

70 anos das operações de paz das Nações Unidas: balanços e perspectivas

Geraldine Marcelle Moreira Braga Rosas Duarte¹

Ricardo Oliveira dos Santos²

DOI: 10.5752/P.1809-6182.2018v15.n3.p1

Recebido em: 15 de maio de 2019

Aceito em: 15 de maio de 2019

Criada no pós-Segunda Guerra Mundial para “preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra”, e tendo como propósito primário manter a paz e a segurança internacional, a Organização das Nações Unidas (ONU) encontrou nas Operações de Manutenção da Paz (OMP) uma importante ferramenta para evitar ameaças à paz sistêmica e reprimir os atos de agressão ou qualquer ruptura da paz entre os Estados (NAÇÕES UNIDAS, 2001, p. 3). Seguindo a tradição das operações militares de baixa intensidade conduzidas sob a égide da Liga das Nações, as OMP autorizadas pela ONU concentraram seus esforços, inicialmente, em atividades de mediação e negociação. Entre os anos de 1948 a 1989³ dezoito OMP foram desdobradas seguindo esses parâmetros. Com exceção da Operação de Paz das Nações Unidas no Congo (ONUC), da Autoridade Executiva Temporária das Nações Unidas na Nova Guiné Ocidental (UNTEA), e do Grupo de

Assistência Transitória das Nações Unidas (UNTAG), as Nações Unidas investiram em missões de observação e forças de interposição ao longo de quatro décadas durante a Guerra Fria. O objetivo basilar dessas ações multilaterais “tradicionais”, seguindo os princípios da “trindade santa”, como o consentimento, imparcialidade e uso mínimo da força, era o de observar a aderência das partes ao cessar-fogo e acordo de paz, além de facilitar entendimentos locais e interromper combates entre Estados beligerantes.

Com o fim da Guerra Fria, no início da década de 1990, a ONU seria palco de um conjunto de transformações significativas que impactariam os princípios e as diretrizes das OMP nos anos seguintes. A partir do período em questão, o sistema internacional testemunhou uma redução significativa dos conflitos interestatais e um aumento exponencial dos conflitos intraestatais. Contrariamente

1. Professora de Relações Internacionais, Departamento de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas), Belo Horizonte/Brasil. ORCID 0000-0001-8133-806X.

2. Professor de Relações Internacionais, Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), Rio de Janeiro/Brasil. ORCID 0000-0001-8788-2103.

3. Além das Operações de Manutenção de Paz, o Conselho de Segurança autorizou duas operações militares durante o mesmo período: nas Coreias, entre 1950-1953, e a ação naval do Reino Unido na Rodésia nos anos de 1966-1975 (LOWE, 2008, p. 673). Tanto a Assembleia Geral quanto o Secretariado também desenvolveram suas próprias missões neste mesmo intervalo de tempo: além da já mencionada UNSCOB e UNTEA, há também a Comissão das Nações Unidas para a Índia e o Paquistão (1948-1951), a Comissão de Observação para a Hungria (1956-1957), a Autoridade Executiva Temporária das Nações Unidas na Nova Guiné Ocidental (1962-1963), a Missão de Investigação no Irã (1984-1988) e a Missão de Observadores das Nações Unidas na Nicarágua (1989-1990) (LOWE, 2008, p. 673-674). Para uma relação das Operações de Paz conduzidas fora dos auspícios das Nações Unidas durante a Guerra Fria, ver: BELLAMY, Alex J. & WILLIAMS, Paul D. Trends in Peace Operations, 1947-2013. In: KOOPS, Joachim A. et al (Eds.). The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations. Oxford: Oxford University Press, 2015. pp. 13-42.

às guerras de procuração ideológica, ocasionadas pela rivalidade entre o bloco capitalista e soviético, os conflitos internos baseiam-se em fragmentações étnicas, clivagens tribais, sectarismos religiosos e movimentos secessionistas. Adicionalmente, tais embates começaram a ser travados em contextos majoritariamente urbanos e não mais fronteiriços, resultando no alto envolvimento de civis, principalmente os grupos mais vulneráveis – como mulheres e crianças. Nesse cenário de erosão das condições de sociabilidade civil e retração do espaço humanitário, há uma massiva violação dos direitos humanos, resultando, por exemplo, em numerosos casos de crimes de guerra, limpeza étnica e genocídio.

O arcabouço de tarefas desenvolvidas pelos mantenedores da paz até então se mostrava insuficiente para garantir um ambiente seguro e estável em sociedades afetadas pela guerra. Não havia uma paz a ser mantida e, em muitos casos, tropas de exércitos nacionais que deveriam ser evacuadas. A privatização da guerra, marcada pela emergência de atores não estatais como vetores de fomento do conflito, levariam a uma reorientação do foco de resposta das OMP. Sendo pressionada a responder a tais crises e a assumir um papel não mais reativo, mas sim proativo na gestão e resolução das “emergências complexas”¹, as Nações Unidas atravessaram um processo de desenvolvimento normativo e institucional ao longo dos últimos trinta anos. Relatórios, resoluções e projetos desde a Agenda para a Paz (1992) até o “*Cruz Report*” (2017) reformulariam os princípios básicos das OMP, provocando uma multidimensionalidade e abrangência de

1. David J. Keen na obra “*Complex Emergencies*” define emergências complexas como um momento no qual a situação humanitária se encontra em risco, e que geralmente está ligado a um quadro de conflito violento de larga escala – como por exemplo, guerra civil, limpeza étnica e genocídio (KEEN, 2008, p. 1). Keen esclarece que é necessário relacionar este termo com conflitos internos e externos e não o confundir com desastres naturais. Em outras palavras: emergências complexas ocorrem tanto no nível doméstico quanto internacional e são provocados pela ação humana, não pela natureza (enchentes, furacões etc.) (KEEN, 2008, p. 1).

resposta onusiana. O conjunto desses documentos avançam a ideia de que a tradicional lógica militar de resposta das OMP durante a Guerra Fria era inadequada para garantir a paz, segurança e estabilidade político-econômico-social em Estados considerados “frágeis”, “falidos” ou “colapsados”². O pilar civil e policial, este último responsável pelo estado democrático de direito, deveriam ser de igual modo incorporados à estrutura de uma OMP. Essa integração de capacidades permitiria a provisão, por exemplo, de direitos humanos, proteção de civis, assistência eleitoral, ações anti-minas e políticas voltadas para gênero. O alargamento nos mandatos deveria abarcar também atividades de desarmamento, desintegração, desmobilização, reintegração e reinserção de antigos combatentes, e, não exaustivamente, a repatriação de civis não combatentes. Em alguns casos, como na Administração Transitória das Nações Unidas em Timor Leste (UNTAET), as Nações Unidas assumiriam a plena autoridade soberana de modo a governar o território timorense durante a transição à independência e autogoverno.

A despeito dos avanços doutrinários, organizacionais, de treinamento, pessoal e logísticos ocasionados por sucessivas reformas entre 1990 e 2010, as Nações Unidas se defrontam recorrentemente com desafios estratégicos, operacionais e táticos. De maneira semelhante, o nexos entre segurança, ajuda humanitária e desenvolvimento, expresso na “paz liberal” por tais avanços normativos, são marcados por um histórico recente de insucessos. Analistas como Marc Sedra argumentam que as iniciativas de construção da paz, seguindo os princípios liberal-democráticos e enraizados nos modelos estatais ocidentais weberianos, privilegiam normas liberais de governança que são inteligíveis face às múltiplas realidades locais de arranjos políticos, econômicos,

2. Para uma tipologia acerca dos Estados falidos, ver: TRAUSCHWEIZER, Ingo & MINER, Steven M. (Eds). *Failed States and Fragile Societies: A New World Disorder?* Athens: Ohio University Press, 2014. 224 p.

sociais e culturais (SEDRA, 2017, p. 303). Acrescenta que o modelo vigente de *peacebuilding* é extremamente tecnocrata, “desempoderando” vozes locais e interesses, tratando os Estados receptores como uma página em branco. Essa abordagem de cima para baixo desrespeita autoridades, instituições indígenas e complexas estruturas de poder sociais, considerando, dessa forma, apenas os interesses dos doadores externos do Norte global em detrimento da comunidade local em si (SEDRA, 2017, p. 34).

