

A Revista da Escola de Guerra Naval é um periódico especializado que tem o propósito de disseminar e promover o intercâmbio, em níveis nacional e internacional, de informações das seguintes áreas de concentração: Ciência Política; Geopolítica; Defesa; Estratégica; Relações Internacionais; Direito Internacional e Gestão. Desta forma, visa proporcionar maior integração entre a Marinha do Brasil e a sociedade acadêmica, publicando textos científicos e culturais.



Revista da Escola de Guerra Naval

Número 15 Junho 2010 ISSN 1809-3191

NAVALE BELLUM NAUTIS DOCERE

Revista da Escola de Guerra Naval

Periódico Especializado em Estudos Estratégicos

Desafios Futuros Para as Operações de Paz Brasileiras

Operações de Paz e Cooperação Regional

Operações de Manutenção da Paz da ONU

As Políticas de Gênero e as Operações de Paz

Quem Pode Julgar os Boinas Azuis?

Considerações Sobre o Problema da Ingerência Legítima

Aula Inaugural dos Cursos de Altos Estudos da Escola de Guerra Naval no Ano de 2010



Operações de Paz



Escola de Guerra Naval

Av. Pasteur, no 480 – Praia Vermelha

Urca – Rio de Janeiro, RJ

Brasil-22290-240

Revista da Escola de Guerra Naval

ISSN-1809-3191

| | | | |
|-----------------------------------|----------------|----------------|---------------|
| Revista da Escola de Guerra Naval | Rio de Janeiro | nº 15 p. 1-168 | junho de 2010 |
|-----------------------------------|----------------|----------------|---------------|



Revista da Escola de Guerra Naval

ISSN 1809-3191

Junho de 2010

Número 15

REVISTA DA ESCOLA DE GUERRA NAVAL

Direitos desta edição reservados à EGN
Av Pasteur, 480, Praia Vermelha, Rio de Janeiro, RJ. CEP 22.290-240 Tel (21) 2295-7882

Publicação semestral, editada em português, inglês e espanhol, de natureza acadêmica, sem fins lucrativos.

Os artigos publicados pela Revista são de exclusiva responsabilidade de seus autores, não expressando, necessariamente, o pensamento da Escola de Guerra Naval nem o da Marinha do Brasil, podendo ser reproduzidos desde que citados a fonte e informado à Escola de Guerra Naval.

Os trabalhos poderão ser apresentados por civis e militares, conforme as Normas para Publicação citadas na última página de cada volume e constante do site www.egn.mar.mil.br.



Nossa Capa:

Bandeira do Brasil e o símbolo da ONU sobre o azul.

COMANDANTE DA MARINHA

Almirante-de-Esquadra Julio Soares de Moura Neto

CHEFE DO ESTADO-MAIOR DA ARMADA

Almirante-de-Esquadra Marcos Martins Torres

DIRETOR DA ESCOLA DE GUERRA NAVAL

Contra-Almirante Ricardo Albergaria Claro

CHEFE DO DEPARTAMENTO DE ENSINO

Contra-Almirante Reginaldo Gomes Garcia dos Reis

VICE-DIRETOR DA ESCOLA DE GUERRA NAVAL

Capitão-de-Mar-e-Guerra (IM) Sebastião Marcos Spolidoro

Editor Executivo

Capitão-de-Mar-e-Guerra Roberto Loiola Machado

Editor Adjunto

Capitão-de-Fragata Osvaldo Peçanha Caninas

Editor Científico

Professor Dr. Nival Nunes de Almeida

Conselho Editorial

Capitão-de-Mar-e-Guerra Luiz Carlos de Carvalho Roth

Capitão-de-Mar-e-Guerra Francisco E. Alves de Almeida

Capitão-de-Mar-e-Guerra William de Souza Moreira

Capitão-de-Fragata André Panno Beirão

Professora Dra. Sabrina Evangelista Medeiros

Professor Dr. Renato Petrocchi

Diagramação e Programação Visual

Capitão-de-Fragata Osvaldo Peçanha Caninas

Lúcia Moreira

Revisora Bibliográfica

Primeiro-Tenente (RM2-T) Renata Louredo Ferreira

Gestor Financeiro

Capitão-de-Corveta (IM) Sergio de Oliveira Ligeiro

CONSELHO CONSULTIVO

Almirante-de-Esquadra Mario Cesar Flores

Vice-Almirante Fernando Manoel Fontes Diégues

Vice-Almirante Afonso Barbosa

Contra-Almirante Reginaldo Gomes Garcia dos Reis

Contra-Almirante Antonio Ruy de Almeida Silva

Professor Dr. Alcides Costa Vaz - UNB

Professor Dr. Antonio Celso Alves Pereira - UFRJ

Professor Dr. Michael Pavkovic - USNWC

Professor Dr. Eurico Figueiredo - UFF

Professor Dr. Francisco Carlos Teixeira da Silva - UFRJ

Professor Dr. José Murilo de Carvalho - UFRJ

Professor Dr. Manfred Nitsch - LAI/FUB

Professor Ms. Marcio Scalercio - PUC-RJ/UCAM

Professor Dr. Williams Gonçalves - UERJ/UFRJ

Professora Dra. Angela da Rocha - UFRJ

Professora Dra. Mônica Herz - PUC-RJ

Revista da Escola de Guerra Naval. - n. 15 (jun. 2010). – Rio de Janeiro : Escola de Guerra Naval, 1968 - 27 cm.

Semestral

ISSN 1809-3191

1. Brasil. Marinha - Periódicos. I. Brasil. Marinha. Escola de Guerra Naval. II. Título.

CDD 359.00981

Editorial

Esta edição especial da Revista da EGN, periódico que trata de estudos estratégicos, é dedicada integralmente à discussão acadêmica sobre alguns dilemas e desafios relativos à crescente participação do Brasil nas operações das Nações Unidas, de construção e manutenção da paz, no contexto internacional contemporâneo da era pós-bipolar. Tal proposta editorial se inscreve também nas atividades do Projeto de Pesquisa “O Brasil em missões de paz: inserção internacional, equipes integradas e ação no Haiti”, aprovado pelo Ministério da Defesa e pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) do MEC, a partir do segundo edital do Programa Pró-Defesa, iniciado em 2009. Aquele Programa tem como Instituições partícipes a Universidade de Brasília (UNB), com o seu Instituto de Relações Internacionais (IREL) na condição de Instituição líder; a Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), com o seu Instituto de Relações Internacionais (IRI/PUC-Rio); a Escola de Guerra Naval (EGN), com destaque para a sua Área de Estudos Estratégicos e para o Centro de Estudos Político-Estratégicos (CEPE); e também o Comando-Geral do Corpo de Fuzileiros Navais (CGCFN). O Coordenador-Geral deste Projeto de Pesquisa é o Professor Antonio Jorge Ramalho da Rocha, titular de Relações Internacionais da Universidade de Brasília e Assessor de Defesa da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

A referência àquele Projeto de Pesquisa é necessária pelo fato da maior parte dos artigos publicados nesta *edição especial* da Revista ter resultado da participação dos seus respectivos autores nos Seminários Internacionais e Encontros promovidos desde 2009, pelas distintas Instituições que foram citadas. Neste exemplar o leitor encontrará desde artigos predominantemente teóricos até aqueles que combinam teoria com estudos de caso, análises comparadas e de gênero, reflexões sobre problemas e limitações no campo do direito internacional, e também sobre oportunidades e possibilidades que envolvem a maior participação do Brasil nas operações de manutenção da paz promovidas pela ONU. Gostaríamos de saudar a recepção de análises relativas ao tema das *Peace Keeping Operations* (PKO), oriundas de mestrandos e doutorandos, civis e militares, ligados aos mais variados Programas de Pós-Graduação, os quais pesquisam, discutem e se aprofundam cada vez mais nos diferentes aspectos daquelas formas de atuação das Nações Unidas. Na subsequente apresentação dos artigos, ficará evidente o caráter interdisciplinar e a origem institucional diversificada dos pesquisadores que nos remeteram seus estudos sobre a ampliação do envolvimento brasileiro nas missões de paz.

O Capitão de Mar e Guerra (FN) Carlos Chagas Vianna Braga e também Mestre em Estudos Militares pela *Marine Corps University* da Virgínia - Estados Unidos, que serviu no Haiti como Assistente do primeiro *Force Commander* entre 2004 e 2005, aborda em seu artigo “*Desafios Futuros para as Operações de Paz Brasileiras*”, a forma como a participação brasileira na operação de manutenção da paz da ONU no Haiti (MINUSTAH), desde 2004, representou uma verdadeira ruptura em relação à tradição do País em contribuir no passado com o envio de observadores, assessores e tropas militares para esta modalidade de ação coletiva daquela organização internacional. O diferencial da participação brasileira contemporânea na MINUSTAH encontra-se na manutenção de alguns aspectos originais, como o fato da missão ter sido estabelecida com base no Capítulo VII da Carta das Nações Unidas - uma operação “robusta” no que concerne ao uso da força; ter constituído o maior engajamento militar brasileiro em solo estrangeiro desde a 2ª Guerra Mundial, com um efetivo significativo de nacionais, entre soldados e fuzileiros navais; ter o caráter de operação de “quarta geração” ou “multidimensional”; destacar-se pela elevada cooperação entre os atores envolvidos, militares e civis brasileiros, governamentais, ou não; e pelo fato do Brasil ter a responsabilidade da liderança do componente militar. Carlos Chagas chama a atenção, ainda, para os desafios da renovação, do reaparelhamento (recursos e meios), da formação e treinamento para as Forças Armadas de hoje, diante das diretrizes da Estratégia Nacional de Defesa (END) de 2008, que prevêem para futuro muito próximo a ampliação e o incremento significativos da participação brasileira nas operações de manutenção da paz da ONU, ou de organismos multilaterais da região.

O artigo “*Operações de paz e cooperação regional: o Brasil e o envolvimento sul-americano na MINUSTAH*”, do professor Danilo Marcondes de Souza Neto, de Relações Internacionais da PUC-Rio, e também mestre pelo IRI/PUC-Rio, busca demonstrar como a ação de cooperação conjunta político-militar dos países do Cone Sul - Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai - na MINUSTAH, desde 2004, vem contribuindo de modo significativo para o processo histórico mais amplo e de maior arco temporal, de integração regional, no qual aqueles Estados já estavam envolvidos há pelos menos duas décadas. Danilo Marcondes discorre ainda sobre como a participação conjunta sul-americana na MINUSTAH tem estimulado a convergência política destes países em fóruns multilaterais, como no mecanismo 2x9 na ALCOPAZ; no Conselho Sul Americano de Defesa; e na Força Combinada Cruz Del Sur. Ao final do artigo, destaca o fato da MINUSTAH ser a primeira missão de paz sem a participação das principais potências, ensejando a oportunidade de que os países da região assumam compromisso maior com a segurança do continente.

O artigo do Coronel João Batista Bezerra Leonel Filho, ex-observador militar da ONU na ex-Iugoslávia e mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UNB), intitulado “*Operações de manutenção da paz da ONU: a eficácia do emprego dos contingentes de tropas no Timor Leste, na República Democrática do Congo e no Haiti*”, analisa comparativamente três operações de manutenção da paz da ONU: a UNTAET/UNMISSET no Timor Leste, a MONUC na República Democrática do Congo e a MINUSTAH no Haiti. O seu propósito é o de mensurar o que denomina de “eficácia do emprego dos contingentes de tropas” naquelas PKO. Para tanto, o autor examina a relação entre os objetivos previstos nos mandatos das respectivas missões, os meios empregados e os resultados obtidos. Por meio desta metodologia proposta, João Batista avalia o êxito ou o fracasso daquelas distintas operações da ONU, identificando limitações das missões tendo em vista a extensão da área do conflito, o efetivo de tropas, o tamanho da população afetada, questões de infra-estrutura e de orçamento das PKO, e ainda as características geográficas dos terrenos hospedeiros.

O artigo de Paula Drumond, mestra em Relações Internacionais pela PUC-Rio e professora do Instituto de Relações Internacionais da mesma Universidade, intitulado “*As políticas de gênero e as Operações de Paz: uma análise crítica do caso da MONUC*”, nos revela uma realidade inusitada e chocante. A autora busca demonstrar, por meio de farta documentação, como as políticas de gênero implementadas pela ONU, especialmente na Operação de paz na ex-Iugoslávia (UNPROFOR) e na Operação do Congo (MONUC), ao serem conduzidas com a preocupação central sobre os vários tipos de violência praticados contra o gênero feminino, acabaram por ofuscar uma violência análoga, porém silenciosa, nos contextos daquelas mesmas PKO, contra homens e meninos. Além dos recrutamentos forçados e dos massacres seletivos, o estupro, a mutilação sexual, a violência genital, a nudez forçada e a masturbação forçada foram, e ainda são, violências sexuais praticadas contra o gênero masculino, como instrumento de guerra e como parte da radicalização do conflito. Paula Drumond busca justificar ainda, que a ONU, apesar de conhecer as violências sofridas por homens e meninos na ex-Iugoslávia, durante a UNPROFOR, não teria incorporado como aprendizado da Instituição, nas missões seguintes.

O Capitão de Fragata André Panno Beirão, professor da EGN e doutorando em Direito Internacional pela UERJ, em seu artigo “*Quem pode julgar os boinas azuis?*”, enfrenta o debate, repleto de nuances, sobre quais são os tribunais, foros e jurisdições, internacionais ou nacionais, adequados para se julgar, em especial, os boinas azuis da ONU que, eventualmente, cometam delitos durante as suas missões. Embora a referência ao *Status of Force Agreement* (SOFA) estabeleça que caberá aos países de origem dos nacionais

das operações de manutenção da paz o julgamento dos delitos e/ou crimes por eles perpetrados, o autor explora as chamadas “áreas cinzentas” arbitrais, quando o delito ocorre no país hospedeiro. A exemplo, aborda a incerteza sobre a efetiva legitimidade de representação de nacional de país signatário do SOFA em país hospedeiro não signatário; os atos que podem ser considerados crimes nos Estados hospedeiros e que não podem nos Estados contribuintes da missão; e ainda os contrastes frequentes entre as instituições jurídicas dos países contribuintes dos contingentes da ONU e a fragilidade institucional dos hospedeiros, o que permite perceber a incerteza quanto à efetiva competência para aqueles julgamentos, tornando o debate de relevância central.

No artigo “*Considerações sobre o problema da Ingerência Legítima*”, o professor Renato Petrocchi, de Relações Internacionais da EGN e também do PPGEST/UFF discute os conteúdos políticos e históricos de legitimidade e ilegitimidade das diferentes formas de “ingerência”, termo este que substituiu a expressão “intervenção” a qual, em passado recente, vinha sempre acompanhada do adjetivo “militar”. Como busca mostrar o autor, no decorrer da primeira década da era pós-bipolar, intervenção e ingerência se confrontaram de modo intenso com os tradicionais vínculos de soberania; porém em meio à nascente sociedade internacional, tem se fortalecido o compromisso de ingerência com a finalidade de salvaguardar os direitos humanos. Tais configurações, que chegaram a assinalar um aparente equilíbrio entre o respeito recíproco à soberania e as ingerências humanitárias no final da década de 1990, foram interrompidas pelo violento atentado às *Twin Towers*, o qual levou o governo dos Estados Unidos a declarar uma guerra sem fronteiras contra o terrorismo. Entretanto, a política da guerra contra o terrorismo, embora nefasta, não retirou do mapa o projeto de uma política mundial, que articule os valores da paz, da democracia e do desenvolvimento político e social.

Concluindo este editorial, e como forma de evidenciar a importância das matérias publicadas nesta edição especial, assinalaremos uma das diretrizes da Estratégia Nacional de Defesa (END) – “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”.

Desejamos a todos que desfrutem de uma agradável leitura!

Sumário

| | |
|--|-----|
| Desafios Futuros Para as Operações de Paz Brasileiras | 11 |
| Carlos Chagas Vianna Braga | |
| Operações de Paz e Cooperação Regional: O Brasil e o Envolvimento Sul-americano na MINUSTAH | 25 |
| Danilo Marcondes de Souza Neto | |
| Operações de Manutenção da Paz da ONU: A Eficácia do Emprego dos Contingentes de Tropas no Timor Leste, na República Democrática do Congo e no Haiti | 59 |
| Cel. João Batista Bezerra Leonel Filho | |
| As Políticas de Gênero e as Operações de Paz: Uma Análise Crítica do Caso da MONUC | 79 |
| Paula Drumond | |
| Quem Pode Julgar os <i>Boinas Azuis</i> ? | 105 |
| André Panno Beirão | |
| Considerações Sobre o Problema da Ingerência Legítima | 127 |
| Renato Petrocchi | |
| Aula Inaugural dos Cursos de Altos Estudos da Escola de Guerra Naval no Ano de 2010 | 141 |
| Álvaro Luiz Pinto | |
| Resenha | |
| A Marinha Brasileira na Era dos Encouraçados, 1895-1910 | 163 |
| Francisco Eduardo Alves de Almeida | |
| Normas para Publicação de Artigos | 165 |

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 *Cite Soleil* 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* (UNSA), 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)

Operações de Paz e Cooperação Regional: O Brasil e o Envolvimento Sul-americano na MINUSTAH¹

Danilo Marcondes de Souza Neto*

Resumo

O objetivo deste artigo é analisar a cooperação regional sul-americana na Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH) e o papel exercido pelo Brasil em relação a esse esforço de cooperação. Para tanto, o artigo apresenta a importância da dimensão regional para a política externa brasileira e analisa a dimensão regional do envolvimento dos países sul-americanos no Haiti. O artigo inclui na conclusão uma reflexão sobre os impactos do terremoto de janeiro de 2010 na participação sul-americana e brasileira na missão.

Palavras-chave: Operações de Paz, Haiti, MINUSTAH, América do Sul, integração regional

Abstract

The purpose of this article is to analyze the South American regional cooperation in the United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH) including the role played by Brazil in this cooperative effort. The article will include a discussion about the importance of the regional dimension to the Brazilian foreign policy and about the South American countries' involvement in

* Bacharel e mestre em Relações Internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (IRI/PUC-Rio), colaborador da Escola de Operações de Paz do Centro de Instrução Almirante Sylvio de Camargo (CIASC) e professor da graduação em Relações Internacionais da PUC-Rio.

¹ Esse artigo é parte reduzida da dissertação de mestrado intitulada “**A política brasileira para as operações de paz e intervenções humanitárias: normas, ética e regionalização no envolvimento brasileiro na MINUSTAH**”, defendida pelo autor no programa de pós-graduação do Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (IRI/PUC-Rio). O autor gostaria de agradecer à Profa Monica Herz pela orientação e aos professores Kai Michael Kenkel e Antonio Jorge Ramalho pelos comentários e sugestões. A pesquisa realizada tanto para a dissertação quanto para esse artigo se beneficiou de uma visita de campo ao Haiti em junho de 2008, com apoio do Ministério da Defesa do Brasil. Por fim, o autor gostaria de agradecer ao professor Renato Petrocchi pela oportunidade de publicação na Revista da Escola de Guerra Naval. Como de costume, quaisquer erros e omissões são de inteira responsabilidade do autor.

Haiti. The analysis will include some final considerations about the impact of the January 2010th earthquake in the South American and Brazilian presence in the mission.

Keywords: Peacekeeping, Haiti, MINUSTAH, South America, regional integration

Introdução

O objetivo desse artigo é analisar a participação sul-americana na MINUSTAH e como essa participação se relaciona com a política regional de segurança e defesa do Brasil. É importante destacar que o trabalho não tem como objetivo analisar a atuação da MINUSTAH e a situação política no Haiti. Mesmo que essas questões venham a ser abordadas ao longo do texto, o objetivo principal é analisar o sentido emblemático da MINUSTAH enquanto iniciativa de cooperação sul-americana² e a dimensão da atuação brasileira nesse aspecto. As perguntas as quais esse artigo buscará responder são: De que forma a participação na MINUSTAH se relaciona com o objetivo brasileiro de fortalecimento e integração política da América do Sul? Quais as possibilidades de cooperação regional observadas no caso do envolvimento sul-americano na MINUSTAH?

O artigo está dividido da seguinte forma: Inicialmente apresentamos uma breve discussão sobre o tema das operações de paz, em que são abordadas as relações desse tipo de missão com o uso da força e seu embasamento na Carta das Nações Unidas. A seção seguinte aborda a política regional do Brasil, incluindo a sua evolução histórica e institucionalização assim como a relação da mesma com o interesse do Brasil em projetar-se internacionalmente. As duas últimas sessões incluem uma análise a respeito do estabelecimento da MINUSTAH e o envolvimento sul-americano na missão, incluindo as iniciativas de cooperação, e uma análise sobre os impactos do terremoto de janeiro de 2010 na presença brasileira e sul-americana.

Operações de Paz

O envolvimento sul-americano e a cooperação dos Estados sul-americanos na MINUSTAH demandam uma breve reflexão sobre as operações de paz. Longe de ser nosso objetivo abordar toda a complexidade do tema, incluiremos nessa seção, uma breve discussão sobre o tema e sua relação

² A reivindicação de que a cooperação sul-americana na MINUSTAH possui um caráter emblemático pode ser encontrada em : Hirst, 2008, p 6.

com a Carta da ONU e com o uso da força. Apesar de a Carta da ONU não conter em seu texto o termo operações de paz³, estas são uma das formas de ação coletiva da qual a ONU pode dispor para garantir a manutenção da paz e da segurança internacional. Em termos da Carta, as operações de paz encontram a sua justificativa nos capítulos VI (resolução pacífica de controvérsias) e VII (ação relativa a ameaça a paz, ruptura da paz e atos de agressão). A ênfase nos meios pacíficos está explicitada conforme o artigo 33 inciso 1⁴ e a utilização da força, baseada no capítulo VII da Carta, estaria explicitada no artigo 42⁵.

É importante ressaltar que na forma como as operações de paz evoluíram⁶, existe um consenso de que futuras operações de paz tendem a se basear no capítulo VII como já apresentado pelos documentos “Agenda para Paz”⁷ e “Relatório Brahimi”⁸, o primeiro por ressaltar que o consentimento das partes em conflito não seria mais um fator tão fundamental nas operações e o último por chamar atenção para a necessidade de operações robustas para cumprir o mandato aprovado pela ONU (Ulery, 2005, p.137).

³ O Departamento de Operações de Paz da ONU (DPKO) define operações de paz (peacekeeping) como uma forma de auxílio a países afetados por conflitos para que estes alcancem uma condição de paz. As operações de paz envolveriam tanto pessoal militar quanto civil e incluiriam formas variadas de assistência como fortalecimento do Estado de direito, assistência eleitoral e promoção da segurança humana. Ver <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/faq/q1.htm> Acesso em 26 de agosto de 2010.

⁴ The parties to any dispute, the continuance of which is likely to endanger the maintenance of international peace and security, shall, first of all, seek a solution by negotiation, enquiry, mediation, conciliation, arbitration, judicial settlement, resort to regional agencies or arrangements, or other peaceful means of their own choice. Ver: <http://www.un.org/aboutun/charter/> Acesso em 26 de agosto de 2010.

⁵ Should the Security Council consider that measures provided for in Article 41 would be inadequate or have proved to be inadequate, it may take such action by air, sea, or land forces as may be necessary to maintain or restore international peace and security. Such action may include demonstrations, blockade, and other operations by air, sea, or land forces of Members of the United Nations. Ver: <http://www.un.org/aboutun/charter/> Acesso em 26 de agosto de 2010.

⁶ Ao tratar da evolução das operações de paz, um dos elementos importantes a serem ressaltados é a questão da utilização da força. A ONU reconhece que ao enviar operações de paz para países em que não existe um acordo de paz o Conselho de Segurança fornece às operações de paz um mandato baseado no capítulo VII, permitindo que as tropas envolvidas nessas missões utilizem todos os meios necessários para entre outras tarefas proteger civis, proteger o pessoal da ONU e evitar que atores armados violem os acordos de paz. A própria ONU reconhece que a MINUSTAH opera sob o capítulo VII, enquadrando-se como uma missão robusta. Ver <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/faq/q12.htm> acesso em 26 de agosto de 2010.

⁷ Ver: <http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html> acesso em 26 de agosto de 2010.

⁸ Ver: http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/ acesso em 26 de agosto de 2010.

A Importância da Região na Inserção Internacional do Brasil

O interesse brasileiro pela cooperação entre os países do seu entorno regional foi expresso na busca por uma identidade latino-americana foi afirmada na constituição de 1988 que determinou que o país teria como objetivo a integração econômica, política, social e cultural com os povos da América Latina a fim de formar uma comunidade latino-americana (artigo 4, parágrafo único). Como exemplos concretos desses esforços, podemos destacar a aproximação com a Argentina e a criação do Mercosul (com a assinatura do Tratado de Assunção em 1991). Segundo Duarte Villa, a opção pela integração regional teria ocorrido no governo Sarney, como parte de um diagnóstico de que a inserção no contexto pós-Guerra Fria, que já começava a se delinear naquele momento, deveria ser baseada em uma estratégia de ações cooperativas regionais e não mais através do modelo de nacional-desenvolvimentismo fechado. Como exemplos dessa estratégia podemos observar a aproximação com o governo Alfonsín na Argentina⁹, essencial para a formação do Mercosul, e iniciativas de cooperação com a Venezuela, também datadas do mesmo período (Duarte Villa, 2006, p. 70-71).

Seguindo a ordem cronológica, Santos identifica no governo Itamar Franco (tendo como chanceler Celso Amorim) o resgate do conceito de América do Sul pela diplomacia brasileira, simbolizado pela iniciativa de constituição de uma Área de Livre Comércio Sul-Americana (Alcsa) apresentada em 1993. No entanto, essa iniciativa não teve apoio durante o primeiro mandato do governo Cardoso, em que as discussões se concentraram na possibilidade de constituição da ALCA (Área de Livre-Comércio das Américas). É apenas em 2000 (já no segundo mandato do governo Cardoso) que o governo trará importância à idéia de América do Sul, com a realização de duas cúpulas presidenciais em Brasília (2000) e Quayaquil (2002), nas quais o conceito de América do Sul volta a ser um conceito-chave no discurso diplomático brasileiro (Santos, 2005, p.17). Nesse sentido alguns autores destacam que:

O tema da América do Sul é recente na política externa brasileira. Ainda no início dos anos 1990, a repartição do Itamaraty a cargo da sub-região sul-americana era de âmbito continental, o Departamento das Américas, e as políticas relativas aos nossos vizinhos eram formuladas dentro da ótica da América Latina (Albuquerque, 2009/2010, p 15).

⁹ A origem dos esforços de (re)aproximação com a Argentina e do estabelecimento de mecanismos de construção de confiança mútua podem ser localizados no período anterior ao governo Sarney, por ocasião da visita do presidente Figueiredo ao país em 1980, a primeira de um chefe de Estado brasileiro à Argentina desde 1935 (Duarte Villa, 2006, p.76).

A escolha pela América do Sul em detrimento da América Latina pode ser entendida como estratégica, fruto de um reconhecimento da parte do Brasil de que não poderia exercer influência sobre uma região tão grande. Da mesma forma, a opção excluiu o México, um Estado que poderia se apresentar como competidor da influência brasileira, e concentrou a atuação brasileira em uma região percebida como menos vulnerável à influência dos Estados Unidos (Malamud, 2009, p.132). Em relação à política regional do Brasil, Flemes identifica que o Brasil se coloca como mediador entre os Estados que se sentem ameaçados pelos Estados Unidos (Venezuela e Bolívia) e aqueles que se beneficiam de cooperação comercial ou militar com os EUA (Chile, Peru e Colômbia). A política brasileira é entendida como baseada na busca por uma unidade no espaço político sul-americano, unidade esta que envolve a valorização do multilateralismo e do crescimento econômico em relação aos desafios enfrentados pelos Estados da região. Frente à polarização da região, o Brasil tem se apresentado como um promotor de soluções consensuais no espaço sul-americano (Flemes, 2009, p.11). A forma como a resposta sul-americana à crise haitiana foi articulada e a cooperação decorrente da missão, ilustra o esforço brasileiro em prol de soluções consensuais para questões que envolvem os Estados sul-americanos (mesmo que não ocorram no espaço sul-americano).

Ainda tendo em vista a dimensão estratégica, a realização em Brasília do 1º Encontro de Chefes de Estado da América do Sul em setembro de 2000 refletiu o objetivo da parte do Brasil de reafirmar a identidade regional sul-americana. Esse ponto de vista é expresso no comunicado final do encontro que destacou as características geográficas e políticas que distinguem a região, principalmente os valores de democracia e paz (Moniz Bandeira, 2006, p.279).

A maioria dos analistas destaca que com o governo Lula a América do Sul foi alçada a um status de prioridade sem precedentes: “mais do que a circunstância do Brasil, a América do Sul é a referência para a inserção brasileira no mundo do século que se abre” (Santos, 2005, p.19). De acordo com Galvão: “Coube ao governo Lula assumir a sul-americanidade como herança histórica e, gradativamente, institucionalizar a idéia de América do Sul por meio de discursos e ações” (Galvão, 2009, p. 76). Um dos exemplos dessa institucionalização foi a criação de uma Subsecretaria-Geral para América do Sul no MRE durante o governo Lula.

A escolha da América do Sul tem sido identificada também como ponto de partida para uma nova inserção internacional do país no governo Lula. Maria Regina Soares de Lima identifica uma mudança na forma como o país desenvolve sua política para a região, essa mudança ocorre pelo fato de que a ênfase do Brasil passa a ser no aspecto político da integração, com a busca

do fortalecimento da região como pólo alternativo de poder em um mundo unipolar. Essa nova ênfase levaria a algumas mudanças na postura brasileira para com a região, entre elas devem ser destacadas: primeiro, um envolvimento na resolução de crises regionais, como forma de manter afastada a presença dos Estados Unidos e segundo, uma ênfase na integração produtiva e física da região (Soares de Lima, 2007, p.38-39).

No que diz respeito ao envolvimento brasileiro na resolução de crises na região, os limites da liderança brasileira são demonstrados pela ausência de instituições que possam resolver essas crises. A ausência dessas instituições é fruto de uma tradição soberanista, caracterizada por uma reticência em delegar autoridade para instâncias supra-nacionais, como ocorreu no processo de integração europeu (Soares de Lima, 2007, p. 40).

Apesar da resistência à criação de instituições supra-nacionais, podemos perceber a proliferação na região de novas associações entre os países. Na terceira reunião de presidentes da América do Sul realizada em dezembro de 2004 em Cuzco (Peru) foi criada, por exemplo, a CASA (Comunidade Sul-Americana de Nações¹⁰) tendo como membros Argentina, Brasil, Uruguai, Paraguai, Bolívia, Colômbia, Equador, Peru, Chile, Guiana, Suriname e Venezuela. Segundo Cervo, os esforços brasileiros nos diversos aspectos, integração econômica, energética, de infra-estrutura são voltados para a criação de um pólo de poder na região por meio da promoção da unidade dos países sul-americanos. A criação desse pólo tem sido um projeto estratégico brasileiro (Cervo, 2008, p. 203).

A integração sul-americana pode ser entendida como um projeto político brasileiro que demonstra a capacidade do país em criar a sua própria área de influência, a fim de alcançar a liderança regional. No entanto, podemos questionar se o país de fato consegue cumprir os requisitos necessários ao seu objetivo, isto é a alocação de recursos, a interdependência e a influência e representação regional de seus vizinhos (Gratius, 2007, p. 7). O esforço brasileiro de articulação de um espaço político na América do Sul reflete ainda um processo de construção de região (*region building*) como analisado por Neumann (1994). Tomando a contribuição de Anderson¹¹ sobre a

¹⁰ Na 1ª Reunião de Energia Sul-Americana, realizada em 16 de abril de 2007 na Venezuela, a denominação CASA foi substituída por UNASUL (União de Nações Sul-Americanas). Em 23 de maio de 2008 durante reunião em Brasília, os representantes dos 12 Estados-membros assinaram o tratado constitutivo de formação da UNASUL. Ver: http://www.mre.gov.br/portugues/imprensa/nota_detalhe3.asp?ID_RELEASE=5466 Acesso em 26 de agosto de 2010.

¹¹ O estudo de Anderson no qual Neumann se inspira é: Benedict Anderson, **Imagined Communities: reflections on the origin and spread of nationalism**, London, 1983.

construção de nação, Neumann identifica que assim como as nações, as regiões também são “comunidades imaginadas”. Da mesma forma como os Estados-nação são construções feitas a partir de fontes históricas que podem ou não ter existido, as regiões também resultam de programas políticos desenvolvidos por elites que irão decidir a respeito de quais semelhanças e quais diferenças (culturais, políticas, econômicas) serão politicamente relevantes para o processo de construção de uma identidade regional: “The existence of regions is preceded by the existence of region-builders, political actors who, as part of some political project, imagine a certain spatial and chronological identity for a region, and disseminate this imagined identity to others” (Neumann, 1994, p. 58).

Dentro da concepção da importância estratégica e opção política, alguns analistas têm destacado a importância da escolha pela inserção internacional do Brasil através do fortalecimento da América do Sul:

(...) o foco sul-americano pode ajudar a ofuscar outros subsistemas político-diplomáticos mais complexos para as autoridades brasileiras e seu projeto estratégico. Isto é, foros como o hemisférico, o latino-americano e caribenho e o ibero-americano, entre outros, com outras potências - medianas e grandes-com iguais ou maiores capacidades e recursos de poder, poderiam terminar diminuindo a influência e a liderança brasileira (Ávila, 2008, p. 720).

Apesar de constituir uma opção estratégica em relação a outros fóruns, a identidade sul-americana é também vantajosa para a atuação internacional do Brasil por não possui um caráter excludente, ou seja, “a) (...) não exclui laços bilaterais ou multilaterais com os outros países da América Latina, do continente americano ou do mundo, b) porque não exclui a pluralidade intrínseca à própria América do Sul e ao Brasil, cuja identidade é plural também” (Galvão, 2009, p. 71). Esse componente não-excludente da identidade sul-americana irá atuar em benefício da política externa brasileira, que mesmo enfatizando o fortalecimento da América do Sul não irá comprometer seu caráter universalista: “essa dimensão regional da diplomacia brasileira é complementada por uma vertente universalista. O que não deixa de refletir a natureza aberta, inclusiva, da nossa opção pela América do Sul”.¹²

¹² “ Discurso do ministro Celso Amorim no Conselho Mexicano de Assuntos Internacionais COMEXI, 28 de novembro de 2007”. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, n .101, 2º semestre de 2007, p 166.

Tendo em consideração a breve análise sobre o interesse e os esforços brasileiros em promover a unidade da América do Sul, a contribuição desse artigo será mostrar como a participação sul-americana na MINUSTAH e a representação do Haiti como uma questão de responsabilidade dos países latino-americanos (em especial os da América do Sul) também é parte desse esforço de construção de uma identidade comum na América do Sul, identidade baseada entre outros valores, na contribuição de tropas para missões de paz e na valorização do multilateralismo.

O envolvimento conjunto na MINUSTAH pode ser percebido ainda como complementar a processos anteriores de construção da região em uma zona pacífica. Como exemplo desses processos, podemos destacar uma série de declarações como a Declaração de Mendoza (1991)¹³ em que Argentina, Brasil, Chile, concordaram em “não desenvolver, não produzir, não adquirir de modo algum, não armazenar ou reter, não transferir, direta ou indiretamente e de não usar armas químicas ou biológicas”; a Declaração de Mercosul, Bolívia e Chile como Zona de Paz ¹⁴(1999), em que os países signatários manifestaram a sua intenção de utilizar a energia nuclear e a tecnologia aeroespacial apenas para fins pacíficos e de manter a região como livre de armas de destruição em massa; a Declaração dos Presidentes da América do Sul, durante reunião em Guayaquil (Equador), em 27 de julho de 2002, na qual a região é declarada “Zona de Paz e Cooperação Sul-americana”, e a já mencionada Declaração de Cuzco¹⁵ e em que os presidentes dos países da região reconheceram a existência dos seguintes valores comuns:

I. A Comunidade Sul-americana de Nações se forma, tomando em conta:

A história compartilhada e solidária de nossas nações, que desde as façanhas da independência têm enfrentado desafios internos e externos comuns, demonstra que nossos países possuem potencialidades ainda não aproveitadas tanto para utilizar melhor suas aptidões regionais quanto para fortalecer as capacidades de negociação e projeção internacionais;

¹³ Uma versão integral da Declaração está disponível na Resenha de Política Exterior do Brasil, n 69, julho a dezembro de 1991, ver: http://www.mundorama.info/Mundorama/RPEB_3_-_69_em_diante_files/RPEB_69_jul_dec_1991.pdf Acesso em 26 de agosto de 2010. É importante destacar que apesar das restrições acordadas, os Estados manifestaram, no entanto seu : “direito de utilizar todas as aplicações pacíficas da química e da biologia para o desenvolvimento econômico e tecnológico e para o bem-estar de seus povos “

¹⁴ Para a versão integral do documento ver: <http://www.oas.org/csh/portuguese/doccon&tramercosul99.asp> .

¹⁵ Disponível em: <http://casa.mre.gov.br/documentos/reuniao-presidencial-de-cusco/declaracao-de-cusco> Acesso em 26 de agosto de 2010.

O pensamento político e filosófico nascido de sua tradição, que, reconhecendo a primazia do ser humano, de sua dignidade e direitos, a pluralidade de povos e culturas, consolidou uma identidade sul-americana compartilhada e valores comuns, tais como: a democracia, a solidariedade, os direitos humanos, a liberdade, a justiça social, o respeito à integridade territorial e à diversidade, a não-discriminação e a afirmação de sua autonomia, a igualdade soberana dos Estados e a solução pacífica de controvérsias;

(...)

Sua identificação com os valores da paz e da segurança internacionais, a partir da afirmação da vigência do direito internacional e de um multilateralismo renovado e democrático, que integre decididamente e de modo eficaz o desenvolvimento econômico e social na agenda internacional;

(...)

Sua determinação de desenvolver um espaço sul-americano integrado no âmbito político, social, econômico, ambiental e de infraestrutura, que fortaleça a identidade própria da América do Sul e que contribua, a partir de uma perspectiva sub-regional e em articulação com outras experiências de integração regional, para o fortalecimento da América Latina e do Caribe e lhes outorgue uma maior gravitação e representação nos foros internacionais.

A atuação na MINUSTAH também pode ser associada a uma postura brasileira já presente nos anos 90, na qual o país se posicionou em prol da resolução de conflitos na região, como representados pelos esforços de mediação em relação ao conflito entre Equador e Peru. A resolução do conflito por uma via negociada, em que os países da região (juntamente com os Estados Unidos) tiveram um papel importante refletia a aspiração brasileira em afirmar a América do Sul como uma região pacífica¹⁶. Nas palavras do presidente Fernando Henrique Cardoso, durante a assinatura do acordo de

¹⁶ Por limitações de espaço não é possível desenvolver nesse artigo uma discussão sobre a participação do Brasil e dos demais países sul-americanos na resolução do conflito Peru-Ecuador, no entanto, as seguintes publicações oferecem uma análise sobre a atuação desses atores: Monica Herz & João Pontes Nogueira . **Ecuador versus Peru: peacemaking amid rivalry**. Boulder, Lynne Rienner, 2002. ; Leandro de Oliveira Galastri "A missão de observadores militares Equador-Peru - MOMEPE (1995-1999) e a participação do Exército Brasileiro", dissertação de mestrado em Ciência Política, UNICAMP, 2005.

paz entre os dois países: “Peru e Equador demonstram a todo o mundo que o que distingue a América do Sul é o fato de ser uma região de paz” (Oliveira & Onuki, 1999, p. 113). Como exemplos de um maior envolvimento brasileiro na resolução de conflitos, cabe destacar também a importância do Brasil (e do Mercosul) em evitar uma tentativa de golpe no Paraguai em 1997 assim como a atuação brasileira em prol do governo Chávez no breve golpe de Estado que este sofreu em 2002 (Spektor, 2010, p.4). Podemos ainda identificar no contexto da segunda metade dos anos 90 uma flexibilização por parte do Brasil em relação à política de não-intervenção, sendo essa flexibilização ilustrada pelo próprio posicionamento em relação ao Paraguai. Esta mudança de posicionamento refletiria a percepção de que “o interesse brasileiro na região passa, em parte, por um conjunto de princípios básicos sobre a governança no interior dos países vizinhos” (Spektor, 2010, p.4).

O contexto regional sul-americano também teve grande influência na formulação da política de segurança brasileira. Para Amado Cervo, o Itamaraty conseguiu no início do ano 2000, transferir para si a responsabilidade pela formulação da política de segurança, tirando essa prerrogativa do controle das Forças Armadas¹⁷. Dessa forma, a política de segurança brasileira foi submetida aos objetivos de integração regional, mantendo-se a política do país em apresentar-se como um país pacífico e cooperativo para com seus vizinhos. A importância dessa vinculação entre a política de segurança e o entorno regional da América do Sul é justificada pelo fato de que a região aparece como um recurso fundamental para a atuação e inserção internacional do país (Cervo, 2008, p. 145).

Destacamos ainda a vinculação feita pelo chanceler entre o fortalecimento do entorno regional da América do Sul e o próprio princípio da não-intervenção, um dos princípios constitucionais que regem as relações exteriores do Brasil:

Uma América do Sul ainda mais unida e coesa poderá afinar posições e melhor refutar conceitos e iniciativas questionáveis. Pouca aplicabilidade terão em nossa região pretextos que costumam embasar veleidades intervencionistas, se fortalecermos nossos mecanismos de concertação regional. Tais mecanismos vêm contribuindo, com efeito, para reforçar nossa teia

¹⁷ Sobre a relação entre a política externa e a política de defesa ver os dois estudos de Alsina Jr: João Paulo Soares Alsina Jr, **Política externa e poder militar no Brasil: universo paralelo**. Rio de Janeiro, Editora da FGV, 2009 ; **Política externa e política de defesa no Brasil: síntese imperfeita**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações, 2006.

de políticas, interesses e valores comuns, entre os quais os da consolidação da democracia, do respeito aos direitos humanos e do desenvolvimento sustentável com justiça social (Amorim, 2004, p. 150).

Por fim, cabe destacar curiosamente que já em 2002, Roodettes havia antecipado a possibilidade de participação brasileira em uma missão de paz no hemisfério ocidental, ressaltando que essa participação se daria principalmente se o país pudesse exercer a posição de liderança da missão (Roodettes, 2002, p.50). A participação na missão funcionaria como plataforma para mostrar a capacidade brasileira de liderança, e o elemento do reconhecimento da parte dos demais países legitimaria a liderança brasileira, já que o Brasil seria visto como coordenando a resposta sul-americana a uma crise em uma região vizinha (Torchiaro, 2007, p.33).

O Estabelecimento da MINUSTAH e Sua Dimensão Sul-Americana

A MINUSTAH é a oitava missão das Nações Unidas no Haiti em um espaço de apenas 11 anos (1993-2004)¹⁸. A missão foi autorizada pela resolução 1542¹⁹, aprovada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas no dia 30 de abril de 2004. A MINUSTAH assumiu a autoridade da *Multinational Interim Force* (MIF) em 1 de junho de 2004.

A MIF, composta por tropas de França, Canadá, Chile e Estados Unidos, e autorizada pela resolução 1529²⁰ de 29 de fevereiro de 2004, começou a atuar em 15 de março do mesmo ano, com um mandato máximo de três meses, tendo como prioridades a ajuda humanitária, a restauração da paz e da estabilidade e o apoio ao processo político e constitucional no Haiti (Lopez, 2005, p. 161). O Haiti estava vivendo um momento de crise e instabilidade

¹⁸ Dentre as missões anteriores constam: MICIVIH (*International Civilian Mission in Haiti*), resolução da Assembleia Geral 47/208 de abril de 1993; UNMIH (*United Nations Mission in Haiti*), resolução 940 do Conselho de Segurança de agosto de 1993; UNSMIH (*United Nations Support Mission in Haiti*), resolução 1063 do Conselho de Segurança de junho de 1996; UNTMIH (*United Nations Transition Mission in Haiti*), resolução 1123 do Conselho de Segurança de julho de 1997; MIPONUH (*United Nations Civilian Police Mission in Haiti*), resolução 1141 do Conselho de Segurança de novembro de 1997; MICAH (*International Civilian Support Mission in Haiti*), resolução 54/193 da Assembleia Geral de dezembro de 1999 e MIF (*Multinational Interim Force*), resolução 1529 do Conselho de Segurança de fevereiro de 2004.

¹⁹ Ver: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/332/98/PDF/N0433298.pdf?OpenElement>. Acesso em 26 de agosto de 2010.

