

O BRASIL E AS NOVAS NORMAS DE INTERVENÇÃO: O CAPÍTULO VII E A IMPOSIÇÃO DA PAZ

Aluno: Bia Albernaz Rocha de Oliveira (PIBIC/CNPq)

Orientador: Kai Michael Kenkel

Introdução

O relatório de pesquisa aqui apresentado reflete o trabalho desenvolvido por mim no decorrer dos últimos quinze meses. Com a minha graduação ocorrida em dezembro de 2010, houve a substituição da minha bolsa e os resultados alcançados pelo novo projeto a ser desenvolvido pela bolsista substituta serão apresentados no seminário do PIBIC/CNPq de 2012.

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 de Paz a partir de 1991¹.

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, conflitos intraestatais 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.

A Política Externa Brasileira tem demonstrado ao longo dos anos a ambição de levar o Brasil a figurar entre os países de maior relevância no cenário internacional. Com este objetivo em mente, o Brasil deseja conquistar um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, uma vez que os agentes de Política Externa Brasileira acreditam 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.

No biênio 2010-2011, o Brasil participa como membro não-permanente do Conselho de Segurança pela décima vez, o que demonstra um interesse antigo e contínuo pelas ameaças à paz e à segurança internacionais. No entanto o país não construiu uma tradição de participação ativa com a contribuição regular e intensa para Operações de Manutenção da Paz. Apesar de ter participado nestas operações desde a década de 1950, quando o chamado Batalhão de Suez² foi enviado para atuar na Faixa de Gaza, a participação brasileira em Operações de Paz ao longo do tempo se mostrou esparsa e irregular³.

Ao longo do tempo o Brasil desenvolveu maior maturidade em relação à sua colaboração para Operações de Paz, aliando-a aos seus interesses nacionais, de modo que sua contribuição passou a ser focada mais intensamente naquelas Operações de Manutenção da

¹ BOULDEN, Jane. **Peace Enforcement: The United Nations Experience in Congo, Somalia, and Bosnia** Connecticut, Praeger, 2001, p. 9-14.

² TAVARES, Wagner Libanio Barbosa. Missão de Paz Clássica e Multidisciplinar: o pioneirismo do Brasil no Suez e o desafio atual no Haiti. **Monografia**, Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 2007, 23 p.

³ 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, 51 p.

Paz que estão intimamente ligadas com os interesses nacionais do Brasil, como por exemplo na América Latina, África portuguesa e Timor Leste⁴.

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.

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, a projeção do Brasil no concerto das nações e sua inserção no processo decisório internacional. Para cumprir estes objetivos, 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 e a solução pacífica de controvérsias.

Pode ser argumentado que a maior frequência com que o Brasil envia observadores militares à Operações de Paz, em comparação com o envio de tropas, deva-se ao fato de 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. Além de enviar observadores militares e contingents para diferentes missões, é importante notar que o Brasil vem contribuindo também com pessoal especializado, tendo enviado observadores eleitorais para efetuar a monitoração de eleições em países tão diversos como Angola, Moçambique, África do Sul, Camboja, Timor Leste e El Salvador⁵.

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.

Devido à sua maior inserção política e econômica no cenário internacional, é natural que o Brasil deseje pleitear e assumir maior responsabilidade no que tange à segurança internacional, e precisa convencer seus pares de que possui essa capacidade.

A Doutrina Militar de Defesa de 2007, afirma que as Forças Armadas brasileiras podem participar de Operações de Paz, “em conformidade com o prescrito na Carta das Nações Unidas, respeitados os princípios da não-intervenção e da autodeterminação dos povos”⁶, de acordo com a tradição diplomática brasileira⁷. No entanto, o apego excessivo a

⁴ JUNIOR, Almir de Oliveira; GÓES, Fernanda Lira. A Presença Brasileira nas Operações de Paz das Nações Unidas. **Texto para discussão**, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2010, 45 p.

⁵ 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, 32 p.

⁶ MINISTÉRIO DA DEFESA DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. **Doutrina Militar de Defesa**. 2007, 48 p. Disponível em: <www.arqanalagoa.ufscar.br/pdf/doutrina_militar_de_defesa.pdf> Acesso em: 08 fev. 2011.

valores como soberania e não-intervenção faz com que o Brasil limite suas possibilidades de provar à comunidade internacional que tem capacidade para contribuir significativamente para a manutenção da paz e segurança em âmbito internacional.

Ao longo da história o Brasil tem cooperado com Operações de Manutenção da Paz 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.

Faz-se essencial para esta discussão observar que a participação e liderança brasileiras na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH) podem constituir uma ruptura com a primazia do princípio de não-intervenção e com a relutância em apoiar operações de imposição da paz, uma vez que a MINUSTAH foi estabelecida sob o Capítulo VII. Neste contexto surge o conceito de não-indiferença, defendido pela diplomacia brasileira atualmente, que será explorado posteriormente.

Apesar da utilização da força ter se mostrado necessária na condução da MINUSTAH, 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. Nesta discussão é importante observar que para atuar no Haiti a Operação de Manutenção da Paz encontrou consentimento do governo local e de outros atores internos interessados na reconstrução do país, o que trouxe ainda mais legitimidade para a ação. Além disso, é essencial 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.