Os dilemas e dificuldades enfrentados na implementação da Reforma do Setor de Segurança (SSR) em Estados afetados por conflitos armados incidem diretamente na vontade política dos Estados membros das Nações Unidas no que tange à participação envolvendo pessoal. Do outro lado do espectro tático, a partir do prisma político, essa falta de disposição certamente afeta a elaboração dos mandatos e a consecução das atividades previstas pelo Conselho de Segurança, Assembleia Geral e Secretariado. Como fatores atenuantes, somam-se fatores externos à própria ONU, tais como “o reequilíbrio das relações entre os Estados do Sul e Norte global, que demandam uma revisão dos métodos vigentes de construção da paz; a ascensão de organizações regionais como provedoras da paz, desenvolvendo seus próprios arranjos de segurança; o aumento da violência extrema e fundamentalista de atores não estatais; e a significativa demanda de atores não estatais na ênfase de uma abordagem centrada na segurança humana” (PETER, 2019, p. 5).

Como forma de reverter esse cenário adverso, o atual Secretário-Geral da ONU, António Manuel de Oliveira Guterres, iniciou em 2018 um processo de revitalização e renovação política das OMP. Para tanto, em 16 de agosto publicou a *Declaração de Compromissos Compartilhados sobre as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas*. O documento tem como principal finalidade reavivar o

compromisso dos Estados membros da organização com as causas da paz e segurança internacional. Adicionalmente, conclama as organizações regionais a renovarem seus esforços em prol do fortalecimento das OMP.

Para alcançar esses objetivos, Guterres estabelece eixos centrais de engajamento coletivo que se baseiam nos vários planos de ação e recomendações contidas em resoluções e documentos-projetos das Nações Unidas desde o ano 2000. Com isso, o Secretário-Geral encoraja que o Conselho de Segurança e demais órgãos da organização avancem em soluções políticas na gestão e resolução de conflitos, de modo a fortalecer o impacto político dos capacetes azuis no terreno. A Declaração, ecoando o Relatório do Painel Independente de Alto Nível sobre Operações de Paz (2015), reafirma a primazia política para superar os conflitos intraestatais. Da mesma forma, face às constantes falhas na proteção de civis em zonas de litígio, as Nações Unidas e seus parceiros devem fortalecer tais mecanismos de proteção fornecidos pelos *peacekeepers*. Dialogando com o Relatório “*Improving Security of United Nations Peacekeepers: We need to change the way we are doing business*” ou “*Santos Cruz Report*”, Guterres sugere da mesma forma que a ONU deve incrementar a segurança e proteção de seu pessoal militar, policial e civil. No contexto dos crescentes desafios impostos por elementos hostis, como as células terroristas, os capacetes azuis devem estar mais bem equipados para responderem à ação descentralizadora desses grupos. Repercutindo a política de transparência da organização, o Secretário Geral estabelece como prioridade de reforma a efetiva clareza de todos os componentes das OMP, garantindo, entre outros pontos, sua efetividade. Similarmente, estimula o fortalecimento da conduta de todo o seu pessoal no contexto de uma operação de paz. Entre os outros pontos elencados, não menos importantes, merece destaque a construção de uma paz sustentável,

através do fortalecimento do *ownership* local e a importância de parcerias com organizações regionais como forma de elevar a capacidade de resposta às crises complexas que demandam recursos políticos e econômicos consideráveis (UNITED NATIONS ACTIONS FOR PEACEKEEPING, 2019).

No mês seguinte à publicação da Declaração, Guterres organizou um Painel de Alto Nível para a Ação das Operações de Manutenção da Paz (A4P) com o propósito de garantir a aderência às diretrizes propostas pelo documento e avançar na sua implementação. Até o presente momento, aderiram voluntariamente aos compromissos da Declaração cento e cinquenta Estados membros³ e quatro organizações regionais: União Europeia (UE), Organização Internacional da Francofonia (OIF), Comissão da União Africana (UA) e Organização do Tratado Atlântico Norte (OTAN).

Nesse contexto de ação, a Resolução 2436 do Conselho de Segurança, entre outros pontos, congratula os esforços do Secretariado no sentido de atualizar o *modus operandi* dos mecanismos de segurança coletiva das Nações Unidas no novo século; além disso, compromete-se em criar quadros de referência que reflitam as novas necessidades dos mantenedores da paz face à complexa realidade do terreno; além de reforçar o compromisso do Conselho em diferentes níveis para incrementar a proteção de civis e a manutenção da paz e segurança de forma duradoura e sustentável (NAÇÕES UNIDAS, 2018).

Diante da perspectiva em tela, a ONU encontra-se atualmente diante de uma dinâmica de revisão de diretrizes e princípios das OMP para os próximos anos. Com a crescente aderência aos compromissos compartilhados, espera-se que o novo paradigma seja implementado ao longo dos próximos anos. Tal expectativa decorre do envolvi-

mento ativo por parte dos membros do Conselho de Segurança, Secretariado, contribuintes de tropas militares e policiais, bem como parceiros regionais e contribuintes financeiros. Sendo assim, é de extrema relevância refletir sobre alguns dos pontos presentes na Declaração. Com vistas a contribuir para esse momento de mudança normativa e institucional no campo da segurança coletiva internacional, o presente dossiê explora as oportunidades e limitações no avanço de tal paradigma, centrado em eixos como proteção de civis, uso da força, gênero, capacidade e performance e, ainda, a paz sustentável – todos esses temas sendo considerados os eixos prioritários de consideração entre os atores relevantes no teatro de uma operação de paz. O conjunto de artigos reunidos nessa edição nos possibilita refletir criticamente sobre esses e outros pontos conexos da agenda das OMP.

Os textos de Laura Donadelli & Leonardo Dias e de Gustavo Macedo & Kaiutan Silveira discorrem sobre a evolução do uso da força no contexto das OMP multidimensionais. Laura e Leonardo destacam as implicações político-legais, operacionais e estratégicas da alta intensidade militar prevista nas operações de estabilização das Nações Unidas a partir do início do século XXI. Gustavo Macedo e Kaiutan Silveira discorrem sobre o contexto e conteúdo do “Santos Cruz Report”, bem como a reação da comunidade internacional face a alguns elementos do documento que enfatizam o alto nível da força no contexto das OMP. Ambas as pertinentes reflexões fomentam o necessário debate sobre o tenso e difícil equilíbrio entre soluções políticas e militares como garantidoras do sucesso de uma operação de paz.

Inserido nos debates sobre a paz liberal e suas contradições para o alcance de uma paz sustentável e duradoura, Ana Rachel Fortes, a partir do estudo de caso de Angola (1988-2002), discorre sobre a racionalidade neoliberal envolta nas OMP contem-

3. Para a relação completa dos Estados, ver: <https://peacekeeping.un.org/en/action-for-peacekeeping-a4p>

porâneas. Por fim, diante do crescente engajamento de Estados do Sul Global e seu ativo papel na reformulação de algumas normas de construção da paz, Diana Viveiros aponta algumas ambiguidades desses Estados, a partir do estudo de caso do Brasil, contrastando seu engajamento nas Nações Unidas e no Conselho de Defesa Sul-Americano. Acreditamos que este dossiê representa um importante espaço de reflexão sobre os desdobramentos do desenvolvimento normativo e institucional em curso das Nações Unidas, iniciado na conjuntura do seu septuagésimo aniversário.

Referências

KEEN, David J. **Complex Emergencies**. Cambridge: Polity Press, 2008.

LOWE, Vaughan et al. (Eds.). **Appendix 1: UN Peacekeeping Operations, 1945-2006**. In: LOWE, Vaughan et al. (Eds.). *The United Nations Security Council and War: The Evolution of Thought and Practice Since 1945*. Oxford: Oxford University Press, 2008a. pp.666-687.

NAÇÕES UNIDAS. **Carta das Nações Unidas e o Estatuto da Corte Internacional de Justiça**. Rio de Janeiro: Centro de Informação das Nações Unidas, 2001.

NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança. **S/RES/2436: Resolution**. New York: 2018. Disponível em: <[https://undocs.org/S/RES/2436\(2018\)](https://undocs.org/S/RES/2436(2018))>. Acesso em: 12 de maio de 2019.

PETER, Mateja. **UN Peace Operations: Adapting to a New Global Order?** In: Cedric de Coning and Mateja Peter (Eds.). *United Nations Peace Operations in a Changing Global Order*. New York: Palgrave Macmillan, 2019.

SEDRA, Mark. **Security Sector Reform in Conflict-Affected Countries: The Evolution of a Model**. London and New York, Routledge, 2017.

UNITED NATIONS ACTION FOR PEACEKEEPING. **Action for Peacekeeping**. Disponível em: <<https://peacekeeping.un.org/en/action-for-peacekeeping-a4p>>. Acesso em: 12 de maio de 2019.



Preparando o caminho para a paz? O uso da força em Operações de paz das Nações Unidas¹

Preparing the road to Peace? The use of force in United Nations Peace Operations

Laura Meneghim Donadelli²

Leonardo Dias de Paula³

DOI: 10.5752/P.1809-6182.2018v15.n3.p6

Recebido em: 09 de dezembro de 2018
Aprovado em: 18 de março de 2019

Resumo

A ampliação das prerrogativas para o uso da força em Operações de Paz da Organização das Nações Unidas implicou novos obstáculos à manutenção da paz. No presente texto, exploramos a progressiva aproximação desde a década de 1990 entre essas operações e o engajamento das potências internacionais em conflitos assimétricos.

Palavras-chave: *Operações de Paz; Organização das Nações Unidas; Uso da Força.*

Abstract

The broadening of the prerogatives for the use of force in United Nations Peace Operations has created new obstacles for the consolidation of peace. In the current article, we explore the progressive approximation between such operations and the engagement of international powers in asymmetrical conflicts.

Keywords: *Peace Operations; United Nations Organization; Use of Force*

1. O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

2. Doutoranda pelo Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC/SP). Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Mestre em Relações Internacionais pela mesma instituição e graduada pela Universidade Estadual Paulista (UNESP). Membro do Grupo de Estudos em Defesa e Segurança Internacional (GEDES) e do Observatório Sul-americano de Defesa e Forças Armadas. São Paulo, Brasil. [ORCID 0000-0003-2468-2221](https://orcid.org/0000-0003-2468-2221).

3. Mestrando pelo Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC/SP). Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Graduado em Relações Internacionais pela Universidade Estadual Paulista (UNESP). Membro do Grupo de Estudos em Defesa e Segurança Internacional (GEDES) e do Observatório Sul-americano de Defesa e Forças Armadas. São Paulo, Brasil. [ORCID 0000-0003-1585-6269](https://orcid.org/0000-0003-1585-6269).

Introdução

Tradicionalmente, as operações de paz aprovadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) apresentaram mandatos que limitavam o recurso a meios coercitivos à defesa do pessoal e instalações mobilizadas. No entanto, é possível observar o acúmulo de tensões favoráveis à expansão da disponibilidade de recursos bélicos robustos e à autorização para engajamento preemptivo contra atores relevantes como alternativa para as iniciativas de resolução dos conflitos sob intervenção internacional. Os marcos de revisão dos princípios doutrinários indicaram uma tendência à intensificação do recurso à violência em operações de paz. Ressaltamos, no entanto, que a construção da paz depende de dinâmicas que divergem da *práxis* da resolução bélica, pautada em necessidades identificadas pela comunidade local em relação à possibilidade de manter relações não-violentas.

No presente texto pretendemos examinar as transformações na interpretação institucional sobre o emprego da força em operações de paz da Organização das Nações Unidas (ONU). Argumentamos que o engajamento mais ofensivo de soldados internacionais consiste em uma tendência das operações de paz aprovadas pelo CSNU que se acentuou significativamente através de um esforço de reforma doutrinária iniciado após os resultados controversos de intervenções mobilizadas sob a égide da ONU durante a década de 1990. Ademais, é plausível indicar que a atuação do componente militar dessas operações tende a se aproximar da performance de outras campanhas militares em conflitos assimétricos. Para tanto, recuperamos textos da instituição que indicam interpretações díspares sobre esse conjunto de princípios em diferentes períodos.

Na primeira seção, ensaiamos considerações sobre engajamento das tropas internacionais sob a gramática dos estudos da estratégia militar. Ao re-

cuperar as relações entre as deliberações políticas e o emprego dos instrumentos da violência, compreendemos que o engajamento de operações de paz em contextos de conflitos assimétricos aproxima as estratégias empregadas pelo componente militar desse tipo de missão às doutrinas de pacificação.

Em sequência, dispomo-nos a explorar brevemente a evolução cronológica da concepção da organização em relação aos limites ao recurso a meios coercitivos em operações de paz. Em síntese, insistimos na observação de uma tendência ao robustecimento das missões de paz. Componentes militares autorizados a empregar meios coercitivos para o cumprimento do mandato ou para a proteção de civis passam a ser concebidos como alternativa para deter atores considerados espólios do projeto internacional de paz, e progressivamente tendem a ações de engajamento ofensivo.

Por fim, debruçamo-nos sobre as recomendações listadas no relatório *Improving Security of United Nations Peacekeeper*. O texto de referência busca analisar as estatísticas de mortes de soldados internacionais e prescrever recomendações à ONU. Compreendemos que o documento sugere tencionar a limitação do recurso a meios coercitivos a últimas instâncias, consolidando a atuação de contingentes militares sob a flâmula da ONU em estratégias de orientação ofensiva.

Um breve ensaio sobre Estratégia e Operações de Paz

O engajamento de tropas internacionais em intervenções internacionais é informado por um conjunto de objetivos políticos que não se limita à resolução de conflitos ou ao alívio das violações de direitos e liberdades fundamentais (ORFORD, 2003; FOX, 2008). Para além dos objetivos manifestos de interromper a violência e garantir estabilidade na agenda de segurança internacional, as

operações de paz frequentemente empreendem reformas em instituições estatais, sobretudo centradas na democratização dos regimes políticos e liberalização econômica (RICHMOND, 2014).

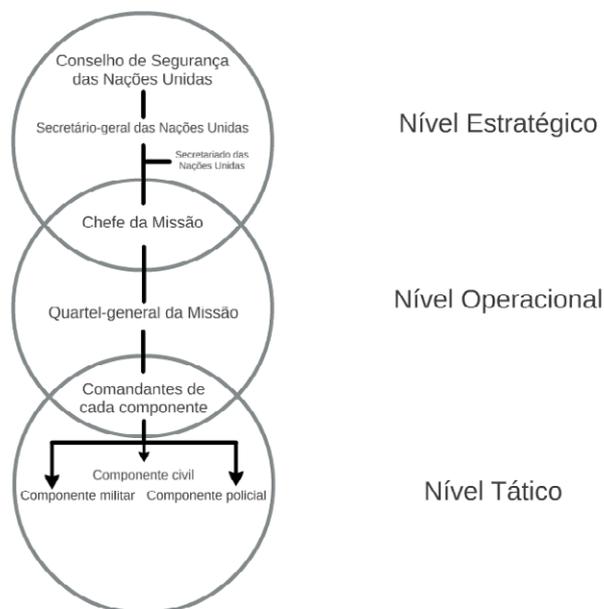
Ao recuperar os interesses políticos que fundamentam a ação e o exercício estratégico mobilizado pelas operações de paz da ONU é possível recordar as iniciativas de intervenção movidas pelas potências internacionais em diferentes contextos, concentradas no objetivo de promover a pacificação de um conflito (CUNLIFFE, 2012; MORENO, 2011). Ressalvamos que a identificação de pontos de intersecção entre diferentes iniciativas intervenientes não implica uma equivalência imediata das operações de paz da ONU e outras formas de intervenção militar. Não propomos, portanto, uma alegoria excessivamente reducionista para aproximar modelos díspares de intervenções militares e reconhecemos a demanda por análises que incorporem as especificidades de cada uma.