²⁰ Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/254/10/PDF/N0425410.pdf?OpenElement>. Acesso em 26 de agosto de 2010.

política em fevereiro de 2004, com a existência de gangues e grupos rebeldes armados operando pelo país, incluindo a capital Porto Príncipe. A crise acabou por envolver a retirada do país do presidente Jean Bertrand Aristide²¹.

No que diz respeito às suas características, a MINUSTAH não é uma operação de *peacekeeping* tradicional, mas uma missão complexa, baseada no capítulo VII da Carta das Nações Unidas, já que não houve um cessar-fogo, e as gangues que estavam contribuindo para a desestabilização do país não haviam concordado em se desarmar quando a missão foi criada. O uso da força de acordo com o mandato da MINUSTAH vai além da auto-defesa, sendo permitido em casos de proteção a civis que estejam frente a uma ameaça iminente de violência, proteção de pessoal da ONU e de equipamentos e instalações da ONU. A referência ao capítulo VII é clara no texto da resolução 1542²². Sobre a MINUSTAH, Malone e von Eisenfeld observam que as tropas da missão responderam à violência das gangues armadas com uma série de incursões nas favelas de Porto Príncipe, refletindo uma maior disposição por parte das forças da ONU em confrontar de maneira violenta os *spoilers*²³ (Malone & von Eisenfeld, 2007, p 187).

A missão pode ser entendida como uma missão de imposição da paz, envolvendo missões ofensivas (em relação às gangues), ações de manutenção da paz tradicional e estabilização, assim como distribuição de assistência

²¹ Jean-Bertrand Aristide é um político haitiano, que exerceu a presidência de seu país por dois mandatos. Ex-padre salesiano, Aristide esteve ligado à Teologia da Libertação e a setores progressistas da Igreja Católica no Haiti. Foi eleito presidente nas eleições de 1990, mas só conseguiu governar por sete meses em 1991, antes de ser destituído por um golpe militar liderado pelo general Raoul Cédras. Em outubro de 1994, Aristide retorna ao poder com apoio norte-americano e, em 1995, decretou a extinção das Forças Armadas do Haiti, substituídas pela Polícia Nacional Haitiana - PNH. Aristide exerceu a presidência de 1994 até 1996 (quando foi sucedido por René Préval), ocupando novamente a presidência de fevereiro de 2000 até fevereiro de 2004, quando teria renunciado após a eclosão de uma revolta popular no país. No entanto, em relação ao término do seu mandato em 2004, Aristide alega ter sido derrubado por um golpe de Estado apoiado pelos governos da França e dos Estados Unidos. Em 1996, Aristide rompeu com seu antigo partido político o *Organisation Politique Lavalas* - OPL (Lavalas significando "A avalanche" em creole) e fundou o *Fanmi Lavalas* (Família Lavalas), partido com o qual foi eleito nas eleições presidenciais de 2000. Eleições estas contestadas e boicotadas pelos partidos de oposição e que tiveram um baixo quórum (o voto não é obrigatório no Haiti). Atualmente, Aristide vive no exílio na África do Sul, mas continua sendo uma figura importante na política haitiana e muitos analistas acreditam na possibilidade de um retorno de Aristide ao país. Fonte: www.resdal.org, www.brasilhaiti.org. Acesso em 26 de agosto de 2010.

²² "7. Acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations with regard to Section I below, decides that MINUSTAH should have the following mandate: ". Ver: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/332/98/PDF/N0433298.pdf?OpenElement> Acesso em 26 de agosto de 2010.

²³ Uma definição possível de *spoilers* seria: atores que acreditam que a possibilidade de paz poderia ameaçar seus interesses e poder e que recorrem à violência para impedir as tentativas de se alcançar a paz. Ver Stedman,1997.

humanitária (Morneau, 2006, p.74). As funções da MINUSTAH, de acordo com o mandato previsto na resolução 1542, dividem-se em três esferas: criação de um ambiente seguro e estável, garantia do respeito aos direitos humanos e apoio ao processo político no Haiti (Morneau, 2006, p.74-75). A resolução 1892²⁴, aprovada pelo Conselho de Segurança em 13 de outubro de 2009, renovou o mandato da MINUSTAH até 13 de outubro de 2010.

Feita a apresentação e discussão sobre a importância da região para a política externa brasileira assim como uma breve análise da MINUSTAH enquanto missão, na presente seção iremos analisar a MINUSTAH como um espaço de cooperação sul-americano, destacando o envolvimento conjunto dos países da região para com a MINUSTAH e com o processo de estabilização do Haiti.

Anteriormente ao estabelecimento da MINUSTAH, o tema da instabilidade política no Haiti já tinha alcançado os fóruns regionais em que os países sul-americanos participam. Em janeiro de 2004, o Grupo do Rio²⁵, havia afirmado o seu apoio a uma resolução da crise no Haiti em conformidade com a Carta Democrática Interamericana²⁶. O mecanismo ressaltou na época o apoio à Missão Especial da OEA enviada ao país para solucionar a crise política²⁷. No final de fevereiro do mesmo ano, já com a situação em estado mais crítico, o Grupo do Rio endossou os esforços da OEA e da CARICOM em prol da resolução da crise, e condenou a violência e apoiando o presidente Aristide²⁸.

Em relação à contribuição dos países da região para a MINUSTAH, apesar de atualmente composto por cerca de mais de 50 países contribuintes

²⁴ Disponível em: [http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1892\(2009\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1892(2009)) Acesso em 26 de agosto de 2010.

²⁵ O Grupo do Rio é um mecanismo de consulta entre os países latino-americanos. Criado em 1986, o mecanismo não possui um secretariado formal, sendo realizadas reuniões em cúpulas periódicas nas quais as decisões são tomadas por consenso. Do grupo participam os Estados da América do Sul e Central (incluindo México) e os do CARICOM, representado por um de seus Estados-membros. Inicialmente os Estados da América Central participavam como bloco, com apenas um país agindo como representante da região, mas em 2000 os Estados centro-americanos aderiram individualmente ao bloco. Para maiores informações ver: http://www.mre.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=44&Itemid=325 Acesso em 24 de fevereiro de 2010.

²⁶ O texto oficial em português do documento encontra-se disponível no sítio da Organização dos Estados Americanos: http://www.oas.org/OASpage/port/Documents/Democratic_Charter.htm Acesso em 23 de junho de 2010.

²⁷ “ Comunicado do Grupo do Rio sobre a situação no Haiti (20.01.2004)”, *Resenha de Política Exterior do Brasil*, a.31, n. 94, 1º semestre de 2004, p 258.

²⁸ Comunicado do Grupo do Rio sobre a situação no Haiti (25.02.2004)”, *Resenha de Política Exterior do Brasil*, a.31, n. 94, 1º semestre de 2004, p 277.

dos mais diversos continentes, a MINUSTAH possui uma forte identidade sul-americana, com os países do Cone Sul da América do Sul fornecendo a maior parte dos contingentes militares. A representatividade do Cone Sul (Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai) é ilustrada pela seguinte tabela:

Tabela 1. Percentual da participação regional na MINUSTAH

| Região | Oficiais de Estado Maior | Tropas | Percentual em relação a a oficiais de Estado Maior | Percentual em relação a tropas |
|-------------------------------|--------------------------|--------|--|---|
| América Latina | 61 | 4995 | 50,83% da contribuição total | 61% da contribuição total |
| América do Sul | 57 | 4852 | 93,44% da contribuição latino-americana | 97,13% da contribuição latino-americana |
| Cone Sul | 49 | 4581 | 85,96% da contribuição sul-americana | 94,41% da contribuição sul-americana |
| Total de contribuições | 120 | 8186 | 100% | 100% |

Fonte: o autor, com dados do DPKO de 13 de abril de 2010.

Além da quantidade de tropas enviadas por esses países à missão, a participação dos países do Cone Sul é importante pelo fato de que cargos chave na hierarquia da missão foram entregues a nacionais dos países do Cone Sul. Até o momento, os postos de *Force Commander* e *Deputy Force Commander* têm sido ocupados por sul-americanos. De maneira inédita dentro das Nações Unidas, todos os FC, desde o início da missão tem sido generais brasileiros. Na parte política da missão, um brasileiro funcionário de carreira da ONU, Luís Carlos da Costa exerceu, desde novembro de 2006 até seu falecimento no terremoto de 2010, o cargo de *Principal Deputy Special Representative*²⁹, e o embaixador chileno Juan Gabriel Valdés serviu como

²⁹ Ao *Principal Deputy Special Representative* estão subordinados o Comissário Chefe da Polícia da ONU, o chefe da Seção Eleitoral e o Chefe da Administração da MINUSTAH, entre outros setores.

Representante Especial do Secretário Geral de agosto de 2004 até junho de 2006. A importância do envolvimento sul-americano no staff militar da missão está explicitada na seguinte tabela:

Tabela 2. Países contribuintes com tropas e oficiais de Estado-Maior para MINUSTAH

| País | Oficiais de Estado Maior | Tropas | Total |
|----------------------------|--------------------------|--------|-------|
| Argentina | 9 | 551 | 560 |
| Bolívia | 3 | 205 | 208 |
| Brasil | 22 | 2166 | 2188 |
| Canadá | 11 | 0 | 11 |
| Chile | 5 | 498 | 503 |
| Estados Unidos | 8 | 0 | 8 |
| Equador | 0 | 66 | 66 |
| Filipinas | 2 | 155 | 157 |
| França | 2 | 0 | 2 |
| Guatemala | 4 | 143 | 147 |
| Índia | 1 | 0 | 1 |
| Japão | 2 | 190 | 192 |
| Jordânia | 8 | 592 | 600 |
| Nepal | 13 | 1067 | 1080 |
| Paraguai | 0 | 31 | 31 |
| Peru | 5 | 214 | 219 |
| República da Coreia | 1 | 239 | 240 |
| Sri Lanka | 11 | 948 | 959 |
| Uruguai | 13 | 1121 | 1134 |
| Total | 120 | 8186 | 8306 |

Fonte: DPKO, 13 de abril de 2010.

No que diz respeito à cooperação entre as Forças Armadas em missões de paz, cabe destacar que uma experiência de cooperação entre os países da América do Sul já vinha ocorrendo desde os anos noventa na missão da ONU em Chipre (UNFICYP) na qual militares do Brasil (desde 1995), Chile, Bolívia, Paraguai, Peru e Uruguai participam da Força Tarefa Argentina (FTA). Destacamos aqui o depoimento de um oficial do Exército Brasileiro que serviu na missão:

O convívio diário durante seis meses possibilita aos militares do EB formar uma imagem clara do potencial humano das forças armadas dos países sul-americanos integrantes da missão (..)Observa-se que tanto o Brasil como o seu exército, são muito respeitados e admirados pelos sul-americanos” (Freitas, 2006, p. 16).

Além da experiência conjunta em Chipre, um exemplo de cooperação militar na área de operações de paz anterior à experiência na MINUSTAH é a realização de exercícios conjuntos entre as Forças Armadas dos países sul-americanos em que são simuladas situações semelhantes às vivenciadas em operações de paz. Uma série de exercícios desse tipo ocorreu entre 1996 e 2000, quando as Forças Armadas dos países do Mercosul participaram da Operação Cruzeiro do Sul³⁰, de forma a treinar o planejamento e execução de funções presentes nas operações de paz das Nações Unidas.

Um dos exemplos mais explícitos de cooperação entre as Forças Armadas sul-americanas no terreno no Haiti é a participação de um pelotão paraguaio como parte do batalhão brasileiro na MINUSTAH. Essa iniciativa resultada de um memorando de entendimento entre os dois países assinado em 2007³¹. A participação desse pelotão ocorreu também devido ao histórico de cooperação militar entre Brasil e Paraguai como exemplificado pela Cooperação Militar Brasileira no Paraguai (CMBP)³² (Oliveira, 2008, p 79).

Da parte das Forças Armadas, a relação entre a preocupação com a integração regional e o envolvimento em missões de paz é destacada ainda na Diretriz Geral Ostensiva do então comandante do Exército, general Francisco Roberto de Albuquerque:

A projeção do poder far-se-á pela participação em missões de paz, sempre que possível e de acordo com o interesse nacional, e em exercícios conjuntos e

³⁰ Para maiores informações ver: <http://www.exercito.gov.br/03ativid/operacoes/opsul-2000/index.htm> . Acesso em 23 de junho de 2010.

³¹ O memorando foi assinado pelos representantes permanentes dos dois Estados na ONU. Para a versão integral do memorando ver: http://www.coter.eb.mil.br/html/cepaeb/CEPAEB%20WEB%20SITE/MOUs/MOU_BrasileParaguai_Pelotao.pdf . Acesso em 5 de junho de 2010.

³² A Cooperação Militar Brasileira no Paraguai (CMBP) é coordenada pela Adidância de Defesa e do Exército no Paraguai e resultado de um acordo ratificado em 1996, e que sucedeu a Missão Militar Brasileira de Instrução no Paraguai que atuou no país entre 1942 e 1994: <http://www.cmbp.eb.mil.br/publica.htm> Acesso em 12 de julho de 2010.

intercâmbios. A preocupação será de ampliar a confiança mútua no âmbito da América Latina (AL) e confirmar a imagem de um Brasil cooperativo, eficiente e confiável, a fim de contribuir para a manutenção da AL como uma área de paz. Nessa estratégia insere-se a capacitação em pessoal e material para compor uma força expedicionária em âmbito regional ou extracontinental, quando for do interesse do Brasil (Albuquerque, 2003, p. 16).

O componente regional sul-americano da MINUSTAH é um ponto também destacado em análises sobre a missão. Segundo Diniz, a participação na MINUSTAH pode render pontos positivos para a intenção de liderança brasileira na América do Sul, já que o país acaba sendo visto como coordenando a resposta da região à crise no Haiti. A participação na MINUSTAH pode ter um impacto indireto gerando aceitação da liderança política brasileira na América do Sul, o que fortalece a posição do país em outras áreas, como negociações comerciais, que segundo o autor são de grande importância para a economia brasileira (Diniz, 2006, p. 333).

Em discurso na Assembléia Geral da ONU em 2005, o ministro Celso Amorim reconheceu que a participação do Cone Sul na MINUSTAH era sem precedentes, tanto pela presença das forças militares quanto pelo nível de coordenação política (MRE, 2008, p 213). Em ocasiões anteriores, o ministro já havia enfatizado a importância da MINUSTAH para a cooperação no continente: “Gostaria de dizer que a terrível crise pela qual passou o Haiti em 2004 nos aproximou e ensinou muitas lições sobre o nosso próprio passado e presente. Levou os países latino-americanos a cooperarem de maneira mais estreita em prol da segurança regional”³³.

A argumentação do ministro também buscou apresentar a participação brasileira e sul-americana como apresentando um diferencial em relação a missões anteriores no país. O governo brasileiro afirma que seu objetivo e dos demais países sul-americanos no Haiti é de estabilizar a situação com as ações da força de paz, promover o diálogo político e apoiar a reconstrução econômica, social e institucional do país³⁴.

³³ Discurso do ministro das Relações Exteriores, embaixador Celso Amorim, durante reunião especial do Conselho de Segurança das Nações Unidas sobre o Haiti, realizada em Nova York, no dia 12 de janeiro de 2005, *Resenha de Política Exterior do Brasil*, a.32, n. 96, 1º semestre de 2005, p 39.

³⁴ Discurso do ministro Celso Amorim no Fórum Econômico de Jedá, Arábia Saudita, no dia 20 de fevereiro de 2005, *Resenha de Política Exterior do Brasil*, a.32, n. 96, 1º semestre de 2005, p. 80.

A participação inédita da América do Sul no Haiti não se dá apenas em termos de tropas, mas, sobretudo, de propósitos: uma operação de estabilização diferente das anteriores, baseada no tripé estabilização, diálogo político e capacitação institucional social, e econômica do país. Estamos buscando algo novo, que possa contribuir para a autonomia do Haiti.³⁵

A cooperação política gerada pela missão envolveu a instauração de um mecanismo de coordenação, o mecanismo 2x9. A origem do 2x9 está em maio de 2005, quase um ano após o estabelecimento da MINUSTAH, quando os vice-ministros de defesa e relações exteriores de Brasil, Chile e Uruguai se reuniram para debater soluções para a crise haitiana. Segundo Diamint, já havia nesse primeiro encontro o reconhecimento de que a solução para a crise haitiana não era apenas de segurança e que, portanto, a resposta da comunidade internacional simbolizada pela MINUSTAH não deveria ser apenas uma resposta militar, mas sim uma que enfocasse também as dimensões econômicas, políticas e sociais, permitindo o desenvolvimento do país. Dessa mesma reunião surgiu a intenção de estabelecer um mecanismo informal que incluísse os ministérios, e que permitisse a coordenação de posições em relação a qualquer tipo de cooperação que viesse a ser estabelecida para com o Haiti por parte dos países da região (Diamint, 2007, p. 2) Logo foi percebida a importância de se incluir os demais países latino-americanos que estavam envolvidos na MINUSTAH, de forma que na reunião realizada em agosto de 2005 em Santiago do Chile, Argentina, Equador, Guatemala e Peru já estavam participando do mecanismo. Posteriormente, foram incorporados em 2006 a Bolívia e o Paraguai, sendo que o Panamá participou de reuniões do mecanismo quando ocupava um assento não-permanente no Conselho de Segurança da ONU (Diamint, 2007, p. 3-4).

A presença de autoridades haitianas nas reuniões do mecanismo 2x9, tem servido para afastar as dúvidas em relação ao caráter invasivo da missão, além disso a existência do mecanismo permitiu que os países latino-americanos coordenassem entre si posições comuns no Conselho de Segurança em relação ao Haiti e à MINUSTAH (Diamint, 2007, p.5). Existe ainda a especulação a respeito da possibilidade de utilização do mecanismo como mecanismo de coordenação para lidar com outras crises na região.

O reconhecimento internacional da importância dos atores regionais no envolvimento das Nações Unidas no Haiti ocorreu por meio da resolução

³⁵ Palestra do Ministro Celso Amorim no CEBRI, Rio de Janeiro, 13 de dezembro de 2004. Ver: *Resenha de Política Exterior do Brasil*, a31, n 95, 2º semestre de 2004, p 213.

1840 de 14 de outubro de 2008, que apontou o papel dos atores regionais, sejam eles Estados ou organizações, no processo de estabilização do Haiti e destacou a necessidade da MINUSTAH colaborar com a OEA, o CARICOM e tomou nota do mecanismo 2x9:

Emphasizing the role of regional organizations in the ongoing process of stabilization and reconstruction of Haiti and calling on MINUSTAH to continue to work closely with the Organization of the American States (OAS) and the Caribbean Community (CARICOM), taking note of the Joint Communiqué of the Consultative Group 2x9 on Haiti of 29 August 2008 (S/2008/640)"

Outro exemplo da importância dos países sul-americanos está no fato de que dos 9 países membros do Grupo de Amigos do Haiti no Conselho de Segurança (Argentina, Brasil, Chile, Estados Unidos, França, México, Peru e Uruguai), 5 são países sul-americanos.

A cooperação decorrente da participação na missão deve ser valorizada ainda pelas transformações que ela é capaz de introduzir nos países da região:

(...) cooperation in the Southern Cone has had remarkable implications: (a) it has encouraged a definition of national interests in relational terms; (b) it has promoted negotiated and multilateral solutions to common threats and problems, and (c) it has encouraged commitment to, and compliance with, the consensual norms at the international level. As a result, for individual nation-states, engagement in regional cooperation has indirectly provided extra incentives for policy continuity and consistency (Margheritis, 2010, p.111).

De acordo com a mesma autora, o envolvimento na MINUSTAH tem o potencial de influenciar dinâmicas do sistema inter-americano além das relacionadas ao Haiti:

(...) has allowed for a rearrangement of roles within the inter-American system. Since the responsibility for the UN mission switched from the United States to a multilateral force mainly constituted by Latin American countries, it has created an unprecedented situation in which the historical disputes about the legitimacy of foreign intervention, the respect of the non-intervention principle, the limits of autonomy, and even the effectiveness of international organizations have entered a new phase characterized

not simply by increasing cooperation and diffusion of power but also by shared responsibility for the outcomes(Margheritis, 2010, p.107-108).

Dentre as dinâmicas para além do Haiti, podemos perceber que a participação conjunta na MINUSTAH pode ser entendida ainda como um fator que estimula ações concertada em fóruns multilaterais. Monica Hirst chama atenção que Brasil e Chile quando servindo como membros não-permanentes do Conselho atuaram em conjunto pela renovação do mandato da MINUSTAH em 2004, e Argentina e Peru fizeram o mesmo em 2005 e 2006 (Hirst, 2007, p.7).

A participação dos países do Cone Sul na MINUSTAH envolve um diferencial de coordenação política e consultas regulares entre os países, o que faz com que a atuação desses países desenvolva uma identidade própria dentro da missão permitindo assim que esses Estados sejam reconhecidos como atores chaves no processo de reconstrução do Haiti, tanto por parte da comunidade internacional quanto por parte do governo haitiano (Torchiario, 2007, p.26).

A cooperação regional a nível prático na MINUSTAH pode ser entendida como tendo ainda o potencial de introduzir uma dimensão multilateral na cooperação regional no âmbito de defesa, caracterizada por esforços tradicionalmente bilaterais (Fletes, 2005, p.152).

Dentre as iniciativas regionais influenciadas pela experiência na MINUSTAH podemos destacar além do já citado mecanismo 2x9: a ALCOPAZ e o Conselho Sul-Americano de Defesa e a Força Combinada Cruz Del Sur.

A sigla ALCOPAZ³⁶ se refere à Associação Latino-Americana de Centros de Treinamento para Operações de Paz. A associação foi uma iniciativa argentina (o país da região com o mais antigo centro de treinamento para operações de paz³⁷) que recebeu apoio dos demais países da região, tendo a associação sido criada em agosto de 2008 em Buenos Aires. Atualmente participam da ALCOPAZ como membros-fundadores os centros de treinamento da Argentina, Brasil, Chile, Equador, Guatemala, Peru e Uruguai. A associação tem como seus objetivos adotar uma posição comum dos países

³⁶ Para maiores informações consultar o sítio oficial da associação: www.alcopaz.org . Acesso 26 de agosto de 2010.

³⁷ O centro argentino se chama CAECOPAZ: *Centro Argentino de Entrenamiento Conjunto para Operaciones de Paz*, e foi fundado em 1995 e é diretamente subordinado ao Estado Maior Combinado das Forças Armadas Argentinas. Para maiores informações ver: <http://www.caecopaz.mil.ar/> Acesso 26 de agosto de 2010.

³⁸ Para maiores informações: <http://www.iaptc.org/> Acesso em 26 de agosto de 2010.

da região frente à *International Association for Peace Training Centers (IAPTC)*³⁸, compartilhar as lições aprendidas da experiência na MINUSTAH e promover o intercâmbio de instrutores entre os centros.

O Conselho Sul-Americano de Defesa (CSD) faz parte da União Sul-Americana de Nações (UNASUL). A proposta de criação do Conselho foi uma iniciativa brasileira apresentada em 15 abril de 2008 durante reunião em Brasília, e tem como um de seus objetivos articular uma posição comum entre os países sul-americanos a respeito de operações de paz e crises humanitárias, promover o intercâmbio de experiências entre os Estados na área de operações de paz e crises, assim como a realização de exercícios militares que simulem crises humanitárias. Da mesma forma que a ALCOPAZ, a iniciativa de criação do CSD parte do reconhecimento do sucesso da experiência sul-americana na MINUSTAH. A proposta de criação do Conselho foi inicialmente rejeitada pela Colômbia, que apenas concordou em participar em julho de 2008. A criação do Conselho foi estabelecida durante a reunião de presidentes da UNASUL na Costa do Sauípe (Brasil) em 16 de dezembro de 2008³⁹.

O Conselho prevê entre seus princípios: “respeito irrestrito à soberania, integridade e inviolabilidade territorial dos Estados, não-intervenção em seus assuntos internos e auto-determinação dos povos”. Resumidamente, o Conselho traz como seus objetivos gerais a construção de uma identidade sul-americana de defesa e a consolidação da América do Sul como zona de paz, e entre os seus objetivos específicos a articulação de posições comuns em fóruns multilaterais, a cooperação com os países da América Latina e Caribe, a incorporação de uma perspectiva de gênero no âmbito da defesa e o estímulo ao intercâmbio na área de formação militar e também acadêmico. Por fim, segundo Flandes, a criação do Conselho de Defesa permite ao Brasil excluir o México da esfera de segurança da América do Sul, substituindo os mecanismos de resolução de conflito da OEA e ao mesmo tempo oferecer uma contra-partida ao interesse da Venezuela em estabelecer uma força armada conjunta entre os países da Alternativa Bolivariana para as Américas- ALBA (Flandes, 2009, p. 10).

³⁹ Ver: <http://www.esg.br/uploads/2009/07/decisao-estabelecimento.pdf> Acesso em 26 de agosto de 2010.

⁴⁰ Em 2006, Chile e Peru concordaram em criar um grupo de trabalho com o objetivo de formular um plano de preparação de uma força de paz combinada para participação de missões de paz das Nações Unidas. É importante ressaltar também que na MINUSTAH, o Chile atua com uma companhia de engenharia combinada com o Equador.

⁴¹ Sub-Secretário de Guerra do Ministério de Defesa do Chile.

⁴² Segundo Garcia Pino, a partir de 2008, a força contará com 1500 homens distribuídos em 2 batalhões, sendo um argentino e um chileno, além de uma unidade de apoio logístico combinada, um esquadrão de helicópteros argentinos e chilenos e uma companhia de comando e serviços. A estruturação da força foi iniciada em julho de 2007, e a previsão é de que a força estará pronta para deslocamento a partir de 2009 (Garcia Pino, 2008, p 58).

Além das iniciativas regionais citadas anteriormente, uma iniciativa bilateral importante ocorreu com a formação da Força de Paz Combinada Cruz Del Sur. Em dezembro de 2005, Argentina e Chile firmaram um acordo bilateral que criou uma força de paz combinada⁴⁰, do qual o treinamento e o preparo ficarão a cargo de um Estado Maior Conjunto (Mathias et al, 2008, p 82). Esse Estado Maior cuidará da implementação operacional da força. Segundo Gonzalo Garcia Pino⁴¹, uma vez constituída⁴², a força será colocada à disposição da ONU, conforme o Sistema UNSAS (United Nations Stand-By Arrangement System)⁴³ e poderá ser deslocada quando houver um pedido da ONU e com a aprovação de ambos os países. O mesmo autor reconhece, no entanto algumas das dificuldades a serem enfrentadas, entre problemas financeiros, de comando, logísticos e de compatibilidade de material e treinamento (Garcia Pino, 2008, p. 61).

A iniciativa, que une as Forças Armadas de Chile e Argentina é ilustrativa de como a cooperação e interação na MINUSTAH é capaz de funcionar como uma medida de construção de confiança mútua⁴⁴ e de superação de rivalidades e desconfianças entre os países da região (Argentina e Chile estiveram muito próximos de se enfrentar militarmente devido a disputas territoriais na década de 80).

Ainda no que diz respeito ao nível de cooperação, em publicação especializada da área militar, o primeiro *Force Commander* da MINUSTAH, o general brasileiro Augusto Heleno Ribeiro Pereira⁴⁵ ressaltou que em relação à interação entre as Forças Armadas brasileiras e as forças dos países da região, a MINUSTAH representa um nível de comunhão e integração sem precedentes, com a atuação conjunta dos países da região, demonstrando uma “sinergia impecável” (Pereira, 2005, p.45). Uma importante forma de cooperação a nível prático entre os países sul-americano pode ser identificada no caso de Brasil e Chile, já que antes do envio das tropas brasileiras, o Chile havia repassado para o contingente brasileiro informações coletadas durante a presença das tropas chilenas na MIF (Flemes, 2005, p. 101).

Em relação aos fatores que possibilitam a cooperação entre as Forças

⁴³ Esse arranjo prevê que o período de início do deslocamento das tropas e de trinta dias após a aprovação da resolução pelo Conselho de Segurança e pela aprovação dos governos. O período inicial de permanência no terreno fica inicialmente em seis meses, podendo chegar até um ano, sendo que a força devera manter-se auto-sustentável no terreno por um período de noventa dias (Garcia Pino, 2008, p 59).

⁴⁴ A experiência na MINUSTAH se insere nos três tipos de medidas de confiança identificados por Oliveira, isto é: construção da confiança, fortalecimento da confiança e cooperação militar. Ver Oliveira, 2008, p. 82.

⁴⁵ O general Heleno exerceu a função de *Force Commander* entre 1 de junho de 2004 e 31 de agosto de 2005 tendo sido sucedido pelo também general brasileiro Urano Teixeira Bacellar.

Armadas dos países sul-americanos na MINUSTAH cabe destacar que a cooperação em campo no Haiti foi beneficiada por outras iniciativas de cooperação anteriores à missão, isto é, o intercâmbio de oficiais para a realização de cursos em instituições militares de ensino. Um aspecto importante para o sucesso da cooperação é também o fato de que apesar das particularidades das Forças Armadas nacionais, a hierarquia militar é a mesma em todos os Estados, sendo facilmente identificável pelos militares servindo na missão⁴⁶. No entanto, no que diz respeito à possibilidade de atuação conjunta dos contingentes sul-americanos, é importante destacar que as decisões sobre quais contingentes atuarão conjuntamente em cada operação realizada pela missão é uma decisão do comando da própria MINUSTAH.

Cabe ressaltar ainda que a cultura comum e a proximidade do idioma entre português e espanhol facilitam a criação do que pode ser considerado como um estilo sul-americano de participação em missões de paz. Um elemento facilitador da atuação conjunta tem sido também o intercâmbio entre oficiais dos países do Cone Sul entre os diferentes centros de treinamento em operações de paz presentes na região (CI Op Paz⁴⁷ no Brasil, CECOPAC⁴⁸ no Chile, CAECOPAZ⁴⁹ na Argentina). Muitos desses oficiais atuam como instrutores ou realizam cursos específicos, que posteriormente são reproduzidos nos centros de origem dos mesmos. Um número crescente de militares dos países do Cone Sul interessados em aprofundar seus conhecimentos sobre operações de paz, tem concluído cursos por correspondência ligados ao tema das operações de paz organizados pelo *Peace Operations Training Institute*⁵⁰. A realização desses cursos permite uma padronização mínima em relação ao conhecimento sobre operações de paz.

A participação dos países do Cone Sul na MINUSTAH apresenta

⁴⁶ A idéia de que a hierarquia militar comum atua como um facilitador da cooperação entre os contingentes, não apenas os sul-americanos na MINUSTAH foi destacada pelo então *Force Commander* da MINUSTAH, General Carlos Alberto Santos Cruz, em depoimento oral ao autor, colido em Brasília no dia 18 de junho de 2008.

⁴⁷ Ver http://www.cioppaz.ensino.eb.br/site_cioppaz_portugues/index.htm Acesso em 26 de agosto de 2010.

⁴⁸ Ver <http://www.cecopac.cl/> Acesso em 26 de agosto de 2010.

⁴⁹ Ver <http://www.caecopaz.mil.ar/> Acesso em 26 de agosto de 2010.

⁵⁰ O *Peace Operations Training Institute*, antigo UNITAR POCI tem com objetivo oferecer treinamento padronizado e universal para *peacekeepers*. O instituto desenvolveu um curso de *E-Learning for Latin American and Caribbean Peacekeepers (ELPLAC)* motivado pelo envolvimento crescente de militares latino-americanos em missões de paz. Esse curso foi inaugurado nos mesmos moldes de um programa semelhante que já era oferecido para militares e policiais africanos.

também alguns pontos positivos, no sentido de que mesmo com limitações, a missão possui um mandato mais político-social do que militar, sendo na América Latina a primeira missão que pretende atacar as causas (a fragilidade do Estado) e os sintomas do problema (o conflito violento). Ainda segundo Gratius, o compromisso dos países sul-americanos com o MINUSTAH permitiu pela primeira vez vincular o Haiti à agenda latino-americana e percebê-lo como parte da geografia e da identidade cultural da América Latina (Gratius, 2007, p. 6). Uma segunda vantagem decorrente do envolvimento sul-americano está no fato de que as Forças Armadas desses países não estão associadas a um histórico de imperialismo como alguns países europeus por exemplo, o que torna em muitas vezes a presença desses países como contra produtiva (Palá, 1995). Nesse aspecto, Hirst identifica que em comparação a outros atores internacionais (Estados Unidos e França), a presença latino-americana no Haiti envolve um componente diferenciado, não relacionado à uma idéia de reparação (Hirst, 2010, p.110). A ausência de um passado histórico de colonização ou intervenção no Haiti, como no caso dos dois Estados mencionados acima, permite que os países latino-americanos consigam articular uma forma diferenciada de ajuda ao país, envolvendo um esforço de aproximação com a população local, esforço este considerado prioritário como forma de diminuir a imagem do contingente militar da MINUSTAH como uma ocupação, e envolvendo atividades de caráter civil como ações cívico sociais (Hirst e Llenderozas, 2008, p.10).

O fato de a MINUSTAH ser a primeira missão da ONU no Haiti sem a participação das principais potências se traduz também como uma prova de responsabilidade para os países da região (Tapia, 2005, p.319). Em termos mais amplos, a participação na MINUSTAH é percebida como inaugurando um compromisso da região com a segurança do continente (Garcia Pino, 2008, p.62). Essa transferência de responsabilidades para os países pode ser entendida também como fruto de um desinteresse dos EUA para com a região (Sepulveda, 2005). A cooperação e o nível de comprometimento que os países da região têm mostrado para com a situação no Haiti não poder dissociada ainda do próprio perfil de política externa desses mesmos Estados:

Rising in the Global South, there are a handful of leading democracies that are regional powers that aspire to global citizenship. Argentina and Chile have been fairly strong across the board, with Argentina especially supportive of international law and peace promotion. Chile, with the highest democracy score and Human Development Index in South America, has been a stalwart of the UN system, international law and advocate of rights of women and indigenous people. Brazil has been less consistent within the UN

but is a regional peace promoter, accepting of refugees, and a moral entrepreneur in social right issues (Brysk, 2009, p.230).

Em termos da atuação dos países sul-americanos em relação ao processo político haitiano, enquanto os governos de Argentina, Brasil e Chile foram procurados pelo presidente Préval no início de seu governo a fim de auxiliarem no processo de fortalecimento do Estado haitiano, a influência do Uruguai tem sido limitada pela ausência de uma representação diplomática do país no Haiti. Analistas chamam atenção para o fato de que a representação mais próxima está localizada na República Dominicana, e que esta não recebeu nenhuma instrução da parte do governo uruguaio sobre como apoiar o contingente militar do país no Haiti (Gonnet e Hernandez , 2008, p 19).

Apesar dos aspectos positivos destacados aqui, ressaltamos também alguns desafios relacionados à participação dos países do Cone Sul na MINUSTAH, a fim de contribuir para um melhor desempenho dos países da região no processo de estabilização e reconstrução do país. Llenderozas reconhece que a atuação na MINUSTAH tem favorecido a capacidade regional de atuação em operações de paz, permitindo que essas capacidades possam ser utilizadas em novas missões, no entanto, de acordo com a autora, é importante levantar o questionamento se uma iniciativa semelhante de atuação conjunta poderia ocorrer em relação a uma crise intra-estatal na América do Sul? Para a autora, a capacidade adquirida com a participação na MINUSTAH não se aplica de maneira automática, já que a atuação dos países do Cone Sul em operações de paz é bastante seletiva e depende de elementos como interesse nacional, motivações estratégicas e interesses políticos conjunturais (Llenderozas, 2006, p. 27).

Um segundo desafio encontra-se no fato de que esses países não têm experiência internacional na reconstrução de instituições e de infra-estrutura e não contam com recursos financeiros excedentes que possam ser investidos no Haiti. Benitez Manuat lembra ainda que a presença ou não na missão pode dividir os países da região, já que apesar dos países do Cone Sul estarem na missão, México, Cuba e Venezuela estão fora (Benitez Manuat, 2006, p.34). No caso de Cuba e Venezuela, destacamos que os dois países possuem uma presença no Haiti e fortes laços de cooperação com o país, inclusive no contexto pós-terremoto de 2010.

Pode ser apontado também como um desafio à participação sul-americana, a ausência de esforços para estabelecimento de padrões e critérios comuns a respeito do comprometimento das tropas em relação às missões de paz (Ulery, 2005, p.57). Os países da região apresentam abordagens diferentes a respeito das missões de paz e objetivos competitivos quanto a liderança regional, no

sentido de que Chile e Argentina não querem adotar posições secundárias em relação a uma liderança brasileira e que o Chile, apesar de buscar um aumento da parceria com a Argentina, não se entregou por completo ao Mercosul (Ulery, 2005,p.98). O estabelecimento da ALCOPAZ e a incorporação da cooperação em operações de paz e de assistência humanitária no Conselho de Defesa, apontam para um reconhecimento de que é necessário estabelecer padrões comuns entre os países da região nesses tipos de função.

Não se pode descartar também o desafio relacionado ao próprio questionamento da MINUSTAH e da presença da mesma no Haiti. De acordo com Tokatlian, a saída de Aristide do poder ocorreu por meio de um golpe de Estado organizado pelos Estados Unidos, sendo que o posterior mandato de estabilização da MINUSTAH veio por legitimar esse golpe, inaugurando um precedente perigoso de interferência na região, que pode ser inclusive utilizado contra os próprios países da América do Sul (Tokatlian, 2005, p. 41).

Como vimos, o envolvimento regional na MINUSTAH apresenta algumas considerações positivas no que diz respeito à responsabilidade dos países da região para com o Haiti, mas também implica em algumas considerações mais profundas sobre as possibilidades de repetição da experiência em outras crises na região. O papel do Brasil é de extrema importância por ser o país com maior participação na MINUSTAH em termos de contingentes, por exercer o comando militar da missão, além de ter estabelecido paralelamente à sua contribuição militar, um envolvimento maior (em comparação com os outros países da região) com o processo de estabilização e reconstrução do Haiti. Em relação ao envolvimento brasileiro no Haiti, pode ser identificado que ao mesmo tempo em que o país procurou coordenar sua atuação com os demais países sul-americanos, o Brasil buscou também um perfil próprio, baseado em grande parte na aproximação cultural entre as duas sociedades e no apelo do *soft power*⁵¹ brasileiro no Haiti. Segundo Hirst, esse duplo perfil brasileiro é resultado da postura brasileira durante o governo Lula, na qual o país procura conciliar sua política regional com seus interesses globais (Hirst, 2010, p.108).

O principal desafio para os países da região será o de manter a presença e a contribuição para o Haiti de forma consistente tendo em consideração que muitos aspectos da reconstrução e recuperação do país estão fora de seu controle, como por exemplo, os recursos necessários para o desenvolvimento da economia haitiana, que provem na sua maioria dos países desenvolvidos. Apesar dessas dificuldades, não podemos negar que o envolvimento na MINUSTAH proporcionou o estabelecimento de laços entre o Haiti e os países

⁵¹ Para uma análise do *soft power* brasileiro no Haiti ver: Carlos Eduardo Lins e Silva "Futebol, paz e riscos para o Brasil no Haiti" *Política Externa*, v 13, n 2, 2004 assim como o documentário "O dia em que o Brasil esteve aqui".

da região, diminuindo o isolamento em que o Haiti se encontrava e (re)integrando o país à comunidade latino-americana.

Por fim, além desse aspecto, os ganhos em termos da cooperação em segurança e defesa na América do Sul também não podem ser descartados. A criação de instituições como a ALCOPAZ e o Conselho de Defesa demonstram um reconhecimento da valorização da experiência conjunta na MINUSTAH e do interesse em institucionalizar formas de cooperação que tenham surgido a partir de experiências no terreno.

Também devemos destacar que da parte do Brasil, uma cooperação com os demais países da região passou a ser identificado como um elemento fortalecedor da posição brasileira em relação a missões de paz e a formas de intervenção da comunidade internacional:

A experiência no Haiti demonstrou que uma primeira vertente do fortalecimento da posição negociadora brasileira passa pela formação ou adensamento de um consenso político de uma região sobre o tema. Isso não significa afirmar que o Brasil deve estar restrito à América Latina ou ao Atlântico Sul, mas que o Conselho de Segurança e seus membros permanentes poderão ser mais facilmente influenciados por propostas de políticas para as missões de paz que incorporem o consenso dos países vizinhos à área de conflito (Uziel, 2010, p.188).

Conclusão: Desafios aos Países Sul-Americanos Após o Terremoto no Haiti

Consideramos que uma análise sobre o envolvimento sul-americano na MINUSTAH estaria incompleta sem uma abordagem a respeito dos impactos do terremoto de janeiro de 2010 sob a presença sul-americana.

No dia 12 de janeiro de 2010 às 16h53 hora local (19h53, horário de Brasília) um terremoto de magnitude 7.0 na Escala Richter afetou o Haiti, principalmente a região de Porto Príncipe. Segundo o Serviço Geológico dos Estados Unidos, após o terremoto, foram detectados outros 33 terremotos, alguns nas magnitudes de 5.0 e 5.9 na Escala Richter. O terremoto destruiu grande parte da área construída da cidade, incluindo a Catedral de Sacre Couer, o Palácio Nacional, diversos ministérios e o principal presídio da cidade.

O terremoto também acarretou um impacto direto na presença da ONU no país, acarretando na destruição do prédio onde estava localizado o quartel-general da MINUSTAH, no Hotel Christopher. Além de ter a sua estrutura física comprometida, a MINUSTAH também foi emocionalmente afetada, devido à perda, dentre outros funcionários civis e militares, do SRSG, Sr Hedi Annabi, do DSRSG, o Sr Luiz Carlos da Costa e também do Comissário de

Polícia em Exercício, Doug Coates da *Royal Canadian Mounted Police*⁵². O terremoto também afetou alguns outros aspectos da presença sul-americana no Haiti, por exemplo, o edifício onde se encontra a representação diplomática brasileira foi interditado.

Apesar do mandato da MINUSTAH estar renovado até outubro de 2010, o terremoto de janeiro fez com que o Conselho apresentasse algumas novas recomendações para a missão incluídas nas resoluções 1908⁵³ de 12 de janeiro e 1927⁵⁴ de 4 de junho. Os componentes militar e policial da MINUSTAH foram aumentados a fim de apoiar os esforços de reconstrução e estabilização e foi pedido que a missão continuasse no apoio ao fortalecimento das capacidades do Estado haitiano, atuando também em prol de novos desafios decorrentes do terremoto, como os deslocados internos.

O terremoto e suas conseqüências imediatas levaram a uma articulação entre os países sul-americanos. Em reunião realizada em Quito no dia 28 de fevereiro de 2010, com a presença do presidente haitiano, os representantes da UNASUL concordaram em destinar um fundo de 100 milhões de dólares ao Haiti para atuação nas áreas prioritárias de infra-estrutura, energia, agricultura, saúde e educação⁵⁵. Após o terremoto, a reconstrução do Haiti foi colocada como uma das prioridades do bloco, motivando o estabelecimento de uma secretaria técnica-política em Porto Príncipe, para coordenar as ações com o governo do Haiti, assim como um Plano de Ação relacionado à cooperação dos seus Estados-membros para com o país⁵⁶.

Enquanto os efeitos do terremoto agravam um quadro de fragilidade estatal pré-existente, os cinco anos de atuação da MINUSTAH e dos países sul-americanos na missão oferecem lições importantes sobre as melhores alternativas para a reconstrução do Haiti. Para os países sul-americanos, o terremoto e seus efeitos a curto e longo prazo, destacam a importância da necessidade de cooperação entre os países que possuem uma presença no Haiti, sejam eles sul-

⁵² Para uma lista completa dos membros da MINUSTAH, civis e militares mortos em decorrência do terremoto ver: <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minustah/memori.html> Acesso em 26 de agosto de 2010.

⁵³ Disponível em: [http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1908\(2010\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1908(2010)) Acesso em 26 de agosto de 2010.

⁵⁴ Disponível em: [http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1927\(2010\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1927(2010)) Acesso em 26 de agosto de 2010.

⁵⁵ Para a reunião de Quito ver: <http://noticias.terra.com.br/mundo/noticias/0,,OI4255994-EI14687,00-Unasul+preve+fundo+de+ajuda+para+o+Haiti+ainda+neste+mes.html>. Para a versão integral da Declaração de Quito ver: <http://www.ba.unibo.it/NR/rdonlyres/AAA04D21-3CC3-4C83-B531-FC376A6DC7C3/175766/UNASULHait.pdf> Acesso em 12 de julho de 2010.

