação foi imediatamente atendida pelo Brasil, que praticamente dobrou seu efetivo, tendo hoje presentes naquele país cerca de 2.200 militares. Tal participação representa para o Brasil um elevado esforço, além de uma inequívoca demonstração de comprometimento com o sucesso da missão.

A pronta atuação do componente militar e a ampliação de seu efetivo permitiram que a situação de segurança no Haiti fosse mantida em níveis aceitáveis, evitando-se que esta fosse mais severamente degradada em função da grave crise humanitária. Além disso, parcela significativa do componente militar passou a atuar diretamente na ajuda humanitária. A situação ainda hoje permanece bastante grave, com grandes campos de desabrigados em plena atividade, funcionando em condições extremamente precárias.

Antes do terremoto, o eventual encerramento da missão ou a alteração de seu perfil, com redução do contingente militar, vinham sendo discutidos e ganhando força no âmbito da ONU e dos países contribuintes. Com o terremoto, tais discussões foram completamente removidas da agenda. Parece claro que, com a situação atualmente vigente no Haiti, não se visualizam no horizonte, conforme anteriormente mencionado, condições que permitam o término da missão em curto ou médio prazo. Conclui-se, portanto, que o Brasil ainda permanecerá comprometido com o Haiti e com a MINUSTAH, em especial, por muitos anos.

Considerações Domésticas

No campo doméstico, observa-se que o Brasil vem passando, nos últimos anos por importantes evoluções. A crescente economia e a abundância de recursos naturais e energéticos já identificados começaram a despertar no País maior preocupação com os temas ligados à defesa e às forças armadas.

⁹ UN Security Council. Resolution 1908, 19 January 2010.

Desta forma, assuntos anteriormente restritos ao meio militar passam, pouco a pouco, a despertar a atenção de parcela maior da sociedade e da classe política.

Paralelamente, cresceu o interesse brasileiro em exercer papel mais proativo na arena internacional, buscando influenciar de forma mais atuante e efetiva o processo decisório. A busca de um assento permanente no Conselho de Segurança e as posições assumidas em determinados conflitos diplomáticos, ainda que distantes da América do Sul, como no caso da questão nuclear do Irã, constituem importantes exemplos que refletem tal mudança de postura.

Torna-se evidente que foi tal mudança de postura que permitiu inclusive flexibilizar o entendimento do País no que se refere à atuação em operações regidas pelo Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, conforme já discutido anteriormente, viabilizando a própria participação brasileira na MINUSTAH.

Tais preocupações e evoluções do pensamento estratégico brasileiro ficaram materializadas na Estratégia Nacional de Defesa (END), aprovada por Decreto Presidencial no final de 2008. No que se refere especificamente às operações de paz, existe diretriz que claramente estabelece que as Forças Armadas deverão ser preparadas “para desempenharem responsabilidades crescentes em operações de manutenção da paz”. A END estabelece ainda que “o Brasil deverá ampliar a participação em operações de paz, sob a égide da ONU ou de organismos multilaterais da região, de acordo com os interesses nacionais expressos em compromissos internacionais.”

As diretrizes relativas à Marinha e ao seu Corpo de Fuzileiros Navais são ainda mais particulares e diretas. A END determina que a Marinha deverá possuir “capacidade de participar de operações internacionais de paz, fora do território e das águas jurisdicionais brasileiras, sob a égide das Nações Unidas ou de organismos multilaterais da região”. Tal capacidade torna-se ainda mais importante, em função de já existirem missões de paz nas quais o componente naval tem exercido papel fundamental, como é o caso da United Nations Interim Force in Lebanon (UNIFIL). Além disso, instabilidades constatadas em outros ambientes essencialmente navais, como no caso da pirataria no chifre da África, parecem indicar que a demanda por presença naval nas operações de paz deverá aumentar ainda mais nos próximos anos. No que se refere especificamente ao Corpo de Fuzileiros Navais, a END estabelece que a Marinha deverá “possuir meios de Fuzileiros Navais em permanente condição de pronto emprego”, sendo a existência de tais meios essencial para, dentre outras tarefas, “atuar em operações internacionais de paz, em operações humanitárias, em qualquer lugar do mundo.” Tudo isso, aliado a designação do Corpo de Fuzileiros Navais como “a força de caráter expedicionário por excelência”, implicará que a força de emprego rápido

(FER) da Força de Fuzileiros da Esquadra deverá possuir meios capazes de atender de forma quase imediata às demandas de operações de paz.