Contudo, compreendemos que observar essas tendências permite considerar alternativas críticas ao robustecimento das operações de paz. Nesse sentido, Friis (2010, p. 50) enumera seis tendências convergentes entre a ação militar em operações de paz e as doutrinas de pacificação: o foco em atividades civis em detrimento das soluções exclusivamente militares; a ênfase na necessidade de proteger as populações locais; a demanda por coerência entre diferentes atores em uma mesma abordagem; a atribuição de importância à participação dos grupos locais nas atividades mobilizadas através da intervenção; a relevância das ações de inteligência; o reconhecimento de limites para o emprego de meios coercitivos em prol da satisfação do objetivo político. Neste breve trabalho, nos interessam especialmente o estatuto político da ação e as intersecções entre as atividades civis e militares na reprodução do resultado almejado por essas intervenções.

Ao estudar o recurso a instrumentos bélicos pelos componentes militares das operações de paz da ONU, convém reconhecer a interpretação *sui generis* da organização em relação aos níveis da ação militar. A demarcação entre as esferas estratégica, operacional e tática é vinculada predominantemente à estrutura de tomada de decisão da instituição (PEACE OPERATIONS TRAINING INSTITUTE, 2010). Em sua proposta, determina-se uma pirâmide em que o nível estratégico corresponde às decisões aprovadas pelo CSNU, as decisões operacionais recaem sob a responsabilidade do quartel-general da missão em questão e as escolhas táticas são tomadas pelos comandantes dos componentes civil, policial ou militar (UNITED NATIONS, 2008). É apropriado indicar que a distribuição dos níveis de ação na proposta engendrada pela organização compreende zonas de intersecção entre os graus hierárquicos, como demonstramos na Figura 1.

O léxico apresentado pretende afastar a deliberação política do terreno, e sugere um processo decisório informado pela necessidade de atender a demandas humanitárias da agenda de Segurança Internacional e um engajamento caracterizado pela tecnicidade da atuação dos contingentes desdobrados em campo. Com efeito, o recurso a meios coercitivos é frequentemente apresentado sob o caráter da necessidade de interromper a resistência ao projeto de paz internacional e defender grupos ameaçados pela violência (UNITED NATIONS, 1995; 2000; 2008; 2015). Em agravado, as publicações da ONU com referência a ações políticas para a resolução de um conflito armado pretendem distanciar-las das atividades militares (UNITED NATIONS, 2015). Compreendemos que essa categorização implica uma tentativa distorcida de confinar o recurso a instrumentos bélicos ao nível tático, distanciando-o das condicionantes políticas que orientam primordialmente a mobilização de tropas para operações de paz.

Figura 1 - Níveis da ação militar em uma Operação de Paz da ONU



Fonte: Elaborado pelos autores a partir de PEACE OPERATIONS TRAINING INSTITUTE (2010).

Nesse sentido, Galula (2006) indica que as operações militares em um conflito assimétrico são inescapavelmente políticas diante do objetivo de adquirir o apoio popular ou manter a população minimamente submissa ao ator interveniente. É prudente indicar que a assimetria que caracteriza esses conflitos não se limita às capacidades bélicas das partes. O caráter assimétrico se estende também através dos objetivos políticos, dos fundamentos ideológicos e das demandas que movem o conflito.

Não é suficiente para o governo determinar um conjunto de objetivos políticos, definir a intensidade da força militar aplicável, ingressar em alianças ou rompê-las; a política se torna um instrumento ativo das operações. A associação entre as ações militares e políticas é tão intrincada que não podem ser facilmente apartadas; pelo contrário, todo movimento militar deve ser ponderado em relação a seus efeitos políticos, e vice-versa (GALULA, 2006, p. 5, tradução nossa⁴).

4. Do original em inglês: "It is not enough for the government to set political goals, to determine how much military force is applicable, to enter into alliances or to break them; politics becomes an active instrument of operation. And so intricate is the interplay between the political and the military actions that they cannot

O engajamento militar é compreendido como um instrumento para a vitória em um conflito armado assimétrico. A aquisição do apoio da população consiste em objetivo último para a reprodução da ordem pretendida em campanhas de pacificação (GALULA, 2006; KILCULLEN, 2006; TRINQUIER, 2006). De maneira semelhante, as operações de paz contemporâneas, demandam a incorporação de agentes locais em diferentes projetos mobilizados pelos atores intervenientes. Borges e Maschietto (2014) assinalam que as iniciativas para a inclusão de atores locais são predefinidas pelos atores externos e contribuem para a reprodução de uma agenda política e econômica liberal, representada nas temáticas de manutenção de um regime democrático, de garantia de um conjunto de direitos e liberdades convencionados como fundamentais e do estabelecimento de relações produtivas pautadas pela ideia de livre mercado.

be tidily separated; on the contrary, every military move has to be weighed with regard to its political effects, and vice versa" (GALULA, 2006, p. 5).

Nesse sentido, as atividades da esfera tradicional de segurança são necessárias à implementação de iniciativas de provisão de auxílio humanitário e reforma das instituições locais de organização social, compreendidas como alternativa para consolidar o apoio popular às forças intervenientes. Muito embora as operações de paz contemporâneas sejam concebidas sob a possibilidade de promover ações de auxílio humanitário e reformas institucionais desde o início de sua mobilização, é adequado assinalar a precedência do desdobramento de funções de segurança, necessárias às atividades de escopo predominantemente civil.

Atividades de policiamento ostensivo pelas tropas intervenientes foram largamente documentadas entre as campanhas de pacificação, promovendo o controle da população local e exercendo funções políticas (GALULA, 2006; KILCULLEN, 2006). O contato com a população local e o desempenho de ações de policiamento ostensivo também podem ser observados entre as atividades realizadas pelos componentes militares de operações de paz. Essas funções remetem ao objetivo de estender o exercício da autoridade dos atores governantes sobre o território sob intervenção. É possível traçar similaridades entre a práxis de pacificação e as ações militares desenvolvidas pelos contingentes de operações de paz. Em primeira instância, o caráter primordialmente político das campanhas; em sequência, a busca pelo apoio, ou submissão, da população local para a reprodução de uma ordem pretendida pelos atores intervenientes; e a prevalência de ações que remetem às atividades de patrulhamento ostensivo.

Na seção seguinte, nos debruçamos sobre a reinterpretação dos princípios que orientam a aprovação de operações e possibilitam uma postura progressivamente mais ofensiva para a atuação das tropas internacionais sob a bandeira da ONU. Para tanto, recuperamos documentos da organização que permitem traçar uma cronologia das interpre-

tações da instituição sobre esses princípios. Em nossa discussão, enfatizamos as alterações na concepção dos limites ao uso da força em uma operação.

O uso da força em Operações de Paz: da Autodefesa ao Cumprimento do Mandato

As operações de paz aprovadas pelo CSNU, apesar de não previstas na Carta de São Francisco, tornaram-se instrumento relevante e recorrente para o engajamento dos Estados-membros da ONU em iniciativas internacionais de promoção da paz. Tradicionalmente, os mandatos das operações foram formulados de acordo com três princípios fundamentais: a necessidade de consentimento expresso pelo Estado sob intervenção; a imparcialidade da intervenção em relação aos beligerantes; e a restrição do uso da força a situações de autodefesa (BIGATÃO, 2014). Ao recuperar as operações aprovadas entre 1948 e 1989, identificamos uma limitação bastante rígida do uso da força à autodefesa (KENKEL, 2013; BIGATÃO, 2014). É prudente indicar que a interpretação predominante da restrição do uso da força à autodefesa não implicou completa inação dos componentes militares das operações de paz destacadas no mesmo período. Com efeito, ocorreram casos de engajamento militar significativos de missões como a Operação das Nações Unidas no Congo (ONUC) ou a Força de Manutenção da Paz das Nações Unidas no Chipre (UNFICYP).