Uma mudança de abordagem seria importante principalmente no que concerne os novos paradigmas de intervenção, como a Responsabilidade de Proteger. Esta doutrina foi vista com desconfiança por diversos Estados, principalmente por aqueles em desenvolvimento, uma vez que ela pode ser usada para justificar intervenções em seus territórios, ameaçando o princípio da soberania, tendo assim forte oposição na América do Sul. Da mesma maneira, o Brasil se baseia nos princípios fundamentais de não-intervenção e autodeterminação dos povos no que diz respeito 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.

O conceito de “imposição da paz” foi trazido à tona em 1992 pelo relatório chamado Agenda for Peace⁸, 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.

Na seção seguinte será analisado o conceito de soberania e sua importância para a

⁷ 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, 22 p.

⁸ BOUTROS-GHALI, Boutros. An agenda for peace: preventive diplomacy, peacemaking, and peace-keeping : report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the summit meeting of the Security Council on 31 January 1992. New York: United Nations, 1992

Política Externa Brasileira, tanto no que tange ao conceito tradicional de soberania horizontal quanto às dinâmicas no cenário internacional que levaram à ascensão da conceptualização de soberania de maneira vertical. Na mesma seção serão trazidos à tona questionamentos sobre as implicações do respeito incondicional à soberania dos Estados no que concerne à garantia dos Direitos Humanos, bem como o paradoxo dessa relação, uma vez que ambos os valores são tidos como essenciais pela comunidade internacional.

Posteriormente as diferenças entre as Operações de Paz de Capítulo VI e aquelas sob o Capítulo VII da Carta das Nações Unidas serão analisadas, assim como as diferentes situações às quais estas se aplicam. São mencionadas as Operações nas quais o Brasil participou ativamente e sua postura quanto ao uso da força, principalmente em relação às Operações com características de imposição da paz, e frente à maior tendência dentro das Nações Unidas em autorizar mais Operações sob o Capítulo VII desde o fim da Guerra Fria. Finalmente, serão levantadas questões acerca de uma possível mudança de atitude devido ao apoio e liderança brasileira na MINUSTAH.

Na quarta seção serão exploradas as origens do conceito de Responsabilidade de Proteger e as situações às quais esta doutrina seria aplicável. Serão vistos ainda as maneiras com as quais a adoção deste conceito foi apoiada no âmbito das Nações Unidas, e principalmente como o Brasil tem se posicionado em relação à Responsabilidade de Proteger.

Devido à natureza do tema, a maior parte das fontes utilizadas neste trabalho são secundárias, considerando a leitura de um amplo número de artigos acerca do tema, havendo no entanto também material de fonte primária como entrevistas feitas ao longo da pesquisa com representantes da diplomacia brasileira. Instrumentos jurídicos como tratados, resoluções, leis e decretos também foram utilizados com o intuito de prover o embasamento legal à análise.

Soberania e não-intervenção

De acordo com a retórica tradicional acerca do conceito de soberania, a primazia da igualdade entre os Estados e inviolabilidade das fronteiras de um Estado por outros membros da comunidade internacional se tornam uma maneira de subjugar os habitantes daquele território soberano de maneira impune, uma vez que as questões internas de um país não constituem objeto de discussão ou questionamento por parte de outros Estados.

O paradoxo entre o respeito à soberania dos Estados e a proteção dos Direitos Humanos se mostra presente já na Carta da ONU, uma vez que seu artigo 2 reflete a preocupação dos países que a criaram com a soberania horizontal, afirmando que “A Organização é baseada no princípio da igualdade de todos os seus Membros”, todos os Membros deverão evitar em suas relações internacionais a ameaça ou o uso da força contra a integridade territorial de qualquer Estado, e finalmente “Nenhum dispositivo da presente Carta autorizará as Nações Unidas a intervirem em assuntos que dependam essencialmente da jurisdição de qualquer Estado ou obrigará os Membros a submeterem tais assuntos a uma solução”⁹. Porém nos artigos 1, 13, 62, 68 e 76, a Carta enfatiza o respeito aos Direitos Humanos como um princípio fundamental para a ordem internacional que se formava a partir de São Francisco. A principal questão a ser respondida neste caso é: o que fazer caso as violações aos Direitos Humanos estejam sendo ignoradas, encorajadas ou mesmo perpetradas pelo Estado? Ou seja, quando o Estado é parte da ameaça.

Parte da resposta a este questionamento está no conceito de soberania compreendido de maneira vertical, uma vez que a soberania de um Estado-nação tem origem no contrato social com a população que nele reside, demandando a adaptação do conceito de soberania de maneira a incluir a responsabilidade de um Estado de garantir o bem-estar de seus cidadãos,

⁹ ORGANIZAÇÃO NAS NAÇÕES UNIDAS, Carta das Nações Unidas. São Francisco, 1945.

apoiado eventualmente pela responsabilidade da comunidade internacional em auxiliá-lo caso se mostre necessário¹⁰.