A END determina, ainda, que “o Ministério da Defesa promoverá ações com vistas ao incremento das atividades de um Centro de Instrução de Operações de Paz, de maneira a estimular o adestramento de civis e militares ou de contingentes de Segurança Pública, assim como de convidados de outras nações amigas. Para tal, prover-lhe-á o apoio necessário a torná-lo referência regional no adestramento conjunto para operações de paz e de desminagem humanitária.” Em junho deste ano, o Centro de Instrução de Operações de Paz do Exército Brasileiro (CIOpPaz) foi transformado no Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CECOPAB). A criação do CECOPAB é, sem sombra de dúvidas, uma importante medida visando a tornar realidade as diretrizes contidas na END. Entretanto, o modelo adotado, que subordina o novo centro ao Exército, colocando dentro da sua estrutura organizacional do Exército e sob o comando exclusivo de militares daquela força, difere sensivelmente do adotado por outros países da América do Sul, cujos centros não pertencem diretamente à estrutura de nenhuma das forças e o comando é exercido em regime de rodízio, como é o caso dos centros chileno, peruano e argentino, por exemplo.¹⁰ O modelo adotado, além de gerar hegemonia de uma das forças no assunto, dificulta o verdadeiro comprometimento das demais forças interessadas. Considera-se importante que, no futuro próximo, tal situação possa ser revista de modo a tornar o novo centro verdadeiramente Conjunto.

Finalmente, é interessante relembrar que, mesmo antes da publicação da Estratégia Nacional de Defesa, o Brasil já vinha buscando participar ativamente das operações de paz da ONU. Neste aspecto, ressalta-se que o País, há cerca de dez anos, aderiu ao *United Nations Stand-by Arrangements System* (UNASAS), comprometendo-se a manter duas unidades capazes de formar batalhões de proteção com 850 militares cada, sendo uma da Marinha (Grupamento Operativo de Fuzileiros Navais) e outra do Exército, além de Unidades Médicas Nível II (UNMD), todas capazes de serem empregadas em prazo de trinta dias após seu acionamento oficial.

Em suma, verifica-se claramente que já existe, no ambiente doméstico, uma predisposição que cria as condições necessárias para aumentar ainda

¹⁰ O *Centro Conjunto para Operaciones de Paz de Chile (CECOPAC)* está subordinado diretamente ao Estado Maior do Ministério da Defesa daquele país, sendo comandando, em regime de revezamento por oficiais da Marinha e do Exército.

O *Centro de Entrenamiento Conjunto de Operaciones de Paz*, do Peru, está diretamente subordinado ao *Estado Mayor del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas* daquele país, sendo dirigido em regime de rodízio por oficiais das diferentes forças. Atualmente é dirigido por um *Capitan de Navio*.

mais a participação brasileira nas operações de paz, em que pese existirem alguns aspectos específicos que mereçam pequenos ajustes, conforme mencionado.

A Conjuntura Internacional E As Operações De Paz

No cenário internacional, por outro lado, a conjuntura também parece convidar a um incremento nas Operações de Paz. Existe uma demanda crescente por tropas para atuar nestas operações. Os números do Departamento de Operações de Paz da ONU (DPKO) mostram a exponencial evolução ocorrida nos últimos dez anos, nos quais a quantidade de militares envolvidos diretamente nessas operações quintuplicou, atingindo, no início de 2010, efetivo superior a 100.000. Sendo que aquele departamento permanece carente e ávido por maiores contribuições, uma vez que os números atuais ainda estão longe de permitir suprir todas as demandas.