⁵⁶ Ver: <http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,unasul-criara-secretaria-para-auxiliar-reconstrucao-do-haiti,588611,0.htm> Acesso em 1 de setembro de 2010.

americanos ou não, e seja essa presença dentro ou fora do âmbito da MINUSTAH. A ocorrência do terremoto e as novas demandas de reconstrução do país poderão confirmar também a importância de uma reivindicação feita pelos países latino-americanos, anteriormente ao próprio terremoto, de que a MINUSTAH incorpore funções de desenvolvimento no seu mandato.

A ocorrência do terremoto no Haiti e dos furacões e tempestades tropicais que assolam o Haiti já alguns anos, demonstram a importância de que a comunidade internacional apóie os esforços do Estado haitiano na preparação para a gestão de desastres e catástrofes naturais. Nesse aspecto, uma contribuição importante pode ser oferecida pelos Estados sul-americanos através do exemplo do Sistema Multilateral de Operações de Ajuda em Caso de Desastres, organismo criado em 2007 pelo Comitê de Comandantes do Exército de Países do Mercosul.

No caso específico do Brasil, o país tem procurado demonstrar a continuidade do seu compromisso para com o Haiti após o terremoto. Uma das demonstrações desse comprometimento foi o ato simbólico de ser o primeiro Estado a realizar uma doação ao Fundo de Reconstrução do Haiti, criado em março pela conferência internacional de doadores realizada na sede das Nações Unidas em Nova Iorque⁵⁷, conferência esta co-presidida pelo Brasil⁵⁸. A quantia de 55 milhões foi doada no dia 11 de maio de 2010, sendo 15 milhões transferidos diretamente ao governo Haiti e a quantia restante de 40 milhões parte da contribuição brasileira ao fundo estabelecido pela UNASUL⁵⁹. A contribuição brasileira ressalta a importância de que os recursos prometidos pela comunidade internacional para os esforços de reconstrução do Haiti sejam disponibilizados de fato, além disso, a contribuição é um retrato do papel de destaque que o Brasil tem mantido nas negociações internacionais a respeito da reconstrução do país, juntamente com Estados Unidos, Canadá, França e Espanha. Além do papel destacado que o Brasil vem demonstrado nas reuniões que definem a reconstrução do Haiti, o país buscou reforçar sua contribuição militar para com a missão, enviando mais 900 homens à MINUSTAH⁶⁰.

Frente ao terremoto de 2010 é importante destacar a necessidade de que

⁵⁷ Ver: http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2010/05/100511_haiti_brasil_cq.shtml. Acesso em 23 de junho de 2010.

⁵⁸ Ver: http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2010/03/100331_haiticonferencia_camila.shtml. Acesso em 23 de junho de 2010.

⁵⁹ Ver: http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2010/02/100209_unasul_rc.shtml. Acesso 26 de agosto de 2010.

⁶⁰ Ver: http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2010/05/100511_haiti_brasil_cq.shtml. Acesso em 26 de agosto de 2010.

os vínculos estabelecidos entre o Haiti e a América Latina nos cinco anos anteriores, não sejam solapados pela atuação da comunidade internacional. Nesse aspecto, Monica Hirst aponta para a importância do papel da UNASUL em relação à coordenação da cooperação sul-americana no Haiti (Hirst, 2010, p.107). Ainda para a autora, a nova presença da comunidade internacional em relação ao processo de reconstrução pós-terremoto do Haiti coloca ainda alguns desafios mais profundos para os países da região: os países latino-americanos devem estar interessados na recuperação da soberania por parte do Haiti já que a “soberania encapsulada”⁶¹ em que o país se encontra no contexto atual “compromete em termos coletivos as trajetórias percorridas pelas nações de independência e auto-determinação, ao longo dos últimos duzentos anos” (Hirst, 2010, p. 110).

Ainda no que diz respeito à política regional do Brasil, podemos utilizar a nossa análise sobre a cooperação sul-americana relacionada à MINUSTAH e tecer algumas considerações sobre a liderança regional brasileira e a intenção do país de se utilizar da dimensão regional como forma de projeção internacional. Schirm chama atenção para o fato de que nenhum Estado consegue ser bem sucedido na sua busca por liderança internacional se não for capaz de conseguir seguidores, principalmente entre os Estados do seu entorno regional⁶² (Schirm, 2010, p. 199) A conclusão alcançada pelo autor é de que uma condição necessária para se alcançar liderança internacional é a inclusão dos interesses, idéias e demandas de outros Estados, ou seja, existe uma relação entre o grau de inclusividade do projeto de liderança e o grau de apoio alcançado pelo Estado. Potências emergentes devem apresentar seus projetos de liderança como representando também os interesses de outros Estados, de forma que os interesses dos Estados que buscam a liderança se tornam interesses comuns, ocorrendo a subordinação dos interesses desses Estados em prol de um mínimo denominador comum (Schirm, 2010, p. 216). A maneira como o Brasil tem atuado na MINUSTAH e em relação ao Haiti demonstra um esforço de coordenação regional comum. Além disso, a

⁶¹ Segundo a autora, o estabelecimento da Comissão para a Reconstrução do Haiti (CRH) coloca o Haiti em um regime de tutela internacional já que a CRH irá se sobrepor ao Estado haitiano por um período de 18 meses, tendo a sua administração compartilhada pelo governo haitiano e pelas Nações Unidas (através do representante especial para o Haiti, Bill Clinton) (Hirst, 2010, p.105).

⁶² Segundo Schirm, conseguir seguidores entre os países vizinhos e do mesmo entorno regional é um componente importante de uma estratégia de busca por liderança e projeção internacional, no entanto, o autor destaca também que a importância da necessidade de apoio regional pode depender da questão específica em que o país busca liderança, no caso se a questão possui um componente regional ou não. O autor utiliza o caso da reforma do Conselho de Segurança como uma questão que demanda um apoio regional (Schirm, 2010, p. 199).

existência de espaços de concertação, como o mecanismo 2x9 e o Conselho de Defesa Sul-Americano, assim como a discussões sobre temas relacionados ao Haiti em reuniões do Mercosul, demonstram uma valorização do multilateralismo e a busca de um mínimo denominador comum no que diz respeito às contribuições sul-americanas ao Haiti.

Por fim, cabe ressaltar que longe de esgotar todas as discussões possíveis a respeito da participação dos países do Cone Sul na MINUSTAH, o presente artigo procurou levantar algumas considerações a respeito do envolvimento dos países do Cone Sul na missão e as possibilidades de cooperação entre esses países no cumprimento das suas obrigações relacionadas à missão, baseando-se nas contribuições acadêmicas e oficiais a respeito do tema. O trabalho é motivado pela percepção de que um aumento e um maior destaque na participação dos países do Cone Sul em operações de paz deve ser acompanhado por reflexões acadêmicas e uma maior interação entre a academia e as Forças Armadas a respeito do tema.

Referências

ALBUQUERQUE, Francisco Roberto de. **Diretriz geral ostensiva do comandante do Exército**, Brasília, DF, 3 de fevereiro de 2003.

ALBURQUERQUE, José Augusto Guilhon "O regionalismo do governo Lula e as percepções das elites sul-americanas" *Política Externa*, v. 18, n.3, 2009/2010, p. 15-32.

AMORIM, Celso "O Brasil e os novos conceitos globais e hemisféricos de segurança" In RAMALHO, Antonio Jorge, & PINTO, J R de Almeida; SILVA, R Doring Pinho da (orgs) **Pensamento brasileiro sobre segurança e defesa. O Brasil no cenário internacional de defesa e segurança**, Brasília, Ministério da Defesa, v. 2, 2004.

ÁVILA, Carlos "O Brasil e o Grão Caribe: fundamentos para uma nova agenda de trabalho" *Contexto Internacional*, v. 30, n. 3, 2008, p. 701-734.

BENITEZ MANUAT, Raul "América Latina: os debates e ações militares internacionais das Forças Armadas" In Wilhelm Hofmeister (org) **Segurança Internacional: Um diálogo Europa-América do Sul II Conferência do Forte de Copacabana**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2006.

"La seguridad hemisférica: de México a Puerto Príncipe" In Joseph Tulchin; Raul Benitez Manuat & Rut Diamint (eds) **El rompecabezas . Conformando la seguridad hemisférica em El siglo XXI**. Buenos Aires, Bononiae Libros, 2005.

BRYSK, Alison **Global good samaritans. Human rigths as foreign policy**. Oxford, Oxford University Press, 2009.

CERVO, Amado **Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo, Saraiva, 2008.

DIAMINT, Rut "El 2x9 uma incipiente comunidad de seguridad em América Latina?" Policy Paper n. 18, Friedrich Ebert Stiftung, Diciembre 2007.

DUARTE VILLA, Rafael "Política externa brasileira: capital social e discurso democrática na América do Sul" *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 21, n. 61, p. 63-89, 2006.

FLEMES, Daniel. Brazil's cooperative leadership in Southern Latin America's security policies. Doctoral Dissertation, University of Hamburg, 2005.

_____ "Brazil's vision of the future global order" Paper presented at the 28th International Congress of the Latin American Studies Association, Rio de Janeiro, Brazil, June 11-14, 2009.

FREITAS, Claudio Alexandre de Almeida (Capitão). "Histórico da participação do Exército Brasileiro na Força de Manutenção de Paz das Nações Unidas em Chipre". Trabalho de Graduação Interdisciplinar. Rio de Janeiro: ECEME, 2006.

GALVÃO, Thiago Gehre "América do Sul: construção pela reinvenção (2000-2008)" *Revista Brasileira de Política Internacional*, v.52, n. 2, p. 63-80, 2009.

GARCIA PINO, Gonzalo "Força de paz combinada Cruz do Sul" In Wilhelm Hofmeister (org) **Segurança internacional. Um diálogo Europa-América do Sul**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2008.

GONNET, Diego & HERNANDEZ, Diego "Uruguayan participation in UN peace operations: an underestimated international insertion tool" *Cuadernos del CLAEDH*, v. 4, no se, 2008, p.1-31.

GRATIUS, Susanne Brasil en las Americas: Una potencia regional pacificadora? Working Paper n. 35, FRIDE, 2007. Disponível em <http://www.fride.org/eng/Publications/Publication.aspx?Item=1282> Acesso em 8 de maio de 2009.

HIRST, Monica "La intervención sudamericana en Haití" FRIDE Commentario, abril de 2007.

"O Haiti e os desafios de uma reconstrução sustentável - um olhar sul-americano" *Política Externa*, v.19, n. 1, 2010, p.103-112.

HIRST, Monica & LLENDERROZAS, Elsa "La dimensión política de la presencia en Haiti: los desafios para el ABC+U" Segunda Reflexión sobre la Cooperación Argentina con Haiti. Proyecto "La reconstruction de Haiti. Fortaleciendo las capacidades de Argewcntina para una cooperacion efectiva". Buenos Aires, 7 y 8 de Julio de 2008.

LLENDERROZAS, Elsa "Argentina, Brasil y Chile em la reconstrucción de Haiti; intereses y motivaciones de la participación conjunta" Paper prepared to be delivered at the 2006 meeting of the Latin American Studies Association . San Juan, Puerto Rico, March 15-18, 2006.

MALAMUD, Andrés "Leadership without followers: The contested case for Brazilian power status" In Estevão C. de Rezende Martins & Miriam Gomes Saraiva (orgs) **Brasil -União Européia-América do Sul: anos 2010-2020**. Rio de Janeiro, Konrad Adenauer Stiftung, 2009.

MARGHERITIS, Ana **Argentine Foreign Policy: Domestic Politics and Democracy Promotion in the Americas**. Boulder, CO: First Forum Press/Lynne Rienner Publishers, 2010.

MATHIAS, Suzeley; et al "Aspectos da integração regional em defesa da América do Sul" *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol 51, n 1, 2008, p. 76-86.

MONIZ BANDEIRA, Luiz " O Brasil e a América do Sul" In Henrique Altemani & Antonio Carlos Lessa (orgs) **Relações Internacionais do Brasil temas e agendas**, v.1. Rio de Janeiro, Editora Saraiva, 2006.

NEUMANN, Iver B. "A region-building approach to Northern Europe" *Review of International Studies*, v. 20, n. 1, 1994, p. 53-74.

OLIVEIRA, Lairton Ribeiro "Para um novo enfoque da cooperação militar no MERCOSUL: análise prospectiva a partir da atuação militar mercosulina no Haiti" Dissertação de mestrado, Centro de Ciências Sociais e Humanas, Programa de pós-graduação em integração latino-americana, UFSM, Santa Maria, RS, 2008

ONUJI, Janaína, OLIVEIRA, Amâncio Jorge "Brasil, Mercosul e a segurança regional" *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 8, n. 2, 1999, p.108-129.

PALÁ, Antonio "The increased role of Latin American Armed Forces in UN peacekeeping: opportunities and challenges" *Airpower Journal*, 1995. Disponível em http://www.airpower.maxwell.af.mil/airchronicles/apj/apj95/spe-ed95_files/pala.htm Acesso em 26 de agosto de 2010.

PEREIRA, Heleno Ribeiro "Radiografia de uma missão: O componente militar da Missão de Estabilização das Nações Unidas" *Tecnologia e Defesa*, vol 22, n. 105, 2005, p. 40-45.

ROODETTES, José Martin (Uruguay) "Peacekeeping and the Armed Forces of the Southern Cone: current trends and future prospects" Master's Thesis, Naval Postgraduate School, United States Navy, Monterrey California, 2002.

SANTOS, Luis Claudio Villafañe G. "A América do Sul no discurso diplomático brasileiro" *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 48, n. 2, 2005, p.185-204.

SANTOS LEITÃO, Denílson "Entrevista" *Revista PADECEME*, 2º Quadrimestre, 2002, Escola de Comando e Estado-Maior do Exército.

SANTOS NEVES, Gilda " O Conselho de Segurança e o Brasil" *Verde Oliva*, ano XXXVII, n. 202, p. 9-12, outubro de 2009.

SCHIRM, Stefan A. "Leaders in need of followers: Emerging powers in global governance" *European Journal of International Relations*, v. 16, n. 2, 2010, p. 197-221.

SOARES DE LIMA, Maria Regina " Liderazgo regional em América del Sur: El papel de Brasil" *Foreign Affairs em Español*, octubre-diciembre 2007, p. 38-43.

SPEKTOR, Matias "Idéias de ativismo regional: a transformação das leituras regionais da região" *Revista Brasileira de Política Internacional*, v 53, n 1, p. 25-44, 2010.

STEDMAN, Stephen John "Spoiler problem in peace process" *International Security*, v. 22, n. 2, 1997, p 5-53.

TAPIA, Gabriel Garcia "Haiti: consideraciones geopolíticas, balance y proyecciones" In Joseph Tulchin; Raul Benitez Manuat & Rut Diamint (eds) **El rompecabezas . Conformando la seguridad hemisférica em El siglo XXI**. Buenos Aires, Bononiae Libros, 2005.

Operações de Manutenção da Paz da ONU: A Eficácia do Emprego dos Contingentes de Tropas no Timor Leste, na República Democrática do Congo e no Haiti

João Batista Bezerra Leonel Filho*

Resumo

Este artigo analisa o emprego dos contingentes de tropas nas Operações de Manutenção da Paz da Organização das Nações Unidas (OMP)¹ no Timor Leste, na República Democrática do Congo e no Haiti. A finalidade é avaliar a eficácia do emprego desses contingentes no que se refere ao cumprimento das metas estabelecidas nos mandatos do Conselho de Segurança da Organização. A análise foi orientada por três hipóteses sobre fatores relevantes que influem na eficácia do emprego de contingentes de tropas: as relações desfavoráveis entre as estruturas das OMP, incluindo seus orçamentos, e as características geográficas (territoriais e populacionais) das áreas sob conflito; os baixos níveis de desenvolvimento sócio-econômico, mantidos sem alteração significativa; e as relações desfavoráveis entre as estruturas das OMP e as restrições das estruturas de segurança e defesa locais.

Palavras-chave: Operações de Manutenção da Paz. Paz e segurança internacionais. Timor Leste. República Democrática do Congo. Haiti. Contingentes de tropas.

Abstract

This article analyses the deployment of troop contingents of the United Nations peacekeeping operations in East Timor, in the Democratic Republic of the Congo and in Haiti. The purpose is to assess the efficacy of these troop deployments with reference to the achievement of the goals established in the Security Council

* Oficial do Estado-Maior do Exército, Mestrando em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília

¹ A abreviatura OMP será adotada ao longo deste trabalho, exclusivamente associada às operações de manutenção da paz sob mandato e comando da ONU.

Resolutions. The analysis will follow three hypothesis about relevant factors that influence the efficacy of troop contingent deployments: the unfavorable relationship between peacekeeping operations structures, including its budget, and the geographic uniqueness (of terrain and population) of the conflict areas; the low levels of socio-economic development, kept without significant change; and the unfavorable relationship between the peacekeeping operation structure and the limitations of the local security and defense structures

Keywords: Peacekeeping Operations. International peace and security. Timor Leste. Democratic Republic of the Congo. Haiti. Troop contingents.

Introdução

No contexto dos êxitos e revéses dos esforços coletivos contemporâneos pela paz e segurança internacionais, este artigo sintetiza os principais argumentos levantados, em pesquisa acadêmica², sobre o emprego dos contingentes de tropas para assegurar o sucesso das OMP, resumindo a análise da sua eficácia³ em três casos histórico recentes.

A partir do início da década de 1990, as OMP começaram a ser inseridas em contextos crescentemente complexos, resultantes das tensões geradas no processo de reconfiguração do sistema internacional, culminando com os desastres humanitários ocorridos em Ruanda⁴, em 1994, e na ex-Iugoslávia⁵, em 1995.

Em resposta às exigências operacionais geradas pelas OMP, o Secretariado da Organização das Nações Unidas (ONU) passou e expedir

² Dissertação de Mestrado (com o título e o autor deste artigo) apresentada no corrente ano ao Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, sob a orientação do Prof. Dr. Antônio Jorge Ramalho da Rocha.

³ Eficácia, como em Bobbio (1998, p. 399), definido como a propriedade que um sistema tem de tomar e executar com prontidão decisões importantes, em resposta a desafios. No caso do emprego dos contingentes de tropas, a eficácia está diretamente relacionada com a contribuição para que os objetivos previstos, nos mandatos do Conselho de Segurança da ONU, sejam atingidos pela OMP.

⁴ ONU, Conselho de Segurança. Documento S/1999/1257: Letter dated 15 December 1999 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council (Report of the independent inquiry into the actions of the United Nations during the 1994 genocide in Rwanda). Disponível em: <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/395/47/IMG/N9939547.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2010g.

⁵ Idem, Assembléia Geral. Documento A/54/549: Report of the Secretary-General pursuant to General Assembly resolution 53/35: The fall of Srebrenica. Disponível em: <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/348/76/IMG/N9934876.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2010c.

documentos de cunho doutrinário a fim de sistematizar e aprimorar qualitativamente as ações da Organização. A Agenda para a Paz⁶ e seu suplemento⁷, publicados respectivamente em 1992 e 1995, foram posteriormente reforçados pelas conclusões e recomendações do Relatório Brahimi⁸, no ano 2000.

Mais recentemente, em 2008, foi divulgada a “Capstone Doctrine”⁹ para as OMP, sintetizando as lições aprendidas pela Organização, até o presente, e recomendando procedimentos para a complexidade dos ambientes operacionais contemporâneos, caracterizada por maiores efetivos, mandatos mais extensos e complexos, contingentes com graus variados de preparo e desempenho. Em julho do ano seguinte, um documento informalmente denominado “New Horizon”¹⁰ foi expedido em conjunto¹¹ pelo Departamento de Operações de Manutenção da Paz (DPKO)¹² e pelo Departamento de Apoio de Campo (DFS)¹³, com a finalidade de apresentar novas perspectivas para responder aos desafios encontrados nos ambientes das OMP contemporâneas.

No contexto desses conhecimentos assimilados nas últimas seis

⁶ Idem. Documento A/47/277: Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992 - An Agenda for Peace.

Disponível em: <<http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html>>. Acesso em: 10 abr. 2010a.

⁷ Idem. Documento A/50/60: Report of the Secretary-General on the work of the Organization - Supplement to An Agenda for Peace. Disponível em: <<http://www.un.org/Docs/SG/agsupp.html>>. Acesso em: 10 abr. 2010b.

⁸ Idem. Documento A/55/305: Report of the Panel on United Nations Peace Operations. Disponível em:

<http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/>. Acesso em: 10 abr. 2010d.

⁹ Idem. United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines. Disponível em: <http://pbpu.unlb.org/pbps/Library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2009.

¹⁰ O documento foi classificado como “non-paper” e o título original “A new partnership agenda: charting a new horizon for UN Peacekeeping” retrata seu enfoque sobre as parcerias necessárias ao sucesso das OMP.

¹¹ ONU. A new partnership agenda: charting a new horizon for peacekeeping. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/newhorizon.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2010.

¹² “Department of Peacekeeping Operations” (DPKO) é a estrutura organizacional dentro do Secretariado da ONU encarregada do planejamento e acompanhamento da condução das OMP.

¹³ “Department of Field Support” (DFS) é uma estrutura organizacional do Secretariado, criada em 2007, para prover apoio às operações de campo da ONU, principalmente relacionadas a manutenção da paz, nas áreas de pessoal, finanças, comunicações, tecnologia da informação e logística.

décadas, a análise da eficácia do emprego¹⁴ dos contingentes de tropas nas OMP foi realizada estudando as operações desencadeadas no Timor Leste, na República Democrática do Congo (RDC) e no Haiti: a Administração Transitória das Nações Unidas no Timor Leste (United Nations Transitional Administration in East Timor - UNTAET); a Missão de Apoio das Nações Unidas no Timor Leste (United Nations Mission of Support in East Timor - UNMISSET); a Missão da Organização das Nações Unidas na República Democrática do Congo (United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo - MONUC); e a Missão das Nações Unidas de Estabilização no Haiti (United Nations Stabilization Mission in Haiti - MINUSTAH).

Essas três OMP foram selecionadas pelo conjunto de fatores peculiares que caracterizaram seu início, exerceram influência sobre sua evolução, e permanecem relevantes para a realidade contemporânea. Todas se iniciaram e foram conduzidas procurando atender os conceitos e recomendações preconizados pelo Painel Brahimi. Também tornaram-se referência como operações complexas e multidisciplinares, por terem atuado em ambientes onde o Estado se encontrava desestruturado, esperando-se um papel relevante dos contingentes de tropas das OMP no estabelecimento e manutenção de um ambiente favorável ao funcionamento das instituições fundamentais ao desenvolvimento político, econômico e social.

O tema é relevante porque levanta elementos argumentativos que permitem aprofundar os debates sobre a relação entre a participação brasileira com contingentes de tropas nas OMP e a alteração positiva das realidades sócio-econômicas nas áreas afetadas por conflitos, discutindo seus reflexos sobre: o aprimoramento do perfil de inserção internacional do Brasil; a permanência dos contingentes de tropas brasileiras nas OMP; e a capacidade do Estado brasileiro de liderar esforços coletivos para a paz e segurança internacionais.

A expressão “contingentes de tropas” será interpretada neste artigo como o conjunto multinacional dos efetivos militares, das forças armadas dos países contribuintes de tropas da ONU (“Troop Contributing Countries” ou TCC), abrangendo homens e mulheres, que atuam sob um mesmo mandato do Conselho de Segurança da ONU (CSNU).

A análise da eficácia do emprego dos contingentes de tropas, será

¹⁴ Eficácia do emprego, compreendida como a capacidade do conjunto dos contingentes de tropas, em cada OMP, de contribuir para o cumprimento dos objetivos previstos nos Mandatos do CSNU. Não se trata de estudar a “eficiência” dos contingentes de tropas, compreendida como a capacidade de cumprir corretamente suas tarefas militares, independentemente da relação destas com o êxito dos Mandatos do CSNU.

conduzida a partir da relação entre os meios¹⁵ empregados e os resultados obtidos, sintetizando uma avaliação crítica do êxito das OMP, com contingentes de tropas, em atingir os objetivos previstos nos mandatos do Conselho de Segurança.

Análise da Eficácia

Dispondo dos objetivos a serem implementados pelo mandato do CSNU e dos significados das presenças dos efetivos militares da ONU nas diferentes fases das operações, é possível correlacioná-los com os resultados obtidos, chegando à conclusões parciais sobre a eficácia do emprego dos contingentes de tropas nas OMP.

Para definir se ocorreu essa eficácia, primeiramente foi necessário abordar nos mandatos apenas os objetivos relacionados às atividades dos contingentes de tropas, posteriormente, avaliando o êxito em atender às expectativas do CSNU e quais parâmetros caracterizaram o emprego bem sucedido. Com esse intento, foram considerados: o efetivo total presente, sua organização e distribuição territorial; a proporção numérica com a população local; a relação com as forças de segurança locais e com as suas forças oponentes; as variações na situação sócio-econômica da população local; as violações dos mandatos perpetradas pelas partes em conflito.

A finalidade dessa sistemática foi permitir a avaliação, em cada OMP, da influência dos contingentes de tropas sobre a obtenção dos resultados, dentro de módulos de tempo e espaço específicos, e a formulação de conclusões a respeito dos reflexos doutrinários para o emprego de efetivos militares nesse tipo de operação. Esse exercício possibilitou uma forma adicional de estudo dos resultados das OMP, a partir de inferências sobre a ligação da presença de tropas com o sucesso da missão, complementadas pelo estabelecimento da correlação entre os recursos empregados e os resultados obtidos pela comunidade internacional nos empreendimentos dessa natureza.

Timor Leste

O desencadeamento da reação internacional aos acontecimentos, em 1999¹⁶, no Timor Leste deu-se em razão dos massacres de civis em represália

¹⁵ Entendidos como recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis para as OMP.

¹⁶ ONU, Conselho de Segurança. Documento S/1999/976, de 14 de setembro de 1999: *Report of the Security Council Mission to Jakarta and Dili, 8 to 12 september 1999*. Disponível em: <<http://www.un.org/Depts/dpko/missions/unmiset/reports.html>>.

ao resultado da consulta popular organizada pela ONU, no sentido de tornar o Timor Leste um Estado independente da Indonésia.

No final de agosto, com a divulgação dos números do pleito consultivo, as milícias pró-Indonésia iniciaram uma campanha de destruição do patrimônio público e privado em todo o Timor Leste, bem como de violência física contra a população. As cenas chocantes testemunhadas pelas equipes internacionais presentes na ocasião catalisaram o processo de criação de uma força multinacional para intervenção imediata, a INTERFET, pressionando a Indonésia a aceitar e cooperar com tal iniciativa. Essa força permaneceu no terreno de setembro de 1999 até fevereiro do ano seguinte, quando repassou a maior parte de seus efetivos para a UNTAET.

A condução das OMP no Timor Leste, por meio da UNTAET e a UNMISSET, apresentou uma característica atípica, por terem sido colocados sob a égide da ONU, contingentes significativos de uma força multinacional, de imposição da paz, já operando no terreno. Tal aspecto proporcionou condições muito favoráveis de pronto emprego de um contingente significativo de tropas, situação dificilmente encontrada no histórico de outras OMP, que só conseguem estabelecer operacionalmente seus efetivos militares depois de alguns meses.

O levantamento de aspectos estruturais e numéricos da participação dos contingentes de tropas, observadores militares e policiais civis (a intervalos semestrais), e dos custos financeiros anuais de toda a operação, incluindo os componentes civis, permitiu realizar uma associação dos resultados obtidos pelas OMP (ou sua eficácia) com o significado relativo dos efetivos de tropas face ao território, sua população e ao orçamento alocado.

A interpretação desses dados levou à conclusão de que no período mais crítico da operação no Timor Leste, de fevereiro de 2000 a janeiro de 2003, foram mantidos (em média), efetivos militares correspondentes a um soldado para 2 Km² e 185 habitantes, a um custo de pouco mais de US\$ 6.000 mensais. Tais relações podem ser associadas ao fato de que contribuíram para melhorar as condições de cumprimento do mandato do CSNU.

No caso do Timor Leste não havia forças do Estado que poderiam auxiliar na estabilização da situação de segurança. As milícias indonésias contrárias à independência do Timor Leste permaneceram a única força oponente capaz de provocar instabilidade, porém, seu efetivo relativamente reduzido e despreparado não tinha condições de fazer frente aos contingentes de tropas da UNTAET e da UNMISSET.

Como resultado dos cinco anos de atuação no Timor Leste as OMP conseguiram implementar e manter um ambiente de estabilidade que possibilitou a concretização dos principais objetivos políticos, sociais e

econômicos vislumbrados pelo CSNU. Nesse sentido, os contingentes de tropas da UNMISSET e da UNTAET foram instrumentais para viabilizar o trabalho de todas as estruturas de apoio, da ONU ou de outras organizações, trabalhando no Timor Leste¹⁷.

O legado dessa atuação também assegurou: a ordem pública nas áreas urbanas e rurais; o funcionamento do sistema judicial que, mesmo precariamente¹⁸, pôde exercer suas funções em prol da justiça e da paz sociais; a liberdade de circulação dentro do território nacional; a inviolabilidade das fronteiras; e a proteção dos segmentos mais vulneráveis e desamparados da sociedade.

Os objetivos dos Mandatos que não foram atingidos estavam relacionados fundamentalmente à carência de investimentos nas proporções desejadas e na própria falta de capital humano suficientemente qualificado para conduzir a construção do novo país¹⁹.

Mesmo considerando algumas críticas à retirada prematura dos contingentes de tropas²⁰, em meados de 2005, a situação de segurança do Estado e de ordem pública que foram transmitidas ao povo timorense são reconhecidas²¹ como um caso de sucesso da ação dos mecanismos coletivos de garantia da paz e segurança internacionais.

Concluindo, é possível afirmar que no Timor Leste os contingentes de tropas da UNTAET e da UNMISSET foram eficazes, atuando sob condições favoráveis face às características geográficas existentes e às estruturas

de segurança e defesa locais, cujos oponentes puderam ser contidos, a despeito das atitudes violentas que mantiveram. Os baixos níveis de desenvolvimento sócio-econômico enfrentados pelas OMP constituíram o principal obstáculo ao sucesso, não sofrendo alteração significativa durante o andamento das operações, contudo, apresentaram tendência gradual de melhoramento.

¹⁷ FREEDOM HOUSE. *Countries at the crossroads 2010: Country Report – East Timor*. Disponível em: <<http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=140&edition=9&ccrpage=43&ccrcountry=182>>.

¹⁸ HUMAN RIGHTS WATCH. *Tortured beginnings*. Disponível em: <<http://www.hrw.org/en/reports/2006/04/19/tortured-beginnings>>.

¹⁹ STIGLITZ, Joseph. *Making globalization work*. New York. Penguin Books, 2007. p. 53.

²⁰ Em meados de 2006 uma crise política interna do Timor Leste eclodiu de forma violenta, resultando em destruições, mortes e refugiados. A comunidade internacional, atendendo pedido do governo timorense, empregou tropas para estabilizar a situação, e a ONU precisou incrementar a configuração de sua estrutura no país.

²¹ ONU, Conselho de Segurança. *Documento S/2005/310, de 12 maio 2005: End of mandate report of the Secretary-General on the United Nations Mission of Support in East Timor*. p. 11.

República Democrática do Congo

Com o fim do regime de Mobutu em 1997, o país viveu o crescente agravamento das crises surgidas nas disputas internas pelo poder entre diversos grupos congolezes, somado aos interesses externos de Uganda, Ruanda, Burundi e Sudão, sobre as regiões congolezas com as quais têm fronteira. O acirramento dessas disputas levou o CSNU a criar uma OMP para a RDC em 1999, com a idéia de facilitar o diálogo entre as facções e proporcionar condições para que o acordo de cessar-fogo, então vigente, tivesse sucesso. As consequências do assassinato do presidente Kabila em 2000, com o recrudescimento das lutas e dos abusos contra as populações civis, tornaram imperativa a mudança no perfil da OMP, levando à participação de contingentes de tropas em número crescente.

Incrementando a complexidade desse quadro, as reservas minerais distribuídas por todo o território congolês, principalmente na região leste, provocaram disputas pelos recursos associados, seja entre grupos armados congolezes, seja com os governos dos países vizinhos. Também ganharam dinâmica as disputas étnicas e regionais entre grupos dentro da RDC e oriundos de regiões fronteiriças, importando crises surgidas em áreas externas à RDC, como no caso do conflito envolvendo as etnias tutsi e hutu, em Ruanda.

O relativamente pequeno efetivo e a baixa qualidade da estrutura de comando e das lideranças das Forças Armadas da RDC (FARDC) contribuíram para agravar todos os demais problemas, pois não havia sustentáculo poderoso o suficiente para garantir o funcionamento das instituições, mesmo que elas surjam durante o esforço de reconstrução nacional atualmente em curso.

Após dez anos de emprego das forças da ONU na RDC, três fases destacam-se quanto às características dos Mandatos e suas respectivas associações com os efetivos de tropas disponíveis para a operação, sendo que o primeiro desses períodos está relacionado com a implementação da MONUC, nos três anos a partir da sua criação. Mesmo com a autorização do CSNU, em fevereiro de 2000, para um efetivo de mais de 5 mil homens, só houve a chegada de números significativos depois de um ano, ao final de março de 2001. A fase de estabilização foi difícil e complexa e correspondeu aos cinco anos seguintes, até meados de 2008, o que possibilitou a criação de condições para fossem discutidos os termos da fase de transição para uma operação com o perfil de apoio à reconstrução nacional. Os sucessivos relatórios do Secretário-Geral da ONU (SGNU), ao CSNU, nos nove anos seguintes, retratam a evolução do quadro organizacional da MONUC, de acordo com essas fases, e corroboram a tendência gradual para concentração dos recursos humanos e materiais na parte oriental do país.

A evolução e a distribuição dos efetivos de tropas, sua relação com a população congoleza, com a área da RDC, e com os recursos financeiros da ONU para a condução de toda a MONUC, no período de 2001 a 2009, permitiram analisar os resultados obtidos pela OMP, ajudando a definir as condições sob as quais a eficácia ocorreu, ou não.

O exame dos dados, referentes aos contingentes de tropas da MONUC, destaca que até 2003 as condições para cumprir o mandato do CSNU eram mais desfavoráveis pela relação limitada que o efetivos apresentavam diante da área do país e de sua população. A aparente situação orçamentária confortável, até junho de 2003, é explicada pelo maior custo administrativo para o estabelecimento da OMP. Nas fases de estabilização e transição estabeleceu-se um padrão com a média aproximada de um soldado da MONUC para 140 Km² e 4000 habitantes, ao custo médio de US\$ 6.000 mensais.

No caso da OMP conduzida na RDC é relevante apreciar o peso relativo das forças legais e das oponentes sobre a atuação dos contingentes de tropas da MONUC. Nesse sentido, independente da precisão dos números, os efetivos das várias facções armadas irregulares e de seus integrantes foi contrabalançado pelos quadros das FARDC (mesmo admitindo seus limitados preparo e organização), pelos programas de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração de ex-combatentes (DDR) e pelos acordos de cooperação militar com os países vizinhos que possibilitaram a desarticulação de diversos grupos.

Na fase de implementação da MONUC, durante os anos 2001 e 2002, a avaliação do SGNU quanto ao emprego dos contingentes de tropas²², retratou um quadro com poucos progressos, exceto quanto ao início do processo de retirada de parte dos combatentes integrantes dos diversos movimentos armados originários dos países limítrofes.

O histórico dos acontecimentos nas três fases da MONUC permite levantar pontos importantes para as conclusões sobre a eficácia do emprego dos contingentes de tropas, que demonstraram estar associados às dificuldades para cumprir o mandato do CSNU.

A ausência de uma estrutura estatal e de instituições confiáveis desde os primórdios da evolução política, com o fim da colônia do Congo Belga e o surgimento do Estado congolês independente, deixou o legado caótico que tem sido determinante na criação de dificuldades para a existência de um

²² ONU, Conselho de Segurança. Documento S/2002/1180, de 18 out. 2002: Twelfth report of the Secretary-General on the United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo. p. 3-7.

ambiente de normalidade, ainda hoje²³.

Consequência da desordem institucional, e ao mesmo tempo contribuindo para o agravamento da situação, há uma estrutura de segurança e defesa ineficiente e corrompida, com as forças armadas e a polícia carentes de lideranças, organização e frequentemente associadas à repressão política e aos abusos contra os direitos humanos²⁴.

Nesse ambiente de insegurança e instabilidade, as tensões étnicas entre diferentes comunidades congoleesas, ou dessas com grupos originários dos países limítrofes, evoluíram para conflitos abertos e violentos²⁵, com a participação de facções armadas sem qualquer agenda definida, exceto a de realizar ações brutais com a finalidade de submeter ou aniquilar as populações que vivem nas áreas onde atuam²⁶.

Esse quadro crônico de crises humanitárias provocou a necessidade de atuação mais efetiva por parte da ONU, no emprego de suas OMP, retratada nos mandatos consecutivos que gradualmente expandiram seu escopo englobando diversas tarefas, principalmente relacionadas à criação e ao fortalecimento das instituições do país.

No campo da segurança e defesa, a reorganização e o aprimoramento das estruturas têm que ser complementados por um programa abrangente de desarmamento, desmobilização e reintegração de ex-combatentes, com prioridade para os oficiais que encabeçam a cadeia de comando dos grupos armados, processando adequadamente, conforme as recomendações do sistema judicial, aqueles indivíduos suspeitos de envolvimento em graves abusos contra os direitos humanos.

Inovações importantes foram incorporadas ao processo de condução da MONUC, como a adoção de “benchmarks”, ou realizações que caracterizam a consecução de etapas com significados marcantes para o cumprimento do mandato, e do estabelecimento de uma estratégia de saída (“exit strategy”), que possibilitasse manter o foco das operações no efetivo aprimoramento do Estado congolês e na eliminação da beligerância entre as

²³ FREEDOM HOUSE. *Countries at the crossroads 2010: Country Report – Democratic Republic of Congo*. Disponível em: < <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=140&edition=9&ccrpage=43&ccrcountry=181>>.

²⁴ HUMAN RIGHTS WATCH. *World Report 2010*. Disponível em: < <http://www.hrw.org/world-report-2010>>.

²⁵ *Idem*. “**We will crush you**” Report. Disponível em: <<http://www.hrw.org/en/reports/2008/11/25/we-will-crush-you-0>>.

²⁶ *Idem*. *Reports: Democratic Republic of Congo*. Disponível em: < http://www.hrw.org/en/publications/reports?filter0=**ALL**&filter1=96>.

diversas facções armadas que operam na RDC²⁷, de forma que a MONUC viesse a perder sua importância relativa e pudesse ser desmobilizada ou modificada.

Na evolução do complexo quadro político, econômico, social e militar existente na RDC, é difícil definir uma escala de relevância para a atuação dos diversos atores envolvidos, contudo, os contingentes de tropas da MONUC certamente possibilitaram, e continuarão a fazê-lo sob a MONUSCO, a implementação de muitas medidas de alta relevância, cujo impacto positivo é inegável. Mesmo admitindo que o emprego desses contingentes teve níveis muito baixos de eficácia, na fase inicial da operação, a investigação conduzida por esta pesquisa constatou que, somente depois de cinco anos, coincidindo com o aumento substancial dos efetivos, a operação passou a apresentar resultados mais significativos. É importante destacar que, associado ao incremento do número de pessoas, ocorreu também a implantação de iniciativas com a finalidade de aumentar a capacidade operacional do conjunto dos contingentes militares.

Sintetizando esse vasto conjunto de evidências, é possível afirmar que na MONUC, a limitada eficácia do emprego dos contingentes de tropas foi resultado da combinação de relações desfavoráveis face às características geográficas, aos baixos níveis de desenvolvimento sócio-econômico, às restrições das estruturas de segurança

e defesa do Estado congolês e ao vulto significativo dos grupos armados irregulares.

Haiti

A permanência da crise política haitiana, iniciada com as dificuldades que caracterizaram o processo eleitoral do ano 2000, levou à degradação da situação de segurança, com a atuação livre de milícias e gangues de diversas orientações. Os episódios esporádicos de violência foram se generalizando, face à incapacidade operacional e comprometimento político da Polícia Nacional Haitiana (PNH), agravados pela baixa qualidade da administração do governo e pela fragilidade das instituições do Estado haitiano.

Com a situação do país se deteriorando continuamente, em fevereiro de 2004 as ações das milícias ganharam novo impulso e o resultado dessa

²⁷ ONU, Conselho de Segurança. *United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo - Statements by the President of the Security Council*. Disponível em: <<http://www.un.org/Depts/dpko/missions/monuc/monucDst.htm>>.

dinâmica, durante um período de quatro semanas, levou o Presidente Aristide a assinar sua renúncia e deixar o Haiti, exilando-se²⁸ na República Centro Africana. Cumprindo a Constituição, o Presidente da Suprema Corte assumiu o cargo de presidente interinamente e um pedido oficial de assistência foi feito à ONU para ajudar o país a estabilizar sua situação interna. Para atender essa solicitação, o CSNU (pela Resolução 1529, de 29 de fevereiro de 2004) autorizou o emprego da MIF²⁹, sob o Capítulo VII da Carta, a fim de apoiar a PNH no restabelecimento da lei, da ordem e da proteção aos direitos humanos. Três meses mais tarde a MIF foi substituída por uma OMP, a MINUSTAH.

O fato da OMP no Haiti ter sido empregada em substituição a uma força multinacional, já operando por um tempo considerável no terreno, foi determinante para facilitar o desdobramento dos contingentes de tropas e permitir o trabalho dos outros agentes internacionais em curto prazo.

No período em que a MINUSTAH desenvolveu suas atividades, até o final do ano de 2009, o significado relativo dos contingentes de tropas pôde ser avaliado pelas comparações com o território, a população e os gastos da ONU para toda a operação. A associação desses dados com os resultados obtidos pela OMP permitiu elaborar conclusões a respeito das condições vinculadas à eficácia do emprego dos efetivos militares.

Para a finalidade de estabelecer alguns parâmetros comparativos com outras OMP, 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 4 Km² e 1300 habitantes, a um custo individual de pouco mais de US\$ 6.500 mensais.

Em razão das diversas crises provocadas ou protagonizadas pelos militares haitianos, desde a independência, as forças armadas foram desativadas em 1995 sendo todas as atribuições relativas a segurança e defesa do país atribuídas à PNH, cujo efetivo atual é de aproximadamente 9.700 homens e mulheres, na sua maioria concentrados na região de Port-au-Prince.

Quando a MINUSTAH foi criada pelo CSNU, a situação de instabilidade que o Haiti vivia era significativamente agravada pela atuação impune de milícias organizadas por ex-militares das forças armadas haitianas, com alguma agenda política reivindicatória, e de grupos armados criminosos,

²⁸ Aristides apresentou, mais tarde, uma versão de que teria sido forçado pelos EUA a fazê-lo.

²⁹ A MIF foi composta por efetivos dos EUA, Canadá, França e Chile, totalizando aproximadamente 3.000 militares.

pouco organizados e mal estruturados³⁰. O único elemento à disposição do Estado para se contrapor a essa realidade, a PNH, não dispunha de recursos materiais, humanos, financeiros e morais para a tarefa, principalmente devido ao seu passado de corrupção, de comprometimento político e da atitude repressora violenta contra a população.

Depois de mais de cinco anos de operações no Haiti, a MINUSTAH pôde deixar, como resultado direto do desempenho dos seus contingentes de tropas, uma contribuição relevante³¹ para o processo de estabilização do país ao desarticular a ação de grupos armados, criminosos ou não, que se opunham à dinâmica da ajuda internacional ao povo haitiano³². Esse fato é atestado pelas discussões no âmbito da ONU, e fora dela, sobre a oportunidade de se alterar o perfil da OMP, a fim de possibilitar um incremento quantitativo e qualitativo dos componentes ligados ao desenvolvimento econômico e social. Os próprios textos dos mandatos do CSNU ilustram a dificuldade em se atingir os objetivos de alcance mais amplo visualizados pela Organização, para a melhoria das condições de vida do povo haitiano e a consequente estabilização do país.

O momento vivido pela MINUSTAH, mesmo depois da tragédia do terremoto de janeiro de 2010, é o de equacionar a solução para o problema do intervalo de tempo, politicamente traumático, entre o planejamento e a execução dos projetos de desenvolvimento com forte impacto positivo para o país. Nesse contexto, é necessário mais reflexão sobre o papel dos contingentes de tropas, a terem seu papel substituído pela ação da PNH, equilibrando a necessidade de manutenção da segurança e ordem públicas com as perspectivas adicionais que surgirão caso seu perfil seja alterado, com a finalidade de incrementar a celeridade dos projetos sociais e econômicos de reconstrução do país.