A partir da década de 1990 é possível observar um movimento de flexibilização da interpretação da tríade de princípios, sob a justificativa da necessidade de adequar as respostas internacionais às características contemporâneas do teatro de operações das operações de paz. Convém reconhecer que o processo de reforma dessas operações é constituído por um movimento polifônico que envolve diferen-

tes instâncias no desenho organizacional da ONU (BIGATÃO, 2016). Entre as vozes predominantes destacamos: o Departamento de Operações de Paz, os membros permanentes do CSNU, o Secretário-geral e os secretários especializados, o Comitê Especial sobre Operações de Manutenção da Paz. Para além dos componentes do desenho institucional, indicamos ainda o papel dos Estados responsáveis pela contribuição de recursos humanos, materiais e financeiros para as missões.

Os graves obstáculos enfrentados pelas operações mobilizadas no período posterior a 1989 podem ser identificados como uma das causas para o movimento de reforma. As experiências negativas no engajamento da organização nos conflitos na Somália, em Ruanda e na Bósnia-Herzegovina foram determinantes para as discussões em torno do processo de reforma dos modelos de intervenção. A incapacidade das missões em garantir a proteção da população civil e interromper manifestações volumosas de violência foram interpretadas como indicativos da necessidade de mobilizar operações dotadas dos recursos adequados para alcançar os objetivos almejados (UNITED NATIONS, 2000; KENKEL, 2013). É prudente indicar, no entanto, que os esforços iniciais de reforma precederam, ou ocorreram simultaneamente, à mobilização dessas operações.

Com efeito, os textos de Uma Agenda para a Paz (UNITED NATIONS, 1992) e seu Suplemento (UNITED NATIONS, 1995) indicaram a necessidade de adequar as iniciativas para a paz às alterações na agenda de segurança internacional. A primeira publicação ocorreu em um contexto de razoável expectativa quanto à possibilidade do destacamento de medidas coletivas para solucionar crises de segurança internacional. O texto, redigido pelo então Secretário-geral das Nações Unidas, Boutros Boutros-Ghali, inovou ao delinear tipologias para diferentes alternativas de engajamento da organização e de seus Estados-membros (UNITED

NATIONS, 1992). No documento estão listadas: a diplomacia preventiva, a promoção de paz, a manutenção da paz, e a consolidação da paz (UNITED NATIONS, 1992). Posteriormente, o texto suplementar incluiu a modalidade de imposição da paz (UNITED NATIONS, 1995).

Nota-se que, apesar do indicativo da necessidade de robustecer o engajamento da organização nas crises de segurança que passam a ser abordadas a partir da década de 1990, o uso de meios coercitivos permaneceu limitado a casos excepcionais e os componentes militares não eram autorizados a impedir a atuação de grupos armados ou a impor as atividades necessárias para concluir os objetivos do mandato de uma operação (UNITED NATIONS, 1995). Nesse sentido, a postura das operações aprovadas em consonância com essa interpretação permaneceu defensiva e reativa às volições de outras partes beligerantes, muito embora tenha incorporado a necessidade de prover segurança às populações civis.

Em 1999, dois documentos elaborados pela ONU expuseram os limites da atuação de operações destacadas para Ruanda e para a Bósnia-Herzegovina: no relatório *“The Fall of Srebrenica”*, admitiu-se a necessidade de empregar todos os meios necessários para evitar a perseguição e o massacre de civis em zonas de conflito; e no relatório referente ao genocídio em Ruanda enfatizou-se a necessidade de revisar os princípios tradicionais das missões de paz em favor da proteção das populações civis afetadas por um conflito armado (BIGATÃO, 2016; UNITED NATIONS, 1999a, 1999b).

É apropriado indicar que a publicação do Relatório Brahimi em 2000 propôs uma conversão das operações de paz da ONU a ações mais incisivas em resposta aos desafios identificados ao longo da década anterior. O documento pavimentou as discussões posteriores sobre operações de paz. Sob o objetivo de ampliar resultados positivos das intervenções conduzidas sob o signo das

Nações Unidas, no documento sugeriu-se a necessidade de adequar a atuação dos componentes mobilizados ao teatro de operações contemporâneo (UNITED NATIONS, 2000). Em agravo, a reinterpretação da tríade de princípios possibilitou a ação de tropas internacionais contra grupos resistentes ao projeto de paz e mesmo a mobilização de intervenções a despeito da inexistência de consentimento expresso pelas principais partes beligerantes. Conjugando de maneira coerente a reinterpretação dos dois primeiros princípios, admite-se o recurso a meios coercitivos para garantir o sucesso da intervenção na consecução dos objetivos definidos pelo CSNU.

Convém ressaltar que, apesar da ampliação das prerrogativas para o uso da força, os documentos oficiais revestiram a reinterpretação da tríade de princípios com uma postura defensiva, explicitada na proteção de civis e na garantia de execução do mandato aprovado para a missão. No entanto, os debates institucionais sobre a reforma das operações de paz enfatizaram a necessidade de engajamento proativo, e por vezes antecipado, dos componentes militares. Insistimos que essa interpretação ignora a prevalência de objetivos políticos que orientam a aprovação de mandatos para novas operações e o desembarque de tropas internacionais em sociedades sob intervenção.

A publicação da Doutrina Capstone em 2008 cristalizou uma posição favorável ao recurso a instrumentos bélicos para garantir o sucesso dos objetivos políticos e estratégicos da intervenção. O documento acrescentou textualmente a “defesa do mandato” à redação do princípio de restrição do uso da força pelas tropas internacionais (UNITED NATIONS, 2008, p. 31). Como resultado, publicações institucionais subsequentes admitiram a possibilidade do uso da força para garantir a conclusão de objetivos políticos descritos no mandato das missões (PEACE OPERATIONS

TRAINING INSTITUTE, 2010; UNITED NATIONS, 2015).

Ao transportar a análise para os mandatos originais das missões aprovadas ao longo das décadas de 2000 e 2010, observamos a recorrência da autorização sob o Capítulo VII da Carta de São Francisco. Das dezoito operações aprovadas pelo CSNU no período, treze continham menção à possibilidade do recurso a meios coercitivos, ora constricto à proteção de civis, ora abrangendo a implementação de outros objetivos do mandato (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2018). No Quadro 1, listamos os objetivos desempenhados pelos componentes militares ou policiais dessas missões com previsão para o uso da força.

É apropriado interpretar que os documentos de reforma dos princípios que regem a aprovação de novas operações de paz da ONU produziram reflexos sobre o desdobramento das missões. Sem prejuízo à tendência identificada, é possível observar missões que mantêm intensidades de engajamento militar concentradas nas tarefas tradicionais de autodefesa e monitoração das beligerâncias. Nesse sentido, assinalamos que, enquanto os documentos doutrinários imprimem tendências quanto ao recurso à coerção em operações de paz, o regimento específico de cada missão é determinado pelas Regras de Engajamento, no caso dos componentes militares, ou pelas Diretrizes para o Uso da Força, direcionadas aos componentes policiais. Acrescentamos que essas regras específicas podem ser reeditadas de acordo com a identificação de novas necessidades estratégicas em terreno.

A seguir debruçamo-nos sobre as recomendações mais recentes em relação às operações militares desdobradas pelas operações de paz da ONU. Em um contexto desafiador às iniciativas de resolução de conflitos, o robustecimento das operações foi apresentado como alternativa para solucionar crises contemporâneas.