Para a Política Externa Brasileira, assim como na maior parte da América do Sul, a soberania é tradicionalmente interpretada exclusivamente como a inviolabilidade das fronteiras e não-intervenção, ou seja, horizontalmente¹¹. Este posicionamento é compartilhado por outros países em desenvolvimento, que vêem a relativização do conceito de soberania como uma abertura para a ameaça futura de ingerência arbitrária em seus territórios por parte de países desenvolvidos. Dessa maneira, esta interpretação afeta diretamente a atitude do Brasil no que tange à intervenção e Operações de Paz, principalmente em relação aos novos paradigmas como a Responsabilidade de Proteger e as operações sob o Capítulo VII.

Para os agentes de Política Externa Brasileira faz-se importante compreender que a interpretação tradicional de soberania tinha como base outro contexto, com outro tipo de ameaças. O princípio de não-intervenção faz sentido em um mundo onde a única referência de segurança era o Estado e as principais ameaças à sobrevivência dos Estados advinham de outros Estados, ou seja, ameaças externas. No entanto a ascensão do indivíduo como referência para a segurança, bem como as novas ameaças demandam novos paradigmas.

Apesar de atualmente a maior parte dos 193 países que compõem as Nações Unidas serem países em desenvolvimento, os pilares da ordem internacional atual foram criados por países desenvolvidos, para países desenvolvidos. O princípio de não-intervenção parte do pressuposto de que todos os Estados da comunidade internacional têm a capacidade, recursos e instituições necessários para governar seu próprio território. No entanto para muitos países do Sul global, especialmente aqueles considerados como “países menos desenvolvidos”¹² a soberania territorial é um conceito jurídico, porém não aplicável na prática devido à falta de recursos para tal¹³.

Na atualidade, o contexto no qual se desenvolvem as Operações de paz é complexo. Com frequência, grupos de poder exercem atividades ilegais, muitas vezes apoiados por integrantes dos governos, e consideram útil manter a estrutura estatal fraca, incapaz de reprimi-los efetivamente, mas suficiente para evitar ingerência estrangeira com base nos conceitos de soberania e não-intervenção.¹⁴ Neste contexto, aqueles mais prejudicados são a população civil do Estado em questão, a quem o Estado deveria proteger, e na ausência deste, a responsabilidade recai sobre a comunidade internacional.

No continente africano, o princípio da não-intervenção fez-se necessário no momento da descolonização, para assegurar que as potências européias não interfeririam nestes países. No entanto, após a tragédia de Ruanda em 1994, líderes de países africanos se reuniram e cunharam um conceito chamado de “não-indiferença”, baseado no ditado popular africano que diz não ser possível virar as costas quando a casa de um vizinho está em chamas. Este conceito significa que a vida e dignidade de uma população são mais importantes que a inviolabilidade das fronteiras do Estado no qual habitam¹⁵.

¹⁰ KENKEL, Kai Michael. “Global Player, ou espectador nas margens? A ‘responsabilidade de proteger’: definição e implicações para o Brasil”. Revista da Escola de Guerra Naval, n. 12, p. 13, 2008.

¹¹ KENKEL, Kai Michael. “South America’s emerging power: Brazil as peacekeeper”. **International Peacekeeping**, v. 17, n. 5, 2010.

¹² Em inglês LDCs (Least Developed Countries).

¹³ SEITENFUS, Ricardo Antônio da Silva; ZANELLA, Cristine Koehler; MARQUES, Pâmela Marconatto. O Direito Internacional repensado em tempos de ausências e emergências: a busca de uma tradução para o princípio da não-indiferença. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 50, n. 2, 2007.

¹⁴ ROCHA, Antônio Jorge Ramalho da. Política Externa e Política de Defesa no Brasil: Civis e Militares, Prioridades e a Participação em Missões de Paz. **E-Cadernos CES**, n. 6, 2009.

¹⁵ SEITENFUS, Ricardo Antônio da Silva; ZANELLA, Cristine Koehler; MARQUES, Pâmela Marconatto. O Direito Internacional repensado em tempos de ausências e emergências: a busca de uma tradução para o princípio da não-indiferença. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 50, n. 2, 2007.

O princípio da não-indiferença foi adotado na retórica política brasileira durante o governo Lula, como se vê em inúmeros discursos tanto do Presidente Lula quando de seu Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim. Em 2006 Amorim explicou que a não-indiferença respeita a autodeterminação, porém alia este princípio a ajuda àqueles extremamente necessitados, trazendo uma nova perspectiva à não-intervenção.¹⁶

Esta postura, no entanto, não surgiu apenas com o governo Lula, uma vez que durante a crise do Kosovo no final da década de 90 o Brasil, assim como o Chile e a Argentina, expressou preocupação com o bombardeamento aéreo posto em prática pela Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), mas não se opôs fortemente à intervenção. A reação moderada demonstrou uma tentativa de conciliar soberania e respeito aos Direitos Humanos. O Brasil inclusive afirmou oficialmente que a solução para a crise deveria ser pautada na soberania sim, porém com respeito às minorias, e se recusou a apoiar uma resolução apresentada por Rússia e Índia em março de 1999 condenando o uso da força pela OTAN¹⁷.