Ao mesmo tempo, documentos recentes publicados pela ONU refletem de forma inequívoca a evolução ocorrida nos últimos anos e como aquela organização pretende fazer face aos novos desafios. O primeiro deles, possivelmente o mais importante, trata-se do *United Nations Peacekeeping Operations Principles and Guidelines*, publicado em 2008, também conhecido com *Capstone Doctrine*. Esta publicação pretende funcionar como uma verdadeira doutrina básica das Operações de Paz.

Em uma breve leitura, pode-se constatar que o *Capstone Doctrine* traz algumas novidades, sendo a mais inovadora a que busca redefinir o princípio do não uso da força. Todos aqueles que trabalham nas operações de paz sabem que estas são regidas por uma tríade de princípios básicos: consentimento, imparcialidade e não uso da força. No que se refere ao uso da força nas operações de manutenção da paz, a definição corrente, até então, era a de que, neste tipo de operações, não deveria haver uso da força exceto em autodefesa, sendo posteriormente admitida uma ampliação do conceito de autodefesa para incluir também a defesa daqueles civis sob ameaça. O *Capstone Doctrine*, entretanto, amplia acentuadamente o conceito ao definir o princípio como “*não uso da força exceto em autodefesa ou na defesa do mandato*”, ou seja, a força poderá ser usada para assegurar a execução de qualquer tarefa que esteja prevista no mandato. Tal situação obviamente aproxima e torna ainda mais turvas as fronteiras entre as operações de manutenção da paz e de imposição da paz. Ao mesmo tempo, permite atenuar a resistência de alguns países, como o já citado exemplo brasileiro, em participar de operações mais robustas amparadas no capítulo VII da Carta das Nações Unidas, uma vez que todas estas operações poderão assim receber a

classificação de manutenção da paz, evitando-se os desgastes políticos das operações de imposição da paz.

Nesta mesma linha, o *non-paper A New Partnership Agenda: Charting a New Horizon for UN Peacekeeping*, publicado em julho de 2009, com o propósito de identificar os principais desafios que deverão ser vencidos pelas operações de paz nos próximos anos e sugerir orientações gerais para os países contribuintes, advoga uma “abordagem robusta para as operações de paz”. Em suma, existe uma clara predisposição da ONU em, conforme necessário, fazer uso cada vez maior da força em suas operações. Não se trata apenas de figura de retórica ou projeto para um futuro ainda distante. Vários exemplos já estão presentes no mundo das operações de paz, com destaque para as operações no Líbano, Congo e Sudão. Nessas missões os níveis de uso da força têm sido muito superiores aos níveis já utilizados no Haiti, mesmo no período no qual as resistências foram maiores (2005-2007). O uso de helicópteros de ataque e carros de combate (tanques de guerra) pintados de branco e com a marcação “UN” já se tornou uma imagem comum em diversos cenários.

Por uma série de fatores, a atuação em operações de paz com uso freqüente da força representa uma grave dificuldade para os países dispostos a contribuir com tropas, como é o caso do Brasil. Primeiramente, deverá haver um maior preparo psicológico, tanto das tropas como da população em geral, para enfrentar um inevitável maior número de baixas. Tal situação poderá aumentar ainda mais o já citado desconforto resultante da participação em operações amparadas no Capítulo VII, da Carta das Nações Unidas. Além disso, poderá ser esperado um distanciamento ainda maior em relação ao trabalho conjunto com as organizações humanitárias de um modo geral, uma vez que para muitas destas organizações a neutralidade é essencial, até mesmo por uma questão de sobrevivência física de seus integrantes. Certamente, trabalhar em determinado ambiente operacional, em cooperação com um contingente militar que faz uso freqüente da força, não se enquadra em nenhuma das condições mínimas para a neutralidade. Finalmente, em termos eminentemente práticos, os capacetes azuis e os veículos brancos foram estabelecidos simbolicamente pela ONU como forma de permitir a pronta identificação dos componentes de suas forças de paz, garantido imunidade e proteção. Ora, se tropas da ONU utilizando tais símbolos estão fazendo uso freqüente de força e disparando contra determinados grupos, estas tropas certamente tornar-se-ão alvos dos disparos destes grupos, de tal modo que aqueles símbolos concebidos originariamente para assegurar maior proteção poderão rapidamente transformar-se em fatores de maior vulnerabilidade, facilitando a identificação como alvos.