Quadro 1 - Mandatos com menção ao Capítulo VII da
Carta de São Francisco (2000-2018)

| Nome da Missão | Resolução e ano | Características do uso da força |
|--|-----------------|--|
| United Nations Mission of Support in East Timor (UNMISET) | 1410 (2002) | Cumprimento do mandato. |
| United Nations Mission in Liberia (UNMIL) | 1509 (2003) | Manutenção da lei e da ordem; implementação do acordo de cessar-fogo. |
| United Nations Operation in Côte d'Ivoire (UNOCI) | 1528 (2004) | Cumprimento do mandato. |
| United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH) | 1542 (2004) | Garantia de um ambiente seguro e estável; ajuda no monitoramento, reestruturação e reforma da Polícia Nacional; auxiliar em programas de desarmamento, desmobilização e reintegração; ajuda com a restauração e manutenção do estado de direito, segurança e ordem pública; proteção dos funcionários das Nações Unidas e de civis sob ameaça iminente de violência física. |
| United Nations Operation in Burundi (ONUB) | 1545 (2004) | Cumprimento do mandato. |
| United Nations Mission in Sudan (UNMIS) | 1590 (2005) | Proteção dos funcionários das Nações Unidas, trabalhadores humanitários e civis. |
| AU/UN Hybrid operation in Darfur (UNAMID) | 1769 (2007) | Proteção dos funcionários das Nações Unidas, trabalhadores humanitários e civis; cumprimento do mandato. |
| United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo (MONUSCO) | 1925 (2010) | Cumprimento do mandato e proteção a civis. |
| United Nations Interim Security Force for Abyei (UNISFA) | 1990 (2011) | Proteção dos funcionários das Nações Unidas, trabalhadores humanitários e civis; proteção da área de incursões por elementos não autorizados e garantia da segurança. |
| United Nations Mission in the Republic of South Sudan (UNMISS) | 1996 (2011) | Cumprimento do mandato; assistência ao Governo da República do Sudão do Sul no cumprimento de sua responsabilidade de proteger os civis; reduzir a violência, inclusive por meio de patrulhamento em áreas de alto risco de conflito, protegendo civis sob ameaça iminente de violência física; proteção dos funcionários das Nações Unidas e de trabalhadores humanitários. |
| United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali (MINUSMA) | 2100 (2013) | Cumprimento do mandato; estabilização dos principais centros populacionais e apoio ao restabelecimento da autoridade do Estado; proteção dos funcionários das Nações Unidas e de civis; apoio à assistência humanitária. |
| United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic (MINUSCA) | 2149 (2014) | Cumprimento do mandato; proteção de civis. |
| United Nations Mission for Justice Support in Haiti (MINUJUSTH) | 2350 (2017) | Cumprimento do mandato; proteção de civis sob ameaça iminente de violência física. |

A Ofensiva Militar revestida de Autodefesa

Sob o lema “ninguém ataca um oponente mais forte”, o texto de referência *Improving Security of United Nations Peacekeepers*⁵ esboçou considerações em relação às mortes de soldados internacionais atuando em operações de paz no quinquênio 2013-2017. Entre 2013 e 2017, de acordo com o *United Nations Operations and Crisis Centre* (2018), 180 soldados de componentes militares de operações de paz foram mortos em decorrência de atos hostis. Entre as prescrições contidas no texto, destacamos a ênfase na necessidade de ampliar a liberdade de ação dos contingentes internacionais através de uma postura ofensiva, frequentemente exposta como uma atitude “proativa” ou “preemptiva” em relação às demais partes beligerantes (SANTOS CRUZ; PHILIPS; CUSIMANO, 2017). De acordo com Santos Cruz, Philips e Cusimano: “infelizmente, as forças hostis não entendem uma linguagem diferente da força. Para deter e repelir ataques e derrotar os atacantes, as Nações Unidas precisam ser fortes e não temer usar a força quando necessário” (2017, p. 7, tradução nossa⁶).

Nesse sentido, é adequado afirmar que, progressivamente, o engajamento de componentes militares de operações de paz se aproxima da ação de Exércitos regulares em outros conflitos armados, ao prever, inclusive, a possibilidade de combate aberto com as demais partes beligerantes:

A mentalidade adequada é especialmente importante em relação ao uso da força. Em condições normais, de baixo risco (por exemplo, demonstrações civis), o uso de força “proporcional” é um conceito sólido. **Entretanto, em**

5. O relatório é produto de uma pesquisa de campo financiada pelo governo da República Popular da China através do *United Nations Peace and Development Trust Fund*.

6. Do original, em inglês: “unfortunately, hostile forces do not understand a language other than force. To deter and repel attacks and to defeat attackers, the United Nations needs to be strong and not fear to use force when necessary”.

ambientes de alto risco, onde as ferramentas da oposição incluem emboscada, ataque terrorista e combate aberto, as Nações Unidas devem empregar uma força esmagadora. Se tais confrontos não forem vencidos pelas Nações Unidas, os funcionários morrem (SANTOS CRUZ; PHILIPS; CUSIMANO, 2017, p. 12, tradução nossa⁷, grifo nosso).

É plausível indicar que o documento apresentou uma descrição mais detalhada das recomendações de aplicação militar do que seus antecessores. No entanto, as prescrições que orientam uma postura mais ofensiva são revestidas sob matizes de autodefesa, sobretudo orientadas pelo objetivo de fornecer uma capacidade ampliada às operações em proteger as pontas de lança do componente militar. A propositura é vacilante, ora ao indicar a necessidade de empregar meios militares sobejos, ora ao retornar aos princípios que orientam a aprovação de novos mandatos para operações de paz.

As recomendações aproximam-se das prescrições das doutrinas militares de pacificação ao enfatizar a necessidade de deter a iniciativa na campanha, a consolidação de áreas seguras, a realização de patrulhas ostensivas constantes, a manutenção do contato com a população civil, e a ênfase nas atividades de inteligência (SANTOS CRUZ; PHILIPS; CUSIMANO, 2017). A aquisição do consenso da população civil demanda atenção ímpar ao ser considerado denominador necessário para a reprodução da ordem pretendida pelos atores intervenientes.

Em agravo, o relatório ignorou as implicações de uma postura mais muscular dos componentes militares, sobretudo em relação à população que é afetada cotidianamente pelas manifestações de violência (DIGOLIN, 2018). Apenas como exercício

7. Do original, em inglês: “The proper mindset is especially important regarding the use of force. Under normal, lower risk conditions (e.g. civil demonstrations) the use of “proportional” force is a sound concept. However, in higher-risk environments, where opposition’s tools include ambush, terrorist attack, and open combat, the United Nations must employ overwhelming force. If such confrontations are not won by the United Nations, personnel die”.

exploratório, é possível ensaiar possíveis implicações negativas de prerrogativas mais amplas para o recurso a meios coercitivos: violações de direitos e liberdades fundamentais, ações excessivamente truculentas e a morte de civis em meio às campanhas militares.

Hunt (2016, p. 115) sintetiza seis áreas que podem ser negativamente impactadas pelo uso progressivamente mais robusto da força por operações de paz: a vulnerabilidade de civis; a segurança dos funcionários das Nações Unidas; o acesso de fluxos de auxílio humanitário; a garantia de direitos e liberdades fundamentais; os processos de desenvolvimento e consolidação da paz após o conflito e os prospectos de um processo político de paz. É possível observar outras implicações de ações mais robustas de uma operação de paz: a perda, ou percepção de perda, da imparcialidade da missão, a intensificação do conflito e a percepção dos atores locais da violação da soberania nacional (TARDY, 2011, p. 162).

Apesar de negligenciar os prospectos negativos das recomendações do relatório em relação ao recurso mais robusto a meios coercitivos, a ONU sugeriu o acolhimento de prescrições significativas do texto de referência (UNITED NATIONS, 2018). Assinalamos que as possibilidades de implicações negativas do emprego mais intensivo de meios coercitivos e da adoção de uma postura ofensiva diante do quadro de segurança de uma operação de paz tendem a dirimir as possibilidades da consolidação de uma conjuntura pacífica positiva.

Considerações Finais

Compreendemos que, no decorrer das discussões acerca da revisão de reforma das operações de paz, é adequado identificar uma reinterpretção substantiva dos princípios que tradicionalmente orientaram a redação e aprovação de mandatos para essas missões. Nesse ínterim, destacamos a possibi-

lidade de engajamento militar mais intenso pelos componentes de operações de paz da ONU, sobretudo ao tornar mais elásticas as prerrogativas para o recurso a meios coercitivos. Outrora limitado à defesa dos componentes e instalações de uma missão de paz, a violência torna-se instrumento para a proteção de civis e a conclusão de objetivos políticos descritos pelo mandato aprovado pelo CSNU.

Insistimos que as iniciativas de intervenção internacional contemporâneas não são integralmente originais, visto que remetem às campanhas militares de pacificação de outrora. O inescapável conteúdo político das ações militares em operações de paz e a demanda pela participação das populações locais através de estruturas gestadas de maneira impositiva são sensivelmente necessários para a reprodução dos resultados almejados através da intervenção.