Sendo assim, percebe-se que o Brasil se encontra em uma posição complicada devido à percepção histórica de si mesmo como um país em vias de desenvolvimento e com capacidade militar limitada, o que o torna vulnerável a intervenções por parte de países desenvolvidos caso a soberania horizontal e o princípio de não-intervenção passem a não mais ser vistos como pilares centrais de atuação da comunidade internacional. No entanto, sua maior projeção no cenário internacional e sua nova percepção de si mesmo como um ator relevante neste contexto demandam um posicionamento que permita ao Brasil ter uma participação ativa na promoção e defesa de outros princípios basilares da atuação internacional, como os Direitos Humanos.

Há uma expectativa por parte da comunidade internacional para que o Brasil elimine a disparidade que existe entre seu proeminente discurso, seu corpo diplomático conhecido pela competência e seriedade no treinamento, e a tímida ação no cenário internacional em temas importantes como ameaças à paz e a segurança internacionais. Para os agentes de Política Externa Brasileira trata-se de projetar poder e ampliar a capacidade de influência do país internacionalmente. Os meios para atingir este objetivo são a demonstração de coragem, iniciativa e capacidade material e técnica para solucionar crises reais, aliados aos tradicionais princípios da diplomacia brasileira que não devem ser postos de lado, como por exemplo somente atuar em missões autorizadas pela ONU, amparadas em valores inquestionáveis como justiça, equidade e não-indiferença a situações extremas¹⁸.

Capítulo VII

Considerando as Operações de Paz realizadas nos últimos sessenta anos, podem ser observadas mudanças nas práticas, normas e paradigmas destas missões, uma vez que durante estes período houve uma evolução em toda a doutrina das Nações Unidas relativa a estas Operações, o que levou à adaptação dos recursos disponíveis para promover a otimização da sua atuação. Esta evolução se deve à experiência, de maneira que a partir dos sucessos e dos fracassos que as Operações de Paz enfrentaram, novos paradigmas foram criados, sendo divididos por alguns especialistas em gerações. A primeira geração consiste basicamente na

¹⁶ REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Celso Amorim. Ministro das Relações Exteriores. **Discurso por ocasião da XXXVI Assembléia-Geral da OEA**, Santo Domingo, República Dominicana, 2006. Disponível em: http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_DISCURSO=2853 Acesso em: 9 mai. 2011

¹⁷ SERRANO, Mónica. Latin America: the dilemmas of intervention. In SCHNABEL, Albrecht e THAKUR, Ramesh, orgs. **Kosovo and the Challenge of Humanitarian Intervention: Selective Indignation, Collective Action, and International Citizenship**. New York: United Nations University Press, 2000; p. 223-244.

¹⁸ ROCHA, Antônio Jorge Ramalho da. Política Externa e Política de Defesa no Brasil: Civis e Militares, Prioridades e a Participação em Missões de Paz. **E-Cadernos CES**, n. 6, 2009.

interposição de tropas entre forças beligerantes em um conflito após a obtenção de um acordo, de forma que a segunda geração por sua vez busca incluir um componente civil às missões e a terceira geração age sob os auspícios do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, que permite o uso da força para a realização do mandato e não necessariamente demanda um acordo prévio entre as partes¹⁹.

Os Capítulos VI e VII da Carta da ONU são aqueles que definem a ação a ser tomada pela comunidade internacional no caso de controvérsias e conflitos, configurando então os capítulos a serem invocados nas resoluções que criam as diversas Operações de Paz. O Capítulo VI dedica-se à resolução pacífica de controvérsias, de modo que a maior parte das Operações de Paz nas primeiras décadas de existência da ONU se basearam neste Capítulo, o que é conhecido atualmente como “peacekeeping tradicional”. Já o Capítulo VII busca regular as ações a serem tomadas no que concerne as ameaças à paz, ruptura da paz e atos de agressão, legitimando a imposição da paz e a utilização de todos os meios necessários em ações militares coercitivas para manter ou reestabelecer a paz em nível internacional²⁰.

Desde 1989 houve um aumento no número de Operações de Paz baseadas no Capítulo VII da Carta da ONU, com características de imposição da paz, às quais o Brasil se opõe tradicionalmente²¹.

Esta evolução dos paradigmas ao longo do tempo foi permeada de documentos elaborados por diversos atores como o Secretário-Geral das Nações Unidas, o Department of Peacekeeping Operations da ONU (DPKO) e painéis de especialistas, como Agenda For Peace, Relatório Brahimi, Doutrina Capstone e New Horizon, que ajudaram a estabelecer novos parâmetros a partir da análise minuciosa dos erros, acertos e insuficiências apresentadas nas experiências anteriores. No entanto, estes documentos não tiveram aprovação universal. A reação de alguns diplomatas brasileiros à Agenda for Peace, por exemplo, não foi positiva, uma vez que considera-se que a ONU não estabelece claramente que as intervenções seriam sempre feitas com consentimento das partes envolvidas²².