As peculiaridades encontradas na situação haitiana possibilitaram que a eficácia do emprego dos contingentes de tropas da MINUSTAH fosse resultado das relações favoráveis face às características geográficas predominantes (descartada a ocorrência de catástrofes naturais) e às possibilidades dos grupos criminosos. Em contrapartida, os baixos níveis de

³⁰ ONU, Conselho de Segurança. *United Nations Stabilization Mission in Haiti – Statements by the President of the Security Council*. Disponível em: <<http://www.un.org/Depts/dpko/missions/minustah/statements.html>>.

³¹ HUMAN RIGHTS WATCH. *World Report 2010*. Disponível em: <<http://www.hrw.org/world-report-2010>>.

³² FREEDOM HOUSE. *Countries at the crossroads 2010: Country Report – Haiti*. Disponível em: <<http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=140&edition=9&ccrpage=43&ccrcountry=186>>.

desenvolvimento sócio-econômico, sem alteração significativa do início da operação até o presente, constituem o principal argumento a contestar o êxito da MINUSTAH.

Conclusão

Os três casos estudados demonstraram que os contingentes de tropas com efetivos relativamente reduzidos, ou mal distribuídos, encontram dificuldades para cumprir seu papel de estabilização face às forças em litígio. Essa inferioridade relativa de efetivos pode ser consequência da extensão da área sob conflito, do tamanho da população afetada, ou das forças oponentes. Agravando a situação, ao longo de todo período em que uma OMP está em andamento, é comum o sistema da ONU não conseguir preencher as necessidades de efetivos de tropas, nas quantidades necessárias, nos locais determinados e de acordo com os cronogramas estabelecidos, devido à reticência dos Estados membros em participar das operações, às dificuldades logísticas e ao custo financeiro envolvido.

Ao serem identificadas as diferenças entre as fases de implementação das OMP estudadas, considerando as dificuldades vividas pela MONUC e os sucessos iniciais obtidos pela UNTAET e pela MINUSTAH, a limitação da eficácia do emprego dos contingentes de tropas pelas relações desfavoráveis entre as estruturas das OMP e as características geográficas (territoriais e populacionais) das áreas sob conflito, foi uma realidade corroborada.

A capacidade da OMP de gerar rapidamente impactos positivos relevantes no cotidiano das populações, além daqueles ligados ao ambiente de segurança, também afetou a obtenção de resultados, pois os casos examinados demonstraram que o ritmo lento na implementação de melhorias sócio-econômicas, em territórios cujas estruturas correlatas são incipientes ou não funcionam, é decisivo no estabelecimento de um clima de descontentamento e desconfiança da população local para com as OMP, reduzindo sua eficácia.

Outro aspecto relevante refere-se às limitações das estruturas locais de segurança e defesa e sua dimensão física, comparativamente com os contingentes de tropas da ONU. Cabe destacar que não se considerou as atitudes, favoráveis, neutras ou desfavoráveis, dessas estruturas face às OMP, pela volatilidade que as caracterizaram no decorrer das OMP estudadas e pela dependência de fatores políticos de difícil dimensionamento a que estão sujeitas. Porém, ficou evidenciado, nos casos das três OMP, que efetivos da ONU de baixa significação numérica face às forças de segurança e defesa

locais ou face às demais forças beligerantes estavam relacionados com a pouca ocorrência de sucessos, inclusive por haver maior dificuldade de implementar projetos do tipo DDR e de treinamento militar e policial. Quando os efetivos foram relativamente incrementados, a situação apresentou tendência a melhorar.

Aparentemente, é inevitável associar a eficácia no emprego dos continentes de tropas à necessidade de se dispor de efetivos significativos, face às áreas, populações, atrasos sócio-econômicos e forças beligerantes presentes nos territórios em conflito. O dilema que se apresenta para a ONU e para os TCC é: como incrementar a eficácia do emprego dos contingentes de tropas nas OMP, face às limitações políticas e financeiras, sem necessariamente aumentar numericamente o empenho de efetivos?

Há duas vertentes que podem ser exploradas para responder a esse desafio. Uma primeira alternativa é a otimização operacional dos contingentes de tropas nas OMP, a fim de que possam prover um ambiente estável e seguro, com menor quantidade de pessoal. A outra possibilidade é incrementar a capacidade dos contingentes de tropas para que possam colaborar com maior intensidade no desencadeamento de iniciativas de rápido impacto positivo na realidade sócio-econômica local, a fim de quebrar a lógica da inércia e da desesperança que fomentam o descontentamento e a revolta contra as OMP.

O aprimoramento da capacidade operacional dos contingentes pode ser implementado a partir da adoção de conceitos que valorizem principalmente a aplicação intensiva de tecnologia da informação, comando e controle em rede, logística e tropas especiais. Isso teria reflexo direto sobre a necessidade quantitativa de efetivos de tropas, tornando cada contingente no terreno mais capaz de cumprir maior número de tarefas, mais complexas, com melhores resultados.

Para que uma OMP possa gerar impactos positivos relevantes com mais rapidez, nas realidades social e econômica das populações locais das áreas sob conflito, os contingentes de tropas devem estar preparados para desencadear programas de atividades que possam assimilar números significativos de habitantes e que sejam importantes para transformar positivamente o cotidiano dessas pessoas, respeitando as diferenças culturais. Nesse sentido, é imprescindível que haja determinação política no mais alto nível para selecionar e apoiar as iniciativas, que recursos financeiros possam ser disponibilizados por meio de figuras jurídicas similares a convênios, e que haja pessoal e equipamentos especializados em condições de serem mobilizados para implementar os empreendimentos de forma ágil.

Há que se incluir na discussão sobre as dificuldades para aprimorar a qualidade dos contingentes de tropas, o fato de que o emprego desses efetivos,

quando constituídos de acordo com um perfil próximo do ideal, se tornará mais custoso financeiramente, seja para a ONU ou para os Estados membros dispostos a contribuir para as operações³³.

Devido aos diferentes níveis de capacitação e adestramento dos contingentes de tropas que participam das OMP, o emprego desses efetivos não garante, por si mesmo, alta probabilidade de sucesso das operações. É necessário que haja um conjunto de meios especializados que sejam multiplicadores do potencial dos contingentes presentes no terreno, pela otimização do desempenho das estruturas de comando e controle, degradação dos beligerantes e apoio logístico.

Essa situação indica que, no campo das operações de paz, o Brasil poderá efetivamente contribuir com a comunidade internacional, pela apresentação de inovações que aprimorem a eficácia do emprego dos contingentes de tropas. Na medida em que houver maior envolvimento do País com essas operações, naturalmente ocorrerá o incentivo ao surgimento de iniciativas nacionais que poderão ser emuladas por outros TCC, reafirmando a confiabilidade da parceria brasileira.

No caso do desencadeamento, com mais agilidade, do processo de recuperação ou reconstrução econômica e social das áreas afetadas por conflitos, é plausível considerar propostas de melhoria que contemplem o financiamento dessas ações, por exemplo, vinculando investimentos extraordinários para subsidiar projetos a mecanismos de desconto sobre as contribuições para os orçamentos das OMP.

Outra oportunidade de contribuir qualitativamente sem empenhar grandes efetivos é pelo incremento significativo da capacidade nacional de prover apoio logístico e administrativo, de caráter estratégico, às operações de paz, com módulos isolados, que possam ser integrados a operações com predomínio de outros contingentes.

Nos níveis técnico e tático, podem haver contribuições para o desenvolvimento de capacidades que reduzam a quantidade de pessoal, nas operações de paz dentro ou fora da égide da ONU³⁴. Nas estruturas de comando e controle, degradação dos beligerantes e apoio logístico, o exame das três OMP consideradas indica que a carência por aprimoramentos

³³ ONU, Assembléia Geral. *Documento A/55/305 – Report of the Panel on United Nations Peace Operations*. p. 17-20. Disponível em: < http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/ >.

³⁴ O Brasil tem um histórico de participação em iniciativas regionais em prol da paz e segurança internacionais, como nos casos de operações sob a égide da OEA ou do Grupo do Rio.

relaciona-se a: determinação da situação no terreno, em tempo real, por intermédio de emprego de sensores variados; isolamento das áreas com maior incidência de problemas, para que recebam atenção concentrada; aprimoramento da capacidade de resposta a incidentes, por intermédio de uma estrutura de comando e controle eficiente; degradação da capacidade dos beligerantes, pela ação de tropas especiais; recuperação do ambiente sustentável, pelo emprego concentrado de logística, em especial voltada à construção; apoio logístico com eficiência ao conjunto dos contingentes. É preciso prover a Organização de instrumentos para que tenha capacidade pró-ativa, e não reativa, já que, em muitos conflitos, a diferença entre essas duas posturas tem sido cobrada em vidas humanas e o consequente questionamento da relevância da própria ONU.

Observando-se a evolução dos cenários nos quais as OMP atuam, também é possível estimar que os riscos vinculados ao emprego dos contingentes de tropas se manterão em patamares elevados devido a diversos fatores, destacando-se os níveis de contestação enfrentados pelos Mandatos do CSNU e em razão das próprias características das ações violentas de elementos radicais operando dentro das áreas sob conflito.

Quanto às implicações para o Brasil, o estudo das três OMP analisadas neste texto evidenciou que a cautela deve ser um parâmetro regularmente observado pelo País a fim de evitar que o forte apelo humanitário associado a esse tipo de operação, se atendido de forma intempestiva, venha a colocar o País em situação de vulnerabilidade a fatores fora do controle do Estado e exposto a sofrer o desgaste de sua imagem seja no âmbito interno ou perante a comunidade internacional.

Independentemente da evolução dos conceitos, o emprego de efetivos de tropa permanecerá, até as próximas décadas, um instrumento relevante para o sucesso dos esforços coletivos da ONU pela paz e segurança internacionais³⁵, pois ainda não é possível substituir os efeitos da presença física de pessoas, particularmente soldados, em quantidade expressiva, como fator decisivo de influência na solução de conflitos.

Finalmente, é relevante enfatizar que o sucesso das OMP, como instrumento de ação coletiva para garantir a paz e a segurança internacionais, ainda permanecerá um objetivo desafiante a ser explorado, principalmente por sofrer influência dos processos de elaboração multilateral dos mandatos do CSNU e por ser dependente, nas missões mais complexas, da eficácia do emprego dos contingentes de tropas.

³⁵ NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL. **Global trends 2025: A transformed world**. Disponível em: <http://www.dni.gov/nic/PDF_2025/2025_Global_Trends_Final_Report.pdf>. p. 61.

Referências

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 4ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998. 1318 p.

FREEDOMHOUSE. **Countries at the crossroads 2010: Country Report – Democratic Republic of Congo**. Disponível em: < <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=140&edition=9&ccrpage=43&ccrcountry=181>>. Acesso em: 10 abr. 2010.

_____. **Countries at the crossroads 2010: Country Report – Haiti**. Disponível em: < <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=140&edition=9&ccrpage=43&ccrcountry=186>>. Acesso em: 10 abr. 2010.

_____. **Countries at the crossroads 2010: Country Report – East Timor**. Disponível em: < <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=140&edition=9&ccrpage=43&ccrcountry=182>>. Acesso em: 10 abr. 2010.

HUMAN RIGHTS WATCH. **Reports: Democratic Republic of Congo**. Disponível em: < http://www.hrw.org/en/publications/reports?filter0=**ALL**&filter1=96>. Acesso em: 10 abr. 2010.

_____. **Reports: East Timor**. Disponível em: < http://www.hrw.org/en/publications/reports?filter0=**ALL**&filter1=139>. Acesso em: 10 abr. 2010.

_____. **Tortured beginnings**. Disponível em: <<http://www.hrw.org/en/reports/2006/04/19/tortured-beginnings>>. Acesso em: 10 abr. 2010.

_____. **“We will crush you” Report**. Disponível em: <<http://www.hrw.org/en/reports/2008/11/25/we-will-crush-you-0>>. Acesso em: 10 abr. 2010.

_____. **World Report 2010**. Disponível em: < <http://www.hrw.org/world-report-2010>>. Acesso em: 10 abr. 2010.

NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL. **Global trends 2025: A transformed world**. Disponível em: <http://www.dni.gov/nic/PDF_2025/2025_Global_Trends_Final_Report.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2010.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **A new partnership agenda: charting a new horizon for peacekeeping**. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/newhorizon.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2010.

_____. **United Nations Peacekeeping Operations – Principles and Guidelines**. Disponível em: <http://pbpu.unlb.org/pbps/Library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2009.

_____. Assembléia Geral. Documento A/47/277 – **Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992 - An Agenda for Peace**. Disponível em: <<http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html>>. Acesso em: 10 abr. 2010a.

_____. Assembléia Geral. Documento A/50/60 – **Report of the Secretary-General on the work of the Organization - Supplement to An Agenda for Peace**. Disponível em: < <http://www.un.org/Docs/SG/agsupp.html>>. Acesso em: 10 abr. 2010b.

_____, Assembléia Geral. Documento A/54/549 - **Report of the Secretary-General pursuant to General Assembly resolution 53/35: The fall of Srebrenica**. Disponível em: <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/348/76/IMG/N9934876.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2010c.

_____, Assembléia Geral. Documento A/55/305 - **Report of the Panel on United Nations Peace Operations**. Disponível em:< http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/>. Acesso em: 10 abr. 2010d.

_____, Conselho de Segurança. Documento S/1999/1257 - **Letter dated 15 december 1999 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council (Report of the independent inquiry into the actions of the United Nations during the 1994 genocide in Rwanda)**. Disponível em: <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/395/47/IMG/N9939547.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2010g.

_____, Conselho de Segurança. **United Nations Mission of Support in East Timor - Reports of the Secretary-General**. Disponível em: <<http://www.un.org/Depts/dpko/missions/unmiset/reports.html>>. Acesso em: 10 abr. 2010i.

_____, Conselho de Segurança. **United Nations Mission of Support in East Timor - Statements by the President of the Security Council**. Disponível em: <<http://www.un.org/Depts/dpko/missions/unmiset/stmt.html>>. Acesso em: 10 abr. 2010k.

_____, Conselho de Segurança. **United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo- Reports of the Secretary-General**. Disponível em: <<http://www.un.org/Depts/dpko/missions/monuc/monucDrp.htm>>. Acesso em: 10 abr. 2010l.

_____, Conselho de Segurança. **United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo - Statements by the President of the Security Council**. Disponível em: <<http://www.un.org/Depts/dpko/missions/monuc/monucDst.htm>>. Acesso em: 10 abr. 2010n.

_____, Conselho de Segurança. **United Nations Stabilization Mission in Haiti - Reports of the Secretary-General**. Disponível em: <<http://www.un.org/Depts/dpko/missions/minustah/reports.html>>. Acesso em: 10 abr. 2010o.

_____, Conselho de Segurança. **United Nations Stabilization Mission in Haiti - Statements by the President of the Security Council**. Disponível em: <<http://www.un.org/Depts/dpko/missions/minustah/statements.html>>. Acesso em: 10 abr. 2010q.

STIGLITZ, Joseph. **Making globalization work**. New York. Penguin Books, 2007. 358 p.

As Políticas de Gênero e as Operações de Paz: Uma Análise Crítica do Caso da MONUC

Paula Drumond*

Resumo

A violência contra o gênero é um fenômeno constante nos novos conflitos e afeta tanto homens quanto mulheres em função de papéis de gênero socialmente construídos. Sem mitigar os tipos de violências enfrentadas pelo gênero feminino, o presente artigo buscará comprovar a existência de um silenciamento em relação às violências contra o gênero levadas a cabo contra homens e meninos a partir de um olhar crítico acerca da atuação da ONU. Para isso, o trabalho será dividido em duas etapas. Na primeira, será realizado um estudo de caso dos diversos padrões de violências contra o gênero presenciados pela ONU na ex-Iugoslávia. Em seguida, será verificado se a ONU reconheceu a existência desses tipos de violência em suas operações posteriores por meio da análise da (in)adequação das políticas de gênero no caso da sua atual Missão no Congo (MONUC).

Palavras-chave: Gênero; violência contra o gênero; Organização das Nações Unidas; Operações de Paz; Ex-Iugoslávia; Congo.

Abstract

Gender-based violence (GBV) affects both men and women and is constantly present in the dynamics of the new wars. Without mitigating the cases of GBV against women and girls, this paper intends to adopt a critical perspective on gender studies in order to prove the existence of a silence regarding GBV against men and boys. With this in mind, this article is divided in two parts. The first one is a case study of the different types of GBV that the UN witnessed during its peacekeeping operation in the Former Yugoslavia (UNPROFOR). The second part intends to verify whether the organization recognized the different impacts of GBV on women as well as men through the analysis of its current Mission in the Democratic Republic of Congo (MONUC).

Keywords: Gender; Gender-based violence; United Nations; Peacekeeping Operations; Former Yugoslavia; Congo.

* Mestre em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, onde cursou a graduação na mesma área. É também bacharel em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. A autora atualmente é professora da graduação do Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio.

Introdução

O espaço para a incorporação do gênero nas Relações Internacionais (R.I) foi possível no contexto do pós-Guerra Fria a partir da expansão do conceito de segurança internacional e da ação dos movimentos feministas que, conscientes da exclusão da experiência feminina dos discursos de segurança, passam a construir conhecimento baseado nas condições materiais das experiências das mulheres (TICKNER, 1996)¹. Nesse contexto, portanto, a emergência de novos conflitos que usam a violência sexual como instrumento de guerra passou a evidenciar como as construções sociais de gênero constituem padrões de violências e estratégias durante os conflitos armados. A partir de então, abriu-se a possibilidade para o que Väyrynen classifica como um “espaço discursivo para as questões de gênero nas operações de paz” (VÄYRYNEN, 2004) e para a inclusão do indivíduo dentro do campo da Segurança Internacional.

Em função disso, a Quarta Conferência Mundial da Mulher (1995), em Beijing, e os documentos dela resultantes (*Declaração de Beijing* e *Platform for Action*) adotam o princípio de *gender mainstreaming*² que busca incorporar as experiências e os interesses de mulheres e homens nas decisões e nos planejamentos políticos (MAZURANA, 2005). Já no campo das Operações de Paz se destacam os efeitos resultantes do *Namibia Plan of Action on Mainstreaming a Gender Perspective in Multidimensional Peace Support Operations* (2000), que explicita a necessidade da incorporação do gênero nessas operações (JIMENEZ, 2007), ao interligar a efetividade das Missões de Paz à participação igualitária de homens e mulheres em todos os estágios do processo de paz. Com vistas a garantir esse objetivo, o mesmo documento recomenda a instituição de Seções de Gênero dentro da estrutura organizacional das Operações de Paz. A necessidade dessas seções foi garantida pela Resolução 1325 (2000) do Conselho de Segurança, que busca inserir o gênero em todas as esferas das missões desde a prevenção até a

¹ Ainda nesse sentido, Cynthia Enloe afirma que “ These feminists researchers have, quite wisely, focused their primary attention on women’s experience [...] precisely because so much of the previous attention [...] privileged men’s experience”. (ENLOE, 1998).

² O Conselho Econômico e Social da ONU (ECOSOC) define o princípio de *gender mainstreaming* da seguinte forma: “Mainstreaming a gender perspective is the process of assessing the implications for women and men of any planned action, including legislation, policies or programmes, in any area and at all levels. It is a strategy for making the concerns and experiences of **women as well as of men** an integral part of the design, implementation, monitoring and evaluation of policies and programmes in all political, economic and societal spheres, so that **women and men** benefit equally, and inequality is not perpetuated. The ultimate goal of mainstreaming is to achieve gender equality”. (UNITED NATIONS DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS, 2005).

resolução dos conflitos, demandando a participação das mulheres na manutenção e na promoção da paz e da segurança.

Contudo, a análise dos documentos e das ações da ONU nas políticas de *gender mainstreaming* aponta para uma preocupação quase exclusiva com os padrões de violência sofridos pelas mulheres. Todavia, algumas evidências empíricas são capazes de indicar que homens e meninos também são vítimas de violências contra o gênero (*gender-based violence*), o que ficou evidente, por exemplo, no massacre de Srebrenica, em 1995 no qual as forças sérvias separaram deliberadamente os homens civis em idade de combate com o objetivo de aniquilá-los (JONES, 1994; CARPENTER, 2006a).

Nesse sentido, este artigo buscará responder as seguintes questões: Como as violências voltadas para gêneros específicos se manifestam durante os conflitos? E, em face disso, quais são as políticas de gênero que a ONU implementa em suas operações de paz? Ou seja, a organização aplica o termo de maneira neutra?

Destarte, a hipótese cuja correção se pretende verificar é a de que apesar da ONU ter presenciado os padrões de violência sofridos por homens e meninos em função do seu gênero durante a atuação da *United Nations Protection Force* (UNPROFOR) na Ex-Iugoslávia, a organização continuou a privilegiar o gênero em suas missões de paz como sinônimo de questões femininas.

Sem mitigar os tipos de violências enfrentados pelo gênero feminino, o presente artigo buscará comprovar a existência de um silenciamento em relação às violências contra o gênero levadas a cabo contra homens e meninos a partir de um olhar crítico acerca das atuais políticas de gênero implementadas pela ONU.

Nesse sentido, este trabalho será dividido em duas etapas. Primeiramente, analisaremos os diversos padrões de violências contra o gênero para verificar os diferentes impactos dessas construções durante os conflitos armados. Nessa primeira etapa, teremos como base o estudo de caso das violências contra o(s) gênero(s) perpetradas na ex-Iugoslávia, tendo como base os trabalhos críticos conduzidos por Adam Jones (1994; 2002; 2004), Charli Carpenter (2006a; 2006b) e Sandesh Sivakumaran (2005; 2007). Destacamos que esse tipo de violência contra homens e meninos não apareceu pela primeira vez no conflito da ex-Iugoslávia. Mesmo assim, utilizamos esse caso como ponto de partida, uma vez que nesse conflito tais violações, além de sistemáticas, se tornaram públicas e amplamente difundidas. Em um segundo momento, analisaremos se a ONU reconheceu a existência desses tipos de violência em suas operações posteriores por meio da verificação da

(in)adequação das políticas de gênero no caso da sua atual Missão no Congo, a MONUC (*Mission des Nations Unies en République Démocratique du Congo*)³.

Destacamos que a intenção da autora é apenas a análise das construções gênero nos conflitos em questão e das políticas de *gender mainstreaming* da ONU para esses casos. Sendo assim, a análise dos conflitos e a atuação em termos amplos da MONUC e da UNPROFOR não serão contemplados, já que não constituem objeto de análise.

Violências Contra o Gênero e o Silenciamento do Masculino

A literatura feminista defende a inserção do gênero na análise das Relações Internacionais com vistas a reduzir as desigualdades construídas a partir de hierarquias que silenciam a mulher e a experiência feminina na esfera pública (TICKNER, 1996). Trata-se de preocupação legítima, uma vez que as estruturas patriarcais que permearam a construção dos Estados tenderam a gerar espaços de insegurança e silenciamento para o gênero feminino.

Todavia, essa leitura trouxe conseqüências para a ação da ONU em suas operações de paz. É nesse sentido que Adam Jones destaca que “feminism is in some respects constrained by its normative commitments”, qual seja o comprometimento de trabalhar exclusivamente a partir e em resposta à situação das mulheres (JONES, 1994). Isso significa que a implementação pela ONU do conceito de *gender mainstreaming* deixa de fora o “*malestream*” (JONES, 2002), ou seja, as conseqüências que os conflitos acarretam para os homens.

Assim, a ONU ignora, em suas políticas de *gender mainstreaming*, a real dinâmica do conflito e o uso político que violências contra o gênero adquirem nesses contextos. Destarte, é possível perceber que essas políticas são implementadas como de maneira automática e não problematizada a qualquer situação, privilegiando a inserção da mulher e sem considerar os efeitos que esses conflitos acarretam de maneira específica para o gênero masculino e que são frutos das mesmas construções de gênero que acarretam a vitimização feminina.

³ Cabe destacar que em 1 de julho de 2010, as Nações Unidas realizaram uma mudança no nome de sua missão na República Democrática do Congo, de MONUC para MONUSCO (Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Congo). Segundo o próprio Secretário-Geral da ONU, quando em visita ao país, a mudança de nome reflete uma nova fase da missão, em que as forças da ONU devem se concentrar em tarefas de estabilização da RDC. Como a análise do artigo aborda o período anterior à mudança de nome, decidimos manter a denominação original da missão. Disponível em: <http://monuc.unmissions.org/Default.aspx?ctl=Details&tabid=932&mid=1096&ItemID=94577> Acesso em 26 de agosto de 2010.

Tendo em vista que homens e mulheres sofrem diferentes tipos de violências associadas ao gênero passamos a partir de agora a identificá-los.

As violências associadas ao gênero são qualquer tipo de “violência cujos alvos são homens ou mulheres em função do seu sexo ou papéis de gênero socialmente construídos” (CARPENTER, 2006a). Dentre as violências perpetradas contra homens/ meninos, Charli Carpenter destaca o recrutamento forçado, massacres seletivos (“*sex-selective massacres*”) e a violência sexual. Em relação a esse tipo de violência, Sivakumaran realiza a seguinte tipologia: a) estupro; b) esterilização forçada; c) outras formas de violência sexual como: violência genital, nudez forçada e masturbação forçada (SIVAKUMARAN, 2007). Trataremos aqui mais especificamente dos massacres seletivos e das violências sexuais.

Os homens em idade de combate tendem a ser as maiores vítimas de massacres seletivos em função de uma identificação de sua imagem com combatentes em potencial, o que ficou evidenciado nos massacres da ex-Iugoslávia (JONES, 1994; CARPENTER 2006a). Nas palavras de Adam Jones: “The most serious atrocities committed against males primarily on gender grounds are gender-selective executions aimed at eliminating physical resistance to Serbian occupation [...]” (JONES, 1994). E completa: “mass graves discovered soon afterwards were filled ‘about 90 percent’ with ‘middle-aged or elderly Muslim men” (JONES, 1994).

Ainda assim, o conflito da Bósnia tende a sofrer uma leitura predominantemente feminista acerca da vitimização das mulheres⁴. De fato, estima-se que entre 20.000 a 50.000 mulheres tenham sido estupradas durante o conflito na Bósnia (STIGLMAYER, 1994) como uma estratégia de ‘limpeza étnica’. Desse modo, o estupro não apenas era utilizado como mecanismo de dispersão da população das áreas de interesse da Sérvia, mas também funcionava como meio para engravidar as mulheres da etnia rival. Com isso, os sérvios alcançavam um duplo objetivo: aumentar a população sérvia, já que consideravam que etnia é transmitida pelo sêmen masculino, e inibir o papel de reprodução⁵ do grupo bósnio, em função do trauma sofrido pela violência sexual (ALLEN, 1996).

⁴ Alguns exemplos de literatura feminista acerca do conflito na ex-Iugoslávia são: ENLOE, 1998; KORAC, 2006; REJALI, 1998 e STIGLMAYER, 1994.

⁵ O papel da violência sexual como inibidor da procriação afeta tanto a vítima feminina quanto a masculina. No caso das mulheres, o papel inibidor se coloca no fato de que essas vítimas serão marginalizadas no seio da própria sociedade, serão rejeitadas pelos parceiros ou sequer conseguirão se casar, por exemplo. No caso dos homens, além da marginalização social supracitada, a violência sexual incute na vítima temores em relação à sua possibilidade de ainda conseguir procriar e desempenhar seu papel “de homem”. Nesse sentido, ver SIVAKUMARAN, 2007.

Tendo em vista a extrema violência a que as mulheres foram submetidas, o que se busca não é minimizar essa questão, mas tão somente apontar o problema destacado por Adam Jones no sentido das consequências da limitação da narrativa do conflito a uma perspectiva feminista (JONES, 1994), o que impossibilita uma visão mais ampla das dinâmicas de gênero e leva a um silenciamento das violências sofridas por homens e meninos.

Para entender o porquê desse silenciamento, destacamos a tese de Charli Carpenter de que nos conflitos armados o gênero e o sexo são utilizados como variáveis *proxy* para aferir a qualidade de civil *versus* combatente. Nesse sentido, a proteção dos civis, tanto por parte dos perpetradores como por parte das Organizações Internacionais, tende a se basear em pressuposições automáticas de mulheres e crianças como civis inocentes e de homens entre 16 e 60 anos como combatentes. Nesse sentido, mulheres e crianças tendem a ser mais poupados pelos perpetradores que não os consideram como uma ameaça na configuração do conflito. Ademais, mulheres e crianças também tendem a ser alvo preferenciais da assistência gerada durante e após os conflitos. Trata-se, portanto, de uma aplicação enviesada dessas políticas, que não levam em consideração os reais papéis que homens e mulheres podem desempenhar no conflito (CARPENTER, 2006b). Afinal, tanto as mulheres podem atuar em conflitos assumindo papéis de agressor como ficou evidente em Ruanda, ou como tem se mostrado freqüente em relação ao fenômeno das meninas-soldados e das mulheres-bomba, assim como os homens também formam parcela da população civil (CARPENTER, 2006b).

No caso da ex-Iugoslávia, os homens eram alvos preferenciais dos massacres em função do objetivo de eliminação de resistência física à ocupação da Sérvia nos territórios de seu interesse (JONES, 1994), o que se deve justamente ao papel de gênero socialmente construído de que homens são fortes e lutadores, enquanto mulheres são frágeis e domináveis. Tal imagem se refletia na separação deliberada que tropas sérvias realizavam entre homens e mulheres, conduzindo os homens para execuções sumárias, torturas, encarceramento, etc. (JONES, 1994, CARPPENTER 2006b). Alguns relatos demonstram que os homens formavam a maioria das populações em campos de encarceramento (aproximadamente 95%) (GENDERCIDE WATCH), enquanto as mulheres poderiam se tornar refugiadas, o que se reflete no fato de que a maior parte dos refugiados era formada por mulheres (JONES, 1994).

Esse padrão ficou claro também no genocídio de Ruanda onde homens e meninos tentavam se disfarçar de mulher para escapar dos massacres e os membros da *Interahamwe* retiravam as fraldas dos bebês para identificar os que eram do sexo masculino com o objetivo de aniquilá-los. (JONES, 2004; CARPENTER, 2006a).

Os *peacekeepers* da UNPROFOR presenciaram esse padrão de violência no massacre de bósnios muçulmanos pelo exército sérvio e por forças paramilitares em Srebrenica, declarada em 1993 como ‘*safe area*’⁶ pela Resolução 819. Ainda em 1993, quando Srebrenica estava ameaçada por uma invasão sérvia, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) já havia evacuado 9.000 pessoas, em sua maioria mulheres, crianças, idosos e feridos, apesar de haver o conhecimento de que, se a invasão ocorresse, os principais alvos seriam os homens e os meninos em idade de combate (CARPENTER, 2006b).

Em julho de 1995, os sérvios conseguiram tomar Srebrenica e separaram, na presença do batalhão holandês da UNPROFOR, mulheres e crianças, possibilitando que saíssem vivos, e detiveram homens e meninos acima de 12 anos, que foram torturados e executados (CARPENTER 2006a; JONES, 2001). Estima-se que 350 homens tenham sido executados em uma escola de Bratunac. Já em um campo de futebol em Nova Kasaba, os *peacekeepers* holandeses encontraram no dia seguinte entre 500 a 700 corpos (JONES, 2001). Aproximadamente 8000 homens e meninos foram executados durante os massacres (CARPENTER, 2006b), ou seja, 38% de todos os desaparecidos da guerra são representados pelos homens de Srebrenica (GENDERCIDE WATCH). Estima-se ainda que dos desaparecidos durante o conflito na Bósnia 92% sejam homens e que 80% das vítimas sejam homens em idade de combate (GENDERCIDE WATCH).

A evacuação de civis da área realizada pelo ACNUR restringiu-se às mulheres, crianças e idosos por uma limitação imposta pelos próprios sérvios que temiam que os homens em idade de combate pudessem se tornar parte de movimentos de resistência aos sérvios (JONES, 2001). Nas palavras de Charli Carpenter:

the BSA [Bosnian Serb Army] leadership was responding both to an internalized gender sub-norm by which civilian status was defined according to sex and age [...]. According to this logic, women and children were seen as non-threatening [...]
(CARPENTER, 2006b).

Em relação à postura da ONU, a autora afirma que os funcionários da organização “expressed a sense that their mandate did not include advocacy

⁶ Durante o conflito na ex-Iugoslávia, o Conselho de Segurança determinou a criação de ‘safe areas’ em Srebrenica (Resolução 819 de 1993), assim como em Sarajevo, Gorazde, Zepa, Tuzla e Bihac (Resolução 824 de 1993) nas quais os civis deveriam estar protegidos de ataques pela proteção da UNPROFOR. (BELLAMY *et al.*, 2004).

for adult male to the same extent as for the women and the children” e completa:

Simply put, excluding men was not considered a form of gender discrimination or a violation of humanitarian rules regarding the distribution of assistance. Although the Geneva Convention prohibit ‘adversely distinguishing’ between civilians on the basis of sex when implementing humanitarian law, this concept is understood only to apply to discrimination against women (CARPENTER, 2006b).

Além dos massacres, a mesma tendência ao silêncio masculino se repete na questão da violência sexual. Nesse quesito também existe a presunção de que as mulheres são as maiores vítimas (CARPENTER, 2006a ; JONES, 1994), fator ressaltado pelo maior número de denúncias sexuais reportado por mulheres. Todavia, é preciso notar que os homens também são vítimas de violações sexuais tais como estupro⁷, mutilação sexual, violência genital, nudez forçada e masturbação forçada.⁸

De acordo com Sivakumaran, os abusos sexuais contra homens geralmente não são denunciados em função de uma combinação de medo, vergonha, estigma e culpa (SIVAKUMARAN, 2007). O autor detecta ainda que os homens não são incentivados a falar sobre a sua vitimização devido a uma visão de que o ataque sofrido é incompatível com a sua masculinidade (SIVAKUMARAN, 2007). Ademais, há o estigma de que o homem que sofre a violência sexual pode ser visto como homossexual e, portanto, fraco e feminino. Inclusive, o estupro de homens tem justamente o objetivo de feminizar a vítima, colocando-a em uma posição despida de sua masculinidade (SIVAKUMARAN, 2005). Tal situação faz com que muitos homens prefiram não denunciar e até mesmo negar o abuso sofrido (SIVAKUMARAN, 2005).

Na ex-Iugoslávia, os homens também foram vítimas de violências sexuais. Carpenter evidencia casos na Bósnia em que os prisioneiros eram forçados a manter relações sexuais com outros prisioneiros ou guardas. Cita

⁷ Além do estupro direto, há também o estupro forçado contra membros da família e o uso do estupro como instrumento indireto de tortura quando homens são forçados a assistir o estupro de suas esposas ou filhas. Conforme destacado por Carpenter, esses atos também se originam da manipulação de papéis de gênero como instrumento de guerra (CARPENTER, 2006a). Em função disso, esse tipo de *gender-based violence* também deveria merecer a atenção das políticas de *gender mainstreaming*.

⁸ Outras violências sexuais não incluídas no rol acima incluem escravidão sexual, prostituição forçada, gravidez forçada e esterilização forçada. Algumas delas só podem ser cometidas contra mulheres, enquanto outras podem ser sofridas por ambos os sexos. (SIVAKUMARAN, 2007).

ainda casos em que prisioneiros eram colocados nus em fila para observarem mulheres sérvias se despindo e, caso algum deles tivesse ereção, sofreria castração ou choque elétrico em seu órgão genital (CARPENTER, 2006a). Destacam-se ainda o caso *Stakic* no qual detentos eram obrigados a praticar felação uns nos outros na frente de outras pessoas e o caso *Cesik* em que dois irmãos muçulmanos foram obrigados a realizar a mesma prática (SIVAKUMARAN, 2007).

Outra violência bastante comum era a esterilização forçada como a castração e a mutilação, frequentemente utilizadas para humilhar e feminizar os prisioneiros (CARPENTER, 2006a). Sivakumaran cita casos da ex-Iugoslávia da castração realizada diretamente por guardas ou indiretamente, como no relato em que se amarrava “one end of a wire to the testicles and the other to a motorcycle, then using the motorcycle to yank off the testicles” (SIVAKUMARAN, 2007).

É importante notar que esses crimes sexuais praticados contra homens não foram processados como estupro ou violência sexual, mas como tortura ou tratamento degradante (CARPENTER, 2006a), corroborando a alegação de Sivakumaran de que a violência sexual contra homens frequentemente aparece encoberta sob outros rótulos (SIVAKUMARAN, 2007). Nesse sentido, Jones & Sivakumaran (2007) apontam como a linguagem serve para reforçar a visão de que os homens não podem ser vítimas de violações sexuais, silenciando o homem como vítima desse tipo de violência⁹.

Outro ponto que deve ser destacado é que a violência sexual contra homens ocorre em função das mesmas construções de gênero que afetam as mulheres (CARPENTER, 2006a; SIVAKUMARAN, 2007). Ou seja, a violência sexual também é usada para reforçar a dominação do perpetrador e incutir na vítima e na sociedade da qual ela faz parte um sentimento de fragilidade e humilhação (SIVAKUMARAN, 2007). Desse modo, o homem que sofreu a violência sente-se despido de sua masculinidade perante a si mesmo, ao perpetrador e à sua sociedade. Já no nível comunitário, a violência sexual é uma forma de comunicar a seus membros o poder do perpetrador, de espalhar o medo e a sensação de vulnerabilidade (SIVAKUMARAN, 2007).

Tendo em vista que a ONU presenciou por meio da UNPROFOR e da ACNUR as atrocidades e o padrão de vitimização masculino durante o

⁹ Esse silenciamento ocorre tanto por parte da vítima, em função de estigmas sociais como por parte da investigação e da preparação pela Sociedade Internacional por meio das Organizações Internacionais que atuam no conflito em função de um despreparo generalizado dos funcionários internacionais que lidam com a população, conforme destacam Sivakumaran e Jones. Nesse sentido, ver JONES & SIVAKUMARAN, 2007.

conflito da ex-Iugoslávia, o que ficou evidenciado também pelos julgamentos desses crimes pelo *International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia* (ICTY), seria esperado que a organização passasse a ter uma postura mais neutra em relação a suas políticas de gênero.

As Políticas de Gênero da ONU no Congo

Conforme dito anteriormente, analisaremos a seguir se a ONU incorporou ou não o aprendizado acerca dos diferentes tipos de violência contra o gênero em suas operações posteriores por meio da verificação da (in)adequação das suas políticas no caso da Operação do Congo (MONUC).

Gender Mainstreaming?

É interessante notar que mesmo após os crescentes indícios de que o gênero masculino também é afetado por violências específicas baseadas nas construções sociais de gênero, a ONU continua a adotar uma política de *gender mainstreaming* que, ao contrário de sua definição, é totalmente voltada para o combate da violência contra as mulheres e a inserção das mesmas na sociedade.

Tal privilégio é evidenciado, por exemplo, pelo documento *Gender and Peacekeeping Operations* no qual o *Department of Peacekeeping Operations* (DPKO) contextualiza da seguinte forma a inserção do gênero nas operações de paz:

[...] the priorities of the international community shifted towards **assisting women** affected by conflict situations and integrating a gender perspective into policies and institutional mechanisms for building peace. These previously neglected issues gained greater urgency following reports of massive crimes against women during the conflicts in Rwanda and the former Yugoslavia [...] (UNITED NATIONS DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS, 2005).

Em relação ao papel dos *Gender Advisers*, o mesmo documento destaca as suas funções com as seguintes palavras: “incorporating **the rights of women**...” e “responding to the special needs of **women** in the host country” (UNITED NATIONS DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS, 2005).

Ou seja, é possível perceber, uma preocupação exclusiva com a violência contra a mulher que, inclusive, condiciona a narrativa dos conflitos da ex-Iugoslávia e Ruanda. Desse modo, as atrocidades contra homens e meninos que a ONU presenciou e posteriormente apurou em ambas as ocasiões sequer

são citadas como uma preocupação para o que a organização chama de *gender mainstreaming*.

O mesmo padrão é encontrado na recente Resolução 1820 (2008) em que o Conselho de Segurança reconhece o estupro como uma arma de guerra. O documento em momento algum reconhece a violência sexual contra homens e meninas e continua afirmando a presunção de que “women and girls are particularly targeted by the use of sexual violence[...]”. Abaixo destacamos alguns trechos que ilustram o viés da Resolução 1820 (2008), todos com grifo da autora:

- [...] to take into account past actions of rape and other forms of sexual violence, and evacuation of **women and children** under imminent threat of sexual violence to safety.

- to take [...] measures against parties to situations of armed conflicts who commit rape and other forms of sexual violence **against women and girls...**

- to [...] prevent sexual violence **against women and girls...**

- Also requests [...] strategies to minimize the susceptibility of **women and girls** to such violence [...] taking appropriate measures to protect **women and girls** from all forms of sexual violence.

È interessante notar que o próprio Secretário-Geral da ONU, Ban Ki-Moon, reafirmava a preocupação do documento apenas no tocante à questão feminina, referindo-se ao estupro como “[a] silent war against women and girls” (BBC NEWS, 2008).

Ou seja, de acordo com a breve exposição acima, é possível perceber que a organização continuou aplicando tendenciosamente suas políticas de gênero a favor das mulheres de modo a negligenciar completamente a vitimização masculina como uma preocupação a ser considerada em suas operações de paz.

O objetivo a partir de agora será verificar se o mesmo padrão de atuação se confirma no caso da MONUC. Para isso, a seção seguinte será dividida em três partes: a teoria, o problema e a prática. Assim, em um primeiro momento analisaremos os objetivos e as linhas de atuação da Seção de Gênero da MONUC (*Office of Gender Affairs - MONUC*) na teoria. Em seguida, verificaremos os padrões violência contra o gênero que ocorrem no Congo para, ao final, mostrarmos a prática de atuação da ONU em relação a esses problemas.

A teoria: As políticas de gênero na MONUC

A Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUC) foi estabelecida pela Resolução 1291 (2000) para atuar no processo de paz, na proteção dos civis e na implementação da segurança em sua área de atuação.¹⁰ Conforme estabelecido pela Resolução 1325 (2000), a missão possui desde 2002 a sua Seção de Gênero que atua para a inclusão e a proteção do gênero feminino na construção do processo de paz. Essa tarefa é realizada dois planos: internamente, ou seja, dentro da atuação e dos projetos desenvolvidos pela própria MONUC e externamente, incentivando políticas nesse sentido ao longo do processo da reconstrução do Congo, nas instâncias do governo e da sociedade civil (OFFICE OF GENDER AFFAIRS-MONUC, 2003a).

Como objetivos da Seção de Gênero da MONUC podemos listar: aumentar a participação das mulheres no processo de paz como um todo; estabelecer relações com grupos de mulheres na sociedade civil para tornar a participação feminina mais difundida; realizar campanhas de violência contra a mulher; atuar por meio da mídia para promover conscientização sobre questões de gênero; atuar contra a exploração e o abuso sexual, etc. (OFFICE OF GENDER AFFAIRS-MONUC, 2003b).

Além disso, outros objetivos da Seção dizem respeito à atuação nas questões de desarmamento “em conflitos em que as mulheres desempenham um papel ativo” (OFFICE OF GENDER AFFAIRS-MONUC, 2003); de desmobilização, considerando que “demobilization camps should be responsive to **needs of women and girls** such as protection from sexual violence and abuse...” e repatriação e reintegração para assegurar que as vozes das mulheres sejam levadas em consideração nesses processos (OFFICE OF GENDER AFFAIRS-MONUC, 2003). Destarte, com exceção do último ponto no qual mulheres e crianças são apontadas segundo uma perspectiva inclusiva, ou seja, ao lado de outras vozes que também serão incorporadas, nos demais pontos, as mulheres e crianças são abordados de maneira exclusivista, ou seja, que considera apenas as necessidades desses grupos.

Esse padrão de atuação parece confirmado pelas palavras de Jean-Marie Guéhenno na época em que ocupava o cargo de *Under-Secretary-General* para Operações de Paz:

¹⁰ De acordo com o site oficial da missão, o mandato da MONUC pode ser dividido em quatro fases: 1) implementar o acordo de cessar-fogo; 2) monitorar e reportar as violações por meio dos mecanismos apropriados; 3) atuar no processo de desarmamento, desmobilização, repatriação, reassentamento e reintegração e 4) organizar eleições. (UNITED NATIONS, 2000).

