

O Brasil e as novas normas de intervenção: o Capítulo VII e a imposição da paz

Aluno: Bia Albernaz Rocha de Oliveira

Orientador: Kai Michael Kenkel

Durante a Guerra Fria, o Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU) esteve bastante imobilizado, ou seja, as disputas ideológicas entre as superpotências da época impediram que muitas decisões fossem tomadas, prejudicando o andamento das discussões. Com o fim da Guerra Fria, foi possibilitada uma atividade mais expressiva no Conselho de Segurança, o que permitiu a aprovação de diversas operações a partir de 1991.

Com o fim da Guerra Fria, houve também a abertura de mais espaço para manifestações bélicas provenientes de atores intra-estatais, que até então viam-se sufocados pelo peso político e militar representado pelas superpotências. No entanto, os conflitos intra-estatais costumam trazer grandes custos para a população, em termos de vida, direitos humanos, recursos, entre outros, gerando inclusive pressões para intervenções diretas por parte da comunidade internacional, principalmente por meio da ONU.

Apesar do orçamento destinado ao Ministério da Defesa ser relativamente limitado, o Brasil tem conseguido participar de Operações de Manutenção da Paz de maneira intimamente ligada com os seus interesses nacionais, como por exemplo na América Latina, África portuguesa e Timor Leste. Essa participação tem também como objetivo aumentar a projeção nacional e reforçar a candidatura brasileira a um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, uma vez que o Brasil acredita que a atual formação do Conselho de Segurança representa a dinâmica de forças do momento pós-Segunda Guerra Mundial, não atendendo mais as necessidades do mundo contemporâneo. O Brasil se vê como capaz de pleitear e assumir esta responsabilidade, e precisa convencer seus pares de que possui essa capacidade. Além disso, o Brasil deseja ainda obter um papel de destaque no âmbito da América Latina, posição que vê como sua de direito por possuir, na região, o maior território, população, um poder econômico bastante significativo e forças armadas importantes.

Além de prover maior visibilidade internacional ao Brasil, as Operações de Paz permitem também que as forças armadas brasileiras façam treinamentos elaborados e tenham contato com equipamentos diferentes, oportunidades que talvez não tivessem de outra maneira. É importante também observar que as Operações de Paz permitem uma maior integração entre as Forças Armadas brasileiras, devido à necessidade de articulação e atuação em conjunto.

Sendo assim, as Operações de Paz devem continuar sendo uma das principais diretrizes da Política Externa Brasileira, e um viés para a inserção internacional do Brasil, fazendo parte da visão que o país tem de si mesmo e do papel de destaque que deseja alcançar nos âmbitos decisórios internacionais. Além de contribuir com observadores militares e contingente, é importante notar que o Brasil vem contribuindo também com pessoal especializado, tendo enviado observadores eleitorais para efetuar a monitoração de cinco eleições em missões de paz entre 1992 e 1994.

É importante inclusive frisar que as Operações de Manutenção da Paz estão previstas na Constituição Federal e a Doutrina Militar de Defesa prevê a utilização das forças armadas no estabelecimento de instituições democráticas e ajuda humanitária. Além disso, algumas das demais disposições legais que regulam a participação brasileira nas Operações de Manutenção da Paz são a Lei Complementar nº 97, de 9/6/99, referente ao emprego dos meios militares, o Decreto nº 3080, de 10/06/99, sobre a estrutura do Ministério da Defesa e a Emenda Constitucional nº 23, de 2/09/99, que serve para adaptar a Constituição Federal à criação do Ministério da Defesa. A Política de Defesa Nacional de 2005 inclui, entre os objetivos de defesa nacional, a contribuição para a manutenção da paz e da segurança em nível

internacional. Para cumprir este objetivo, o país tem aumentado continuamente a sua participação em Operações de Manutenção da Paz devido à importância das mesmas para a consecução dos princípios fundamentais que regem a Política Externa Brasileira, dentre eles a defesa da paz, a não-intervenção e a solução pacífica de controvérsias. Por fim, vale ressaltar que o envio de pessoal desarmado, ou seja, observadores, não precisa de autorização legislativa, enquanto o envio de tropas brasileiras para outro país em tempos de paz demanda autorização do Congresso Nacional.