Além da abordagem robusta, existem outros aspectos do *New Horizons* que merecem atenção, uma vez que deverão influenciar e orientar o preparo

dos militares brasileiros para a atuação nas operações de paz nos próximos anos. O primeiro deles trata da abordagem baseada em capacidades (*capability-driven approach*), ou seja, no futuro a ONU buscará tropas que tenham desenvolvido capacidades peculiares para atuar em determinados ambientes operacionais, executando tarefas específicas e especializadas. Somente por meio da perfeita identificação de tais capacidades uma determinada força poderá estar efetivamente pronta a atuar no amplo espectro das operações militares. Está previsto, ainda, um envolvimento cada vez maior em tarefas de construção da paz (situação semelhante àquela ocorre hoje no Haiti). A preocupação com a proteção dos civis ganhará espaço e destaque cada vez maiores e o relacionamento civil-militar será uma constante em todas as operações, sendo sua perfeita compreensão por ambas as partes classificada como fundamental para o sucesso global da missão.

Em suma, constata-se que há uma carência e uma demanda crescente por tropas para atuar em operações de paz. Estas tropas, contudo, deverão estar preparadas para atuar em circunstâncias bem diferentes das existentes no passado. Deverão possuir preparo bastante profissional e específico, ser capazes de interagir prontamente com organizações civis presentes no teatro de operações e deverão ser capazes de fazer uso intenso da força em diversas situações. Deste modo, países contribuintes, como o Brasil, deverão estar preparados para todos os ônus decorrentes. As solicitações de contribuições para novas operações chegam a todo instante, sendo que uma das mais recentes, no início do segundo semestre de 2010, foi para o envio de meios navais e tropas para atuar na UNIFIL (Líbano).

Pensamentos Finais

O sucesso alcançado pela MINUSTAH em estabelecer um ambiente seguro no Haiti, com liderança e participação decisivas do Brasil, trouxe ao País enorme credibilidade, credenciando-o como importante ator no mundo das operações de paz. Ao mesmo tempo, no âmbito doméstico, estão sendo forjadas as condições para permitir ampliar, ainda mais, a participação brasileira nessas operações. Preceitos constitucionais, anteriormente interpretados de forma muito conservadora, passaram a ser interpretados de forma mais apropriada, permitindo maior participação em operações amparadas no Capítulo VII, da Carta das Nações Unidas, e em operações com maior uso da força, de modo a atender aos interesses do País. Além disso, a própria Estratégia de Defesa Nacional trouxe diretrizes específicas visando a assegurar o incremento da participação brasileira. Muitas dessas diretrizes já estão sendo seguidas, de forma bastante satisfatória, pelo Ministério da Defesa e pelas três forças. Uma dessas diretrizes foi cumprida

recentemente com a criação do Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CECOPAB), cuja relevância é indiscutível, mas cujo modelo adotado possivelmente deva merecer uma revisão, conforme apresentado, de modo a torná-lo verdadeiramente conjunto.

A intenção brasileira em ampliar sua participação nas operações de paz, vai perfeitamente ao encontro da necessidade da ONU em recrutar efetivos cada vez maiores para atuação em suas operações de paz, de modo a atender às crescentes demandas, conforme pudemos verificar. Assim sendo, tudo isso resultará em pressão cada vez maior para novos engajamentos. Tais engajamentos certamente não possuirão as mesmas características do passado. A forma de atuação na MINUSTAH representará para o Brasil uma importante transição entre as tradicionais operações de manutenção de paz, das quais o País havia participado anteriormente, e as robustas operações atualmente em andamento. Tudo isso deverá demandar conscientização e preparo específico para fazer face aos enormes desafios que uma presença mais atuante nesse tipo de operação deverá ensejar.