In the past, adult male combatants were the focus of our attention. They were the ones registered and given a package of benefits to help them return to civilian life [...]. [T]his meant that women who were either ex-combatants, or working in support roles – such as cooks, wives, or even girls abducted and forced to work as sexual slaves – were being left out of the picture. Now our help is also directed towards these women and girls [...] (UNITED NATIONS NEWS CENTER, 2003).

Ou seja, segundo o trecho acima é possível identificar a presença dos seguintes atores contemplados pelo *gender mainstreaming* da ONU: homens combatentes, mulheres combatentes ou em papel de apoio aos combatentes e mulheres e crianças civis, que passaram a ser contemplados a partir da Resolução 1325. Não há qualquer referência à contemplação das necessidades ou vulnerabilidades dos homens civis que se tornam, dessa forma, os sujeitos ausentes das políticas de gênero da ONU.

O Problema: as Violências Contra o Gênero no Congo

De acordo com relatórios fornecidos pela *Human Rights Watch*, USAID, *Médecins sans Frontières* e Anistia Internacional, o estupro e a violência sexual têm sido estrategicamente usados no Congo como arma de guerra com vistas a atacar, aterrorizar e humilhar a população (AMNESTY INTERNATIONAL, 2004). Nesse sentido, a violência sexual é utilizada sistematicamente contra pessoas suspeitas de apoiar grupos inimigos, contra membros de etnias rivais ou simplesmente para a imposição de poder de um grupo sobre os demais. Funciona ainda como tática para assegurar o controle de um território rico em recursos, já que um de seus efeitos é acarretar a dispersão da população das áreas afetadas. Além dessas questões, outros motivos de estupro são vingança (PRATT & WERCHICK, 2004) ou superstição e fetichismo, visto que alguns grupos acreditam que manter relações sexuais com menores lhes garante imunidade ou cura da AIDS ou pode torná-los mais fortalecidos (AMNESTY INTERNATIONAL, 2004; PRATT & WERCHICK, 2004).

Os efeitos para as vítimas são físicos, psicológicos e sociais. As mulheres vítimas de estupro sofrem preconceitos, são rejeitadas pelo restante da comunidade e abandonadas por seus maridos ou tornam-se impossibilitadas de casar. Os homens, por sua vez, também são discriminados e passam a enfrentar dificuldades para se inserir socialmente, conforme será destacado mais adiante.

Os relatórios supracitados calculam que 42.000 pessoas tenham sido vítimas de violações sexuais no período aproximado de 2000-2004 (a estimativa do relatório do *Human Rights Watch* é que em 2004 eram estupradas por dia de 8 a 10 pessoas - HUMAN RIGHTS WATCH, 2005), já a ONU divulgou recentemente a estimativa de que 200.000 mulheres e meninas sofreram violências sexuais no Congo nos últimos 12 anos (UNITED NATIONS NEWS CENTER, 2008). De qualquer forma, todos os relatórios concordam que os números são imprecisos, pois há tanto uma dificuldade das vítimas de buscar assistência, em função da distância de hospitais ou agências humanitárias, como também um receio de realizar a denúncia, seja pelo medo de retaliação ou pelo estigma que afeta as mulheres e homens vítimas desses crimes.

Dentre as violências sexuais perpetradas no caso do conflito do Congo podem ser destacados casos de “individual rapes, sexual abuse, gang rapes, mutilation of genitalia, and rape-shooting or rape-stabbing combinations, at times undertaken after family members have been tied up and forced to watch” (PRATT & WERCHICK, 2004). Tais padrões de violência são tão sistemáticos e recorrentes que recentemente foi criado o termo *reviolé* ou *re-raped* para se referir a pessoas que foram estupradas mais de uma vez (NOLEN, 2008). A idade das vítimas dessas violências varia entre quatro meses a 84 anos, segundo o relatório da USAID (PRATT e WERCHICK, 2004).

Vale destacar que todos os grupos armados do Congo estão envolvidos na perpetração das violências contra o gênero, tanto as milícias quanto as forças armadas do Estado congolês, de Ruanda, Burundi e Uganda¹¹. Cada um dos quais possui um padrão específico para estuprar e deixar a sua marca na vítima e, conseqüentemente, seu recado para a sociedade. Alguns estupram com armas, outros estupram em grupos, alguns preferem estuprar meninas ou forçar filhos estuprarem mães, por exemplo (NOLEN, 2008).

Embora as mulheres componham o maior número de vítimas desse tipo de violência, todos os relatórios reconhecem a existência de estupro e violações sexuais também contra homens. De acordo com Michael Peel, mais de 20% dos homens do Congo denunciaram terem sido vítimas de estupro (PEEL, 2004). O relatório da Anistia Internacional também afirma que: “A hitherto aspect of sexual violence is the large number of men who are also

¹¹ De acordo com o relatório da Human Rights Watch, há indícios da participação dos seguintes grupos: Congolese Rally for Democracy- Goma (RCD- Goma); Congolese Rally for Democracy- Kinsangani - Liberation Movement (RCD-ML); Movement for Liberation of Congo (MLC); Union of Congolese Peoples (UPC); Front for National Integration (FNI); o antigo exército congolês e o atual exército também estão envolvidos em acusações de violações sexuais, além do Interahamwe, dos Mai Mai e etc. (HUMAN RIGHTS WATCH, 2005).

victims [...] Some men have been subjected to rape in the presence of their wives or children” (AMNESTY INTERNATIONAL, 2004). No mesmo sentido, declara o relatório da Human Rights Watch:

Men and boys in increasing numbers are also reporting having been raped and otherwise sexually assaulted by combatants; however there are no figures available [...] [F]ew [male] victims give detailed statements about attacks they have suffered (HUMAN RIGHTS WATCH, 2005).

Nesse sentido, a escassez de relatos acerca de violações sexuais contra o gênero masculino não significa inexistência ou menor gravidade. É necessário notar, conforme aponta Sivakumaran, que esse gênero raramente denuncia os abusos em função de constrangimentos sociais, enquanto as mulheres são incentivadas a denunciar graças à atuação das agências humanitárias ou são obrigadas a buscar ajuda em função das marcas físicas como sangramentos e incontinência urinária, o que acaba revelando a violência que sofreram (SIVAKUMARAN, 2005).

A ausência de denúncia por parte dos homens é comum em todas as sociedades, mas especialmente em sociedades como a congoleza em que o estupro é colocado como uma lesão à honra tão fundamental contra a virilidade do estupro que é capaz de desabilitar socialmente suas vítimas, o que leva esses homens a esconderem essas violações sempre que possível. Tal situação se agrava com o não-incentivo à denúncia tanto por parte da sociedade congoleza quanto por parte dos órgãos internacionais que ao se focarem na prestação de ajuda às vítimas femininas, reforçam o silenciamento das vítimas masculinas e o obstáculo social que as impede de reportar esses crimes.

Outro padrão de violência especificamente voltado para o gênero detectado no conflito do Congo é o massacre seletivo de homens. Nesse sentido, os relatórios supracitados indicam tal padrão ao apontarem que os grupos armados, ao atacar as vilas congolezas, muitas vezes preferem matar os homens e estuprar mulheres e meninas (AMNESTY INTERNATIONAL, 2004; MCGREAL, 2006), assim como ocorria na ex-Iugoslávia.

Outro indicador desses massacres seletivos pode ser aferido a partir das estatísticas de refugiados divulgadas pela própria ONU. A seção de gênero da MONUC alega que 75% dos refugiados e pessoas internamente deslocadas são mulheres e crianças (UNITED NATIONS MISSION IN THE DEMOCRATIC REPUBLIC OF CONGO, 2006). De fato, o grande número de mulheres e crianças afetadas pelo conflito demanda alguma ação que leve em conta as suas necessidades particulares, mas a questão é muito mais grave e não se restringe a isso. Ou seja, o fato de mulheres e crianças

representarem 75% dos refugiados/ internamente deslocados aponta, conforme já demonstrava Adam Jones no caso da ex-Iugoslávia, para um padrão de massacre dos homens que, em função disso, se tornam o gênero faltante nessa massa de refugiados.

Destarte, tendo em vista o supramencionado, a ONU se depara com os seguintes padrões de violência contra o gênero no Congo: os massacres contra homens, evidenciados pelos relatos das mulheres que denunciam seus estupros e revelam o fato dos homens de sua família terem sido mortos. Essa questão se evidencia ainda na quantidade desproporcional de mulheres e meninas que compõem as massas de refugiados e pessoas internamente deslocadas, o que comprova que os homens não conseguem ter a oportunidade de se deslocar, pois são freqüentemente assassinados (JONES, 1994). E, por fim, os estupros e outras violências sexuais contra mulheres e homens. Tendo isso em vista, será avaliado como a ONU, a MONUC e sua Seção de Gênero lidam com essas questões dentro das políticas de gênero mencionadas nas seções 3.1 e 3.2 deste trabalho.

A Aplicação das Políticas de Gênero Frente às Violências Encontradas no Congo.

As políticas de *gender mainstreaming* são implementadas no Congo tanto pela ONU e suas agências, quanto pela MONUC e sua Seção de Gênero. Esses organismos atuam promovendo reuniões, palestras e *workshops* com a população civil local e também com policiais.

No relatório de atividades da Seção de Gênero da MONUC relativo ao ano de 2002, há relatos sobre encontros com grupos de mulheres e ONGs que lidam com a questão da mulher no Congo como a DYNAFEP (*Dynamique des femmes politiques au Congo Démocratique*) e a RAF (*Résau Action Femmes*) em conjunto com a qual foi lançada uma campanha para eliminar a violência contra a mulher que durou até 10/12/2002 (OFFICE OF GENDER AFFAIRS-MONUC, 2003a). Houve ainda trabalhos junto a redes de televisão e rádio, principalmente com a Rádio OKAPI, com o objetivo de difundir "messages of peace and discussions on the impact of armed conflict **on women and girls in the DRC**" (OFFICE OF GENDER AFFAIRS- MONUC, 2003a).

Um ponto a ser destacado nesse relatório é a alegação de que na região de Ituri 80% das pessoas internamente deslocadas são **viúvas e crianças** (OFFICE OF GENDER AFFAIRS- MONUC, 2003a). Esses dados são capazes de corroborar a hipótese da existência de um padrão de massacre dos homens em função do seu gênero, enquanto as viúvas e as crianças, presumidamente inofensivos, conseguem se deslocar após os ataques. Apesar desse padrão

desproporcional da presença de um único gênero nas massas de deslocados, o relatório em momento algum problematiza a questão.

Ressaltam-se ainda as temáticas de um conjunto de seminários e *workshops* organizados junto a universidades e instituições acadêmicas. São eles: “sexual violence **against women and minors**; **women’s** political participation; ...**women** education and health; **women** as perpetrators and victims...” (OFFICE OF GENDER AFFAIRS- MONUC, 2003a).

Conforme já havia sido destacado, o relatório supracitado contém as atividades do ano de 2002, ou seja, do primeiro ano de funcionamento da Seção de Gênero na MONUC. Tendo isso em vista, necessário se faz avaliar as atividades desenvolvidas posteriormente para verificar se houve alguma modificação desde o início dos trabalhos desse órgão. Como o único relatório disponível é o que versa sobre as atividades de 2002, decidimos avaliar a questão por meio de reportagens oficiais da ONU do ano de 2008 (divulgadas tanto *pelo UN News Centre* quanto *pelo website* da MONUC) a partir das quais é possível avaliar como as atividades relacionadas às políticas de gênero estão sendo desenvolvidas atualmente.

Em 01 de abril de 2008, o site oficial da MONUC anunciou a realização de mais um *workshop* para a divulgação de uma nova lei congoleza contra a violência sexual (KOUMBO, 2008). Destacamos que a reportagem, ilustrada pelo foto de um grupo de mulheres, não menciona em momento algum a questão da vitimização masculina e relata a participação apenas de mulheres discutindo a violência sexual como um problema exclusivamente feminino, já que esse é o modo como a ONU e a sociedade congoleza insistem em tratar a questão.

Em 16 de junho de 2008, a MONUC anunciou a realização de uma consulta regional por meio de uma conferência internacional para a Região dos Grandes Lagos, organizada conjuntamente pelo *United Nations Development Fund for Women*, pelo *United Nations Population Fund*, pelo *UN Office of the High Commissioner on Human Rights* e pela MONUC. O objetivo da conferência era acelerar a implementação de respostas urgentes ao problema da violência sexual “along with measures required to ensure the prevention, protection and access to care and justice for **women and children**” (UNITED NATIONS MISSION IN THE DRC, 2008a).

Dentre os objetivos dessas medidas está destacado: “community sensitisation for the reintegration of **women and girls rape victims**, including approaches to change attitudes and behaviour of young people and men” (UNITED NATIONS MISSION IN THE DRC, 2008a). A notícia prossegue destacando a importância de um pacto realizado durante a conferência que tem como um dos objetivos: “(the) suppression and the elimination of sexual

violence **against women and children** in the Great Lakes Region” em um esforço para tornar a região uma zona mais segura, “**em particular para mulheres e crianças**”¹² (UNITED NATIONS MISSION IN THE DRC, 2008a).

Ou seja, mais uma vez só o gênero feminino é destacado como vitimizado e a inclusão do masculino nessas narrativas enfatiza apenas o seu papel de agente da violência e da difusão do preconceito e não como possível vítima dessas mesmas violências.

Em 12 de setembro de 2008, o *UN News Centre* divulga um evento organizado pela ONU no Congo no qual mulheres vítimas de abuso sexual compartilharam suas experiências. A reportagem atualiza os dados dos relatórios supracitados e revela que em 12 anos de conflito aproximadamente 200.000 **mulheres e meninas** sofreram violências sexuais (UNITED NATIONS NEWS CENTRE, 2008a). Mais uma vez, há a visão das mulheres como únicas vítimas e dados que condizem apenas com o padrão de vitimização feminino, excluindo qualquer divulgação de dados específicos e preocupação acerca das violências sexuais contra homens e meninos.

Por fim, em 15 de outubro de 2008, o *website* oficial da MONUC publicou uma breve reportagem expressando a preocupação da MONUC e do Conselho de Segurança com a população vulnerável de Kivu-Norte¹³, onde as lutas entre as Forças Armadas do Congo e o *National Congress for People's Defense* levaram a população a buscar abrigo perto da base da MONUC no local. A reportagem destaca que a proteção da população vulnerável é o objetivo principal da MONUC e que em função disso “MONUC peacekeepers are sharing their food rations with **women and children from some 400 families**” (UNITED NATIONS MISSION IN THE DRC, 2008b). Ademais, há o destaque para um plano de desengajamento proposto pela MONUC para pôr fim ao conflito armado e reduzir a violência “**contra mulheres e crianças**” (UNITED NATIONS MISSION IN THE DRC, 2008b). Ou seja, o que se percebe, é pertinência da questão da questão levantada por Carpenter e Jones acerca da existência de uma presunção de vulnerabilidade de mulheres e crianças e a exclusão de homens civis como população vulnerável que necessita de ajuda e proteção (JONES, 1994; CARPENTER 2006a; CARPENTER, 2006b). Esse fator se concretiza em políticas enviesadas de *gender mainstreaming*, baseadas em construções pré-formuladas do homem combatente *versus* mulheres e crianças civis desprotegidos, o que desconsidera a real dinâmica do gênero no conflito.

¹² Tradução da autora.

¹³ Kivu-Norte é uma província localizada na região leste do Congo.

Em suma, é possível verificar que as políticas de *gender mainstreaming* da ONU realizam um trabalho crucial para tornar a mulher um agente do processo de paz, fazendo com que seus problemas e necessidades sejam considerados e discutidos. Esse trabalho é crucial, em especial em sociedades como a congolosa onde as mulheres são oprimidas e excluídas das possibilidades de trabalho e de educação¹⁴.

Todavia, as políticas de *gender mainstreaming* exercidas pela ONU como um todo se comparadas com a realidade do conflito no Congo são, no mínimo, míopes. O excesso de foco na mulher permite que homens e meninos continuem a ser massacrados e violentados. Isso se deve ao fato de que esses sujeitos estão ausentes das discussões e das políticas de gênero, que apenas enxergam o homem combatente, a mulher combatente, a mulher que acompanha o combatente, as mulheres civis e as crianças inocentes. Nesse sentido, o homem civil, aquele que não pega em armas e não participa como ator do conflito, mas sofre diretamente as suas conseqüências, torna-se inexistente e, portanto, fora do escopo de políticas de proteção e reinserção.

Conclusão

O presente artigo teve como objetivo verificar as diferentes manifestações da violência contra o gênero nos conflitos armados para contrastá-las com a aplicação das políticas de *gender mainstreaming* que a ONU implementa em suas operações de paz, analisando se essas políticas são aplicadas de maneira neutra, ou seja, levando em consideração as diferentes formas em que cada gênero é afetado.

Com esse objetivo em mente, analisamos, primeiramente, os padrões de violência sofridos por homens e meninos na ex-Iugoslávia. Evidenciamos que a ONU, por meio da UNPROFOR e de agências como a ACNUR, presenciou diretamente a perpetração de todos esses crimes e, mais tarde, pôde constatá-los com mais precisão por meio dos trabalhos realizados pelo ICTY.

Nesse sentido, o aprendizado proporcionado pela ex-Iugoslávia deveria ter sido incorporado pela instituição em suas missões futuras de modo a considerar o gênero e as suas dinâmicas em todas as dimensões e não apenas como um privilégio à proteção da mulher de maneira não problematizada, ou seja, sem considerar outros aspectos e outros sujeitos igualmente vulneráveis.

¹⁴O relatório do HRW comprova esses níveis de desigualdade no Congo: o nível de analfabetismo é de 46% entre as mulheres comparado com 17.5% entre os homens. (HUMAN RIGHTS WATCH, 2005).

Todavia, destacamos em seguida como a atuação corrente da ONU no Congo continua a implementar as políticas de gênero como sinônimo de proteção e fortalecimento do papel da mulher e a ignorar as violências contra os homens e meninos, tanto no caso dos massacres seletivos como no caso da violência sexual. Para a verificação dessas questões analisamos documentos da organização como a Resolução 1820 que, mesmo não sendo voltada para o Congo especificamente, demonstra como a ONU percebe o estupro e a violência sexual como um fenômeno do masculino-perpetrador *versus* feminino-vítima, sem qualquer menção ao fato de que homens e meninos também sofrem esse tipo de violência. Ademais, analisamos o mandato da seção de gênero da MONUC e seu relatório de atuação do ano de 2002, além de reportagens oficiais recentes que indicam o padrão de atuação das políticas de gênero aplicadas tanto pela Seção de Gênero como por outros órgãos da MONUC e da ONU em geral.

Por meio da análise dessas fontes foi possível perceber como o gênero masculino continua silenciado e como a ONU utiliza a referência a ambos os gêneros em sua política de *gender mainstreaming* de maneira meramente retórica, conforme já destacavam Jones e Carpenter (JONES, 1994; CARPENTER, 2006a). Destarte, comprovamos a hipótese de que, apesar da ONU ter presenciado os padrões de violência sofridos por homens e meninos na ex-Iugoslávia, a organização continuou a ignorar a existência desses sujeitos e das violências voltados contra o gênero masculino em Operações de Paz posteriores.

Vale dizer que este artigo não busca de forma alguma desconsiderar ou tornar menos relevante os tipos de violências enfrentados por mulheres e meninas. É necessário destacar que a inserção da mulher como agente, o reconhecimento do seu silenciamento e das violências perpetradas contra elas constituem em um avanço crucial para a superação das construções de gênero que legitimam a posição feminina em um *status* inferior de cidadania. Trata-se de questão que deve continuar a receber esforços da organização no sentido da construção de sociedades nas quais as mulheres possam se inserir de maneira igualitária e sem sofrerem violências e opressões, fazendo suas necessidades serem ouvidas e incorporadas.

Todavia, o problema que se coloca é a visão de que a perspectiva feminista é a única a ser endereçada pelas políticas de gênero, o que se constitui em um discurso totalizante que silencia outros tipos de violência que demandam algum tipo de ação e que são baseados nos mesmos tipos de construção de gênero que servem para vitimizar a mulher. Desse modo, a violência contra homens civis, igualmente vulneráveis a mulheres civis, acaba sendo negligenciada.

Em função dessa leitura exclusivamente feminista, perspectivas que deveriam se complementar na atuação das políticas de gênero acabam sendo tratadas como leituras excludentes. Assim, ainda quando se percebe que os homens compõem a maior porcentagem de mortos nos conflitos e que eles também são vítimas de violência sexual, surge por parte do discurso feminista a defesa de que as mulheres continuam sendo as maiores vítimas, já que compõem o maior número registrado dessas violências sexuais e ademais, permanecem vivas para sofrer as conseqüências do conflito. Desse modo, emerge uma espécie de disputa pela maior vitimização que tira o foco da questão central das construções e das políticas de gênero.

Nesse sentido, é necessário destacar que o problema a ser enfrentado não deve ser pautado pela discussão de qual gênero que é o mais afetado, mas sim perceber que durante o conflito as construções de gênero se manifestam e afetam tanto homens quanto mulheres de acordo com diferentes padrões de violência. Uma vez reconhecida essa questão, a análise do conflito deve levar em consideração essas diferentes dinâmicas e as políticas de gênero devem lidar com seus diferentes aspectos para prevenir e punir as violências contra o gênero, sem negligenciar um lado em detrimento do outro em função de uma presunção de maior vulnerabilidade da mulher.

Tal presunção está implícita na atuação da ONU e é importante ressaltar que essa presunção está baseada nas mesmas construções de gênero que colocam a mulher como um ser frágil e dependente. Assim sendo, a própria construção de gênero que a ONU busca combater acaba tendo efeitos nocivos não apenas para os homens, mas para as próprias mulheres, visto que a organização, ao atuar exclusivamente segundo uma visão da mulher como mais vulnerável, reforça a mesma presunção que busca afetar com suas políticas (CHARLESWORTH, 2005).

Nesse sentido, o presente artigo corrobora a visão de Sivakumaran de que mesmo que números da violência sexual sejam menores no caso dos homens, não devemos deixar de estudar o problema porque ambas as situações dizem respeito à dimensão do gênero em conflitos armados, ou seja, envolvem construções semelhantes de masculinidade e feminilidade e que afetam os dois lados (SIVAKUMARAN, 2007). Ademais, é igualmente fundamental que a organização passe a problematizar o número desproporcional de mulheres e homens presentes nas massas de refugiados e internamente deslocados, já que tal situação indica o massacre de homens civis tal como ocorreu na ex-Iugoslávia. Destarte, as violências contra homens e mulheres possuem as mesmas raízes e devem ser combatidas em caráter complementar e não de maneira excludente, visto que dizem respeito a um mesmo problema.

Desse modo, é necessário que a ONU passe a incorporar, portanto, as violências contra homens e meninos em suas políticas de gênero por meio de conscientização acerca desses problemas e buscando a prevenção e punição desses crimes. Para isso, é necessário lidar com as causas e com as funções dessas violências e não por meio de uma aplicação automática de políticas que privilegiam apenas parte específica da população.

Por fim, ressaltamos a necessidade de políticas de *gender mainstreaming* capazes de atuar na sociedade em prol das vítimas masculinas, incentivando a denúncia e enfatizando também os seus problemas e a sua necessidade de reinserção (CARPENTER, 2006a; SIVAKUMARAN, 2007). Superando essas construções, a atuação da organização deve se voltar ainda para a proteção e para a assistência de civis de maneira ampla e irrestrita, conforme destaca Carpenter, e não apenas para a proteção das mulheres e crianças (CARPENTER, 2006a). Enquanto essas questões permanecerem silenciadas, não será possível falarmos na existência de verdadeiras políticas de *gender mainstreaming*.

Referências

ALLEN, Beverly. *Rape Warfare: The Hidden Genocide in Bosnia-Herzegovina and Croatia*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1996.

AMNESTY INTERNATIONAL. *Democratic Republic of Congo: Mass rape - time for remedies*, 2004. Disponibilidade: <<http://www.amnesty.org/en/library/asset/AFR62/018/2004/en/dom-AFR620182004en.htm>>. Acesso em: 29 set. 2008.

BELLAMY, Alex; WILLIAMS, Paul e GRIFFIN, Stuart. *Understanding Peacekeeping*. Maldon: Policy, 2004.

BBC NEWS. *UN classifies rape a 'war tactic'*, 2008. Disponível em: <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/7464462.stm>>. Acesso em: 02 fev. 2009.

CARPENTER, Charli. Recognizing Gender-Based Violence Against Civilian Men and Boys in Conflict Situations. *Security Dialogue*, v. 37, n. 1, p. 83-103, 2006a.

_____. *Innocent Women And Children: Gender, Norms And the Protection of Civilians*. Hampshire: Ashgate, 2006b.

CHARLESWORTH, Hilary. Not waving but drowning: Gender Mainstreaming and Human Rights in the United Nations. *Harvard Human Rights Journal*, vol. 18, pp. 1-18, 2005.

CAVÉ, Frederic. MONUC meets with Congolese women. *MONUC*, 2008. Disponível em: <<http://www.monuc.org/news.aspx?newsID=18274>>. Acesso em: 13 fev. 2009.

ENLOE, Cynthia. All the Men are in Militias, All the Women are Victims: The Politics of Masculinity and Femininity in Nationalist Wars. In: Lorentzen, L. e Turpin, J. *The Women and War Reader*. Nova York: New York University Press, 1998.

FEINMAN, Ilene Rose. Women warriors/ Women peacemakers In: Lorentzen, L. e Turpin, J. *The Women and War Reader*. Nova York: New York University Press, 1998.

GENDERCIDE WATCH. *Case Study: The Srebrenica Massacre, July 1995*. Disponível em: <http://www.gendercide.org/case_srebrenica.html>. Acesso em: 24 fev. 2009.

_____. *Case Study: Bosnia-Herzegovina*, Disponível em: < http://www.gendercide.org/case_bosnia.html>. Acesso em: 24 fev. 2009.

HUMAN RIGHTS WATCH. *Sexual Violence in the Congo War: A Continuing Crime*, 2005. Disponibilidade: <<http://www.hrw.org/reports/2005/drc0305/4.htm>>. Acesso em: 24 fev. 2009.

JIMENEZ, Ximena. *Gender Perspectives in United Nations Peacekeeping Operations: a course produced by UNITAR Training programme*. Nova York: UNITAR POCL, 2007.

JONES, Adam. *Gender and Ethnic Conflict in ex-Yugoslavia*. *Ethnic and Racial Studies*, v.17, n.1, p. 129-30, 1994.

_____. Genocide and Humanitarian Intervention: Incorporating the Gender Variable, 2002. *Journal of Humanitarian Assistance*. Disponível em: <<http://www.jha.ac/articles/a080.htm>>. Acesso em: 24 fev. 2009.

_____. Gender and Genocide in Rwanda. In: JONES, A. *Genocide and Genocide*. Nashville: Vanderbilt University Press, 2004.

JONES, Adam e SIVAKUMARAN, Sandesh. *Sexual Violence Against Males: a Genocidal Strategy?* Paper presented to the 2007 Conference of the International Association of Genocide Scholars. Sarajevo, Bosnia & Herzegovina, Julho, 2007.

KORAC, Maja. Gender, Conflict and Peacebuilding: Lessons from the Conflict in the former Yugoslavia. *Women's Studies International Forum*, v. 29, n. 5, pp. 510-520, 2006.

KOUMBO, Sy. One day workshop held on the promotion of new sexual violence law in the DR. *MONUC*, 2008. Disponível em: <<http://www.monuc.org/News.aspx?newsId=17003>>. Acesso em 13 de mar. 2009.

MAZURANA, Dyan; RAVEN-ROBERTS, Angela; PAPART, Jane e LAUTZE, Sue. Introduction: Gender, conflict and Peacekeeping. In: MAZURANA, D.; RAVEN-ROBERTS, A.; PAPART, J. *Gender, Conflict and Peacekeeping*. Nova York: Rowman and Littlefield Publishers, 2005.

MCGREAL, Chris. Hundreds of thousands raped in Congo wars. (2006). *The Guardian*, Londres, 14 nov. 2006, [Online]. Disponível em: <<http://www.guardian.co.uk/world/2006/nov/14/congo.chrismcgreall>>. Acesso em: 31 Jan. 2009.

MÉDECINS SANS FRONTIÈRES. *"I Have No Joy, No Peace of Mind": Medical, Psychosocial, and Socio-economic Consequences of Sexual Violences in Eastern DRC*. Amsterdam: Médecins Sans Frontières, 2004.

NOLEN, Stephanie. Rape again rampant in Congo. *The Globe and Mail*, Toronto, 17

out. 2008. Disponível em: <<http://newsite.vday.org/node/1204>>. Acesso em: 31 Jan. 2009.

OFFICE OF GENDER AFFAIRS- MONUC. *Activities Report from the Office of Gender Affairs of the United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo*. Kinshasa, 10 jan. 2003a. Disponível em: <<http://www.peacewomen.org/resources/Peacekeeping/MONUCOGA2002report.pdf>>. Acesso em: 03 mar. 2009.

OFFICE OF GENDER AFFAIRS-MONUC, (2003b). *United Nations Mission in the Democratic Republic of Congo – Gender Office*, [Online]. Disponível em: <<http://www.peacewomen.org/resources/Peacekeeping/MONUCOGApamphlet.pdf>>. Acesso em: 03 mar. 2009.

OLSSON, Louise. *Mainstreaming Gender in Multidimensional Peacekeeping: A Field Perspective*. *International Peacekeeping*, v. 7, n. 3, p. 1-16, 2000.

PEEL, Michael. Men as perpetrators and victims. In: PEEL, M. *Rape as a Method of Torture*. Londres: Medical Foundation for the Care of Victims of Torture, 2004. Disponível em: <http://www.torturecare.org.uk/files/rape_singles2.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2009.

PRATT, Marion e WERCHICK, Leah. *Sexual Terrorism: Rape as a Weapon of War in Eastern Democratic Republic of Congo*: USAID/ DCHA Assessment Report, 2004. Disponível em: <<http://www.peacewomen.org/resources/DRC/USAIDDCHADRC.pdf>>. Acesso em: 03 mar. 2009.

RAVEN-ROBERTS, Angela. Gender Mainstreaming in the United Nations Peacekeeping: Talking the talk, Tripping over the walk. In: MAZURANA, D.; RAVEN-ROBERTS, A.; PAPART, J. *Gender, Conflict and Peacekeeping*. Nova York: Rowman and Littlefield Publishers, 2005, p. 43-64.

REJALI, Darius M. After Feminist Analyses of Bosnian Violence In: Lorentzen, L. e Turpin, J. *The Women and War Reader*. Nova York: New York University Press, 1998.

VÄYRYNEN, Tarja. Gender and UN Peace Operations: The Confines of Modernity. *International Peacekeeping*, v.11, n.1, p.125-142, 2004.

SIVAKUMARAN, Sandesh. Male/Male Rape and the “Taint” of Homosexuality. *Human Rights Quarterly*, v. 27, n. 4, p. 1274-1306, 2005.

_____. Sexual Violence Against Men in Armed Conflict. *European Journal of International Law*, v. 18, n.2, p. 253-276, 2007.

STIGLMAYER, Alexandra. The rapes in Bosnia-Herzegovina In: STIGLMAYER, A. *The War against Women in Bosnia-Herzegovina*. Lincoln: University of Nebraska Press, 1994.

TICKNER, J. Ann. Identity in International Relations Theory: Feminist Perspectives. In: LAPID, Yosef; KRATOCHWIL, F. *The Return of Culture and Identity in IR Theory*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1996.

UNITED NATIONS. United Nations Security Council Resolution 1820. S/RES/1820 (2008).

UNITED NATIONS. United Nations Security Council Resolution 1291. S/RES/1291 (2000).

UNITED NATIONS. United Nations Security Council Resolution 1325. S/RES/1395 (2000).

UNITED NATIONS. *United Nations Mission in the Democratic Republic of Congo*. Disponível em: <<http://www.monuc.org/>>. Acesso em: 03 mar. 2009.

UNITED NATIONS DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATION. *Gender and UN Peacekeeping Operations*. Nova York: DPKO, 2005. Disponível em: <<http://www.un.org/Depts/dpko/gender/>>. Acesso em: 25 mar. 2009.

UNITED NATIONS MISSION IN THE DEMOCRATIC REPUBLIC OF CONGO. *Gender: women and security*. Kinshasa: MONUC, 2006. Disponível em: <<http://www.monuc.org/news.aspx?newsID=732>>. Acesso em: 03 mar. 2009.

UNITED NATIONS MISSION IN THE DEMOCRATIC REPUBLIC OF CONGO. *Great Lakes: Consultation on the eradication of sexual violence and impunity*, . Kinshasa: MONUC, 2008a. Disponível em: <<http://www.monuc.org/news.aspx?newsID=17588>>. Acesso em: 17 mar. 2009.

UNITED NATIONS MISSION IN THE DEMOCRATIC REPUBLIC OF CONGO. *The protection of the population remains the primary goal for MONUC, says Alan Doss*. Kinshasa: MONUC, 2008b. Disponível em: <<http://www.monuc.org/News.aspx?newsId=18425>>. Acesso em: 17 mar. 2009.

UNITED NATIONS NEWS CENTRE. *Congolese rape survivors break silence at UN-organized event*. [s.l]: United Nations, 2008a. Disponível em: <<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=28034&Cr=DRC&Cr1=KIVU>>. Acesso em: 17 mar. 2009.

UNITED NATIONS NEWS CENTRE. *More women needed to join, sensitize UN missions, Security Council told*. [s.l]: United Nations, 2008b. Disponível em: <<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=8711&Cr=women&Cr1=peace#>>. Acesso em: 28 mar. 2009.

UNITED NATIONS NEWS CENTRE. *Gender officers in UN operations working to protect, promote women's right*. [s.l]: United Nations, 2008c. Disponível em: <<http://www.un.org/apps/news/storyAr.asp?NewsID=25341&Cr=peacekeeping&Cr1=gender>>. Acesso em: 28 mar. 2009.

Quem Pode Julgar os *Boinas Azuis*?

André Panno Beirão*

Resumo

Este trabalho procura analisar as possibilidades de questionamentos quanto a quem tem a efetiva possibilidade de julgar os delitos eventualmente praticados por membros dos contingentes das Operações de Paz das Nações Unidas, aqui particularmente chamados de boinas azuis. Há quem diga que após a instituição do Tribunal penal Internacional este poderia arvorar-se no direito de fazê-lo; há quem argumente que, respaldado pelos princípios da jurisdição universal, quaisquer países poderiam fazê-lo, no entanto, deseja-se esclarecer que são os foros nacionais dos *boinas azuis* que detêm a prerrogativa das ações desde que não demonstrem a sua não-vontade de fazê-lo.

Abstract

This paper seeks to explore the possibilities of questions about who has the ability to effectively prosecute the crimes possibly committed by members of the contingents of the Peacekeeping Operations United Nations, particularly here called blue helmets. Someone say that after the establishment of the International Criminal Court that could prosecute these crimes, some argue that, backed by the principles of universal jurisdiction, any country could do so, however, it's our purpose to clarify that the national forums of peacekeepers have this prerogative since they do not demonstrate their non-willingness to do so.

Introdução

A Organização das Nações Unidas (ONU) tem insistido na tutela de imunidade de jurisdição civil e penal dos integrantes das Operações de Manutenção da Paz (OMP – aqui entendidas como quaisquer dos tipos enquadrados no mais recente documento doutrinário da ONU sobre o assunto

* Capitão-de-Fragata, Bacharel em Ciências Navais pela Escola Naval, Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), Mestre em Ciências Navais pela Escola de Guerra Naval, Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), doutorando em Direito Internacional na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e, atualmente, é Chefe do Departamento de Análise Político-Estratégica da Escola de Guerra Naval.

– *Principles and Guidelines*¹), resguardando-lhes a jurisdição primária em seus países de origem. O primeiro questionamento que se impõe é: há somente militares sob comando e controle da ONU nestas operações? A quem é resguardada essa imunidade? Eis a primeira categorização necessária ao estudo da jurisdição sobre tão atípica situação.

Há questionamentos quanto à admissibilidade de imputação penal e civil aos integrantes dos contingentes em foros internacionais; tal desconstrução demanda ratificação substanciada. Há diversos foros internacionais que poderiam ser objeto de estudo para as questões relativas às operações de paz, desde terminais arbitrais, passando pela Corte Internacional de Justiça (CIJ), Tribunal Penal Internacional (TPI), até mesmo, em situações extremas, Tribunais *ad hoc*, instituídos para casos específicos. No entanto, deseja-se comprovar que tais tribunais não mais podem ser argüidos nas situações de Operações de Manutenção da Paz instituídas pela ONU, em especial, quanto aos brasileiros nelas envolvidos.

Ainda assim, há que se aclarar a plena operacionalidade dos tribunais nacionais como totalmente competentes para tais julgamentos. No entanto, há mais que isso: os membros dos contingentes podem ser sujeitos passivos de ações delituosas nos países onde operam, mas tais situações não fazem parte do enfoque que se pretende abordar. Tal viés foi bastante bem explorado na obra de Ola Engdahl intitulada *Protection of personnel in Peace Operations*², de 2007. As situações mais instigadoras para este trabalho são afetas às pretensas ações delituosas eventualmente praticadas pelos *boinas azuis*. Cabe a regra geral de que os mesmos serão restituídos aos seus países de origem para averiguações e julgamentos, porém restam áreas cinzentas que se pretende apontar, dentre elas: e se a ação for delituosa no país anfitrião³, mas não o for assim definida no país de origem do boina azul? E se a averiguação e o julgamento deixarem possíveis entendimentos de terem sido ‘simulacro de justiça’⁴?

¹ ONU. *United Nations Peacekeeping Operations – Principles and Guidelines*, 2008.

² ENGD AHL, OLA. *Protection of Personnel in Peace Operations: The role of the “Safety Convention” against the background of General International Law*, 2007.

³ Também aqui chamado de ‘Estado hóspede’, que se entende como Estado (ou Estados) que recebem voluntariamente ou não uma OMP, seja sob a égide da ONU ou sob comando e controle de outra OI, autorizada pela ONU.

⁴ ‘simulacro de justiça’ é aqui compreendido como a aparente averiguação dos fatos, sem o devido aprofundamento requerido e que, apesar de evidências da ação delituosa, ainda assim, a justiça parece não desejar conhecer dos fatos pela morosidade com que os trata, parece desconsiderar as evidências e, até mesmo, procede à absolvição ou à condenação de pena extremamente branda. É típico caso de difícil averiguação e prova para o país que deseja reclamar do ocorrido.

Portanto, espera-se, desta forma, levar o leitor a compreender que, o que, aparentemente, parece simples e evidente, pode conter armadilhas de difícil destravamento.

A quem nos referimos como “integrantes de OMP”?

O largo espectro de pessoas envolvidas em uma OMP inclui um diverso panorama de funções militares e civis. Uma importante categorização dos envolvidos inclui pessoal representando Estados, Organizações Internacionais (OI) – portanto interestatais e Organizações Não-Governamentais (ONG).⁵ Representantes de Estados e OI geralmente gozam de privilégios e imunidades nos Estados Hóspedes. A natureza destes privilégios e imunidades pode, entretanto, variar. Representantes de ONG, geralmente, gozam apenas de status legal básico provido, por exemplo, pelas leis gerais de direitos humanos e pelo direito internacional humanitário.

In practice, however, representatives of NGOs are also accorded certain privileges and immunities through agreements with international organizations – the UN, for example, as implementing partners of the mandate entrusted by the latter. In peace operations of a later date international contractors often enjoy protection under applicable SOFAs.⁶

Uma alternativa utilizada para prover-lhes maior respaldo jurídico é o enquadramento destes representantes de ONG como estando ‘engajados’ pela organização que comanda a operação.⁷

Os próprios militares também podem participar com status diferenciados: como membros de contingentes nacionais ou como operadores de capacidades individuais (por exemplo, como observadores militares a cargo de outra OI). Ambas as categorias representam a entidade que comanda a operação, mas os contingentes nacionais permanecem sob serviço nacional de seus Estados de origem. Em geral, os termos de seu status legal ficam dependentes da conclusão do *Status of Force Agreement* – SOFA, enquanto os observadores militares gozam de privilégios e imunidades decorrentes de outros instrumentos legais de natureza diversa e permanente.⁸

⁵ PAGANI, Fabrizio. The recruitment of civilian personnel of peacekeeping operations, In: *International Peacekeeping*, 1996. p. 43-44. O autor distingue entre “international staff, local staff and international contractual personnel”.

⁶ ENGD AHL, OLA. *Protection of Personnel in Peace Operations: The role of the “Safety Convention” against the background of General International Law*, 2007.

⁷ Ver, por exemplo, o Acordo entre a ONU e Serra Leoa concernente ao status da Missão da ONU em Serra Leoa, artigo ‘r’. UNTS 190, 2000.

⁸ ONU – Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Persons, including Diplomatic Agents. 14 dez 1973.

Ou seja, o real enquadramento do status de proteção dado a um agente de uma OMP é bastante complexo, pois pode ser:

- pessoal envolvido e enviado pelo Secretário Geral da ONU (SGNU) como membro de contingente militar, policial ou civil para realizar o mandato da OMP;
- outros representantes oficiais ou especialistas de agências especializadas (como por exemplo, da Agência Internacional de Energia Atômica) que estão presentes para atividades específicas e respaldadas pela própria ONU;
- pessoal enviado por outra OI para auxílio na condução do processo de paz;
- pessoal enviado por ONG de ajuda humanitária ou mesmo ONG para auxílio na reconstrução da paz, sob anuência expressa da ONU (ou de suas agências); ou mesmo,
- pessoas que, voluntariamente, rumam de seus países para prestar algum tipo de assistência, mas que não possuam respaldo da ONU.

Enfim, desde o prisma da definição de a quem pretendemos nos referir quanto à jurisdição em uma OMP, percebe-se que há uma grande gama de agentes envolvidos e que gozam de status, prerrogativas e imunidades diferentes e, muitas vezes, obscuras. Daí o principal foco deste estudo centrar-se na primeira das categorias apresentadas, qual seja, os prepostos da ONU; mais especificamente, militares dos diversos contingentes nacionais.

A Importância dos Acordos Formais ONU–País Hóspede–País Contribuinte

Qual tem sido o *modus operandi* da ONU em resguardar a jurisdição primária nos Estados de origem dos integrantes de suas OMP? Ao decidir implantar uma OMP (ou mesmo antes da Resolução ser formalmente tomada, como já explicado no processo decisório da ONU, no capítulo 1) a ONU inicia as negociações para celebrar o “Acordo de Prerrogativas das Forças” (*Status of Force Agreement* – SOFA) com o país que receberá a OMP. Tão logo a operação é autorizada pelo CSNU, a ONU “tenta” estabelecer um SOFA e / ou SOMA com o país-anfitrião, o primeiro abrangendo somente a presença dos contingentes da operação e o último abarcando todos os componentes civis e militares da missão, cobrindo, dentre outros, os seguintes aspectos:

- o status da operação e de seus membros;
- a responsabilidade pela jurisdição civil e criminal sobre os membros da operação;
- taxas, impostos e regulações fiscais aplicáveis aos membros da operação;

- liberdade de movimento, incluindo o uso de rodovias, aquavias, instalações portuárias e aeroportos;
- fornecimento de água, eletricidade e outros serviços públicos;
- pessoal localmente recrutado (conhecido como *Local Staff*);
- solução de disputas e reclamos;
- proteção do pessoal da ONU; e
- aspectos de ligação (ONU – governo local).

Depois de firmado o SOFA com o poder legítimo (e ameaçado; portanto, nem sempre tão legítimo assim) do país hóspede, ou mesmo com consentimento das partes litigantes em conflitos intra-estatais, a ONU vem a celebrar, com os países que enviarão contingentes, o *Memorandum of Understanding* (MOU). Os MOU têm sido contumazes em citar, em referência aos SOFA celebrados, que caberá aos países de origem dos nacionais das OMP o julgamento dos delitos e/ou crimes por eles perpetrados no país anfitrião.

No entanto, as negociações para assinatura e implementação do SOFA são, normalmente, prolongadas. Elas exigem, muitas vezes, votações e aprovações dos Poderes Executivos e Legislativos dos países anfitriões. As principais restrições a um desfecho mais célere são quanto à imunidade penal. O princípio da extraterritorialidade, respaldado em tratados internacionais, cabe a diplomatas, cónsules, etc., mas não é inquestionável, literalmente, para forças multinacionais a serviço da ONU. Desta forma, há de haver novas negociações e acordos.