No entanto, apesar do Brasil ter cooperado para Operações de Paz ao longo da história, estamos falando de um tipo específico de Operação de Manutenção da Paz, aquelas regidas pelo Capítulo VI da Carta das Nações Unidas, que dispõe sobre a solução pacífica de controvérsias. Faz-se muito mais complexa a discussão da participação brasileira em operações de imposição da paz, ou seja, aquelas auspiciadas sob o Capítulo VII, que estabelece a base legal para ações impositivas.

O conceito de “imposição da paz” foi trazido à tona em 1992 pelo relatório chamado *Agenda for Peace*, elaborado pelo então Secretário-Geral das Nações Unidas, Boutros Boutros Ghali, e constitui um conceito problemático para o Brasil, assim como a intensificação do uso da força pelas Nações Unidas, principalmente devido à tradição diplomática brasileira. Entre as principais disposições que tradicionalmente regem a diplomacia brasileira estão os princípios de autodeterminação dos povos e de não-intervenção. Dessa maneira, a sugestão presente na *Agenda for Peace*, de estabelecimento de unidades de imposição da paz sob o Artigo 40 da Carta da ONU (Capítulo VII) seria controversa do ponto de vista brasileiro, devido aos motivos supracitados.

Apesar da utilização da força ter se mostrado necessária na condução da Missão das Nações Unidas para Estabilização no Haiti (MINUSTAH), autorizada sob o Capítulo VII da Carta da ONU, esta Operação ainda é discutida no Brasil, onde juristas debatem sobre a constitucionalidade da participação brasileira na mesma, pautados nos princípios de autodeterminação e não-intervenção. Porém, há uma reconhecida corrente de juristas brasileiros que considera que uma ação por parte das Nações Unidas não constitui uma intervenção, mas sim uma ação de polícia internacional. Também é importante observar que para atuar no Haiti a Operação de Manutenção da Paz encontrou consentimento do governo legal constituído e de outros atores internos interessados na reconstrução do país, o que trouxe ainda mais legitimidade para a ação. Além disso, é importante notar o papel da MINUSTAH em relação à situação humanitária e à estabilização regional, duas questões sobre as quais cabe pouco questionamento no que tange à pertinência da Missão.

No entanto, as tropas brasileiras enfrentaram algumas dificuldades advindas da pouca experiência que tinham para operar sob o Capítulo VII, o que é um sinal de que precisam de mais prática nesse aspecto, caso contrário há o risco de o país não estar apto a executar determinadas tarefas no cenário internacional.

Apesar da participação tradicional de contingentes brasileiros em Operações de Manutenção da Paz desde a fundação das Nações Unidas, essa participação não tem sido exatamente intensa, e sim esparsa e irregular, principalmente até o fim da Guerra Fria. Dessa maneira, o Brasil não tem sua imagem desgastada, pelo contrário, tendo muita credibilidade e potencial para explorar, no entanto deve se engajar em Operações de Manutenção da Paz nas quais possa trazer um aporte significativo e onde os interesses nacionais estejam intimamente implicados, ou seja, de maneira responsável. É importante notar que a receptividade dos países do Caribe face à participação e liderança brasileira na MINUSTAH aconteceu devido à imagem que o Brasil passou de isenção, respeito à democracia e à soberania.

Nesse contexto, o envio de tropas para a MINUSTAH em 2004, inclusive com um Force Commander brasileiro, trouxe para o debate nacional os ônus e as vantagens da participação do Brasil neste tipo de operação. O contato da população com a participação

brasileira mais intensa nas questões de segurança internacional é importante, inclusive se o país pretende participar de mais Operações de Manutenção da Paz do mesmo tipo.

Em diversos aspectos da Política Externa o Brasil tem buscado uma maior projeção internacional e maior abrangência geográfica em suas relações. Dessa maneira, a ampliação na participação em Operações de Manutenção da Paz se faz importante na busca por novos paradigmas nas relações internacionais. Além dos objetivos já enumerados, que estão por trás da participação brasileira nessas operações, estão os valores exortados pelo Brasil no cenário internacional, como o multilateralismo, que é reforçado pela diversidade de Estados que compõem as Missões de Paz, além do país se lançar como exemplo de cooperação no hemisfério ocidental para o desenvolvimento e para a segurança.