Adicionalmente, a transformação no tradicional princípio restritivo permite às operações de paz vislumbrar uma ampliação da liberdade de ação militar. O recurso a meios coercitivos permite aos componentes militares atuarem com postura ofensiva de maneira a sustentar os objetivos políticos e estratégicos da ação. Ao atuar sob característica antecipada, os componentes militares das operações aproximam-se das táticas de eliminação e expulsão de adversários em conflitos assimétricos. Nesse sentido, a vitória militar precede as iniciativas de reformas econômicas, políticas e sociais que permitem adquirir o apoio da população sob intervenção, necessário para a consolidação do resultado.

Em agravo, é possível identificar que as discussões institucionais sobre o recurso ao instrumento militar frequentemente ignoram as implicações negativas que uma postura ofensiva pode gerar sobre o processo de paz. É adequado assinalar que as intervenções sob viés humanitário ocultam a reprodução de uma ordem injusta e exploradora, frequentemente associada às contribuições políticas de atores internacionais. As implicações se esten-

dem por sobre a percepção dos atores locais quanto às beligerâncias e podem impactar negativamente a proteção das populações civis e à consolidação de uma conjuntura pacífica, justa e emancipatória. Nesse sentido, faz-se necessário considerar alternativas para solução de crises de segurança internacional que transcendam o recurso recorrente à violência como instrumento para a imposição da paz.

Referências Bibliográficas

- BIGATÃO, J. P. A norma de proteção das Operações de Paz da ONU: os mandatos robustos da década de 2000. **Conjuntura Global**, Curitiba, v. 5, n. 3, p. 460-483, set./dez. 2016. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/conjglobal/article/view/50541>>. Acesso em: 25 abr. 2019.
- BIGATÃO, J. P. Operações de paz da ONU: a década de 1990 e a crise de responsabilidades. In: MATIJASCIC, V. B. (Org.). **Operações de manutenção de paz das Nações Unidas: reflexões e debates**. São Paulo: Ed. UNESP, 2014.
- BORGES, M.; MASCHIETTO, R. H. Cidadania e empoderamento local em contextos de consolidação da paz. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, n. 105, p. 65-84, dez. 2014. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/rccs/5800>>. Acesso em: 25 abr. 2019.
- CUNLIFFE, P. Still the spectre at the feast: comparisons between Peacekeeping and Imperialism in Peacekeeping Studies today. **International Peacekeeping**, v. 19, n. 4, p. 426-442, aug. 2012. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13533312.2012.709751>>. Acesso em: 25 abr. 2019.
- DIGOLIN, K. A. Setenta anos de operações de paz da ONU: balanço histórico e atuais desafios. **Eris – Defesa e Segurança Internacional**, [s.l.], 05 jul. 2018. Disponível em: <<http://www.eris-gedes.org/single-post/2018/07/05/Setenta-anos-de-opera%C3%A7%C3%B5es-de-paz-da-ONU-balan%C3%A7o-hist%C3%B3rico-e-atuais-desafios-1>>. Acesso em: 20 jul. 2018.
- FOX, G. H. **Humanitarian occupation**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- FRIIS, K. Peacekeeping and counter-insurgency – two of a kind? **International Peacekeeping**, v. 17, n. 1, p. 49-66, feb. 2010. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13533311003589199>>. Acesso em: 25 abr. 2019.
- GALULA, D. **Counterinsurgency warfare: theory and practice**. Westport, London: Praeger Security International, 2006.
- HUNT, C. T. All necessary means to what ends? The unintended consequences of the ‘robust turn’ in UN peace operations. **International peacekeeping**, v. 24, n. 1, p. 108-131, 2016. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13533312.2016.1214074>>. Acesso em: 25 abr. 2019.
- KENKEL, K. M. Five generations of peace operations: from the “thin blue line” to “painting a country blue”. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Rio de Janeiro, v. 56, n. 1, p. 122-143, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292013000100007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 25 abr. 2019.
- KILCULLEN, D. Twenty-eight articles: fundamentals of company-level counterinsurgency. **IO Sphere**, p. 29-35, Summer 2006. Disponível em: <http://www.au.af.mil/infosphere/iosphere/iosphere_summer06_kilcullen.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2019.
- MORENO, M. F. A herança colonial das “novas” operações de paz da ONU. **Revista Ética e Filosofia Política**, Juiz de Fora, v. 2, n. 12, p. 70-90, jul. 2011. Disponível em: <<http://ojs2.ufjf.emnuvens.com.br/eticaefilosofia/article/view/17770>>. Acesso em: 25 abr. 2019.
- ORFORD, A. **Reading Humanitarian Intervention: human rights and the use of force in international law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- PEACE OPERATIONS TRAINING INSTITUTE. **Principles and guidelines for UN Peacekeeping Operations**. Williamsburg: Peace Operations Training Institute, 2010.
- RICHMOND, O. P. **Failed Statebuilding: intervention and the dynamics of peace formation**. New Haven: Yale University Press, 2014.
- SANTOS CRUZ, C. A.; PHILIPS, W. R.; CUSIMANO, S. **Improving Security of United Nations Peacekeepers: we need to change the way we are doing business**. [S.l.: s.n.], 2017. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/improving_security_of_united_nations_peacekeepers_report.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2018.
- TARDY, T. A critique of robust peacekeeping in contemporary peace operations. **International Peacekeeping**, v. 18, n. 2, p. 152-167, apr. 2011. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13533312.2011.546089>>. Acesso em: 25 abr. 2019.
- TRINQUIER, R. **Modern Warfare: a French view of counterinsurgency**. Westport, London: Praeger Security International, 2006.
- UNITED NATIONS. **An agenda for Peace: preventive diplomacy, peacemaking and peacekeeping**. A/47/277-S/24111. 17 jun. 1992. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/47/277>. Acesso em: 13 jul. 2018.
- UNITED NATIONS. **Improving Security of United Nations Peacekeepers Action Plan for Implementation of Fatalities Report**. 09 apr. 2018. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/180406_action_plan_revised.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2018.

UNITED NATIONS. **Report of the Panel on United Nations Peace Operations.** A/55/305-S/2000/809. 21 aug. 2000. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/594/70/pdf/N0059470.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 09 dez. 2018.

UNITED NATIONS. **Report of the Secretary-General pursuant to General Assembly resolution 53/35: The Fall of Srebrenica.** A/54/549. 15 nov. 1999b. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/348/76/img/N9934876.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 01 mar. 2019.

UNITED NATIONS. **Supplement to an Agenda for Peace: position paper of the Secretary-general on the occasion of the fiftieth anniversary of the United Nations.** A/50/60-S/1995/1. 25 jan. 1995. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/080/95/pdf/N9508095.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 03 dez. 2018.

UNITED NATIONS. **United Nations Peacekeeping Operations: principle and guidelines.** New York: United Nations, 2008. Disponível em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/capstone_eng.pdf>. Acesso em: 16 jul. 2018.

UNITED NATIONS. **Uniting our strengths for peace: politics, partnership and people: report of the High-level Independent Panel on United Nations Peace Operations.** A/70/95-S/2015/446. 17 jun. 2015. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2015/446>. Acesso em: 16 de jul. de 2018.

UNITED NATIONS. **Report of the Independent Inquiry into the actions of the United Nations during the 1994 genocide in Rwanda.** S/1999/1257. 16 dec.1999a. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/1999/1257>. Acesso em: 01 mar. 2019.

UNITED NATIONS OPERATIONS AND CRISIS CENTRE. **Fatalities by Mission and Incident Type.** 2018. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/statsbymissionincidenttype_4_15.pdf>. Acesso em: 16 jul. 2018.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL RESOLUTIONS. **Latest resolutions.** 2018. Disponível em: <<http://unscr.com>>. Acesso em: 19 jul. 2018.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **Security Council Resolutions.** 2018. Disponível em: <<http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/>>. Acesso em: 19 jul. 2018.