A morosidade de conclusão dos SOFA fez com que a AGNU endossasse, pela Resolução 52/12 (B), em dezembro de 1997, a proposta do Secretário-Geral Kofi Annan para que o relacionamento jurídico entre os integrantes das OMP e as autoridades locais seja balizado pela aplicação do modelo-padrão de SOFA, até a conclusão de instrumento jurídico específico.

Quando da realização das OMP de primeira geração, ou seja, para a clássica paz entre Estados, o consentimento a ser dado aos integrantes das missões era de “poderes claramente identificáveis” em cada país. Havia negociações formais. Já nos conflitos típicos das OMP de gerações seguintes, mais comumente empregadas intra-Estados, o consentimento a ser conquistado é bem menos estável. Não é clara a identificação dos “poderes constituídos e seus interlocutores” e, também, não há garantias de implementação dos Acordos. Como recorda Fontoura,⁹ na medida em que há incertezas quanto ao comprometimento das partes envolvidas, com os instrumentos jurídicos

⁹ FONTOURA, P. R. C. T., *O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas*, 1999.

internacionais existentes (como as Convenções de Genebra e seus Protocolos Adicionais), nem com os Acordos firmados com a própria ONU, os integrantes das OMP deixam de contar com interlocutores capacitados a resolver querelas jurídicas porventura supervenientes no país anfitrião.

Qual seria, então, a validade do SOFA em regiões controladas por facções rebeldes? Nestes conflitos intra-estatais, de ambiente de contestação à própria presença da ONU, com o envolvimento de atores não representativos, surge a maior possibilidade de implementação pela ONU das OMP mais robustas de imposição da paz.¹⁰ Além das questões de instabilidade jurídica, os próprios armamentos associados às OMP necessitam ser mais pesados, contrapondo-se, assim, a um dos princípios basilares das OMP: “o não-uso da força”.

É evidente que os integrantes das OMP estão constantemente expostos a riscos, porém a tendência da ONU é que, em situações desta ordem de instabilidade, haja redução gradual de sua presença no terreno, ou mesmo, suspensão de suas atividades até que as condições de segurança (fruto de novos acordos) se restabeleçam.

A morosidade da definição do SOFA específico para cada OMP, muitas vezes, redundando no envio das forças, antes mesmo de sua assinatura entre a ONU e o país anfitrião. Por exemplo, na Operação MINUSTAH, de grande relevância e engajamento do Brasil, nossas tropas iniciaram seu deslocamento para o Haiti em maio de 2004, assumiram suas posições em terra no Haiti em junho e o SOFA-HAITI (portanto específico para essa operação), somente foi assinado entre a ONU e o frágil Governo haitiano, em 9 de julho de 2004.

Referimo-nos aos SOFAs – *Status of Force Agreement* – como um ‘acordo-mãe’ que procura resguardar as imunidades dos integrantes de uma OMP. Espera-se que, em vista do consentimento que caracteriza uma operação de manutenção da paz, todas as partes envolvidas concedam às forças participantes, privilégios e imunidades, em conformidade com o art. 105 da Carta das Nações Unidas, nos termos da Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas.¹¹

A importância do SOFA/SOMA reside na capacidade de regular o relacionamento entre a força de paz e o país-anfitrião. Pessoas da população local poderão ver a presença da força de paz como uma “oportunidade” de obter ganhos financeiros ou outras vantagens. Assim, são comuns alegações

¹⁰ A opção por OMP de imposição da paz trás sérias conseqüências à própria continuidade das OMP, posto que, em muitos países, dentre eles o Brasil, ainda há opções políticas que insistem em rechaçar o engajamento de seus países por força de dispositivos legais que lhes impediriam de se engajarem em tais situações.

¹¹ ONU. *United Nations Peacekeeping Operations – Principles and Guidelines*, 2008: 47.

de prejuízos decorrentes da presença da força. Por exemplo, avarias sofridas por veículos em acidentes de trânsito envolvendo viaturas da força, morte de animais em decorrência das operações, perda de lavouras pela mesma razão, despesas realizadas por pessoal da ONU que não tenham sido honradas e, principalmente, acusações de diversos tipos de abusos sexuais.

Cabe destacar que o SOFA (ou SOMA) é também um Tratado; porém, não celebrado entre a ONU e o país contribuinte com contingente, mas entre a ONU e o país anfitrião da OMP (ou mais de um, no caso de conflitos interestatais). Logo, perante o Brasil, não há natureza vinculante Brasil-País anfitrião. No entanto, tal discussão quanto à necessidade ou não de aderência formal do país a esse novo Tratado e a consequente ratificação legislativa foge ao escopo do presente trabalho.

A existência de um SOFA/SOMA não exige a ONU de proceder às investigações, porém faculta à Organização a prerrogativa de, uma vez comprovada a culpabilidade de alguns de seus membros em episódios como os acima descritos, promover a repatriação dos culpados a seus países de origem, para julgamento e punição em conformidade com o direito interno desses países. Caso contrário, teriam que ser entregues à justiça do Estado-anfitrião.

Depois de confirmada a participação de determinado país em uma OMP, em paralelo à assinatura do SOFA entre a ONU e o (os) país (países) anfitrião (anfitriões) da OMP, a ONU firma o MOU com o Estado-Membro que irá à OMP. Nele, além dos aspectos práticos financeiros, logísticos e programáticos, estão dispostas as prerrogativas legais dos integrantes da OMP, derivado do SOFA em execução (seja o específico ou, na sua ausência, do SOFA-padrão). No entanto, há que se lembrar que, no Brasil, não há delegação de competência ao Presidente da República para celebrar Acordos e internalizar seus efeitos.

Há dúvidas quanto à necessidade de ratificação interna para que este MOU seja incorporado ao ordenamento jurídico interno (só se fosse dado ao Poder Executivo, ou seus prepostos, a possibilidade de “constitucionalidade intrínseca”).¹² No entanto, a discussão da admissibilidade incondicional do MOU (e de todos os documentos subseqüentes), bem como dos seus efeitos no Brasil, é bastante controversa e merece discussão mais aprofundada que não pertence aos objetivos do presente trabalho.

¹² Na “constitucionalidade intrínseca”, o Poder Executivo celebra e ratifica o tratado internacional mediante autorização prévia do Poder Legislativo. No entanto, a CRFB prevê claramente em seu art. 49, I que é competência exclusiva do Congresso Nacional resolver definitivamente (ratificar) tratados ou acordos internacionais.

A fragilidade das prerrogativas da ONU, presentes nos MOU, tem sido tão questionada que, em junho de 2007, foi enviada à AGNU um relatório do Comitê Especial para Operações de Manutenção da Paz com as sugestões para alterações do MOU-padrão da ONU.¹³ Dentre as sugestões apresentadas, algumas, provavelmente, se incorporadas ao MOU, poderiam originar questionamentos jurídicos no Brasil. Por exemplo, o relatório sugere a alteração abaixo, ao artigo 7º, § 1º, do MOU-padrão utilizado como referência:

Membros militares e quaisquer membros civis estão sujeitos às leis militares nacionais do contingente nacional provido pelo seu Governo e estão sujeitos à jurisdição exclusiva deste Governo, em respeito a quaisquer crimes ou ofensas que possam ter sido cometidas por eles enquanto subordinados ao componente militar da [Missão das Nações Unidas de Manutenção da Paz].¹⁴

No Ordenamento Jurídico brasileiro, o Código Penal Militar estabelece quais as situações em que pode ser tipificado crime militar aos civis, no entanto, por exemplo, quando em território estrangeiro, atuando em prol de auxílio institucional eleitoral ou em auxílio a uma Agência Humanitária Internacional, tal tipificação seria bastante complexa. Esta é apenas uma situação prática de como a legislação nacional não parece adaptada a enquadrar casos não previstos pelos legisladores de outrora. O MOU tem status de Acordo Internacional e, portanto, naquilo que contraria o ordenamento jurídico vigente no país, ou é considerado ilegal, por não ter sido apreciado pelo Poder Legislativo no processo de ratificação ou, se admitido, teria o pseudo-poder de ser nova lei que revogaria lei anterior, o que de fato, não tem se operacionalizado. Há, portanto, clara lacuna não apenas no ordenamento jurídico nacional, mas também uma interpretação extensiva, no direito internacional, dos poderes da própria ONU.

A legalidade dos Atos da ONU é de tal forma controversa, que muitos juristas já se debruçaram sobre o tema; destaco o pensamento de Antônio A. Cançado Trindade, quando afirma:

Era de se esperar que a ampla expansão da prática da ONU, paralelamente às insuficiências dos dispositivos de sua Carta, viesse a gerar, em certos

¹³ ONU. Resolução A/61/19 (Part III) do Comitê Especial para Operações de Paz. De 11 de junho de 2007. Disponível em: <http://www.un.org/depts/dhl/res/A200/61.htm>>. Acesso em: 12 mar 2008.

¹⁴ *Idem*:5. *Military members and any civilian members are subject to national military law of the national contingent provided by the Government are subject to the Government's exclusive jurisdiction in respect of any crimes or offences that might be committed by them while they are assigned to the military component of [United Nations peacekeeping mission].* (tradução minha)

círculos, algumas inquietações e incertezas acerca da pretensa “legalidade” de alguns de seus atos. Mas diferentemente do que ocorre no âmbito interno dos Estados, ou pelo menos no sistema jurídico interno de alguns Estados, não há no ordenamento internacional um órgão especificamente responsável pela determinação da “constitucionalidade” ou não dos atos das autoridades que aplicam as normas jurídicas; no que tange às organizações internacionais, e em particular à ONU.¹⁵

Ou seja, a Carta da ONU não é explícita ao atribuir à própria Organização, muitos dos poderes que, na prática, ela tem praticado. No entanto, a interpretação extensiva de seus preceitos parece ter sido proposital desde a redação da sua Carta constitutiva.¹⁶ Cabe então, apenas a citação da extrapolação praticada na regulação de assuntos que a comunidade internacional parece ter aceitado implicitamente como sendo prerrogativa da ONU.

Isto posto, retorno ao argumento da insistência da ONU em preconizar, em seus documentos específicos de uma OMP, a necessidade de preservação da jurisdição primária penal, dos integrantes da OMP, em seus países de origem. Desde a Convenção sobre as Imunidades e Privilégios das Nações Unidas adotada pela Assembléia Geral da ONU em 13 de fevereiro de 1946, tal preocupação tem sido enaltecida. A ocorrência de grandes tragédias de massacre durante as OMP em Ruanda e na Somália, na década de 1990, trouxe tal debate novamente à opinião pública e, desde então a ONU tem buscado preservar, em seus Mandatos, uma maior possibilidade de “atuação” (entendida como maior poder militar e autorização para seu uso) das Forças sob sua bandeira para evitar a repetição dos fracassos do passado.

Jurisdição dos Integrantes de Contingentes de OMP

A proteção dos integrantes de operações de paz está intimamente relacionada com a discussão sobre jurisdição e imunidades e, portanto, é necessário um primeiro aporte sobre alguns dos princípios e regras a esse respeito. Há alguns princípios aos quais as cortes nacionais tendem a aplicar para poderem exercer suas jurisdições sobre atos considerados criminosos,

¹⁵ TRINDADE, A. A. Cançado. *O Direito Internacional em um Mundo em Transformação*, 2002: 511.

¹⁶ WEISSBERG, H. *The International Status of the United Nations*, 1961: 10.

¹⁷ BROWNLIE, IAN. *Principles of Public International Law*, 2003.

optamos pela classificação de Ian Brownlie¹⁷ que procurou aglutinar os principais princípios adotados pelo atual Direito Internacional Público. O princípio primeiro do ‘julgue ou extradite’ tem sido incorporado em muitos tratados internacionais.

O efetivo exercício da jurisdição engloba ações legislativas, judiciais e executivas (vide a prerrogativa brasileira de extradição do Poder Executivo). Jurisdição pode então ser definida como: *the term that describes the limit of the legal competence of a State or other regulatory authority [...] to make, apply, and enforce rules of conduct upon persons*”.¹⁸

Os Estados-anfitriões tem a responsabilidade primeira de exercerem jurisdição sobre crimes direcionados contra pessoas legalmente protegidas (no caso em questão, os integrantes de OMP). No entanto, o presente trabalho não tem foco em pesquisar os atos praticados por nacionais (ou não) destes Estados-anfitriões contra os *boínas azuis* e sim em caracterizar a jurisdição que pode ser exercida sobre os boínas azuis quando a estes é imputada alguma conduta delituosa. Em geral os contingentes integrantes de uma OMP gozam de algum tipo de imunidade contra o exercício local de jurisdição. Os altos escalões destas OMP, inclusive, normalmente encontram-se respaldados por acordos específicos que lhes garantem imunidades similares às concedidas aos agentes diplomáticos. Contingentes civis normalmente gozam de imunidade funcional por atos formais de designação de órgão da ONU que lhes autorizem atuar. Contingentes militares são, normalmente, sujeitos às jurisdições militares de seus Estados de origem.¹⁹ No entanto, nem sempre esta clarividência de jurisdições e competências ocorre e, é sobre tal nebulosidade que pretendemos discorrer.

Os Tribunais Internacionais *ad hoc* para Iugoslávia e para Ruanda indiciaram pessoas suspeitas de prática de crimes contra os integrantes da OMP (que não é o escopo deste trabalho), mas também indiciaram crimes cometidos por integrantes das Operações de Paz. O estabelecimento do Tribunal Penal Internacional (TPI) trouxe à discussão a questão da jurisdição com bastante mais abordagens que anteriormente. Entre julho de 2002 e julho de 2004 duas Resoluções do CSNU (portanto, determinativas) foram expedidas para excetuar os integrantes de OMP enviados por Estados não-membros do TPI, clareando especificamente a exclusão de sua jurisdição por este Tribunal. Tal iniciativa deveu-se especialmente por injunção dos EUA

¹⁸ LOWE, VAUGHAN, Jurisdiction, In: *International Law*, EVANS, MALCOM D., 2003: 299.

¹⁹ ENGD AHL, OLA. *Protection of Personnel in Peace Operations: The role of the “Safety Convention” against the background of General nternational Law*, 2007.

que passaram a implementar diversos acordos bilaterais, baseados no art. 98 do Estatuto do TPI, para garantir a imunidade de jurisdição dos seus soldados estadunidenses para com esta Corte.

Passando então a uma breve análise dos princípios de Jurisdição, tomo por base o texto da Convenção sobre Jurisdição desenvolvido por Harvard²⁰ que postulou serem cinco princípios gerais: a territorialidade, a nacionalidade, o de proteger, a universalidade e o da personalidade passiva. Enquanto os quatro primeiros têm sido largamente adotados pelo Direito Internacional, o princípio da personalidade passiva tem sido bastante questionado.

O princípio da Territorialidade é universalmente aceito e utilizado; prevê que um Estado tem jurisdição sobre crimes cometidos em seu território. Logo, particularizando às OMP, a regra geral é que cada Estado, incluindo o Estado-anfitrião, poderia exercer sua jurisdição territorial sobre pessoas e bens situados em seu território. Entretanto, esta regra geral é sujeita à limitações em respeito às regras de imunidades e Acordos específicos estabelecidos que garantam as mesmas imunidades de Convenções (e outras mais) pelos Estados-anfitriões aos Estados contribuintes com a OMP. Assim, os contingentes podem argüir a imunidade da jurisdição local graças aos Acordos firmados (SOFA, SOMA). No entanto, relembro que, por vezes, a efetiva legitimidade de quem os tenha assinado pelo país hóspede possa ser questionável e, ainda, como anteriormente dito, que a tarefa de ‘terceirização’ deste acordo para com os países contribuintes seja bastante controversa.

O princípio da Nacionalidade prevê a requisição de jurisdição baseada na nacionalidade do ofensor. É universalmente aceito e é especialmente importante em operações de paz. O exercício exclusivo da jurisdição pelos Estados que cedem pessoal aos contingentes reflete-o integralmente desde a primeira Operação de Paz formalmente instituída pela ONU em Suez em 1956. Um modelo de Acordo sobre a relação entre as Nações Unidas e os Estados contribuintes às OMP foi instituído desde 1991 como previsão preliminar provisória.²¹ Ressalta-se apenas que tal princípio pode, no entanto, causar nebulosidade em casos quando o ato praticado for considerado crime no Estado-anfitrião e não no Estado-contribuinte e esta situação será mais aprofundada posteriormente.

²⁰ A Convenção de Harvard sobre Jurisdição Correspondente aos Crimes (1935) não foi efetivada como Tratado internacional, no entanto, por ser uma boa referência que abarca conceitos advindos das tradições da *Civil Law* e da *Common Law* tem sido utilizada como fonte de referência de diversas pesquisas internacionais sobre o assunto. Ver EDWIN, D. DICKINSON, *Introductory Comment to the Harvard Research Draft Convention on Jurisdiction with Respect to Crime*, 1999.

²¹ Acordo modelo entre a ONU e os Estados-Membros contribuintes de pessoal e equipamentos às OMP. Res. AG/46/185, 1991.

O princípio da proteção trata de vitais interesses dos Estados que, nesses casos, sobrepe-se ao fato do ato ter sido praticado por não-nacionais. Esses crimes, em geral, são não extraditáveis e não englobados em Acordos por serem de vital interesse do Estado e, conseqüentemente, estão previstos nos ordenamentos jurídicos penais. Este princípio é particularmente importante para casos de crimes políticos e, portanto, são pouco concebíveis para a situação em debate de contribuição para uma Operação de Paz.

De acordo com o princípio da nacionalidade passiva, a jurisdição pode ser avocada também em função da nacionalidade da vítima. É, no entanto, bastante controverso, mas tem sido ultimamente bastante discutido e adquirido legitimidade em função da perseguição ao terrorismo e a outros crimes internacionais.²² Até mesmo os EUA que eram tradicionalmente contrários à arguição deste princípio, após a sua declaração da 'guerra ao terror' tem-no evocado algumas vezes. Este princípio tem especial relevância nas OMP para prover aos Estados-contribuintes a capacidade de perseguirem crimes praticados contra seus nacionais envolvidos na OMP, no entanto, não é o foco do presente trabalho que versa sobre a conduta eventualmente delituosa dos *boinas azuis*.

O princípio da jurisdição universal é, propositalmente, abordado ao final por ser, talvez o de maior discussão doutrinária e mais atual nas discussões sobre Direito Penal Internacional. A discussão já parte da controversa distância de posicionamentos adotados pelos países da Civil Law e os da Common Law.

Civil Law states are less willing to extradite and thus assert a wide scope of extraterritorial jurisdiction while common law states generally have chosen the opposite solution.²³

O princípio da Jurisdição Universal provê a base legal para cortes nacionais poderem exercer sua jurisdição sobre não-nacionais que tenham cometido crimes graves em território estrangeiro ou, no mar, em casos onde outras reconhecidas conexões ao crime em questão ou ao(s) perpetrador(es) sejam procurados. Antonio Cassese defende que a jurisdição universal serve muito bem como princípio para 'nações poderosas' perseguirem pessoas acusadas de crimes internacionais, independente do lugar do cometimento do crime ou da nacionalidade do autor ou da vítima.²⁴ Ele desenha uma distinção entre jurisdição universal absoluta e relativa. A relativa incluiria

²² Tem sido incorporado em diversos recentes Acordos e Convenções, por exemplo: International Convention against the Taking of Hostages, art. 9; Convention against Torture, art. 5, I, c; Convention of Institution of International Court of Crime, art. 3, I, c; and, Safety Convention, art. 10.

²³ CAMERON, IAIN. *Protective Principle of International Jurisdiction*, 1994 - p. 20.

²⁴ CASSESE, ANTONIO. *International Criminal Law*, 2003 - p.284.

crimes como a pirataria, parte bem absorvida pela legislação internacional costumeira, e crimes de guerra, tortura e terrorismo, que normalmente encontram-se amparados em diversos tratados internacionais. Um pré-requisito desta categoria seria que o suposto ofensor deve estar presente no território do Estado que avoca sua jurisdição. Sob o princípio da jurisdição universal absoluta um Estado poderia perseguir pessoas suspeitas do cometimento de crimes graves internacionais independentemente da sua presença no seu território. Os Estados normalmente não conduzem tais buscas *in absentia*, em geral, os suspeitos devem estar presentes ao menos ao início das investigações.²⁵

Em suma, diante do progresso de um sistema penal internacional mais abrangente, no qual o estabelecimento do Tribunal Penal Internacional representa o maior passo adiante, as Corte Nacionais ainda têm o papel prioritário e preponderante. A jurisdição do TPI é subsidiária à jurisdição nacional, os Tribunais *Ad hoc*, como por exemplo, os da ex-Iugoslávia e o de Ruanda, são geograficamente limitados e tratados são estabelecidos para definir suas competências para crimes muito específicos, donde se conclui que sua capacidade de abarcar os *boinas azuis* por alargamento jurisdicional torna-se muito limitada, para não dizer, impraticável.

As Diversas Cortes e Suas Competências

Não resta dúvida que todos os casos aqui abordados envolvam entes de diversas nacionalidades; são sujeitos ativos e passivos do direito que envolvem mais de um país (para não incluir neste rol a própria ONU que também é sujeito de direito, porém não tão plena quanto o são os próprios Estados em questão). Há questões legais de jurisdição concorrente, onde mais de uma Corte pode averiguá-la e julgá-la. Mais do que analisar as características e possibilidades de concorrência de jurisdição opta-se por analisar quais as competências dos diversos foros em questão. Assim poder-se-á comprovar ou não a admissibilidade de ação contra um *boina azul* nestas Cortes.

Como brevemente apontado na introdução, algumas Cortes em particular poderiam vir a serem instadas a estas questões legais. Cita-se a Corte Internacional de Justiça (CIJ), o Tribunal Penal Internacional (TPI), eventuais Tribunais *ad hoc* instituídos (já o foram em situações de conflito conturbadas como em Ruanda e Serra Leoa), ou finalmente, os tribunais dos próprios países em questão. Inicia-se então uma breve análise das referidas possibilidades pela CIJ.

²⁵ Idem, 286.

A Corte Internacional de Justiça, sediada em Haia (Holanda) atua como uma espécie de Corte Mundial. Decide, de acordo com o direito internacional, disputas de natureza legal submetidas por Estados. Originalmente, apenas os Estados eram considerados atores sujeitos de pleitear sua atuação jurisdicional, no entanto, houve extensão desta interpretação e, hoje, algumas Organizações Internacionais ou Agências Internacionais (ambas sendo constituídas por Estados) também são possíveis postulantes de ações; no entanto, nestes casos, somente podem buscar pareceres consultivos e não sentenças definitivas em matérias contenciosas.²⁶ Sua competência se estende sobre litígios em que as partes (Estados, jamais pessoas físicas) submetam assuntos previstos na Carta da ONU, Tratados ou Convenções vigentes, e ainda, questões de direito internacional.

Considerando o objeto do presente estudo, qual seja a atuação dos contingentes brasileiros em OMP, pode-se depreender que a atividade perpetrada individualmente, ou mesmo coletivamente, de *boinas azuis* não faz parte dos casos, *prima vista*, de competência da CIJ. A não ser que suas ações fossem fruto de opção estatal brasileira, este sim sujeito passível de ser parte em litígio perante a CIJ.

Desta forma, considera-se que a CIJ não seria um foro no qual nossos integrantes de OMP poderiam ser argüidos sobre seus atos.

Outro órgão jurisdicional internacional de instituição mais recente é o Tribunal Penal Internacional (TPI). Criado pelo Estatuto de Roma, entrou em vigor em 2002. Não é um órgão subsidiário da estrutura da ONU; possui instituição autônoma e permanente, no entanto, deseja atuar em comum acordo com as Nações Unidas (art. 2º do seu Estatuto).²⁷ Diferentemente da CIJ, que tem competência para resolver litígios entre Estados, o TPI exerce jurisdição sobre pessoas, para crimes considerados relevantes no concerto internacional.

A jurisdição do Tribunal é limitada às condutas relevantes no âmbito internacional, atinentes aos seguintes crimes: genocídio, contra a humanidade, de guerra e de agressão. Os artigos 6º a 8º do seu Estatuto discorrem sobre o que o TPI considera como sendo os três primeiros crimes sob sua tutela (genocídio, contra a humanidade, de guerra). Muito dificilmente, a ação de integrante (ou integrantes) de um contingente de uma OMP instituída pela ONU, deturparia sua atuação a tal ponto de desvirtuar completamente seu Mandato da ONU, que presa pelos seguintes princípios: imparcialidade,

²⁶ ONU. Estatuto da Corte Internacional de Justiça. Disponível em http://www.fAAP.br/faapsocial/pdf/carta_onu.pdf. Acesso em 19 set. 2008.

²⁷ TPI. Rome Statute of the International Criminal Court, Rome: 2002. Disponível em http://www.icc-cpi.int/statute_CPI.pdf. Acesso em 19 set. 2008.

consenso entre as partes e não uso da força, exceto em legítima defesa ou defesa do Mandato.²⁸ É difícil conceber que integrante de um contingente da ONU, em OMP, possa cometer o crime de genocídio definido no Estatuto do TPI (ação empreendida com intenção de destruir, total ou parcialmente, um grupo nacional, étnico, racial ou religioso). Desta forma, considero a análise do genocídio como improvável de ser imputada a um *boina azul*.

Nos crimes contra a humanidade (art. 7º) há a presunção de ataque sistemático dirigido contra população civil. Da mesma forma que a análise anterior, considera-se improvável a imputação deste crime contra integrante de operações de paz. No entanto, é plausível que, em determinada situação, um grupo acudado possa atuar, sob a argumentação de “legítima defesa” e desencadeie um ataque de grandes proporções. Mais ainda, o Estatuto inclui dentre as condutas consideradas de crimes contra a humanidade, ações mais plausíveis de ocorrência, como tortura, prostituição forçada, violência sexual de comparável gravidade, desaparecimento de pessoas, dentre outras. Tais condutas poderiam, em tese, serem questionadas no TPI.

Os crimes de guerra não seriam, *a priori*, imputáveis aos contingentes de OMP, posto que pressupõem decisão estatal de ataque. Assim, considera-se que sejam irrelevantes à análise do objeto do estudo.

Os crimes de agressão são de natureza tipicamente política e, não tiveram, no Estatuto, uma definição precisa como os demais supramencionados.

O artigo do Estatuto considerado de maior relevância para o estudo em questão é o artigo 17. Este artigo atribui quais os requisitos de admissibilidade de ação perante este Tribunal e, ainda, define que: *são inadmissíveis casos que estejam sendo investigados pelos Estados que possuam jurisdição sobre os fatos jurídicos, a não ser que estes Estados não demonstrem firme predisposição de levar a cabo as investigações.*²⁹ A ONU tem insistido na manutenção da jurisdição primária, em julgamentos de membros de contingentes de OMP, em seus Estados de origem. Para os brasileiros então, basta que seja instituído o “devido processo legal” no Brasil; sejam-lhe assegurados os plenos direitos jurídicos previstos na legislação, mediante ação jurisdicional imparcial e competente e, desta forma, o “boina azul brasileiro” estaria excluído da admissibilidade de ação no TPI, a não ser em caso de argüição (como já dita, questionável e de difícil comprovação) de que estivesse havendo o aqui

²⁸ ONU. *United Nations Peacekeeping Operations – Principles and Guidelines*, 2008: 31.

²⁹ TPI. *Rome Statute of the International Criminal Court*, Rome: 2002. Disponível em http://www.icc-cpi.int/statute_CPI.pdf. Acesso em 19 set. 2008.

conceituado como ‘simulacro de justiça’; ou seja, que o Poder Judiciário brasileiro não apresentasse os mínimos indícios de que estivesse “demonstrando firme predisposição de levar a cabo as investigações e julgamentos”.

Dessa forma, procura-se desconstruir a possibilidade de conduta de brasileiro, envolvido em ação delituosa durante sua atuação em OMP, vir a ser processado no TPI. Basta que o Brasil o faça *prima facie*.

As argumentações supramencionadas, quanto à possibilidade de ações envolvendo membro de contingente brasileiro e as cortes da CIJ e do TPI subsidiam, portanto, a conclusão parcial da irrelevante preocupação deste tipo de imputação jurídica internacional aos nossos militares. Considerando a atual maturidade institucional do Poder Judiciário nacional que, provavelmente, não se furtaria da tutela jurisdicional do caso concreto. Provavelmente, a justiça brasileira analisaria casos que pudessem ser considerados delituosos. A jurisdição primária, portanto, continuaria a ser a brasileira. Pelo menos é isto que a ONU tem buscado destacar em todas as recentes OMP.

Acrescento ainda que, os Estados Unidos da América (EUA), não-signatários do Estatuto de Roma, pressionaram a ONU, informando que retirariam seu apoio às OMP, receosos que os soldados estadunidenses viessem a ser julgados pelo TPI. Tal pressão fez com que a ONU expedisse a Resolução 1.422/2002 (CSNU), impedindo que o TPI realizasse investigações ou ajuizamento de ações criminais por violações porventura ocorridas em operações sob os auspícios da ONU, quando os envolvidos fossem nacionais de Estados não signatários do Estatuto de Roma.³⁰ Portanto, em relação às imunidades aos seus nacionais, operando sob a bandeira da ONU, os EUA têm a seguinte disposição:³¹

A maioria dos SOFA reconhece o direito do governo do país anfitrião possuir ‘jurisdição originária’, o que significa dizer que este país exerce jurisdição para todos os casos em que militares dos EUA violem as leis locais. Há duas exceções, entretanto, que, geralmente, aplicam-se somente em casos criminais: quando o delito é cometido por americanos contra americanos e quando americanos cometem o delito **durante a realização de seu serviço**.

³⁰ MARQUES, H. Forças de paz e o Direito Internacional Humanitário. *Correio Brasiliense*. Brasília: 26 maio 2008.

³¹ Disponível em: <http://www.globalsecurity.org/military/facility/sofa.htm>, acesso em 20 nov 2007.

[surge, então, a questão: e quando não estiverem, efetivamente, em serviço?] Nestes casos os EUA possuem a jurisdição originária sobre seus nacionais.³²

O Brasil tem adotado entendimento semelhante ao dos EUA; porém, com pequena distinção, pois não exclui da jurisdição nacional nem mesmo os ilícitos penais praticados fora do exercício de suas funções. Assim afirma o jurista Celso Mello:

Para os contingentes da ONU uma vez formados, fica o Estado de que são nacionais, com o direito de tomar medidas disciplinares, exercer jurisdição penal, por atos praticados dentro ou fora do exercício de suas funções. A imunidade de jurisdição civil é apenas para os atos praticados no exercício de suas funções.³³

Assim, a experiência das últimas operações empreendidas pelo Brasil, trouxe certa tranqüilidade institucional pela regularidade do preceito de que, os delitos serão regidos pela legislação nacional, em tribunais nacionais, pelo menos quanto às infrações penais. O SOFA-Haiti prevê em seu artigo 51, alínea b, o seguinte:

Os membros militares do componente militar da MINUSTAH são submetidos à jurisdição exclusiva do Estado participante, onde são responsáveis por toda infração penal que eles [seus militares] possam cometer no Haiti.³⁴

No entanto, apesar do preceito previsto no SOFA-Haiti corresponder ao entendimento de Celso Mello, ou seja, resguardando a jurisdição penal brasileira, independentemente do ato ter sido praticado em serviço ou não, bastando que seja praticada por militar do contingente brasileiro no Haiti, ainda resta a pergunta: e quanto aos civis oficialmente enviados pelo Estado brasileiro à MINUSTAH? Um agente do Poder Judiciário, que tenha colaborado com o processo eleitoral haitiano, também gozaria da mesma

³² EUA. DEFFENSE DEPARTMENT -2004. Disponível em <http://www.deffensedept/sofa.org.us> Acesso em 20 nov. 2007. *Most SOFA recognize the right of the host government to 'primary jurisdiction', witch is to say the host country exercises jurisdiction for all cases in witch U.S. military personnel violate the host country's law – there are two exceptions, however, witch generally apply only in criminal cases involving U.S. forces personnel: when the offense is committed by Americans against Americans ('inter se' cases), and when the offense is committed by Americans in carrying out official duty. In these situations, the U.S. has primary jurisdiction over the accused American.* (tradução e grifos meus)

³³ MELLO, CELSO D. de A. *Curso de Direito Internacional Público*, 2004: 673, v.1

³⁴ ONU. Disponível em <http://www.globalsecurity.org/military/facility/sofa.htm>. Acesso em 20 mar 2008.

prerrogativa? Um civil brasileiro, atuando em nome de uma Agência da própria ONU (por exemplo: UNESCO), também teria esse foro brasileiro? A resposta literal às perguntas seria: não. Não há conhecimento de casos concretos preexistentes que tenham suscitado tal questionamento, porém, com o desenvolvimento das Operações de Paz que, cada vez mais são multifacetadas e multidisciplinares, com a atuação de diversos atores que não apenas os militares, talvez tal lacuna possa ser questionada a curto prazo.

O entendimento, explicitado pelo jurista Celso Mello, precisa ser estendido também aos casos de civis operando em uma OMP, e talvez mesmo o venha a ser por uma interpretação extensiva do Judiciário brasileiro, no entanto, até o presente, talvez mesmo por falta de demanda no caso concreto, ainda não há esse entendimento pacífico na doutrina.

Analisadas as competências da CIJ e do TPI restam apenas os Tribunais Internacionais que pudessem argumentar estarem diante dos casos de Jurisdição Universal (JU), ou ainda, dos próprios Tribunais dos países envolvidos.

A possibilidade de argumentação por tribunais de terceiros estados de que estariam diante de casos de crimes contra a humanidade, ou seja, de típicos casos de jurisdição universal parece improvável. O texto de Blanco Cordeiro que procura consolidar a adoção da Jurisdição Universal por diversos países serve bastante bem para subsidiar tal afirmação.³⁵ Segundo ele, a maioria dos países diz que o princípio de Jurisdição Universal é reconhecido por seus direitos internos e a discussão se faz no campo da competência jurisdicional versus os princípios da Territorialidade, da Nacionalidade, de Proteção, de Personalidade ativa ou passiva e de Justiça Complementar. A maior diferença é contrapondo os princípios de Territorialidade e Personalidade ativa ou passiva.

Para a JU não há exigência de vinculação ou conexão entre nacionalidade do autor (ou vítima). Visa, portanto, defender: BENS JURÍDICOS INTERNACIONALMENTE PROTEGIDOS e não exige que o ato seja punível no local do delito e nem depende que o imputado se encontre no território nacional, independentemente até mesmo dos critérios de extradição. Tal jurisdição ultra-fronteiras trás consigo um grande risco, qual seja, a dupla incriminação.

³⁵ CORDEIRO, Isidoro Blanco. Jurisdição Universal. In: *Relación general, Revue internationale de droit pénal* 2008/1, 79, p. 101-145. O texto procura analisar um compêndio de artigos preparatórios a uma grande discussão ocorrida no VIII Congresso Internacional de Direito Penal (set/2009). Países que se manifestaram e foram analisados: Alemanha, Bélgica, Croácia, Espanha, USA, Finlândia, França, Holanda, Hungria, Itália, Romênia, Suécia e Turquia.

Mas, qual é o foco da JU e se esta se adequa ao tipo de delito que enfocamos no presente trabalho? A JU serve para garantir a tutela jurisdicional, a despeito dos princípios de territorialidade, para os chamados ‘crimes graves’, quais sejam, crimes de guerra, crimes contra a humanidade e genocídio; podendo ser alargada, mediante Atos Internacionais, para crimes de pirataria e apartheid. Portanto, vê-se que é difícil enumerar todos os possíveis crimes possivelmente tutelados pela JU, daí o recurso ao “JUS COGENS” que delimita como crimes internacionais puníveis: pirataria, escravidão (e tráfico), crimes de guerra, crimes contra a humanidade, genocídio, apartheid e tortura. Ainda assim, essa definição é nebulosa e com incertezas na delimitação final. Portanto, extrapolar que uma ação eventualmente delituosa de um *boina azul* possa ser enquadrada como em um dos casos descritos é, sem dúvida, uma abstração de difícil ocorrência (mas não impossível para alguns casos como tortura e apartheid, por exemplo). Principalmente se o Estado contribuinte do tal *boina azul* mostrar firme propósito de apuração e elucidação do caso. Desta forma, procurou-se demonstrar que essa possibilidade é de remota ocorrência e, passível de ser desconsiderada como regra quase geral.

Quanto aos Tribunais Nacionais, toda a argumentação anterior deste trabalho quanto à luta diuturna da ONU em garantir a imunidade de jurisdição aos seus contingentes em uma OMP parece ter demonstrado a inadmissibilidade destas Cortes levarem a cabo um julgamento. Ainda mais diante da natural e esperada pouca maturidade institucional dos estados hóspedes, imersos em uma frágil situação política e social.

Desta feita, pode-se concluir, preliminarmente, que a questão que apresentou este trabalho tem fácil solução, no entanto, há ainda uma questão que permanece em aberto. A pretensão de sistemas penais correspondentes não ocorre na realidade. Se feita a simples comparação entre dois países considerados desenvolvidos, sendo um da civil law e outro da common law, já se terá complexa diferença entre os sistemas penais prescritivos e executórios entre eles.

Acrescente-se que a maior parte das OMP não são realizadas neste tipo de país com instituições tão consolidadas; normalmente são operações em países com baixo desenvolvimento e frágeis estruturas. Mas, ainda assim possuidores de cultura e costumes que devem ser respeitados. Imagine-se então, que um *boina azul* desrespeite uma dessas prescrições culturais do país hóspede e que, neste país, essa ação seja codificada como criminosa. O país anfitrião tem, dessa forma, a legítima demanda de exigir da ONU a apuração (e conforme o caso) a consequente punição do pretense delinqüente, ainda que *boina azul*.

O que os SOFA têm preservado é que, nestas situações, o militar seja reenviado ao seu país de origem para que, lá, se proceda à apuração complementar e o julgamento. Cumprindo-se tal procedimento, pode-se constatar no país de origem do *boina azul* que ele teria cometido uma “falta” não prevista no ordenamento do país natal do militar, logo, em consequência, por completa falta de prescrição legal para acusação, o mesmo não sofreria qualquer tipo de punição. O exemplo foi radical, mas o mesmo pode se aplicar à previsão legal similar, porém com penas prescritivas muito díspares entre si, dada as implicações culturais que levaram os legisladores a agravarem ou abrandarem suas previsões.

Nestas situações, não se pode deixar de apontar que o estado hóspede poderia se sentir desrespeitado diante do retorno do *boina azul* para sua plena absolvição ou punição branda (nos primeiro e segundo exemplos apresentados). Poder-se-ia imaginar que se está diante do já citado ‘simulacro de justiça’. No entanto, não houve inação da justiça; houve impossibilidade legal de fazê-lo diante do ordenamento jurídico vigente; não há evidências de dolo no obscurecimento da apuração ou do julgamento. Eis, portanto, um caso de difícil solução. como os estados hóspedes, em geral, encontram-se fragilizados, é possível que este evite escalar a crise com o estado que tentado pacificá-lo. Ainda assim, a situação está posta.

A diferença das previsões legais penais não apenas ocorrem nessas situações, mas esta toma características especiais, pois não ocorreu a extradição; ocorreu a “cessão” do possível delinqüente para julgamento ultra-fronteiras. Tal “cessão” deu-se por força de acordo formal entre as partes (SOFA e os decorrentes MOU – ONU-país cedente de contingente). É, portanto, uma vulnerabilidade jurídica de difícil solução para dirimir quais as eventuais tutelas jurisdicionais poderão e deverão arvorar-se a solucionar no caso concreto.

Por conseguinte, para que se possa considerar respondida a questão que apresentou este trabalho, havia que se analisar, inicialmente, a quem efetivamente procurava-se enquadrar como integrante de uma OMP. A solução simples e direta de que cabe ao estado de origem o julgamento do eventual delinqüente *boina azul*, por força de tratado internacional havia que se comprovar. Portanto, era fundamental buscar respaldar a base legal que garantisse tal imunidade jurisdicional aos capacetes azuis. Procurou-se ainda apresentar uma reflexão sobre quais os princípios que regulam a decisão sobre jurisdição e competência de um determinado foro. Por último, ainda havia-se que buscar tais respostas diante de demandas mais concretas e passíveis de verificação sistemática.

Desta feita, pode-se afirmar que a idéia inicial de respaldo legal de garantir a competência do foro do país de origem do militar do contingente pode ser confirmada, mas com algumas pequenas vulnerabilidades que procuraram ser apontadas.

Referências

BEIRÃO, ANDRÉ P. Dissertação: “Aspectos político-legais e legal-militares da participação brasileira em Operações de Manutenção da Paz da ONU, pós-1988”. UFRJ, 2008.

BROWNLIE, IAN. *Principles of Public International Law*, 6 ed., 2003.

CAMERON, IAIN. *Protective Principle of International Jurisdiction*, 1994

CASSESE, ANTONIO. *International Criminal Law*, 2003

CORDEIRO, ISIDORO BLANCO. Jurisdição Universal. In: Relación general, *Revue internationale de droit pénal* 2008/1.

EDWIN, D. DICKINSON, *Introductory Comment to the Harvard Research Draft Convention on Jurisdiction with Respect to Crime*, 1999.

ENGDAHL, OLA. *Protection of Personnel in Peace Operations: The role of the “Safety Convention” against the background of General nternational Law*, 2007.

FONTOURA, P. R. C. T., *O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas*, 1999.

LOWE, VAUGHAN, Jurisdiction, In: *International Law*, EVANS, MALCOM D., 2003

MARQUES, H. Forças de paz e o Direito Internacional Humanitário. *Correio Brasiliense*. Brasília: 26 maio 2008.

ONU. *United Nations Peacekeeping Operations – Principles and Guidelines*, 2008. _____ - Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Proected Persons, including Diplomatic Agents. 14 dez 1973. _____ - Resolução A/61/19 (Part III) do Comitê Especial para Operações de Paz. De 11 de junho de 2007. Disponível em: <http://www.un.org/depts/dhl/res/A200/61.htm>>. Acesso em: 12 mar 2008. _____ - Resolução A/46/185, 1991. _____ - Estatuto da Corte Internacional de Justiça. Disponível em http://www.fiap.br/faapsocial/pdf/carta_onu.pdf. Acesso em 19 set. 2008.

PAGANI, Fabrizio. The recritment of civilian personnel of peacekeeping operations, In: *International Peacekeeping*, 1996.

TPI. Rome Statute of the International Criminal Court, Rome: 2002. Disponível em http://www.icc-cpi.int/statute_CPI.pdf. Acesso em 19 set. 2008.

TRINDADE, A. A. Cançado. *O Direito Internacional em um Mundo em Transformação*, 2002: 511.

Considerações Sobre o Problema da Ingerência Legítima

Renato Petrocchi*

Resumo

A presente análise versa sobre o problema da legitimidade/illegitimidade das diferentes formas de *ingerência* na política internacional contemporânea, especialmente, na era pós-bipolar, mas que em um passado histórico muito recente eram ainda chamadas de “intervenções” e acompanhadas pelo adjetivo, “militar”. Três fases dos últimos vinte anos foram, particularmente, enfocadas: 1) o início da década de 1990, quando determinadas alianças internacionais no mundo Ocidental demonstraram a disposição para “intervir” em conflitos, inter e intra-estatais, para aliviar sofrimentos humanos e evitar a escalada de violências de caráter fratricida; 2) a crise de Kosovo, no final da mesma década, que produziu um verdadeiro salto de qualidade, tanto nos níveis de intervenção, quanto no debate político, ético e teórico sobre este tipo de ação coletiva internacional e, 3) a fase posterior aos atentados de 11 de setembro de 2001 com a deflagração pelos Estados Unidos da guerra sem fronteiras contra o terrorismo, cancelando qualquer tentativa de delimitar o tema da ingerência legítima. O chamado global para um alinhamento à superpotência de todos os Estados democráticos do mundo sob a justificativa de que a democracia estaria em perigo enquanto os Estados-párias e os grupos terroristas não fossem eliminados, abriu o caminho para a autorização de ingerências ilegítimas em escala planetária.

Abstract

The present analysis discusses the legitimate/illegitimate of different forms of interference in the contemporary international politics, specially, at the end of bipolar era, although in the recent past they were called “interventions” followed by the adjective “military”. In the last twenty years three phases were discussed:

* Professor Adjunto de Relações Internacionais na Escola de Guerra Naval (EGN - Marinha do Brasil), professor de Relações Internacionais credenciado no Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos na Universidade Federal Fluminense (PPGEST/UFF) e professor de História Contemporânea da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio).