De maneira sucinta, esta evolução significa uma aquisição gradual de maiores responsabilidades por parte das Operações de Paz, da simples interposição de tropas das primeiras Operações até as missões multidisciplinares atuais, onde os capacetes azuis atuam em ajuda humanitária, treinamento das forças locais, melhoria da infra-estrutura, garantia da segurança local, entre outras tarefas²³. Considerando o fato inegável de que algumas Operações de Paz falharam gravemente, de modo que seus equívocos resultaram na morte e sofrimento de civis, como na Somália e em Ruanda, a aprendizagem com os erros e a mudança na maneira de fazer Operações de Paz mostra-se muito coerente, e o Brasil deve acompanhar estas mudanças.

O Brasil vem contribuindo tropas para Operações de Paz sob os auspícios das Nações Unidas desde 1956, na UNEF I, para onde foram enviados 600 homens. Antes disso, enviou observadores militares para a Grécia em 1948. O Brasil costuma aceitar o convite para atuar em Operações de Paz e se engajar intensamente nas missões em que participa, recusando a participar somente quando a Operação vai contra os princípios tradicionais de sua diplomacia ou quando a deficiência de recursos não permite tal contribuição. Pode ser considerada que a

¹⁹ DOYLE, Michael; SAMBANIS, Nicholas. **Making War and Building Peace: United Nations Peace Operations**. Princeton: Princeton University Press, 2006.

²⁰ ORGANIZAÇÃO NAS NAÇÕES UNIDAS, Carta das Nações Unidas. São Francisco, 1945.

²¹ DINIZ, Eugenio. Brazil: Peacekeeping and the Evolution of Foreign Policy. In: FISHEL, J. T.; SÁENZ, A. (eds.). **Capacity Building for Peacebuilding – The case of Haiti**. Washington, D.C.: National Defense University, 2007.

²² FERNANDES, Cláudia Testa de Rezende Baena. A difícil construção do Consenso: Os modelos de reforma do Conselho de Segurança (1997 – 2005). **IX Curso de Especialização em Relações Internacionais**, Universidade de Brasília, 2008.

²³ DICKINSON, Elizabeth. Soldiers of Misfortune. **Foreign Policy**, Maio/Junho 2009.

participação brasileira foi intensificada após a participação nas diversas fases da UNAVEM, em Angola, e da ONUMOZ, em Moçambique, ambas na década de 1990, e com base na maior participação em Operações de Paz fez-se necessária maior dedicação das Forças Armadas Brasileiras à preparação e treinamento dos militares envolvidos nestas ações, dando origem a dois centros de adestramento, o que sinaliza uma disposição a continuar aumentando os investimentos e a quantidade de tropas para ação internacional²⁴. No entanto, não há uma estratégia definida e transparente sobre a participação brasileira em Operações de Paz, de maneira que o processo decisório ainda se dá de maneira predominantemente *ad-hoc*, causando muitas vezes o atraso do envio de equipamento e tropas, o que prejudica tanto a missão quanto a imagem do Brasil em relação à sua capacidade de atuar no terreno, o que se torna ainda mais crítico caso o país deseje aumentar seu escopo de atuação para incluir operações de imposição da paz, que são mais delicadas e necessitam de maior preparo e agilidade.

Diante destas dificuldades práticas e jurídicas, faz-se pertinente analisar os motivos que levaram o Brasil a participar da MINUSTAH, em se tratando de uma Operação sob o Capítulo VII. Primeiramente é importante observar que para o Brasil, uma mesma missão pode ter vários aspectos diferentes. Seja em diferentes momentos da Operação, em que ela assume características próprias, seja devido ao mandato. Desta maneira, diplomatas brasileiros ainda insistem que a MINUSTAH não é uma missão de imposição da paz, considerando que apenas alguns parágrafos da resolução que a criou invocam o Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, não a resolução como um todo, de modo que a missão como um todo permanece como de Capítulo VI, ou “VI e meio”.

Na visão dos agentes de Política Externa Brasileira, uma participação mais ativa no âmbito da ONU é essencial para que o país alcance maior peso político no cenário internacional. No entanto sua reivindicação por um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas se torna questionável devido a uma percepção de que o Brasil teria potencial para participar muito mais do que participa (principalmente do que participava antes da MINUSTAH) nas Operações de Manutenção da Paz levadas à cabo pela ONU. Esta participação reduzida pode levar a conclusões de que o Brasil não estaria comprometido suficientemente com a paz e a segurança internacionais. Desta maneira, a liderança da missão no Haiti redime o Brasil de certa maneira, uma vez que este se recusou a negligenciar uma crise humanitária de grandes proporções na grande região da “América Latina e Caribe”, uma área de grande interesse para o Brasil. Entretanto, a ênfase na justificativa por meio da solidariedade regional pode levar outros atores a se questionarem o quanto o Brasil está disposto a contribuir em nível global.

Neste contexto, faz-se importante salientar que as tropas brasileiras no Haiti enfrentaram 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.