É importante também notar que diversos países da América do Sul são grandes contribuidores de contingentes para as Operações de Manutenção da Paz da ONU, inclusive Argentina, Chile e Uruguai. Sendo assim, como o Brasil deseja adotar uma posição preponderante ou até mesmo de representação permanente da região junto ao Conselho de Segurança, é imperativo que tome parte mais efetiva dessas Operações, que constituem uma questão de grande importância regionalmente.

Dessa maneira, a participação importantíssima do Brasil na MINUSTAH, uma operação aprovada sob o Capítulo VII da Carta da ONU, pode marcar um momento de ruptura, onde o Brasil percebe que participar dessas operações não necessariamente fere seus princípios e pode na verdade trazer benefícios para o país. No entanto ainda é preciso convencer todos os setores da sociedade de que essas operações são do interesse do Brasil e vão levar valores condizentes com a história da diplomacia brasileira para o terreno. Mas para avaliar se houve uma ruptura ou se a participação na MINUSTAH teve um caráter mais episódico será necessário observar as tendências das atitudes do governo brasileiro frente às questões relativas à segurança internacional nos próximos anos.

Uma mudança de abordagem seria importante principalmente no que tange aos novos paradigmas de intervenção, como a Responsabilidade de Proteger. Esse conceito surge da compreensão de segurança focada no indivíduo e não no Estado, com objetivo de garantir a segurança da população quando o Estado não é capaz de fazê-lo. Nessas situações, a responsabilidade da intervenção recai sobre a comunidade internacional. A soberania, no lugar de ser pautada pela autoridade absoluta sobre um território, seria vista a partir da responsabilidade de cada autoridade estatal sobre a população presente em determinado território, uma vez que em determinadas situações o Estado é parte da ameaça, seja tomando parte ativamente ou sendo omissivo.

No entanto, esta doutrina foi vista com desconfiança por diversos Estados, principalmente por aqueles em desenvolvimento, uma vez que ela pode ser usada para justificar intervenções por parte da comunidade internacional em seus territórios, ameaçando o princípio da soberania. Da mesma maneira, o Brasil se baseia nos princípios fundamentais de não-intervenção e autodeterminação dos povos para fazer frente à Responsabilidade de Proteger. Assim, faz-se importante analisar se o país estaria disposto a modificar sua maneira de ver essas questões, para tomar parte nas ações de um sistema internacional mais integrado, de maneira a inserir o Brasil no cerne das questões de segurança e assim obter o almejado status de *global player*, ou se devem prevalecer os princípios históricos da diplomacia brasileira.

Referências

- 1- CANINAS, Osvaldo Peçanha. A Otimização do Processo Decisório para a Participação Brasileira nas Operações de Manutenção da Paz. Monografia, Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 2007, 22p.
- 2- JUNIOR, Mauro Castro. As Operações de Manutenção da Paz e a sua Contribuição para a Política Externa Brasileira. Monografia, Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 2008, 33p.
- 3- CANINAS, Osvaldo Peçanha. A Otimização do Processo Decisório para a Participação Brasileira nas Operações de Manutenção da Paz. Monografia, Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 2007, 22p.
- 4- FARIAS, Kibherwal Melo. A participação do Brasil nas Operações de Paz : o papel político e a posição do Brasil no cenário internacional nas Operações de Paz. Monografia, Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 2008, 24p.
- 5- FILHO, Adhemar da Costa Machado. As Operações de Manutenção da Paz como Fator de Projeção do Brasil no Cenário Internacional. Monografia, Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 1999, 28p.
- 6- FONSECA, Claudia Severino. A participação do Brasil nas Operações de Paz: benefícios resultantes da participação do Brasil nas operações de Paz. Monografia, Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 2008, 32p.
- 7- LAMPREIA, L. F. A política externa do governo FHC: continuidade e renovação. Revista Brasileira de Política Internacional, v. 42, n. 2, p. 5-17, 1998.
- 8- ZUCCARO, Paulo Martino. As Operações de Paz no Contexto da Política Externa Brasileira e Suas Implicações para as Forças Armadas. Monografia, Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 2005, 51p.