1) the beginning of 90's decade when certain western international alliances pointed the countries willing to intervene in inter and intra conflicts to diminish human sufferings and avoid violence escalation; 2) the Kosovo crisis at the end of decade which provoked a true point in the levels of intervention as far as political, ethical e theoretical debates were concerned and 3) the 9/11 posterior phase when USA declared a borderless war on terrorism canceling any attempt to limit the legitimate intervention theme. The global calling of democratic states by USA under justification of a threat to democracy with the purpose do eliminate terrorist groups opened the gates for illegitimate interventions in global scale.

A presente análise foi motivada pelo estudo e pelas reflexões de Philippe Moreau Defarges, em seu livro *Droits d'ingérence dans le monde post-2001*, publicado originalmente na França, no ano de 2006, no qual o autor trata de um tema que, em um passado bastante recente, era ainda chamado de “intervenção” e, acompanhado pelo adjetivo, “militar”¹. Este tema foi associado também no passado recente, mas de modo muito menos freqüente, ao princípio da “não intervenção”, se o estudioso que o estivesse abordando partilhasse de um espírito liberal tal como o de John Stuart Mill. A história da intervenção teve início há, pelo menos, cinco séculos atrás, com a formação dos Estados modernos numa época em que, inclusive, tal tema era considerado uma prática moral se, sua função, fosse a de levar a civilização a povos atrasados como os das Américas, os quais, espanhóis e portugueses acreditaram ter “descoberto”². Ainda no final do século XIX, houve espaço político e cultural para se exaltar um benevolente sentido de responsabilidade do homem branco que levava, de maneira humilde, o seu farnel de civilização às populações atrasadas que foram, *a posteriori*, diretamente transformadas em colônias, como citado no primeiro verso da poesia de Rudyard Kipling, *The White Man's Burden* em 1899.

Tomai o fardo do Homem Branco -
Envia teus melhores filhos
Vão, condenem seus filhos ao exílio
Para servirem aos seus cativos,

¹ Philippe Moreau Defarges, *Droits d'ingérence dans le monde post-2001*. Paris, Ed. Les Presses Sciences-Po, 2006. P. M. Defarges faz parte do corpo diplomático francês, é professor do Instituto Frances de Relações Internacionais e desenvolve pesquisa nos temas de política internacional, geopolítica e integração européia. Atualmente é co-diretor do Projeto RAMSES apoiado pelo Instituto de Relações Internacionais onde leciona. No livro citado, P. M. Defarges discute diversos problemas quanto à legitimidade da intervenção humanitária e sobre outros tipos de ingerências.

² Sobre esta abordagem, uma discussão que se tornou célebre foi entre Juan G. Sepúlveda, favorável a “ingerência” na vida e nos costumes dos nativos das Américas que não lhe pareciam nada além de *homúnculos* e Bartolomeu de Las Casas defensor do direito e da singularidade identitária dos povos indígenas.

³ Rudyard Kipling, *The White Man's Burden*, 1899.

Para esperar com arreios
Com agitadores e selváticos
Seus cativos servos obstinados,
Metade demônio, metade criança.³

Por sorte, terminada esta época histórica de falsidade e de intenso sentido de superioridade do Ocidente, a teorização sobre a não intervenção encontrou o seu espaço. Com o declínio do espírito do colonialismo, os princípios supranacionais difundidos pela Sociedade das Nações, após o primeiro conflito mundial, introduziram a idéia de que o Estado soberano deveria manifestar a posse de tal prerrogativa mediante a demonstração de sua capacidade de repelir qualquer intervenção externa, de modo que o sistema internacional ideal e liberal viesse a ser baseado justamente no princípio universal da não intervenção. A Segunda Guerra Mundial convulsionou, por sua vez, as estruturas jurídicas existentes, gerando outros e novos condicionamentos, tamanhamente originais que o sistema internacional não pôde mais ser identificado, desde então, com um princípio “ingênuo” como o da não intervenção, o qual impediria os Estados Unidos e a União Soviética de exercitarem livremente as suas quase ilimitadas lideranças nas relações com o resto do mundo. Dois exemplos históricos podem ser citados para avaliar o quanto esta novidade estrutural inovou a linguagem especializada que precisou encontrar novas palavras (*neologismos*) para captar os “sinais do tempo”. Em 1957, John Herz argumentou, em uma das revistas mais prestigiosas da área de Relações Internacionais, a “*World Politics*”, que nenhum Estado poderia mais se considerar “impermeável” à influência/ingerência de uma superpotência: a razão estava no “duopólio nuclear” controlado pelos EUA e pela URSS. Dez anos depois, o mesmo autor modificou sua avaliação e concluiu que os Estados, todos os Estados, acabaram demonstrando, na prática, a capacidade de manterem-se “impermeáveis”, uns em relação aos outros e, portanto, sujeitos à norma da não intervenção ou, como se diz contemporaneamente, sujeitos a norma da não ingerência. De um ponto de vista, metodologicamente, mais refinado, em 1969, outro estudioso norte americano, James Rosenau, lançou o conceito de *linkage*, em torno do qual construiu uma teoria das conexões interno/externo, entre as quais entravam também, obviamente, as conexões desiguais que produziam formas de intervenção nos assuntos reservados a cada Estado ou, formas de ingerência nas suas relações recíprocas⁴.

⁴ Herz, H. J. “The Rise and demise of the Territorial State”, in *World Politics*, IX, 4, 1957, “The Territorial State Revisited: Reflections on the Nations-State”, *Polity*, I, 1, 1968 e J. N. Rosenau. *International Politics and Foreign Policy: a reader in research and Theory*. New York The Free Press London, Collier-Mac Millian, 1969.

⁵ Sobre as transformações a partir de 1989, interpretadas sob um determinado ponto de vista historiográfico enquanto uma “revolução internacional”, conferir a comunicação de

Uma mudança ainda mais inovadora e grandiosa foi delineada em uma conjuntura, para nós mais próxima e, recebeu a denominação de “fim das ideologias”, prenunciando, em escala mundial, uma verdadeira “revolução internacional” a partir de 1989 com a queda do segundo maior império da história (o soviético), o fim da bipolaridade e a ingênua pretensão do surgimento de um novo mundo onde todos os Estados obteriam um mesmo *status* de igualdade⁵. Ingressamos, assim, em novos tempos. Justamente em tempos de “ingerência recíproca” oficializados pelo triunfo da globalização que, no curso da década de 1990, convenceu a todos de que o preço a ser pago para o cosmopolitismo nascente não seria tão elevado porque as vantagens universalistas, que poderiam advir para todo o mundo, eram apreciáveis: o fato de um autor, por exemplo, rigoroso e complexo como Amartya Sen ter se tornado uma espécie de pensador-mestre do final do século XX foi uma curiosa e, ao mesmo tempo, um tanto paradoxal manifestação desta nova configuração⁶.

Vale indagarmos: como todas estas configurações contemporâneas passaram a ser chamadas de “ingerências” e não mais de “intervenções”? A história do uso destas palavras nos informa que o termo “intervenção” manteve a conotação de ação político-militar enquanto, “ingerência” conservou o sentido mais ambíguo e difuso da penetração de caráter informal: cultural, econômica e, por fim, humanitária. “Ingerência” parece uma palavra, por si mesma, muito mais invasiva e rica de possíveis juízos de valor do que “intervenção” em razão de pelos menos dois motivos: um de caráter objetivo e outro de natureza subjetiva. Primeiramente, em sua dimensão objetiva, “ingerência” nos lembra que o mundo contemporâneo se tornou de tal forma interdependente, interconectado em todas as suas partes e manifestações, unificado em necessidades e em preferências, que qualquer um que aja em alguma parte do planeta, o faz “ingerindo-se” na vida alheia. Qualquer dúvida sobre a dimensão desta afirmação deve ser diluída por intermédio da extraordinária consideração do filósofo alemão I. Kant:

... dado que quanto à associação de povos da terra (mais larga ou mais estreita que seja) progressivamente alcançamos tal estágio que a violação dos direitos é percebida em todos os pontos,

minha autoria, *Globalization: an international revolution?*, apresentada na Conferência Internacional Conjunta ABRI-ISA (Associação Brasileira de Relações Internacionais e *International Studies Associations*), “*Diversity and Inequality in World Politics*”, realizada na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro nos dias 22, 23 e 24 de julho de 2009.

⁶ Conferir, Amartya Kumar Sen. *Desenvolvimento como Liberdade*. SP, Companhia das Letras, 1999.

⁷ I. Kant, “Per la pace perpetua”. In: *Scritti politici e di filosofia della storia e del diritto*. Torino,

assim, a idéia de um direito cosmopolita não é uma representação fantástica de mentes exaltadas, mas o necessário coroamento do código não escrito, tanto do direito público interno, quanto do direito internacional para a fundação de um direito público em geral e, portanto, para a atuação da paz perpétua⁷

Não se trata apenas de um dado demográfico-quantitativo que incide em nossa vida cotidiana porque não há dúvida quanto à inexistência de contatos recíprocos diários entre os bilhões de habitantes que circulam, contemporaneamente, em nosso planeta, tornando inevitável que estes encontros produzam desigualdades, de fato e/ou de direito. Estas desigualdades acabam sendo consideradas, antes ou depois, por parte de quem as sofre, “modalidades de ingerência” e por parte de quem as promove, “ajudas”, “socorros” e “proteção”. Estes últimos têm a autopercepção e, por vezes a certeza, de sua generosidade e se consideram protagonistas de operações humanitárias, enquanto os primeiros, na maior parte dos casos, se sentem humilhados, explorados, privados de suas liberdades e coagidos a se submeterem aos “usos e costumes” estrangeiros. Enfim, toda vez que encontramos uma situação de ingerência, é sinal de que alguma coisa não vai bem naquele lugar, sociedade, país, nação ou região específica.

A época de ouro da ingerência foi aberta pela crise do Kuwait (1990-1991) e pela ação militar de Saddam Hussein, sendo marcada, também, pelo intenso debate jurídico e filosófico sobre o caráter justificável da intervenção Ocidental⁸. Philippe Moreau Defarges nos lembra, no início do primeiro capítulo de seu livro⁹ de que, no final da operação *Desert Storm*, com qual a coalizão Ocidental libertou o Kuwait, perseguindo as tropas iraquianas até Bagdá, Saddam Hussein reprimiu a insurreição curda com uma violência inaudita, levando o Conselho de Segurança da ONU a intervir no conflito por intermédio da resolução n. 688, em 5 de abril de 1991. Esta resolução, embora não proclamando nada de novo ou de “revolucionário” em relação

Ed. UTET, p. 305

⁸ O famoso filósofo italiano, professor de direito, ética e ciência política Norberto Bobbio esteve no centro deste intenso e controverso debate por assumir naquele contexto uma posição favorável a intervenção Ocidental. Conferir: Norberto Bobbio, *Una guerra giusta? Sul conflitto del Golfo*. Venezia, Marsilio, 1991. Sobre as características do pensamento “internacionalista” de N. Bobbio ou de suas considerações acerca dos problemas da guerra e as vias da paz, tive a oportunidade de escrever recentemente uma comunicação intitulada, *Norberto Bobbio e o Labirinto da Política Internacional*. Este trabalho foi apresentado no IV Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ENABED IV) o qual se realizou na Universidade de Brasília - IREL entre os dias 19 e 21 de julho de 2010.

⁹ Conf. P. M. Defarges. Op Cit. p. 33-47.

¹⁰ Estas considerações sobre os sucessos, mas também sobre fracassos das operações de manutenção da paz encontram-se no belo trabalho de Paul Kennedy. *Il Parlamento dell'*

ao passado, fez referência a organizações supranacionais, a esforços humanitários e a assistência internacional. Se aproximarmos esta resolução de outra decisão importante em junho do ano seguinte, tomada pelo Conselho Ministerial da União Européia Ocidental (UEO) de se comprometer a empregar as forças dos países da coalizão para realizar o que ficou conhecido como “Missão *Petersberg*” (ou seja, operações humanitárias de manutenção da paz e de gestão de crises, dispondo, caso necessário, de unidades de combatentes no âmbito territorial da Europa) encontraremos, enfim, sinais de mudança no início da década de 1990.

A originalidade da declaração de *Petersberg* esteve no compromisso formal assumido pelo mundo Ocidental num contexto ainda muito incipiente e nebuloso do Pós-Guerra Fria - junho de 1992 - (e, neste caso, não importa que a decisão tenha sido tomada somente pelo Conselho Ministerial da União Européia Ocidental, pois tais idéias não destoavam das discussões travadas, naquele mesmo momento, na União Européia, entre os aliados da OTAN ou pelo governo dos Estados Unidos) de intervir, sem tantas discussões tempestivas e com maior dose de pragmatismo, em nome de uma comunidade internacional que, até então, não dispunha de uma unidade estabelecida, mas que estava disposta a desenvolver ações que viessem a superar os conflitos entre os diferentes países, especialmente, se a intervenção servisse para aliviar sofrimentos humanos, ou, para evitar a escalada de conflitos de caráter fratricida. O desafio que se colocava diante do sistema internacional desta época era o do desaparecimento, ou a distensão, das tradicionais estruturas de ordem e de comando referentes, tanto ao mundo socialista, quanto ao mundo liberal-democrático e a demanda de não adotar o comportamento de *laissez faire* e *laissez passer* em face dos novos focos de crise causados pelas catástrofes naturais ou humanitárias. A comunidade internacional dava sinais, pelo menos neste contexto embrionário do Pós-Guerra Fria, de se considerar *moralmente* comprometida a “intervir”.

Mas tal comunidade ainda não sabia o que vinha pela frente. No campo das operações de “manutenção da paz” e, até mesmo das de “imposição da paz”, a comunidade internacional se orientava por êxitos significativos entre o final da década de 1980 e o contexto das rupturas de caráter histórico do triênio 1989-1991. Como nos lembrou o historiador Paul Kennedy em sua excelente história sobre “o parlamento do homem”,

“Os acordos de paz da América Central e, em particular, o resgate de El Salvador do caos e da violência internos foram uma importante consecução por parte da ONU. Um grupo internacional de observadores militares (com o acrônimo de UNIMOG) acabou com as hostilidades entre o Irã e o Iraque, e um outro (com o

acrônimo de UNGOMAP) vigiou a retirada de mais de 100 000 tropas soviéticas do Afeganistão e tomou conta de todas as reclamações relativas ao período de transição. O organismo mundial também desempenhou um impressionante papel ao longo do Sul da África. O fim do *apartheid*, a realização de eleições democráticas em 1994, supervisionadas por pessoal da ONU, e o regresso da África do Sul ao lugar na Assembléia Geral constituíram verdadeiros progressos. Este importante Estado era de tal forma essencial e influente em toda a região que sua entrada no seio democrático teve repercussões por todo o lado. Um grupo de assistência para o período de transição (UNTAG) supervisionou, com sucesso, o avanço em direção a independência da Namíbia. Com a paz interna também a chegar em Moçambique, iniciou-se o processo democrático, levando o Conselho de Segurança a colocar observadores no país (outro acrônimo, ONUMOZ).¹⁰

Apesar destas diferentes funções desempenhadas pela ONU (para além dos monitoramentos de cessar-fogo, os novos monitoramentos de eleições democráticas) representarem, de fato, um progresso de uma política de ingerência relativamente legítima, a comunidade internacional não sabia ainda até onde e em que direção o compromisso de intervir poderia levá-la. Os desastres que atingiram três das operações de manutenção da paz mais importantes da década de 1990 – na Somália, na ex-Iugoslávia e em Ruanda – ainda não haviam deixado suas marcas dramáticas. As conseqüências da crise de dissolução da Iugoslávia com todas as suas tragédias, culminando com a crise Kosovar no final da década, produziram um verdadeiro salto de qualidade, tanto nos níveis de intervenção, quanto no debate político, ético e teórico sobre este tipo de ação coletiva internacional. A exigência por alguma forma de iniciativa diante das imagens da violência sobre os kosovares constrangidos a abandonar suas terras entre mil sofrimentos e a demanda para que a intervenção em sua defesa se realizasse por intermédio de uma “guerra humanitária” conduzida, não mais pelo tradicional eixo das doutrinas estratégico-militares, mas com base na aplicação prática das diretrizes da Missão *Petersberg*, ganharam apoio da comunidade internacional mesmo com a situação paradoxal de aproximar termos com sentidos oposto: “guerra humanitária”. Como uma ação humanitária podia ser belicista e como uma guerra podia ser humanitária?

Uomo: Le Nazioni Unite e la ricerca di un governo mondiale. Milano, Garzanti, 2007, p. 133.

¹¹ Luigi Bonanate, *I doveri degli Stati*. Roma-Bari, Ed. Laterza, 1994.

Deveres dos Estados ao invés de direitos.

A alternativa para aquela “nova crise dos Balcãs”, transcorrida agora no contexto da era-pós bipolar, seria a de abandonar os kosovares a sua própria sorte, ou seja, a de uma derrota humanitária. Enfim, de todos os ângulos em que o problema fosse observado, o resultado era, sempre, o de uma derrota. Tratava-se de um nó de extrema importância já identificado, há muitas décadas no passado, pela teoria moral. Um estudioso dos temas da guerra, da paz e do terrorismo contemporâneo, como Luigi Bonanate já havia também proposto um caminho para a superação deste e de outros impasses análogos em seu estudo, *I doveri degli Stati*, por meio da defesa da dissolução da tradicional concepção de direito internacional e da sua substituição pela concepção de *deveres dos Estados*¹¹. Para L. Bonanate, os Estados não deveriam dispor mais de direitos e/ou prerrogativas, mas apenas e, exclusivamente, de deveres como o de agir, sempre e em todas as circunstâncias, a favor do ser humano, ao invés de agir em favor de instituições, Estados ou nações. O autor italiano nos lança uma proposta extrema e provocatória, mas uma idéia com potencial de superar um terrível dilema moral: diante de uma situação em que duas pessoas se fazem mal reciprocamente, ou em que uma pessoa abuse de sua força nos confrontos com outra: como devemos nos comportar? Intervir para separar os dois no primeiro caso, ou socorrer o mais fraco na segunda situação, arriscando-nos, deste modo, a fazermos também o mal ao invadirmos a esfera reservada de outras pessoas? Quem somos nós para nos ocuparmos da vida alheia? E se consentirmos, deixando as contendas alheias se desdobrarem e os dois contentores acabarem por se matar um ao outro? O que é mais grave: a ingerência nos fatos alheios ou aceitar as conseqüências com indiferença? Para os que julgaram fácil ou trivial a primeira escolha, vale a pena lembrar que nem sempre entre as boas intenções e as boas ações encontramos uma perfeita continuidade¹².

Este dilema nos lembra a dificuldade que temos de enfrentar, em muitas circunstâncias, quando tomamos decisões a quais podem comportar a realização tanto de um bem quanto de um mal, ou seja, de situações onde, ao seguirmos uma determinada obrigação, estamos, ao mesmo tempo e necessariamente, violando outra. Existe uma solução, do ponto de vista empírico, para estes dilemas? Qual resposta proporciona a maior quantidade de benefícios? Qual solução traz mais vantagens a maior quantidade de

¹² Um exemplo histórico de descontinuidade trágica entre uma operação de manutenção da paz com boas intenções e o resultado desta ação de intervenção foi a da força “interina” enviada pela ONU ao Líbano (FINUL) com o objetivo de estabelecer a paz nas fronteiras do Norte de Israel com este país e com a Síria.

¹³ Admitindo que não haja uma solução indiscutível e que podem ocorrer casos em que

pessoas envolvidas?¹³ E o que mais importa, para os objetivos das presentes considerações: podemos alcançar pelo caminho destes questionamentos a uma definição de “intervenção” ou, de “ingerência” de tal forma objetiva e neutra que seja suscetível de aplicação empírica?

Se um transeunte de passagem assiste a um confronto violento e percebe que um dos dois antagonistas é o seu irmão, existe uma justificação especial para intervir análoga, à situação em que se estivesse envolvido no conflito o nosso próprio filho. Completamente diferente é a questão que surge quando um cidadão norte americano julga inaceitável o modo como Slobodan Milosevic trata os kosovares e pede ao seu governo que faça alguma coisa: que intervenha ou, ingira-se nas questões, por definição, “reservadas” de outro país e entre na sua “esfera de autonomia” para por fim àquela ação considerada odiosa¹⁴.

Para sair destes exemplos dramáticos que comportam intenso envolvimento emotivo, podemos procurar responder outra pergunta relativa à inserção internacional da China contemporânea. É amplamente divulgado no contexto hodierno o atraso da China quanto ao respeito aos direitos humanos e a prática, extensiva no país, da pena de morte. De posse deste conhecimento, é justo, ou moralmente aceitável, o Brasil fingir ignorar tal conjuntura de modo a não perder as oportunidades de comércio, ganho ou alianças? Seria uma intervenção indevida se pedíssemos ao governo brasileiro para interromper o seu comércio com a China com a finalidade de constranger a nova potência asiática a modificar a sua política de direitos humanos? E quanto às relações recentes de aproximação entre o Brasil e o Irã? E se fossemos ainda mais longe: não seria nosso dever agir junto ao governo brasileiro com a finalidade de influenciá-lo nesta direção? Existem precedentes históricos, como nos lembra P. Moreau Defarges em seu livro, quando o autor avalia o longo embargo (por décadas) de mercadorias, decretado pelo mundo Ocidental (com base na pressão da opinião pública internacional) em suas relações com a República Sul-Africana que praticava o *apartheid*.

Intervenção/ingerência se confrontaram, portanto, na primeira década da era pós-bipolar entre o respeito aos tradicionais vínculos de soberania e a percepção inicial dos limites deste valor na política internacional, tendo em vista uma possibilidade de socorro ou de ajuda humanitária. O deslocamento de acento da intervenção para a ingerência pareceu representar um dos

uma minoria merecedora faça parte do segmento em desvantagem.

¹⁴ Conferir o que P. Moreau Defarges situa entre os “buracos negros” do direito de ingerência mesmo em tempos de guerra. Op. Cit. p.41.

¹⁵ Salvar os mais elementares direitos humanos mesmo nas particulares

primeiros, e mais interessantes, sintomas de transformação do mundo nesta nova era: a disponibilidade mundial para a ingerência surge como um compromisso assumido pela nascente sociedade internacional que reconhece na salvaguarda dos mais elementares direitos humanos¹⁵ uma das condições de sua própria afirmação e da consolidação de um nível de civilização que poderia finalmente promover também a democratização da vida internacional. Mas justamente quando um aparente equilíbrio entre o respeito recíproco à soberania e as ingerências humanitárias estava se manifestando lentamente e desenhando uma espécie de novo mundo registrado simbolicamente na virada do século e do milênio, o turbulento atentado as *Twin Towers* reabre os olhos do mundo para o terror, para a violência brutal, para o *choque de civilizações* e para o fundamentalismo, ou seja, para tudo o que se manifesta e se imagina como incompatível com a democratização da sociedade internacional.

P. Moreau Defarges nos adverte, no livro o qual, como dissemos, foi referencial para o desenvolvimento destas considerações, que o fato de sua análise focalizar o mundo do pós 11 de setembro não se deve tanto ao ataque comandado pela Al Qaeda, mas ao maior impacto representado pela reação do governo norte americano, cujo conteúdo foi de tal forma “inovador” que eliminou qualquer dúvida quanto aos limites da ingerência. A guerra sem fronteiras contra o terrorismo que identificou um Estado soberano, como o Afeganistão, com um grupo terrorista, auto legitimando-se para perseguir os seguidores deste grupo por todo o planeta, inclusive, *a posteriori*, no Iraque, cancelou qualquer tentativa de delimitar a “interferência legítima”. Desde então, os Estados Unidos chamaram o mundo para uma nova forma de guerra que se revelou por definição sem fronteiras e sem freios, diga-se de passagem, tal como o próprio terrorismo. No interior deste novo argumento político, não havia limites para a ingerência até o momento em que se vencesse por completo a guerra contra o terrorismo. O chamado global do presidente Bush para um alinhamento junto aos Estados Unidos de todos os Estados democráticos do mundo sob a justificativa de que a democracia estaria em perigo enquanto os Estados-párias e os grupos terroristas não fossem eliminados, abriu o caminho para a autorização de ingerências planetárias.

Tal proposição do governo norte americano fez do terrorismo o inimigo principal, e talvez o único, das sociedades democráticas do mundo. Mas o que chama atenção para a idéia de ingerência e quanto ao modo original como esta idéia foi tratada por P. Moreau Defarges em seu livro foi

circunstâncias de um conflito doméstico, ou de catástrofes naturais e ainda de incidentes de grandes proporções.

o seu atual caráter, “desmesurado”, o qual se contrapôs à vários séculos passados de crescentes limitações ou, pelo menos, de precisas delimitações. O direito internacional viu desabar, no pós 11 de setembro de 2001, todas as suas mais refinadas construções que, diante do circuito planetário de Bin Laden, perderam os seus instrumentos de justificação. Esta situação paradoxal nos adverte para a demanda de uma revisão drástica do campo da análise política sobre a ordem internacional que o trabalho de P. Moreau Defarges não alcançou. Nas últimas páginas de seu livro, o autor se limita a conclusão de que “o mundo inter-estatal permanece uma selva onde o Estado pode contar apenas com as próprias forças para assegurar a sua sobrevivência”¹⁶. Deste modo, devemos continuar a crer que a única lei vigente na política mundial contemporânea seja aquela da força bruta e qualquer forma de ingerência, por mais violenta que seja, será sempre justificada pelo seu simples e puro sucesso. O futuro das relações internacionais permanecerá, também, seguindo o argumento conclusivo de P. Moreau Defarges, aprisionado por toda a eternidade na profecia hobbesiana que não identifica nos Estados nenhuma capacidade de superarem a anarquia internacional e se submeterem ao comando de uma autoridade superior com o objetivo de viverem em paz e em segurança.

Sabemos que a referência, no contexto contemporâneo, para este último ponto de chegada é a ONU e os seus princípios originais, mais do que a sua capacidade operacional. Em função da sua própria natureza, a ONU deveria oferecer a única aceitável e indiscutível forma de ingerência “legítima” ou, interferência que todos estariam dispostos a aceitar, ou seja, a de uma entidade superior que não encarna simplesmente e brutalmente a vontade do mais forte (como infelizmente ainda ocorre no Conselho de Segurança, no qual alguns membros gozam do direito de veto), mas sim a força do direito e de um direito que pode, na verdade, ser chamado de “constituído” (como o que regula a nossa vida no interior dos Estados) porque o seu Estatuto fornece a lei e a regulamentação para todos aqueles que o firmaram. Se esta função não pode ser hoje regularmente desempenhada pela ONU, tal responsabilidade não recai sobre a Instituição, mas sobre o uso distorcido que seus membros fizeram, e ainda fazem desta Organização Internacional, driblando-a todas as vezes que não desejam sofrer a sua *ingerência* e declarando, simultaneamente, (de modo muito retórico) que somente a ONU pode realizar ingerência sem violar as autonomias entre as fronteiras de todos os Estados do mundo.

¹⁶ P. Moreau Defarges. Op.Cit. p.129.

¹⁷ Sobre o desafio brasileiro de “resignificar” a presença brasileira na operação de manutenção

Paz e segurança são as características fundamentais que gostaríamos de ver presentes na ordem internacional do futuro, e o livro de P. Morreau Defarges contribuiu, por intermédio de uma análise clara, lúcida e crítica, para este projeto, freqüentemente considerado de forma simplista, por muitos autores na área de RI, como meramente quimérico.

Encontramos também no estudo de P. Morreau Defarges um exame atento das diferentes formas de ingerência possíveis (imperial, democrática, humanitária, bélica, policial) com seus respectivos sentidos históricos e políticos cuidadosamente contextualizados, como nos “contra-exemplos” de quando os Estados Ocidentais recorreram a formas de *covert action* com manobras obscuras realizadas pelos serviços secretos em outros países: os casos do golpe político do Chile e do escândalo Irã-contras nos tempos do governo Ronald Reagan, ambos avaliados, pelo autor, enquanto formas indevidas de ingerência, justamente pelo caráter secreto destas operações.

Por fim, vale destacar o pressuposto metodológico sobre o qual P. Morreau Defarges baseou a sua análise. Trata-se do que o autor chamou de “interações constantes e imprevisíveis entre o âmbito interno e o âmbito externo” as quais, em nossa visão, parecem ser o ponto de partida, mais simples e fecundo, na era pós-bipolar, para se construir uma renovada teoria das relações internacionais a qual venha abarcar diferentes formas de ingerência e exclua, por outro lado, a concepção anárquica que, pela sua infecunda simplificação da realidade, nos deixa somente a opção do desespero na vida internacional.

Os processos de democratização das relações internacionais em curso no contexto contemporâneo são ainda muito incertos e deixam, também, amplo espaço para o jogo das potências e para diferentes formas de ingerências ilegítimas. As perspectivas atuais não permitem imaginar a superação das avaliações mais pessimistas a curto e médio prazo, mas, apesar de todo este espectro mais sombrio, não devemos subestimar o dado fundamental de que a política internacional não é uma mera arena, caótica e anárquica, na qual cada um pode fazer o que quiser. O âmbito internacional contemporâneo vem fornecendo sinais de uma “civilização” ou “pacificação”, mesmo, na inicialmente conturbada década de 2000 no âmbito quase paralelo

da paz da ONU no Haiti (a MINUSTAH) conferir os estudos de Monica Hirst e de Maria Regina Soares de Lima no Observatório Político Sul-Americano (<http://observatorio.iuperj.br>) tais como, “A intervenção Sul-Americana no Haiti” de Monica Hirst *in* *Análise de Conjuntura* n. 6, jun. 2007 e Dossiê Haiti “Não Indiferença e Democracia: a Missão de Paz no Haiti” de Maria Regina Soares de Lima e Monica Hirst *in* *Análise de Conjuntura* n. 8, ago. 2009.

das operações de construção e manutenção da paz com destaque para o nosso particular e difícil desafio de redefinir/resignificar a presença do Brasil na Missão de Paz da ONU no Haiti (a MINUSTAH)¹⁷. Este desafio que se coloca a nossa frente é o do empenho de todos para a difusão e o aprimoramento de um projeto, interno e externo ao país que articula os valores da paz, da democracia e do desenvolvimento econômico e social. No plano internacional, a paz e a democracia obtêm maior força na exemplaridade: não é tão difícil ser democrático e esta prática política contemporânea pode induzir um número crescente de Estados a seguir o mesmo percurso.

Referências

- BOBBIO, Norberto. *Una guerra giusta? Sul conflitto del Golfo*. Venezia, Marsilio, 1991.
- BONANATE, Luigi. *I doveri degli Stati*. Roma-Bari, Ed. Laterza, 1994.
- DEFARGES, Philippe Moreau. *Droits d'ingérence dans le monde post-2001*. Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2006.
- HERZ, H. J. "The Rise and demise of the Territorial State", in *World Politics*, IX, 4, 1957.
- HERZ, H. J. "The Territorial State Revisited: Reflections on the Nations-State", *Polity*, I, 1, 1968.
- KANT, I. "Per la pace perpetua", in: *Scritti politici e di filosofia della storia e del diritto*. Torino, UTET, 1965
- KENEDY, Paul. *Il Parlamento dell'Uomo: Le Nazioni Unite e la ricerca di un governo mondiale*. Milano, Garzanti, 2007.
- KIPLING, Rudyard, *The White Man's Burden*, 1899.
- MILL, John Stuart. *A Few Words on Non-Intervention (1859)*, in: *Collected Works*, Toronto, University of Toronto Press Routledge & Kegan Paul, 1984.
- PETROCCHI, Renato. *Globalization: an international revolution? Paper* apresentado na Conferência Internacional Conjunta ABRI-ISA (Associação Brasileira de Relações Internacionais e *International Studies Associations*), "Diversity and Inequality in World Politics", realizada na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro nos dias 22, 23 e 24 de julho de 2009.
- PETROCCHI, Renato. *Norberto Bobbio e o Labirinto da Política Internacional. Paper* apresentado no IV Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos da Defesa (ENABED IV), realizado na Universidade de Brasília - IREL entre os dias 19 e 21 de julho de 2010.
- ROSENAU, J. N. *International Politics and Foreign Policy: a reader in research and Theory*. New York, The Free Press London, Collier-Mac Millian, 1969.
- SEN, Amartya Kumar. *Desenvolvimento como Liberdade*. SP, Companhia das Letras, 1999.

Aula Inaugural dos Cursos de Altos Estudos da Escola de Guerra Naval no Ano de 2010

Álvaro Luiz Pinto
Almirante-de-Esquadra
Chefe do Estado-Maior da Armada

É com grande satisfação que retorno à Escola de Guerra Naval, agora como Chefe do Estado-Maior da Armada, para proferir esta aula inaugural dos Cursos de Altos Estudos Militares, do ano de 2010.

Na Escola de Guerra Naval adquirem-se novos conhecimentos que levam à formulação de procedimentos, exercitando-se metodologias aplicáveis à solução de problemas administrativos e militares. Os procedimentos, uma vez consolidados, irão compor as Doutrinas Navais, adequadas à evolução das situações político-estratégicas de Emprego do Poder Naval. Nestes bancos escolares, os Oficiais terão a oportunidade de conviver com seus colegas, trocando suas experiências. Em breve, juntos, enfrentarão novos desafios – presentes e futuros, sejam eles materiais, financeiros ou humanos.

O mundo moderno, em constante mudança, impõe alterações até então inéditas na formação profissional. Em princípio, estas mudanças são difíceis de serem compreendidas, pois geralmente nossas percepções são fundamentadas sobre as experiências passadas. Desse modo, a qualificação para o exercício de um determinado cargo, traduzida na preparação específica para as funções a serem desempenhadas, deve ser revista, em face da nova realidade que se configura para este século.

Essa realidade exige do profissional uma noção ampla de como funciona a organização para a qual trabalha, o discernimento do meio ambiente que a envolve e a percepção da importância para o público externo de sua profissão, ou seja, como a sociedade visualiza a nossa Instituição, e principalmente, o produto final de nosso trabalho.

Estudiosos do assunto projetam, para este século, um novo perfil do trabalhador moderno, resultado de uma formação profissional que extrapola conhecimentos específicos de uma determinada ocupação, privilegiando a capacitação para exercer o seu trabalho com maior amplitude e flexibilidade.

O Plano Estratégico da Marinha estabelece, como uma das Diretrizes para o Planejamento Naval, a otimização do emprego de recursos humanos,

de modo a privilegiar o atendimento, com qualidade e em quantidade compatível aos meios navais, aeronavais e de fuzileiros navais. Ciente dessa situação, a Alta Administração Naval dedica especial atenção ao aprimoramento profissional de seu pessoal, destacando-se o investimento nos Cursos de Altos Estudos Militares. Os Senhores, que foram selecionados para cursá-los, passam a ter, dia a dia, maior participação e responsabilidade nos destinos da Marinha, não só pela antiguidade que alcançaram, mas também pela vivência e conhecimentos adquiridos ao longo de todos esses anos de carreira. Desta forma, concito a todos que se dediquem intensamente às atividades acadêmicas, ressaltando que a Marinha faz um grande esforço para manter e atualizar seus cursos, contratar bons professores e proporcionar as viagens de estudos necessárias à sedimentação do aprendizado.

Apresento, assim, as boas-vindas aos representantes das Marinhas amigas da África do Sul, Argentina, Estados Unidos da América, Paraguai, Peru e da Venezuela; aos Servidores Civis da Marinha e aos companheiros da Marinha Mercante, do Exército Brasileiro e da Força Aérea Brasileira, nos cursos do corrente ano. O período em que estarão estudando lado a lado com os nossos Oficiais, além de ser um privilégio para a Marinha do Brasil, possibilitará aos Senhores conhecerem melhor as características e peculiaridades de nossa Força e os principais aspectos concernentes ao Poder Naval que contribuem para a consecução dos interesses nacionais. Será, certamente, uma boa oportunidade para o fortalecimento dos laços de amizade e de estreitamento das relações já existentes entre nossas instituições e nossos Países. Senhores Almirantes, Capitães-de-Mar-e-Guerra e Capitães-de-Fragata, em cargos de Comando e Direção no Rio de Janeiro que, com as suas presenças, prestigiam este evento, agradeço o comparecimento.

Selecionei para a apresentação o tema **“A Sociedade, a Marinha do Brasil e a Estratégia Nacional de Defesa”**, por considerá-lo de fundamental importância para o conhecimento e reflexões dos Oficiais dos Cursos de Altos Estudos Militares dessa Escola, tendo em vista a participação, sempre crescente, da Marinha em atendimento às demandas, atuais e futuras, da sociedade brasileira. Acrescentarei algumas considerações às quais julgo relevantes sobre a Estratégia Nacional de Defesa (END), no que diz respeito à sociedade e à Marinha do Brasil (MB).

Para a apresentação do tema, seguirei o seguinte **SUMÁRIO**:

- a **“INTRODUÇÃO”**, que acabo de realizar;
- veremos uma síntese das **“NOVAS AMEAÇAS À SOCIEDADE”**;
- abordarei posteriormente **“O QUE A SOCIEDADE ESPERA DA MARINHA”**;

- em seguida falarei sobre a **“ESTRATÉGIA NACIONAL DE DEFESA E SUAS PERSPECTIVAS E IMPLICAÇÕES PARA A MB”**;

- e, por último, encerrarei a exposição apresentando algumas **“PALAVRAS FINAIS”**.

II – Novas Ameaças à Sociedade

Neste tópico, minha intenção é a de ressaltar aspectos político-estratégicos de interesse e que têm reflexos na sociedade brasileira.

Diversos países, em face do surgimento de cenários cada vez mais imprecisos, estão procurando reavaliar a missão de suas Forças Armadas, o que, em síntese, refere-se às questões fundamentais sobre o preparo e o emprego das forças militares. Neste contexto, as Forças Armadas devem ser preparadas e empregadas na guerra convencional (nos padrões clássicos e com o emprego de armas convencionais), ou devem ser orientadas para fazer frente às **“novas ameaças”**, ou seria mandatório desenvolver o potencial para os dois casos?

As transformações ocorridas a partir do desmantelamento da União Soviética fizeram surgir uma nova ordem mundial, caracterizada pela multiplicidade de níveis de conflitos, cuja existência não era nova, mas posta em segundo plano, em função do campo bipolar de tensão mundial decorrente da Guerra Fria. Percebeu-se, a partir da década de 90, um mundo mais complexo, em que se passou a observar, com maior acuidade, os conflitos de baixa intensidade, de caráter regional e ininterrupto, e ainda outros tipos de contenciosos capazes de provocar crises mundiais, como os étnicos e os religiosos. Assim, assistimos aos atentados de 11 de setembro de 2001, nos Estados Unidos da América e, posteriormente, no Japão, Arábia Saudita, Tanzânia, Quênia, Tunísia, Indonésia, Marrocos, Espanha, Reino Unido, Egito, Argélia e no Iêmen, que demonstraram que o terrorismo internacional foi e será capaz de infligir a qualquer Estado a insegurança em todos os ambientes, acarretando perdas de vidas humanas e danos econômicos. Apesar de não ser um fenômeno novo, o emprego do terrorismo foi acompanhado por outros elementos de insegurança, reconhecidos como crimes transnacionais, introduzidos na discutida ordem mundial, em escalas e valores diferenciados.

O **narcotráfico** constitui-se em uma das maiores ameaças à segurança regional e hemisférica. Desestabiliza e corrompe governos e instituições, causa um enorme mal à sociedade e conduz à falência seus valores morais e sociais. Passou a ser a variante mais lucrativa do crime internacional. Os cartéis, cada vez mais evoluídos em organização e financeiramente, além dos

ambientes terrestres e aéreos, passaram a utilizar os espaços marítimos, valendo-se da existência de vazios jurídicos no Direito Internacional Marítimo, além da dificuldade dos Estados desenvolverem uma fiscalização eficaz de suas águas jurisdicionais. Os resultados monetários auferidos pelo narcotráfico podem ainda se constituir em uma forma de financiamento de organizações criminosas e possuir vínculos com o **tráfico de armas e de pessoas**.

A proliferação dos atos de **pirataria e de roubo armado** de navios é outra preocupação mundial, tornando-se uma ameaça real ao comércio marítimo. As organizações criminosas voltadas para a pirataria estão refinando seus métodos e procedimentos, com o emprego de armas automáticas sofisticadas, granadas e até mesmo foguetes. Passaram a utilizar “navios-mãe” para atacarem, cada vez mais longe da costa, obrigando muitos países a alterarem a rota dos seus navios mercantes, aumentando a duração da viagem, com o conseqüente incremento do consumo de combustível e do valor final do frete. Por vezes esses atos resultam em perdas de vidas humanas. Segundo dados do Escritório Marítimo Internacional, somente no primeiro trimestre de 2009, 29 navios foram capturados em 114 ataques. A maior incidência de casos ocorre na África Oriental, em especial no Golfo de Aden, na Somália; e no Estreito de Málaca, entre a Malásia e a Indonésia. A América do Sul, até este momento livre da modalidade de pirataria, apresenta, no entanto, casos isolados de roubo armado. A seriedade da situação levou a Organização das Nações Unidas (ONU), a União Européia (UE), a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e diversos países a enviarem grupamentos operativos de navios ao Golfo de Aden, na tentativa de conter o avanço dessa ameaça transnacional, combatendo estes criminosos.

A **imigração ilegal**, causada pela instabilidade política e social observada em determinados Estados, constitui-se em um desafio para países mais desenvolvidos. Muitos emigrantes são solicitantes de asilos políticos; outros, porém, transfiguram-se como refugiados para cometerem atos terroristas ou crimes transnacionais.

As **ameaças ecológicas**, representadas por desastres ambientais e por disputas de recursos marinhos cada vez mais escassos, podem afetar países sob o ponto de vista econômico e são percebidas como fatores de possíveis tensões entre os países litorâneos.

A possibilidade da **proliferação das armas de destruição em massa, químicas, biológicas ou nucleares**, bem como do tráfico de armas convencionais, são reconhecidas como ameaças para a estabilidade dos Estados e para a segurança internacional. O emprego dessas armas, por grupos terroristas, é considerado factível, caso tenham oportunidade para fazê-lo.

Outro novo fator responsável pela desestabilização da segurança mundial refere-se à existência de nações que proporcionam, ostensivamente ou não, **asilo para organizações terroristas**, contribuindo para a formação de bases de operações em seus territórios, fomentando a instabilidade internacional.

Essas e outras questões tornaram **a percepção das ameaças difusa no que tange aos interesses nacionais**, em especial no campo da segurança internacional e regional, obrigando aos países a adequarem suas estruturas de defesa à nova realidade, com o decorrente debate sobre a revisão constitucional e de todo o arcabouço jurídico atinente ao tema defesa, o que compreende a discussão sobre as novas missões para as Forças Armadas.

Nesse cenário de incertezas, é possível observar o ambiente marítimo como um dos meios que poderão propiciar o crescimento dessas potenciais ameaças. Os mares e oceanos ocupam 2/3 do globo terrestre, sendo que, em sua maioria, fora da jurisdição de qualquer Estado.

Ao longo da história da Humanidade, o mar sempre foi a via primordial dos contatos internacionais, facilitador de migrações e descobrimentos, veículo das revoluções econômicas, fonte de riquezas e desafio para a segurança dos Estados.

Nos dias atuais, as vias marítimas são responsáveis por cerca de noventa e cinco por cento das trocas comerciais entre os países, onde circulam cerca de 4,5 trilhões de dólares por ano. Cabe ressaltar que a maior parte desse comércio é constituído de grãos e combustíveis. Segundo a Organização Marítima Internacional, sem a garantia das trocas comerciais que trafegam pelas linhas de comunicações marítimas metade da humanidade morreria de fome. As atenções do mundo também estão voltadas para as imensas potencialidades do ambiente marinho, bem como, para as questões cada vez mais sensíveis relacionadas à poluição.

De fato, as ameaças às quais está exposta a sociedade mundial são consideradas de proporções relevantes. Os espaços marítimos são globais, como também são as relações comerciais. Muitas nações, mesmo com diferentes níveis de desenvolvimento, possuem atividades comerciais mais ou menos intensas e, portanto, são dependentes da segurança das rotas marítimas e das infraestruturas que suportam tais atividades.

Assim, em adição à iniciativa da Organização Marítima Internacional de promover o Código Internacional de Proteção para Navios e Instalações Portuárias (ISPS CODE), foi concebida uma nova estratégia para a segurança marítima, pautada no conceito de **“Consciência do Domínio do Mar”**. Essa estratégia baseia-se no efetivo conhecimento de qualquer fato associado com o ambiente marítimo e que possa influenciar, de forma adversa, a segurança

(aqui entendido como os tradicionais conceitos de *safety* e *security*), a economia ou o meio ambiente de um Estado Costeiro.