Sendo assim, caso o Brasil passe a integrar Operações de Imposição da Paz sistematicamente, esta decisão envolveria uma série de medidas a serem tomadas por parte do governo, assim como das Forças Armadas e também junto à opinião pública, o que justificaria uma mudança gradual e um período de adaptação e tentativa, o que a MINUSTAH pode significar neste momento. Resta saber se no futuro esta mudança gradual continuará, ou seja, se intensificará, ou se a MINUSTAH será vista pela história como um caso episódico.

A imposição da paz, que significa atuação em situações onde há consentimento limitado das partes envolvidas, ou simplesmente a ausência de consentimento, tornam a Operação não muito diferente do combate militar propriamente dito, com todas as suas

²⁴ JUNIOR, Almir de Oliveira; GÓES, Fernanda Lira. A Presença Brasileira nas Operações de Paz das Nações Unidas. **Texto para discussão**, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2010, 45 p.

características. Caso as iniciativas diplomáticas e pacíficas se mostrem insuficientes e decida-se que a única maneira de resolver a questão ou evitar violações maciças dos Direitos Humanos seria por meio do uso da força, a capacidade coercitiva da tropa no terreno faz-se muito importante para a efetividade da missão, principalmente no que diz respeito ao adestramento, disciplina e disponibilidade de armamento, bem como a capacidade de utilizá-los²⁵.

A Responsabilidade de Proteger

O desenvolvimento da idéia de que problemas humanitários deveriam passar a ser vistos como preocupação internacional e não somente como assuntos internos de determinado Estado soberano teve muitas etapas, das quais quatro devem ser mencionadas especialmente. Primeiramente, em 1948 foi concluída a Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio, cujas principais decisões foram a definição do tipo de crime que atingiria a humanidade como um todo, e de que caso a comunidade internacional observasse a ocorrência de genocídio em qualquer parte do mundo, teria a responsabilidade de agir para pôr fim à violência²⁶. Posteriormente o conceito de “dever de ingerência” foi desenvolvido, na década de 1980, por diferentes organizações não-governamentais, com objetivo de ajudar as populações carentes sem levar em conta os limites de soberania. Na década de 1990 surge a “intervenção humanitária”, com o intuito de agir para proteger as populações de violações dos Direitos Humanos, e finalmente, uma comissão foi convocada por iniciativa canadense, a International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), para refletir sobre o assunto, propondo a Responsabilidade de Proteger²⁷.

O relatório da ICISS reflete o dilema supracitado entre o princípio de soberania e o respeito aos Direitos Humanos, chegando à conclusão de que ambas formas de soberania (horizontal e vertical) são importantes e devem ser utilizadas concomitantemente, de maneira que a soberania deve ser interpretada como uma responsabilidade assumida pelo Estado perante seus cidadãos e a comunidade internacional. Caso o Estado em questão não seja capaz ou se recuse a impedir violações dos Direitos Humanos, em casos extremos e situações excepcionais a comunidade internacional como um todo deve agir militarmente²⁸.

A legitimação da intervenção militar internacional a partir da constatação da violação maciça de Direitos Humanos consiste no aspecto mais controverso da Responsabilidade de Proteger, no entanto este consiste apenas em um dos conjuntos de medidas propostos pelo relatório, que também define mecanismos de prevenção dessas violações, além de condutas para o momento após a intervenção. Sendo assim faz-se importante a discussão na academia e entre *policymakers* acerca dos outros aspectos da Responsabilidade de Proteger, uma vez que para a doutrina ser implementada de maneira mais profícua deve haver uma compreensão mais completa sobre o que ela significa.

Pode-se perceber que a trajetória da Responsabilidade de Proteger, de uma idéia a um conceito sancionado pelas Nações Unidas, aconteceu de maneira relativamente breve. O relatório da ICISS foi publicado em 2001, e em 2005 a Assembléia Geral da ONU acolheu o

²⁵ OLIVER, George F. The Other Side of Peacekeeping: Peace Enforcement and Who Should Do It? In: Harvey Langholtz, Boris Kondoch, Alan Wells (Eds.), **International Peacekeeping: The Yearbook of International Peace Operations**, v. 8, 2002, p. 99-117.

²⁶ BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Divisão de Atos Internacionais, Decreto nº 30.822. 6 mai. 1952. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/dai/genocidio.htm>> Acesso em: 14 jun. 2011.

²⁷ FONSECA Jr., Gelson. Dever de proteger ou nova forma de intervencionismo? In: JUNIOR, J. P. S. A.; JOBIM, N. A.; ETCHEGOYEN, S. W. (orgs.), **Segurança Internacional: Perspectivas Brasileiras**, Editora FGV, 2010.

²⁸ INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY. **The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty**. Ottawa: International Development Research Centre, 2001.

conceito nos parágrafos 138 e 139 do documento final da Cúpula que comemorou o cinquentenário das Nações Unidas. Posteriormente no mesmo ano o Conselho de Segurança da ONU a endossou na resolução 1674. Em 2009 o Secretário-Geral das Nações Unidas apresentou à Assembléia Geral um relatório acerca da implementação do conceito no âmbito da Organização²⁹. Apesar de alguns países não se mostrarem completamente de acordo, há um sentimento de consenso acerca da importância da Responsabilidade de Proteger, uma vez que o conceito foi endossado no seio das Nações Unidas.