Por outro lado, ressalva-se que a forte presença atual brasileira na MINUSTAH poderá servir com justificativa para o País, caso deseje adiar futuros engajamentos em outros rincões. Não há dúvida de que o esforço brasileiro naquela missão, com mais de 2.000 militares, é bastante significativo, o que pode contribuir para atenuar as pressões para novos engajamentos.

Por fim, é essencial compreender que, no cenário brasileiro atual, a capacidade de determinada força participar das operações de paz de forma eficaz poderá vir a ter outras implicações colaterais. Alguns especialistas consideraram a participação em operações de paz como um desvio em relação às atividades-fim de determinada força militar, que pode contribuir para a degradação do seu desempenho e da sua prontidão para a defesa da nação. Entretanto, diante do cenário político internacional e das prioridades estabelecidas domesticamente, de modo formal ou informal, a atuação nessas operações traz importantes benefícios no que se refere à valorização e à própria relevância de determinada força no contexto nacional. Além disso, os benefícios colhidos em termos de lições aprendidas em ambiente operacional real, orçamento, interação com outras forças e motivação do pessoal são indiscutíveis.

Em suma, o maior desafio dos próximos anos para uma força que vem atuando nas operações de paz possivelmente será manter um equilíbrio entre as atividades de combate mais nobres, diretamente ligadas às atividades-fim, e a participação em operações de paz, de modo que as capacidades que são mais caras e preciosas, caracterizando sua própria razão de existir, não sejam deterioradas e que a força permaneça sempre pronta para sua missão maior que é a defesa da nação.

Referências

BRASIL. **Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, 2008.

_____. Estado-Maior da Armada. **EMA-402 Operações de Manutenção da Paz**. Brasília, 2002.

CENTER ON INTERNATIONAL COOPERATION. **U.N. Operations and State-building: A Case Study of Haiti**. Maio 2009.

CHILE. **Fuerza de Paz Conjunta Combinada Cruz del Sur**. (at: http://www.cecopac.cl/chile_en_opaz/cruz_del_sur.htm)

_____. Sítio do **Centro Conjunto de Operaciones de Paz de Chile** (at: <http://www.cecopac.cl>)

DZIEDZIC, Michael e PERITO, Robert. **Haiti: Confronting the Gangs of Port-au-Prince**, Special Report 208 United States Institute of Peace, Washington DC, 2008 (at: www.usip.org/resources/haiti-confronting-the-gangs-port-au-prince).

FONTOURA, Paulo. **Brasil: 60 Anos de Operações de Paz**, Diretoria do Patrimônio Histórico e Documentação da Marinha. Rio de Janeiro, 2009.

JÉRÔME, Jean Pharès. **Le Brésil joue bien pour Haïti**. Le Nouvelliste. Port-au-Prince, 10 SET 2010. (at: <http://www.lenouvelliste.com/article.php?PubID=1&ArticleID=83401&PubDate=2010-09-10>)

MUÑOZ, Claudio Zanetti. **Palestra sobre o Centro Conjunto de Operações de Paz do Chile**, realizada no I Seminário de Operações de Paz PRO-DEFESA. Rio de Janeiro, 2010.

NYE, Joseph. **Joseph Nye on Smart Power**, Cambridge, MA: John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 2008. (www.hks.harvard.edu/news-events/publications/insight/international/joseph-nye).

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **A New Partnership Agenda: Charting a New Horizon for UN Peacekeeping**. New York, 2009.

_____. **Carta das Nações Unidas**. São Francisco, 1945.

_____. **United Nations Peacekeeping: Principles and Guideline**. New York, 2008.

PERU. Sítio do **Centro de Entrenamiento Conjunto de Operaciones de Paz**. (at: <http://www.cffaa.mil.pe/cecopaz/cecopaz.htm>)

RICE, Rice. *Written Testimony to the House Foreign Affairs Committee on "Confronting New Challenges Facing United Nations Peacekeeping Operations"*. Washington, Julho 2009. (at: http://www.usun-ny.us/press_releases/20090729_151.html)