O propósito desse conceito é o desenvolvimento da capacidade de identificação das ameaças o mais breve e o mais distante possível do território nacional, empregando a integração dos sistemas de inteligência, vigilância e navegação, em um mesmo quadro operacional. Assim, os países com elevada vinculação ao comércio marítimo, conscientes de que o combate efetivo às ameaças é um processo complexo, discutem a necessidade de se estabelecer uma rede global de cooperação e compartilhamento de informações para aumentar a **segurança marítima mundial**. Para a concretização do sistema, torna-se imperioso a união de esforços dos atores envolvidos com as atividades marítimas, em nível nacional e internacional. Instituições civis ou militares, públicas ou privadas, nacionais ou não, devem estabelecer normas, coletar e analisar as informações e disseminá-las para outros setores envolvidos com a segurança marítima, visando a facilitar a decisão e as consequentes ações preventivas, ou mesmo coercitivas, no menor tempo possível.

A justificada preocupação atribuída à segurança marítima global para fazer frente às “novas ameaças” tem encontrado paralelo somente na iniciativa de alguns países em manter, e até mesmo ampliar, a sua capacidade para **atuarem em conflitos de âmbito local, regional e global**. As principais alianças militares não alteraram substancialmente seus mandatos e, mesmo após a Guerra Fria, continuaram seus processos de expansão, muitas vezes no sentido de tornarem-se forças militares globais, com ênfase na militarização de rotas estratégicas para segurança energética e de recursos naturais. Tais iniciativas, no futuro, poderão ter como consequência, o aumento do interesse e do controle das águas jurisdicionais de outros países, de acordo com o conceito denominado “jurisdição insinuante”, ou seja, a ampliação de regras e regulamentos no mar que acarretariam na redução da idéia da liberdade dos mares, podendo resultar em disputas e em restrições de mobilidade dos poderes navais.

Por sua vez a América do Sul, afastada dos maiores focos de tensão mundiais, é considerada uma região com relativa estabilidade. No entanto, não há dúvidas de que as **tensões no continente sul-americano** poderão aumentar, à medida que se aprofundem crises como a energética, da água, do meio ambiente e de alimentos. A descoberta de reservas de petróleo e gás na plataforma continental brasileira e a existência de extensas áreas agricultáveis no Brasil, somadas à questão da água potável e da proteção da Floresta Amazônica, poderão colocar o Brasil e a América do Sul no foco da atenção mundial. Neste contexto, é preciso que a questão militar seja vista sob uma nova ótica, na qual o papel das Forças Armadas não esteja limitado à

participação em forças de paz da ONU ou ao enfrentamento das “novas ameaças” – como o terrorismo, o narcotráfico e a pirataria, mas que sejam vistas como o mais importante instrumento de que o Estado dispõe para a **defesa de seus interesses nacionais**.

Esses são alguns dos muitos aspectos concernentes ao mundo globalizado. No campo interno, é fato que nosso País progrediu muito em vários setores, bem como diversas questões foram expostas, debatidas e solucionadas, com ganhos nas áreas social, econômica e política. Entre esses ganhos, destacam-se a gradual inserção da sociedade e o engajamento do Governo Federal nas discussões sobre temas estratégicos e de defesa.

Assim, estou aqui hoje, perante a este auditório, não somente para traduzir realidades e conjunturas, mas para provocar nos Senhores a capacidade de reflexão e o pensamento crítico, para que possam olhar estas questões por diferentes ângulos, para que discutam e apresentem soluções práticas e inovadoras, associadas aos reais anseios do Estado e da sociedade brasileira, diante dos aspectos que mencionei.

III – O Que a Sociedade Espera da Marinha

As inflexões de ordem política, econômica e social que ocorrem no contexto mundial têm reflexos diretos e muitas vezes relevantes na sociedade brasileira e, naturalmente, nas nossas Forças Armadas.

A Constituição Federal, em seu art. 142, estabelece que as Forças Armadas destinam-se à **defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa destes, da lei e da ordem**. Logo, conclui-se que a defesa da pátria, relacionada à soberania, à segurança e à defesa externa, é a principal e essencial componente da destinação constitucional das Forças Armadas. A segunda componente refere-se à atuação interna no País, relacionada à **garantia dos poderes constitucionais e à garantia da lei e da ordem**.

Além da Constituição Federal, a Lei Complementar nº 97, de 1999, estabelece que, sem o comprometimento de sua destinação constitucional, cabe às Forças Armadas o cumprimento das **atribuições subsidiárias**. Uma de **caráter geral**, que versa sobre a cooperação com o desenvolvimento nacional e a defesa civil; e a outra, que trata das **atribuições subsidiárias particulares**, específicas de cada Força. Cabem à Marinha, como atribuições subsidiárias particulares, aquelas relacionadas ao Poder Marítimo que abrangem todos os elementos e atividades que capacitam o Estado a fazer uso do mar, ou garanti-lo, em prol dos seus interesses. Recentemente, ainda, foi encaminhado pelo MD à Casa Civil da Presidência da República um

Projeto de Lei Complementar (PLP 543/2009), cujo propósito fundamental da alteração à LC nº 97/1999 é o de conferir, de forma inequívoca, **poder de polícia às Forças Armadas**. Essa alteração possibilitaria a sua atuação, por meio de ações preventivas e repressivas, na faixa de fronteira terrestre, no mar e nas águas interiores, contra delitos transfronteiriços e ambientais, isolada ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo. Permitirá executar, dentre outras, as ações de patrulhamento; revistas de pessoas, de veículos terrestres, de embarcações e de aeronaves; e prisões em flagrante.

Ao se levantarem questionamentos sobre a destinação constitucional, a missão da Marinha e sobre o que a sociedade espera da nossa Instituição, devemos analisar, preliminarmente, o resultado do processo histórico e cultural do Estado brasileiro. Isto permitirá identificar as decisões com que ele marcou o seu próprio destino.

Em via de regra o governo, buscando situar-se como intérprete da vontade do povo, fixa seus objetivos que respondam com clareza e propriedade às aspirações nacionais. Eventuais governantes poderão contrariar posições, fato este que, conforme o grau de discordância, favorecerá a eclosão de crises.

Por outro lado, a **continuidade de certos posicionamentos**, ao longo desse processo nacional, expressa uma identificação de objetivos cujo conjunto é a própria **política nacional**. Logo, o estudo de sucessivas **políticas governamentais** constitui importante subsídio para a compreensão daquela política. Uma política nacional legítima buscará aplicar racionalmente o **poder nacional**, orientando-o para o bem comum.

Se o mundo globalizado atravessa por períodos de forte instabilidade, a arte de governar, por sua vez, torna-se cada vez mais difícil e complexa. A obtenção do consenso na condução de políticas governamentais nem sempre é uma realidade, podendo acarretar, em algumas ocasiões, na aplicação indevida do poder nacional.

Quando estudamos o emprego do poder nacional para alcançar os objetivos fixados pela política nacional, consideramos todos os óbices que poderão advir, em escalas tão significativas quanto às parcelas de poder empregadas. Deste complexo sistema de engrenagens surge a **estratégia nacional**, como ferramenta para a obtenção dos objetivos previstos na política, contrapondo-se a todos os óbices. A política e a estratégia nacional precisam ser coordenadas e ajustadas em todas as conjunturas, níveis e áreas de atuação. Devem ser harmônicas entre si. Muitos planos e programas fracassam por não atenderem a esse condicionamento.

A **Política de Defesa Nacional**, conseqüentemente, é um tema de interesse de todos os segmentos da sociedade brasileira, voltada para o planejamento da defesa no seu mais alto nível, com o envolvimento dos setores

civil e militar, em todas as esferas do **Poder**. Enfim, para a obtenção dos objetivos estabelecidos na Política de Defesa Nacional foi promulgada, em 2008, a **Estratégia Nacional de Defesa**.

Retornando à questão central, na formulação das políticas de defesa deve haver a maior participação possível da sociedade brasileira, embora os militares, conforme prevê a Constituição da República, tenham a destinação específica de defender o Estado. Ao mesmo tempo, é natural que as Forças Armadas desempenhem um papel de protagonistas na formulação destas políticas, porém, como já foi observado, para que ela seja legítima é necessário que as propostas militares estejam em sintonia com os anseios do Estado. E como saber se a política está em consonância com estes anseios? E como interpretar as aspirações nacionais?

Para solucionarmos estes e outros questionamentos devemos ter a compreensão do **valor estratégico da Marinha**, que deriva diretamente da percepção do **significado que o mar tem para a sociedade**.

Pelo mar, chegaram os nossos descobridores e, também, os nossos primeiros invasores.

Na época do Império, nele lutamos pela integridade do território e pela defesa dos nossos interesses.

Já no século XX, os ataques aos navios mercantes nos levaram a participar de dois conflitos mundiais.

Com cerca de 8.000 quilômetros de fronteira marítima e mais de oitenta portos marítimos organizados ao longo do litoral, o Brasil ocupa uma invejável posição estratégica no Atlântico Sul.

No que tange aos macro-valores, verifica-se que, aproximadamente, oitenta por cento da população e noventa e três por cento da nossa produção industrial concentram-se a menos de 200 km do litoral, assim como o consumo de oitenta e cinco por cento de energia elétrica das principais cidades.

Apesar de cerca de noventa por cento do nosso comércio exterior ser transportado por via marítima, poucos se dão conta da magnitude do que este dado representa. Em 2009, o volume de comércio totalizou um montante de cerca de 280,5 bilhões de dólares. Ademais, nossos produtos empregam insumos importados, de tal sorte que eventuais interferências com o nosso livre trânsito e com a navegação sobre os mares podem acarretar inevitáveis e consideráveis prejuízos. O processo de globalização da economia mundial, que diminuiu barreiras e fomentou o intercâmbio entre os Estados, aumenta, ainda mais, a dependência que o Brasil possui do mar.

Essa configuração histórica, geográfica, social e econômica do País determina, definitivamente, a nossa vocação marítima, tornando possível

afirmar que o mar é de importância estratégica para as gerações presentes e futuras de brasileiros, que verão aumentadas as possibilidades de descoberta de novos campos de recursos energéticos e de exploração de recursos da biodiversidade marinha. O Brasil tem um promissor caminho a percorrer nos estudos da química, farmacologia e biotecnologia realizados em organismos marinhos, que poderão gerar novos conhecimentos e tecnologias para a produção de fármacos, biomateriais e outros produtos, como biorremediação¹ e bioprocessos.

Os recursos energéticos, vitais estrategicamente, vêm alavancando o crescimento econômico do País e fazendo com que a dependência externa do **petróleo e gás natural** seja, cada vez, menos significativa. Atualmente, a produção de petróleo e gás natural *offshore* é responsável pela maior parte do total nacional. As recentes descobertas dos campos marítimos de Tupi e Júpiter, na medida em que se tornarem viáveis economicamente, poderão incluir o País como um dos importantes atores no seleto grupo de grandes exportadores mundiais.

No que concerne à **pescaria**, essa atividade representa valiosa fonte de alimento para a população, como também uma grande aliada na geração de empregos. Na atualidade, a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação estima que a ampliação da produção mundial de pescado, mesmo considerando o forte incremento observado na aquicultura, deverá ficar abaixo da taxa de crescimento populacional.

No Brasil, esse quadro não é diferente, apesar de haver um reconhecido esforço para estender a atividade pesqueira nacional a todo o espaço marítimo brasileiro, de modo a incorporá-la ao atendimento à demanda alimentar da nossa população. É importante, também, mencionar que a atividade pesqueira, bem dimensionada qualitativa e tecnologicamente, poderá contribuir com iniciativas governamentais relacionadas ao combate à fome, bem como em outros campos econômicos.

As ocorrências de **jazidas de carvão mineral no mar** estão localizadas na margem continental brasileira no sul do País, na região situada na costa dos estados de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul, onde camadas de carvão, com espessura de cerca de nove metros, foram identificadas em profundidades entre 700 e 800 metros, representando uma fonte adicional de energia ao petróleo e gás natural.

Nódulos polimetálicos e crostas cobaltíferas foram mapeados em bacias sedimentares oceânicas dos fundos marinhos. Esses recursos, apesar de

¹ Uso de processos biológicos para reparar danos ao meio ambiente (utilização de seres vivos para a degradação dos poluentes, mantendo em equilíbrio os ecossistemas).

constituírem uma fonte de cobre, cobalto, níquel e manganês, ainda são pouco estudados no Brasil. No entanto, vários outros países já pesquisam e exploram alguns desses recursos nos fundos marinhos internacionais dos oceanos e em algumas plataformas continentais de países localizados no Oceano Pacífico.

Os **sulfetos polimetálicos e os recursos biotecnológicos** associados são considerados como sendo os recursos marinhos de maior interesse econômico e estratégico, depois do petróleo e gás. Esses recursos têm atraído o investimento de parte das indústrias de mineração e farmacêutica internacionais na Zona Econômica Exclusiva de alguns países e também na Área, esta última sob a jurisdição da Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos. A soma dessas deposições podem atingir um montante de cem milhões de toneladas e, geralmente, apresentam uma alta concentração de cobre, zinco, chumbo, bário, cádmio, antimônio, além de ouro e prata. No Atlântico Sul, esses recursos podem estar presentes ao longo das cordilheiras meso-ocênicas e nas proximidades do Arquipélago de São Pedro e São Paulo.

Não obstante a esse quadro real e promissor, a sociedade ainda possui uma **visão limitada sobre a importância e as potencialidades do mar**, fato este que caracteriza uma mentalidade marítima pouco desenvolvida, podendo **distorcer os seus verdadeiros anseios quanto à Marinha**. Dessa forma, o desafio brasileiro não se remete, apenas, à conservação de estoques pesqueiros e biotecnológicos e à garantia da sustentabilidade do uso dos recursos mencionados, mas, principalmente, à capacidade nacional de discutir e apoiar a fiscalização e a proteção desse imenso espaço marítimo e suas riquezas naturais.

Assim, motivada pela constatação de que esse imenso patrimônio e suas decorrentes questões necessitam ser mais bem inseridas no debate político nacional, a Marinha do Brasil (MB), responsável pela proteção dos interesses da sociedade brasileira no mar, tem divulgado o conceito de **Amazônia Azul**. Nossa Instituição vem, simultaneamente, alertando aos brasileiros, profissionais do mar ou não, acerca da dimensão e da importância estratégica, econômica, social e ambiental dos espaços marítimos sob jurisdição nacional.

No entanto, recentemente, parcelas da sociedade e da mídia vêm clamando, muitas vezes com análises superficiais, pela atuação efetiva das Forças Armadas em áreas governamentais deficientes. Neste escopo, a ampliação da participação da MB nas atribuições subsidiárias ganha peso. Na esfera legal, a já mencionada Lei Complementar nº 97, de 1999, estabelece diversas **atribuições subsidiárias à Força**, tais como:

- orientar e controlar a Marinha Mercante e suas atividades correlatas, no que interessa à Defesa Nacional;

- prover a segurança da navegação aquaviária;
- contribuir para a formulação e condução de políticas nacionais que digam respeito ao mar;
- implementar e fiscalizar o cumprimento de leis e regulamentos, no mar e nas águas interiores, em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, federal ou estadual, quando se fizer necessário, em razão de competências específicas; e
- cooperar com os órgãos federais, quando se fizer necessário, na repressão aos delitos de repercussão nacional ou internacional, quanto ao uso do mar, águas interiores e de áreas portuárias, na forma de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução.

Em função da multiplicidade e especificidade dessas atribuições, a referida legislação designa o Comandante da Marinha como Autoridade Marítima, sendo de sua competência exclusiva o trato dessas questões.

Deste modo, é evidente que a sociedade anseia pela **segurança marítima**, principalmente no que diz respeito à preservação das rotas comerciais; pelo combate às “**novas ameaças**”; pela **Patrulha Naval**, ao longo da costa brasileira, para a proteção do seu patrimônio marítimo, e pela **Patrulha Fluvial**, esta última em cerca de 40 mil Km de rios navegáveis, os quais por não estarem perfeitamente interligados, exigem inúmeros navios e embarcações de diversos tipos; pela **fiscalização e inspeção de navios** que chegam aos nossos 80 portos ou terminais hidroviários; pela **proteção de centenas de plataformas de exploração de petróleo e terminais petrolíferos** situados na Amazônia Azul, de onde se extraem mais de 90% do petróleo e 80% de gás natural produzidos no Brasil; pela **busca e salvamento de naufragos**, prevista para uma área de proporções continentais, como no recente caso do “Veleiro Concórdia”, pertencente à “*West Island College International*” do Canadá, naufragado a cerca de 300 MN do litoral do Rio de Janeiro, quando a MB e a FAB coordenaram as operações de resgate aos 64 tripulantes daquele navio, com a mobilização de meios navais e aeronavais, aeronaves da FAB e navios mercantes nas proximidades do local; pelo **acompanhamento de navios** que trafegam diariamente de/para portos nacionais na área de responsabilidade SAR do Brasil; pelo **acompanhamento das atividades de pesquisa e de exploração de recursos naturais** por navios e embarcações estrangeiras nas AJB; pela **inspeção naval e a vistoria de qualificação** do pessoal de bordo, de modo a verificar o cumprimento dos requisitos de segurança da navegação aquaviária; pela cooperação na **repressão aos crimes**, quando ocorrerem no mar e em águas interiores; pela **manutenção de faróis, da sinalização náutica, dos balizamentos e a condução de levantamentos hidrográficos**; pela **formação de profissionais aquaviários e regulamentação da praticagem**; pela condução do **Programa Antártico Brasileiro**, com a manutenção da Estação

Antártica Comandante Ferraz; pela **cooperação com o Sistema Nacional de Defesa Civil**, como no recente caso de deslizamentos de terra ocorridos em Angra dos Reis, em que a MB contribuiu com o transporte de material e pessoal, no controle restrito de área marítima e na busca de desaparecidos; pela **assistência médica e odontológica** às populações ribeirinhas na Bacia Amazônica e no rio Paraguai, àqueles que não têm acesso a esses serviços públicos de outra forma; pelas operações de **Assistência Cívico Sociais** nas comunidades carentes; e pelo **apoio à Política Externa brasileira** e participação nas **missões de paz da ONU**.

Observando-se a vasta, e aqui expressa de modo resumido, amplitude de atividades que a sociedade anseia, realizadas pela MB em caráter permanente desde o tempo de paz, e com o propósito de transmitir aos Senhores algumas informações que considero relevantes e que demonstram a importância da MB perante o País e a sociedade brasileira, apresentarei, a seguir, alguns dados pertinentes relacionados a essas **atribuições ditas subsidiárias**, mas que, na verdade, geram um grande esforço adicional de nossa Instituição.

No que tange à responsabilidade sobre a segurança da navegação aquaviária, a MB contabiliza, atualmente, 575.533 **embarcações cadastradas** e aproximadamente 583.398 aquaviários e 586.082 **amadores inscritos**.

As Organizações Militares pertencentes ao Sistema de Segurança do Tráfego Aquaviário (SSTA), juntamente com o CIAGA e o CIABA, disponibilizaram, em 2009, cerca de 1.775 cursos do **Ensino Profissional Marítimo**, perfazendo mais de 39.600 vagas para aquaviários, portuários e atividades correlatas.

Em 2009, foram executadas 148 atividades de **Patrulha Naval**, sendo apreendidas 187 embarcações; foram inspecionadas, ainda, cerca de 92.400 embarcações nos espaços marítimos sob jurisdição nacional.

A Marinha realizou, nesse mesmo ano, operações de busca e salvamento com o atendimento a 134 embarcações e aeronaves, tendo sido resgatadas, com vida, 327 pessoas. Entre estas atividades, destaca-se a **operação de busca e salvamento ao vôo AF447, da Air France**, que exigiu criteriosa varredura em uma área equivalente a do Estado do Rio Grande do Sul e, em função das distâncias envolvidas, um complexo aparato logístico e elevado grau de coordenação de ações, conjuntamente com a Força Aérea Brasileira.

Nesse ponto da apresentação, não quero meramente descrever todas as atividades subsidiárias que a MB executa em atendimento aos anseios da sociedade. Quero, por meio da compreensão do valor estratégico da Marinha e da percepção desse valor pela sociedade, enfatizar que no Brasil, em particular, nos últimos anos a sociedade não se sentiu estimulada a discutir os problemas relacionados com a destinação principal das Forças Armadas, concentrando-

se, de modo relevante, em focar as ações subsidiárias de nossa Instituição, mais perceptíveis e de elevada visibilidade.

Histórica e constitucionalmente, o País atribuiu às próprias Forças representação para orientar seus destinos. Mas, recentemente, houve uma evolução neste sentido e a sociedade passou a ter maior participação nos planejamentos das Forças Armadas. Neste caso, passou a perceber a importância geopolítica do País, atribuindo prioridade a estudos e soluções voltadas para o preparo e emprego efetivo das Forças na contribuição para a defesa da Pátria.

III – A Estratégia Nacional De Defesa e Suas Perspectivas Implicações Para a MB

Com a aprovação da END, canalizaram-se os esforços para a concretização dos interesses e objetivos de Estado e da sociedade, no que tange à sua Defesa.

A Estratégia foi lançada no momento em que o Brasil desfruta, a partir de sua estabilidade política e econômica, de uma posição de destaque no contexto internacional, o que exigiu uma **nova postura no campo da defesa** e que só poderá ser consolidado com o envolvimento da sociedade.

Esse evento revestiu-se de características marcantes. Primeiro, por refletir o **inédito engajamento de civis**, principalmente da área política, no sentido de dotar o Brasil de estrutura de defesa compatível com sua dimensão e importância no mundo atual e com capacidade de evoluir para o futuro, além da compreensão de que o sistema de defesa contribui significativa e decisivamente para a evolução econômica, social, política e para o desenvolvimento científico e tecnológico do País. Segundo, porque veio a preencher a lacuna existente entre a **Política de Defesa Nacional e a Política Militar de Defesa**, ambas em vigor, compondo com elas o nível mais elevado dos documentos da Defesa Nacional.

Complementarmente, revela-se como oportunidade ímpar de se obter a alocação adequada de recursos financeiros para o prosseguimento de projetos até então paralisados, e de outros que se revelarem necessários à modernização da Marinha.

O documento projeta a evolução do sistema de defesa em **três eixos principais**: a reorganização e reorientação da estrutura das Forças, para melhor desempenharem sua destinação constitucional e atribuições na paz e em conflitos armados; a reorganização da indústria nacional de material de defesa, para assegurar que o atendimento das necessidades de equipamento das Forças Armadas apóie-se em tecnologias sob domínio nacional; e, por fim, a composição dos efetivos das Forças, com ênfase na

manutenção da obrigatoriedade do serviço militar, ampliando a participação da sociedade. Convém ressaltar que, a despeito do que se divulga na imprensa de uma forma superficial, a END não se destina à mera compra de equipamentos, mas reveste-se de um significado político e estratégico amplo que envolve todo o País nos seus mais abrangentes setores.

Tema de natural preocupação da Marinha, a questão dos recursos financeiros, essenciais à concretização dos seus objetivos, não está contemplada explicitamente no texto da END. Contudo, ao pretender que os planos de articulação e de equipamento das Forças Armadas sejam transformados em lei, cria a expectativa de que se estabeleça uma maior previsibilidade, regularidade e continuidade em sua alocação, reforçando a característica do documento como resultado de uma Política de Estado e não somente de Governo. A alocação dos recursos financeiros está expressa, também, ao atribuir à Casa Civil e aos Ministérios da Defesa, Fazenda e Planejamento, Orçamento e Gestão a tarefa de elaborar três dispositivos: o primeiro visa a garantir a alocação continuada de recursos financeiros específicos para viabilizar o desenvolvimento integrado e a conclusão de projetos relacionados à defesa nacional; o segundo com o propósito de viabilizar investimentos nas Forças Armadas a partir de receitas eventualmente geradas pelos bens imóveis da União administrados pelas Forças; e o terceiro pretende aplicar nas Forças Armadas recursos provenientes do recolhimento de taxas e serviços. Em termos temporais, as metas de planejamento estão distribuídas em: curto prazo, até 2014; médio prazo, de 2015 a 2022; e longo prazo, de 2023 a 2030.

Neste contexto, nosso País, com preponderante estatura político-estratégica e com aspirações a um assento permanente no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas, e por intermédio das diversas esferas governamentais, passou a tomar parte no debate sobre o tamanho que se pretende para a Marinha. Devemos, então, estar aptos a lidar com esse desafio, no presente e no futuro, e possuir argumentos consistentes que justifiquem nosso redimensionamento, especificando a estrutura necessária para compor a Força ideal, ou seja, o Poder Naval que o Brasil necessita. Esse desafio estratégico apresenta-se **sistêmico, dinâmico e cíclico**, porquanto não se refere apenas à base material e seus aspectos logísticos, mas inclui aspectos de formação e qualificação de pessoal e, ainda, remete-se ao reordenamento espacial de nossa Força, com implicações para a estrutura organizacional da Marinha, além de exigir ajustes e aprimoramentos constantes.

Atualmente, o Brasil não possui ameaça militar efetiva, entretanto nada garante que não a terá nos próximos vinte, trinta ou mais anos. A história das civilizações nos mostra que as ameaças podem se materializar repentinamente

para aqueles que possuem grandes patrimônios materiais, como é o caso do nosso País.

Em que pese termos uma sociedade com características pacíficas, o que é corroborado por intermédio da histórica e consistente Política Externa do nosso país, não significa que nossas ações ofensivas estejam inibidas. Nossos planejamentos estratégicos e operacionais conjuntos contemplam a iniciativa das ações, dissuasórias, defensivas ou ofensivas, caso a situação assim venha a indicar.

Especificamente com relação à Marinha, são atribuídas concepções atinentes às tarefas do Poder Naval e à configuração dos seus meios, dentro de um cenário de objetivos estratégicos e táticos. Considero que o documento tem caráter **abrangente e inovador** e, à luz das eventuais mudanças conjunturais do País que podem ter decorrências nas ações nele contempladas, induz a que essa Estratégia requeira sugestões de ajustes e aprimoramentos em seu conteúdo. Assim, entendo ser indispensável o debate da END por todos os senhores.

Obviamente, sem ter a intenção de esgotar o assunto, passo, então, a abordar os **principais aspectos da END** que condicionam o futuro da MB, com ênfase para o Poder Naval. Ressalto que essa Estratégia não trata somente de financiar e reequipar a Marinha, mas, também, de sua reorientação, de seu redimensionamento e de sua reorganização.

A partir da sua destinação constitucional, e para atender aos imperativos constantes dos documentos de mais alto nível, a Marinha estabeleceu a sua **Missão e Visão de Futuro**: “Preparar e empregar o Poder Naval, a fim de contribuir para a defesa da Pátria. Estar pronta para atuar na garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem; atuar em ações sob a égide de organismos internacionais e em apoio à Política Externa do País; e cumprir as atribuições subsidiárias previstas em Lei, com ênfase naquelas relacionadas à Autoridade Marítima, a fim de contribuir para a salvaguarda dos interesses nacionais”. “A Marinha do Brasil será uma Força moderna, equilibrada e balanceada, e deverá dispor de meios navais, aeronavais e de fuzileiros navais compatíveis com a inserção político-estratégica do nosso País no cenário internacional e, em sintonia com os anseios da sociedade brasileira, estará permanentemente pronta para atuar no mar e em águas interiores, de forma singular ou combinada, de modo a atender aos propósitos estatuídos na sua missão”.

Entende-se como **moderna** a existência de meios atualizados, com até vinte anos em atividades; o **equilíbrio** significa o desenvolvimento de atividades que garantam o emprego simultâneo no mar e em águas interiores, tanto em operações navais como em atividades subsidiárias; já o **balanceamento**, refere-se à capacidade de executar, gradualmente, as tarefas

básicas do poder naval e quaisquer das operações de guerra naval.

Mas **qual será o limite exterior do mar** de que estamos falando? Será o **limite externo da Amazônia Azul** ou até onde houver **interesses do País**? Sobre essa consideração, em 2004, o Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas estabeleceu a Missão para Estabilização no Haiti (MINUSTAH), composta por contingentes de vários países, compreendendo, além do componente militar, outros componentes como o de direitos humanos, de polícia, de desarmamento, entre outros. Sem mencionar as demais missões de paz em que participa, a MB se faz presente na MINUSTAH por meio de um Grupamento Operativo de Fuzileiros Navais, do tipo Unidade Anfíbia, compondo ainda o Estado-Maior do Batalhão Brasileiro da Força de Estabilização Oficiais do Corpo da Armada e de Intendentes da Marinha. Os nossos meios navais, desde o primeiro momento, foram empregados no apoio logístico ao contingente brasileiro e, ainda hoje, realizam o transporte das tropas, de suas viaturas e de diversos materiais e equipamentos da MB e do Exército Brasileiro. No dia 12 de janeiro de 2010, o contingente brasileiro teve sua missão inexoravelmente ampliada quando um tremor de terra, com epicentro localizado a 10Km a sudoeste de Porto Príncipe, seguido de mais 11 tremores de menor intensidade, foram registrados causando um terrível desastre que acarretou na destruição de cidades e contabilizando um expressivo número de mortos, entre inúmeros feridos e desabrigados. A Base de Fuzileiros Navais **“Acadêmica Rachel de Queiroz”** e os militares da MB no Haiti, sejam do Grupamento Operativo de Fuzileiros Navais, do Estado-Maior Combinado, do Estado-Maior da MINUSTAH ou do Destacamento de Segurança de Embaixada, conjuntamente com militares do Exército Brasileiro e da Força Aérea Brasileira, imediatamente mobilizaram-se nos trabalhos de resgate e apoio à população local e nos trabalhos de remoção de escombros, além do previsto nas suas missões originárias. Esta importante missão de paz nos faz pensar, entre outras preocupações, em qual seria o correto dimensionamento da Marinha, em se tratando de limites do mar exterior e de interesses do País.

Neste sentido, de acordo com a END, nossa Força deverá:

- organizar-se e desenvolver-se para atender ao trinômio monitoramento/controle, mobilidade e presença, bem como às características de flexibilidade, versatilidade e permanência;
- contribuir para as operações conjuntas das três Forças;
- estar mais presente na região da foz do rio Amazonas e nas grandes bacias fluviais do Amazonas e do Paraguai-Paraná;
- ter as áreas de jurisdição dos Distritos Navais preferencialmente coincidentes com as áreas dos Comandos de Área das demais Forças, ressalvados impedimentos decorrentes de circunstâncias locais ou específicas;

- adensar a presença no Atlântico Sul e nas fronteiras do País, sendo entendidos esses aspectos como o incremento da capacidade de monitoramento/controle e pela presença física de meios nessas áreas, e em particular, do aumento da ação de presença nos limites exteriores
- fronteiras invisíveis da Amazônia Azul;
- rever a composição do efetivo, qualitativa e quantitativamente, para o atendimento das demandas;
- preparar-se para o cumprimento de missões de Garantia da Lei e da Ordem e das crescentes responsabilidades em operações internacionais de paz sob a égide da ONU e de organismos multilaterais da nossa região;
- ampliar a capacidade de atendimento de compromissos internacionais de busca e salvamento (SAR);
- reorganizar e redimensionar as Forças Navais de maneira a atender a uma hierarquização de tarefas do Poder Naval, na seguinte ordem de prioridade: negar o uso do mar, projetar poder e controlar áreas marítimas, de modo a contribuir para a obtenção da dissuasão;
- manter e desenvolver as capacidades de projetar e de construir submarinos convencionais e de propulsão nuclear;
- contribuir para a pesquisa e desenvolvimento de produtos de defesa, tendo como escopo prioritário o domínio de tecnologias consideradas estratégicas;
- consolidar o Corpo de Fuzileiros Navais (CFN) como força de caráter expedicionário por excelência, além das tarefas que lhe são peculiares;
- dedicar-se ao projeto e à construção de navios de propósitos múltiplos (e eu acrescento - sem abdicar dos Navios-Aeródromos convencionais);
- monitorar a superfície do mar a partir do espaço. Esse aspecto alicerça o desenvolvimento do Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul, ora em andamento;
- desenvolver, juntamente com a indústria nacional de material de defesa, um avião versátil, de defesa e ataque, que comporá a Aviação Naval embarcada;
- estabelecer, o mais próximo possível da foz do rio Amazonas, uma base naval de uso múltiplo, comparável à Base Naval do Rio de Janeiro;
- instalar uma base de submarinos convencionais e de propulsão nuclear, assim como um estaleiro associado;
- constituir uma Esquadra no Norte/ Nordeste do País;
- contribuir para o desenvolvimento do potencial de mobilização militar e nacional;
- contribuir para a valorização da carreira, inclusive em termos remuneratórios;

- contribuir para que a Escola Superior de Guerra venha a servir como um dos principais instrumentos para a formação de especialistas civis em assuntos de defesa e como fórum de debates, entre lideranças civis e militares, relacionados à defesa;
- continuar a atrair candidatos de todas as classes sociais para as escolas de formação; e
- contribuir para a elaboração de uma Política de Ensino para as Forças Armadas, em particular no nível de Altos Estudos.

Esses são alguns dos principais pontos que destaquei sobre a END, com implicações diretas para a MB. Mas quero deixar **três questões** que, ao meu modo de entender, julgo ser o mais importante para conhecimento e reflexão minuciosa por parte dos Senhores e que representará os nossos próximos desafios perante à sociedade.

O **primeiro aspecto** diz respeito ao **espaço temporal e à magnitude econômica envolvida**. Em termos diretos, o custo estimado para a implantação das ações constantes do Plano de Equipamento e de Articulação da MB gira em torno de 90 bilhões de dólares, ao longo de 30 anos. Este valor parece muito, mas é irrisório se comparado, por exemplo, com a receita estimada a ser obtida na camada do pré-sal e, muito mais, quando comparado ao imenso patrimônio da Amazônia Azul. Mesmo assim, os Senhores presenciarão discursos acirrados sobre verbas orçamentárias destinadas à execução das medidas de implementação da END. Além disto, cabe ressaltar que o verdadeiro patrimônio da Nação está além das cifras orçamentárias, pois representa um valor infinitamente superior: o próprio Estado brasileiro.

O **segundo** diz respeito aos **aspectos extrínsecos da iniciativa**, no que concerne a sua concepção fundamental, ou seja, a END busca reestruturar a indústria brasileira de material de defesa com base na busca da autonomia e independência tecnológica, fator este que dependerá, em um menor ou maior grau, do nível de cooperação internacional e da Política Externa brasileira. Nem sempre o **compartilhamento de tecnologia de ponta** será uma unanimidade e, deste modo, poderemos encontrar fortes resistências no desenvolvimento dos setores nuclear, espacial e cibernético. O mesmo diz respeito aos propósitos maiores da Política Externa, seja na sua dimensão regional, seja nos seus objetivos multilaterais e internacionais, os quais poderão reorientar parcerias e, de modo substancial, os vetores de execução da END. No plano internacional destaca-se, ainda, a intenção brasileira de ocupar uma cadeira permanente no Conselho de Segurança da ONU e o aumento da presença brasileira no cenário internacional, o que dependerá, entre outras ações, de uma **maior inserção do Brasil nas operações de imposição e de manutenção de paz da ONU**, ou até de uma ação

independente em determinados teatros especiais, posicionamentos que podem derivar de uma política de Estado própria. O fato torna-se mais relevante quando se trata de participação brasileira em **missões de imposição de paz**, em função da natural aspiração pela paz mundial do Estado brasileiro.

O terceiro e último aspecto diz respeito à **participação de civis em questões militares**, o que foi muito positivo uma vez que, deste modo, todas as ações decorrentes revestiram-se da necessária legitimidade. Desde a criação do Ministério da Defesa, muitas iniciativas foram adotadas visando a inserir as questões relacionadas à Defesa na agenda nacional. Em 2005, foi apresentada ao País uma nova Política de Defesa Nacional. Em 2008, A END. Assim, é de suma importância a percepção do modo como essa **recente sinergia de esforços** ocorre, de modo que os esforços se revertam na obtenção dos objetivos permanentes da Nação e para que a MB possa cumprir sua destinação constitucional e missão.

IV – Palavras Finais

O recrudescimento do terrorismo internacional e dos crimes transnacionais dentre as chamadas “novas ameaças” expôs o mundo a um forte sentimento de insegurança nos diversos ambientes, onde se destaca o segmento marítimo.

Esse novo cenário influenciou o equilíbrio do sistema de segurança internacional, obrigando a adequação das estruturas de defesa dos países relacionadas à segurança marítima mundial. Do mesmo modo, percebe-se que, apesar do término da Guerra Fria e do aparecimento das novas ameaças, as principais alianças militares mantiveram inalterados seus mandatos, investindo fortemente em suas forças armadas e ampliando as suas influências de forma global.

Neste contexto, o Brasil passou a desfrutar, a partir de sua estabilidade política e econômica, uma posição de destaque no cenário internacional, o que exigiu uma nova postura no campo da defesa.

Alinhado com essa preocupação, o Governo Federal, com uma importante participação da sociedade por intermédio de seus representantes, lançou a END, como forma de direcionar e canalizar os esforços em prol da obtenção e manutenção dos objetivos constantes da Política de Defesa Nacional, por meio do emprego racional e efetivo de seu Poder Militar. A END, de um modo muito claro, estabeleceu medidas para sua implementação no que tange à reorganização e o reaparelhamento das Forças, para a reestruturação da indústria brasileira de material de defesa e para a recomposição dos efetivos militares.

Com a crescente inserção político-estratégica internacional e com aspirações a um assento permanente no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas, o País e a sociedade passaram a tomar parte no debate sobre o tamanho que se pretende para a Marinha e, com esse enfoque, a Força priorizou para o MD os seguintes programas:

- desenvolvimento de submarinos de propulsão convencional e nuclear, base e estaleiro associados, bem como transferência de tecnologia;
- implantação de base naval no Norte/Nordeste do Brasil;
- implantação do projeto “Amazônia Segura”, com a criação e elevação de categorias de Capitânicas, Delegacias e Agências Navais e construção de navios de patrulha fluvial; e
- construção do núcleo principal do poder naval, destacando-se a criação da segunda Esquadra.

Em que pese termos uma sociedade com características pacíficas, nossos planejamentos estratégicos e operacionais conjuntos devem sempre contemplar a iniciativa das ações, dissuasórias, defensivas ou ofensivas, caso a situação assim venha a indicar. Entendo que caberá a toda a Marinha, durante a implantação da END, e em consonância com os anseios da sociedade e do Estado, buscar diuturnamente soluções e o ponto de equilíbrio entre a componente principal da destinação constitucional da MB, que diz respeito à defesa da pátria, com as atribuições subsidiárias, conferidas por Lei, e estas últimas relacionadas ao Poder Marítimo, à Segurança Pública e à fiscalização das leis correlatas. Particularmente, ao Corpo Discente da EGN cabe discutir essas questões, propondo sugestões inovadoras e práticas para serem implementadas.

Por fim, uma mensagem pessoal.

Espero que os Senhores tenham um ano proveitoso e salutar; que possam perceber, estudar e propor soluções para os novos desafios e problemas estratégicos nacionais e da Marinha. Para os Oficiais das Marinhas Amigas e demais convidados das Turmas de 2010, expresso a satisfação de nossa Instituição por terem aceitado o convite de cursar na Marinha do Brasil e espero que os ensinamentos colhidos neste ano possam contribuir para o aperfeiçoamento da formação e para o incremento do intercâmbio entre as Marinhas e as demais Forças Singulares brasileiras. Penso que será um ano inesquecível para todos e que guardarão boas lembranças e sadias amizades.

Meus melhores votos de um bom ano letivo para todos.

Muito obrigado e felicidades.

Resenha

A Marinha Brasileira na Era dos Encouraçados, 1895-1910

MARTINS FILHO, João Roberto
Tecnologia, Forças Armadas e política.
Rio de Janeiro: FGV, 2010. 221p.

Francisco Eduardo Alves de Almeida*

Raros têm sido os livros que abordam temas de Defesa e História Naval no mercado editorial brasileiro, apesar de todo o interesse do público com esses temas. Raros também têm sido os pesquisadores fora da caserna que publicam livros sobre esses temas. Deve-se reconhecer, no entanto, que nos últimos anos, a área de Defesa vem crescendo em produção e em qualidade, em razão do interesse de cientistas políticos e sociais por esses campos do conhecimento. Dentre esses intelectuais se distingue o professor doutor João Roberto Martins Filho, autor do *A Marinha Brasileira na Era dos Encouraçados, 1895-1910*. Professor do Departamento de Ciências Sociais e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos, João Roberto coordena o Arquivo de Política Militar Ana Lagoa e foi presidente da Associação Brasileira de Estudos de Defesa, demonstrando intimidade com temas militares e de Defesa.

O livro de João Roberto trata de um tema pouco explorado na historiografia naval brasileira que foi o período da compra dos grandes encouraçados classe *Minas Gerais* pela Marinha brasileira e as implicações dessa compra tanto para o Brasil como para o equilíbrio de poder na América do Sul. Sua obra assim é dividida em cinco capítulos bem balanceados e pesquisados, inclusive com idas de João Roberto à Inglaterra para verificar os documentos britânicos sobre o assunto, alguns inclusive inéditos.

O autor inicia seu relato descrevendo a Marinha Brasileira no final do século XIX, inclusive a sua condição crítica após a Revolta da Armada em 1893. Em paralelo, analisa as concepções estratégicas em voga no período, a batalha decisiva propugnada por Alfred Thayer Mahan e a *Jeune Ecole* formulada por Theophile Aube e o estado da arte naval na ocasião. O mais

* Instrutor e membro do Centro de Estudos de Política e Estratégia da Escola de Guerra Naval. Graduado em História (UFRJ), Mestre em História Comparada (UFRJ), cursa o Doutorado em História também na UFRJ. Foi Diretor do Serviço de Documentação da Marinha e é atualmente o Vice-Presidente do Instituto de Geografia e História Militar do Brasil

interessante nessa análise é que em todo o momento João Roberto as correlaciona com o mundo naval brasileiro e seus interlocutores, principalmente Arthur Silveira da Motta, o Barão de Jaceguay. Em seguida ele inicia uma discussão interessante sobre os programas de Júlio de Noronha de 1904 e o de Alexandrino Faria de Alencar de 1906, apontando suas qualidades, deficiências, suas implicações para os campos operacional e logístico e seus impactos na Marinha brasileira. O mais interessante nessa discussão entre os dois programas é que até hoje os historiadores navais brasileiros discutem quais dos dois programas seria o ideal para a marinha naquela contingência, o que de uma certa forma, nos remete a discussão sobre a constituição da marinha do futuro nos dias de hoje, assunto muito caro ao almirante Armando Vidigal, recentemente falecido e um dos principais estrategistas brasileiros nos últimos anos. Com toda razão Benedetto Croce afirmou que toda história é história contemporânea.

João Roberto passa então a discutir o papel dos grandes estaleiros, em especial o Armstrong e o Vickers e seus instrumentos de persuasão no mercado externo, nem sempre claros e explícitos. Interessante notar que ele discute amplamente a discórdia ocorrida no mundo naval com a compra dos grandes encouraçados brasileiros e as implicações que a posse desses vasos de guerra provocou nas relações internacionais, baseado em fontes inglesas. Afinal o Brasil foi o único país a possuir um *Dreadnought* depois da Grã-Bretanha. Outro ponto muito bem descrito por João Roberto foi a chegada dos novos navios ao Brasil e as deficiências logísticas da marinha em manter esses colossos navais, principalmente no setor de pessoal. O mais interessante da discussão foi a descoberta de documentos ingleses com a opinião de suas autoridades com nossa preparação para a operação desses grandes navios. Em complemento o autor descreve a revolta de 1910, sem conotações ideológicas, atendo-se somente a documentação disponível e sua relação com os encouraçados adquiridos.

O que se depreende da leitura atenta da obra de João Roberto é que não se constrói uma marinha sem uma preparação prévia. As logísticas de material e de pessoal devem ser preocupações constantes dos chefes navais, como está sendo agora no programa de construção naval atualmente em desenvolvimento. A história não tem a veleidade de dar exemplos, mas sim de mostrar caminhos possíveis que foram ou não seguidos no passado. Para isso é que serve a história, para nos justificar o que somos no presente e para nos apontar aquilo que no passado nos foi desagradável ou prazeroso. João Roberto procurou em seu livro indicar o que foi feito, por que e como e os seus resultados, como deve ser o trabalho científico de um pesquisador profissional e sério. O livro de João Roberto pode ser considerado um marco na historiografia naval brasileira, suprimindo uma lacuna que estava aberta desde os trabalhos do almirante Hélio Leôncio Martins.

João Roberto escreveu um livro que eu gostaria de ter escrito.