Considerando a disposição brasileira em se opor a qualquer norma que relativize o princípio de não-intervenção nas questões domésticas de outros países³⁰, fica bastante claro porque a Responsabilidade de Proteger é um assunto delicado para os agentes de Política Externa Brasileira.

Representantes do Ministério das Relações Exteriores do Brasil afirmam que a Responsabilidade de Proteger não é uma norma jurídica, não obrigando legalmente os Estados a agirem. No entanto, considerando que o conceito foi legitimado em resolução da Assembléia Geral das Nações Unidas, compondo assim o que Gelson Fonseca chama de “um padrão de comportamento” e um argumento da legitimidade da ordem internacional, bem como parte dos valores a seguir pela comunidade internacional, de modo que a Responsabilidade de Proteger cria uma obrigação moral de ação devido à ampla aceitação perante a comunidade internacional e as conseqüências trágicas que a falta de ação tiveram na história recente. Esta visão é endossada pelo conselheiro especial das Nações Unidas sobre a Responsabilidade de Proteger, Edward Luck, que acerca do recente caso de intervenção na Líbia afirmou que este conceito se tornou muito relevante para ser ignorado, compelindo a ONU e organizações regionais à agir.

A reação do Conselho de Segurança das Nações Unidas em relação à situação na Líbia incluiu duas resoluções aprovadas, de forma que ambas invocam a Responsabilidade de Proteger. O Brasil votou a favor da resolução 1970, cuja última cláusula preambular afirma que a resolução toma decisões com base no Capítulo VII da Carta da ONU, mais precisamente o Artigo 41. Esta resolução demanda que a Líbia cesse a violência contra civis, impõe um embargo sobre armas, proibição de viagens a alguns indivíduos ligados ao regime e o congelamento de bens, porém não toma medidas diretas de intervenção militar. Já a resolução 1973 autoriza os Estados-membros da ONU a utilizar todas as medidas necessárias para proteger a população civil dos ataques, o que significa uma autorização para a intervenção por meios militares. Na votação desta resolução o Brasil se absteve, explicando aos demais membros do Conselho de Segurança não estar convencido de que o uso da força seria o meio mais eficiente de pôr fim à violência. A representante brasileira se mostra consternada com a violência praticada contra civis na Líbia e afirma ainda que acredita na maior eficácia de uma solução diplomática para a questão.

Esta posição brasileira se mostra ambígua. Os representantes brasileiros perante as Nações Unidas reafirmam os princípios por trás da Responsabilidade de Proteger, principalmente em seus discursos, porém os agentes de Política Externa Brasileira ainda se mostram hesitantes no que concerne o uso da força.

O Brasil demonstra amplo apoio à resolução 1970, que invoca claramente a Responsabilidade de Proteger, e o pronunciamento da delegação brasileira logo após a aprovação desta resolução enfatiza a importância da proteção de civis:

²⁹ FONSECA Jr., Gelson. Dever de proteger ou nova forma de intervencionismo? In: JUNIOR, J. P. S. A.; JOBIM, N. A.; ETCHEGOYEN, S. W. (orgs.), **Segurança Internacional: Perspectivas Brasileiras**, Editora FGV, 2010.

³⁰ DINIZ, Eugenio. Brazil: Peacekeeping and the Evolution of Foreign Policy. In: FISHEL, J. T.; SÁENZ, A. (eds.). **Capacity Building for Peacebuilding – The case of Haiti**. Washington, D.C.: National Defense University, 2007.

“[...]The level of violence against the civilian population is totally unacceptable. [...] The measures we are adopting today are meant to halt violence, ensure the protection of the civilian population and promote respect for international law.”³¹

No entanto, o Brasil se mostrou contrário à resolução 1973, que igualmente invoca a Responsabilidade de Proteger porém autoriza o uso da força. Desta maneira, os agentes de Política Externa Brasileira dão ao mundo a impressão de que seu comprometimento com as populações civis vítimas de violência e violações dos Direitos Humanos dentro de seus próprios Estados tem limites, e que o país não está disposto a apoiar todas as medidas necessárias para impedir eventuais tragédias que possam se desenvolver a partir destas situações.

Esta ambigüidade em seu posicionamento não condiz com a maior importância que o Brasil vem assumindo no cenário internacional e é inconsistente com a ambição brasileira de assumir maiores responsabilidades em relação à paz e segurança internacionais.

Conclusão

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.

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.

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.

Até o momento, parece que a inserção do conceito de não-indiferença na Política Externa Brasileira constitui uma maneira eficiente de renovar a retórica política concernente às questões de segurança internacional e uma tentativa válida de conciliar as preocupações em relação à proteção de civis sem deixar de lado o discurso do respeito à soberania. Porém resta saber se este conceito será trazido à tona pelo Brasil em todas as situações nas quais for pertinente, ou seja, onde populações civis estejam sofrendo graves violações dos Direitos Humanos, ou se a não-indiferença consiste em mais uma ferramenta política.

A participação e liderança 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 a participação nessas operações não necessariamente fere seus princípios e pode trazer

³¹ UNITED NATIONS. Meeting Records of the 6491st meeting of the United Nations Security Council. 26 fev. 2011. Nova York.

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. Para avaliar se houve uma ruptura ou se a participação na MINUSTAH tem um caráter episódico será necessário observar as atitudes do governo brasileiro frente às questões relativas à segurança internacional nos próximos anos.

Em sua análise, o *policymakers* brasileiros devem pesar também até que ponto um possível aumento da participação do Brasil em Operações de Paz trará benefícios políticos para o Brasil no cenário internacional, sem deixar de considerar o pleito brasileiro por um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, se existe sempre também a possibilidade desta alteração em sua Política Externa trazer prejuízos políticos interna e externamente. Deve ser considerado que por não estar acostumada a ver seus soldados em terras estrangeiras, a população brasileira se questiona se estes empreendimentos valem a pena. Diante da pobreza extrema que prevalece em diversas partes do território brasileiro e da insegurança de muitas de suas cidades, que necessitam de atenção e investimento por parte do governo e muitas vezes auxílio das Forças Armadas, os brasileiros se perguntam se faz sentido investir seus impostos em solucionar as mazelas de populações tão distantes e de cultura tão distinta.

Entretanto, é importante notar que a promoção de uma cultura de compreensão da importância da atuação do Brasil no cenário internacional por parte da população civil brasileira é muito importante, principalmente em um momento em que o Brasil passa a emprestar capital ao Fundo Monetário Internacional (FMI), se torna um doador de ajuda para o desenvolvimento e empreendedor de projetos voltados para a melhoria das condições de vida em outros países.

Devido à história recente da ditadura militar, no Brasil há grande desconforto da população civil em relação às Forças Armadas, mas a participação em Operações de Paz pode constituir uma redefinição do papel dos militares³², de maneira a responder as novas ameaças e contribuir para uma imagem positiva do Brasil no mundo, além é claro de resgatar a imagem positiva das Forças Armadas como capazes de constituir uma ferramenta para o alívio do sofrimento humano nas regiões mais necessitadas do mundo.

No cenário internacional, alguns dos riscos políticos que o Brasil assume em ter um papel mais importante na manutenção da paz e da segurança internacionais é a maior visibilidade, o que deixa o país mais exposto a críticas no caso de falhas, e a possibilidade de ser visto por outros países como uma ferramenta de decisões tomadas por fóruns multilaterais que o próprio Brasil afirma não serem representativos da ordem internacional atual, e um instrumento da imposição da paz liberal. Existe também a possibilidade de, caso a principal motivação do Brasil ser a demanda por um assento permanente no Conselho de Segurança, caso este objetivo não seja atingido haver um sentimento de frustração. Por isso deve haver um comprometimento verdadeiro dos agentes de Política Externa Brasileira com a paz, a segurança e a proteção de civis, de maneira que estas constituam as principais razões para sua atuação internacional.

Caso haja uma abertura gradual do Brasil para participação em Operações de Paz sob o Capítulo VII da Carta da ONU e apoio à Responsabilidade de Proteger, que seja uma política de Estado, e não de governo, porque senão parecerá uma política incoerente e oportunista, não colaborando para a credibilidade do Brasil no cenário internacional. Se este for o caso e o Brasil estiver passando por uma mudança gradual em sua abordagem quanto à Operações de Paz, muitas mudanças deverão ser feitas em todo o processo que envolve estas missões, inclusive no processo decisório. A lentidão da aprovação legislativa do envio de tropas muitas vezes acaba por minar as intenções do Itamaraty e das Forças Armadas em

³² ROCHA, Antônio Jorge Ramalho da. Política Externa e Política de Defesa no Brasil: Civis e Militares, Prioridades e a Participação em Missões de Paz. **E-Cadernos CES**, n. 6, 2009.

contribuir mais intensamente para uma Operação. Um bom exemplo é o caso do Contra-Almirante Luiz Henrique Caroli, da Marinha do Brasil, que assumiu o comando da esquadra da Força Tarefa Marítima da UNIFIL (United Nations Interim Force in Lebanon), mas o navio do qual ele deveria comandar a tropa ainda não foi enviado devido aos trâmites do Ministério da Defesa e do Congresso³³.

Devido a todas estas questões, ainda há muitas medidas a serem tomadas caso o Brasil almeje assumir maiores responsabilidades em relação à paz e a segurança internacionais, e a ampliação do escopo de sua participação em Operações de Paz, inclusive com a adaptação aos novos paradigmas de intervenção constituem parte importante deste processo, que demanda um esforço prático e normativo conjunto de vários setores do governo e da sociedade civil. No entanto, estas adaptações são essenciais para o papel que o Brasil deseja assumir no cenário internacional, e deverão ser efetuadas, mesmo que de maneira gradual devido à natureza delicada do tema sendo tratado.

³³ DEFESANET. Almirante sem navio. 29 jun. 2011. Disponível em:
<<http://www.defesanet.com.br/naval/noticia/1674/Almirante-sem-navio>> Acesso: 2 jul. 2011.