Cruz Report: conteúdo e críticas

Cruz Report: content and criticisms

Gustavo C. Macedo¹

Kaiutan Venerando Ruiz da Silveira²

DOI: 10.5752/P.1809-6182.2018v15.n3.p18

Recebido em: 10 de dezembro de 2018

Aprovado em: 05 de março de 2019

RESUMO

O trabalho apresenta o contexto em que foi produzido e o conteúdo do relatório “Improving Security of United Nations Peacekeepers”, mais conhecido por Cruz Report. Em seguida, identificamos algumas das principais reações da comunidade de especialistas às recomendações deste documento que já é considerado um marco na história das reformas das operações de paz da ONU no século XXI.

Palavras-chave: *Cruz Report, operações de paz da ONU, capacetes azuis, reforma da ONU*

ABSTRACT

This work contextualizes and present the main content of the report “Improving Security of United Nations Peacekeepers”, also known as Cruz Report. We further identify some of the main reactions from specialists to the recommendations provided by the report, which is already considered to be a watershed in the history of the reforms of the reforms of the UN peacekeeping operations in the 21st century.

Keywords: *Cruz Report, UN peacekeeping operations, blue helmets, UN reform*

1. Doutorando em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP). Coordenador do Grupo de Trabalho em Proteção de Civis da Rede Brasileira de Pesquisa em Operações de Paz (REBRAPAZ). Bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP). São Paulo, Brasil. ORCID 0000-0002-7771-5464

2. Mestrando em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP). Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). São Paulo, Brasil ORCID 0000-0001-6452-5197

Introdução

As operações de paz das Nações Unidas (ONU) estão cada vez mais caras (em relação aos recursos disponíveis), pouco efetivas na realização de suas tarefas de proteção de civis (PoC), e mais perigosas para seus capacetes azuis. Desde 1999, quando as operações passaram a buscar a implementação de proteger civis, o número de mortes de seus soldados cresceu de maneira alarmante. O fato foi seguido da crescente preocupação por parte dos estados membros - apegados ao princípio tradicional do mínimo uso da força - que queriam evitar mais fatalidades sem aumentar o orçamento das missões nem abrir mão a execução proativa das tarefas de PoC que, por definição, expõem suas tropas a um risco maior. No contexto desse desafio aparentemente sem respostas, surge o Cruz Report.

A publicação em dezembro de 2017 do relatório “*Improving Security of United Nations Peacekeepers*” tornou-se peça-chave para entender os recentes debates sobre as reformas das operações de paz da ONU. A encomenda do estudo pelo Secretário-Geral das Nações Unidas tinha por objetivo identificar as principais causas do aumento do número de mortes de capacetes-azuis em ação, assim como apresentar recomendações para aumentar a segurança dos soldados sem perder de vista os objetivos das missões. O projeto foi dividido em duas partes previstos para se encerrar em junho de 2019. A primeira fase consistiu na produção do referido relatório e suas recomendações; enquanto a segunda fase tem por objetivo debater tais recomendações com o Conselho de Segurança, a Assembleia Geral, o V Comitê, o Secretariado-Geral, o Departamento de Operações de Paz (DPKO), o Departamento de Apoio de Terreno (DFS), e as agências humanitárias da ONU para, então, desenvolver diretrizes específicas para o sistema de concepção, elaboração, implementação, acompanhamento e avaliação das

operações de paz. Por fim, o planejamento também prevê considerar as reações dos países contribuidores de tropas (TCCs) e os países contribuidores de policiais (PCCs).

O relatório, que passou a ser chamado de “Cruz Report” (CR) em referência ao seu primeiro autor, o general brasileiro Alberto dos Santos Cruz - o ex-comandante das operações de paz da ONU no Haiti e na República Democrática do Congo -, foi produzido em coautoria com William Phillips - norte-americano, coronel da reserva especialista em avaliação de riscos -, e Salvator Cusimano, especialista em operações de paz na África. O estudo foi a mais recente produção encomendada pela ONU desde o relatório do Painel de Alto Nível sobre Operações de Paz (HIPPO) de junho de 2015. Diferentemente de seu antecessor, o CR surge em um contexto contrário às operações de paz, onde os principais países contribuidores de recursos e pessoal dão sinais de esgotamento e exigem uma resposta ao aumento expressivo do número de fatalidades de capacetes azuis em operações de paz.

Logo, o CR insere-se em um contexto de reformas estruturais no pilar de segurança da ONU. Cortes de orçamento, fusão de departamentos, encerramento de missões e revisão dos índices de desempenho são apenas alguns dos indicadores do processo que se iniciou nos últimos cinco anos.

O Cruz Report e suas recomendações

Para compreender o panorama no qual essas fatalidades estão inseridas, o relatório afirma que de todas as operações de paz em curso atualmente, dois terços são empregadas em áreas complexas e de alto risco (CRUZ; PHILLIPS; CUSIMANO, 2017). As operações que se encaixam dentro dessa caracterização são a MONUSCO (*United Nations Stabilization Mission in the Democratic Republic of*

Congo), UNAMID (*United Nations/African Union Mission in Darfur*), UNMISS (*United Nations Mission in the Republic of South Sudan*), MINUSMA (*Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali*) e a MINUSCA (*United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Central African Republic*).³ Essas operações concentram a maior parte das vítimas por atos de violência no período analisado. Em relação às fatalidades, constatou-se que 90,2% das mortes são de militares atacados durante comboios e patrulhas no terreno, ou em ataques à própria base ou acampamentos nos quais estavam estacionados (CRUZ; PHILLIPS; CUSIMANO, 2017).

A atuação das Operações de Paz (OPs) em áreas de risco elevado, onde não necessariamente existe uma paz a ser mantida pela ONU, é considerado o fator que diferencia o atual pico de fatalidades pelo qual as OPs estão passando. Diferentemente dos picos anteriores (1960-1962/1992-1996), o CR constata a manutenção de um patamar elevado de fatalidades a partir de 2011, que não sofre decréscimo como nos períodos anteriores, por conta desse novo ambiente de alto risco no qual as OPs estão empregadas (CRUZ; PHILLIPS; CUSIMANO, 2017).

Contudo, a comparação com os picos anteriores é interessante pois revela um novo tipo de postura das Nações Unidas. Segundo o relatório, nos casos anteriores a resposta da ONU foi fechar as OPs que estavam em crise. Por conseguinte, como era de se esperar, observa-se uma queda abrupta no número de fatalidades logo após o fechamento das operações. Contudo, o CR considera improvável a retirada da ONU dos ambientes atuais de conflito nos quais se encontra. Por conta disso, e essa perspectiva é fundamental para se entender o prosseguimento do relatório, o documento defende que as OPs devem se adaptar ao novo tipo de ambiente hostil no qual es-

tão empregadas e adotar medidas fortes e efetivas no intuito de reduzir as fatalidades (CRUZ; PHILLIPS; CUSIMANO, 2017). Nesse sentido, o CR identificou quatro grandes áreas nas quais existem problemas que devem ser solucionados pela ONU e seus Estados Membros com vistas a reduzir as fatalidades de *peacekeepers*; a partir dessas grandes áreas, o relatório elencou 18 recomendações às Nações Unidas, aos países contribuintes e demais entes envolvidos com as operações de paz com vistas a resolver a questão das fatalidades de *peacekeepers*.

Mudança de Mentalidade

A primeira questão levantada pelo relatório é a necessidade de uma mudança de mentalidade (*changing mindset*) entre todos os entes envolvidos com OPs; estes devem reconhecer os riscos desses novos ambientes e estar dispostos a tomar medidas para dirimir as ameaças aos membros das missões. De acordo com o relatório, haveria uma ‘Síndrome do Capítulo VI’ na ONU que condiciona as OPs a um modelo tradicional que não é adequado a áreas hostis. Como resultado, essa ‘síndrome’ levaria à adoção de uma postura defensiva que ofereceria ao agressor a vantagem do ataque à missão. Nesse sentido, o uso intensivo da força seria o meio para reduzir as ameaças à segurança dos *peacekeepers* (CRUZ; PHILLIPS; CUSIMANO, 2017).

O relatório indica a necessidade de adaptação dos atores envolvidos em operações de paz aos ambientes hostis nos quais se encontram (Ponto 1). A ideia é que os comandantes das tropas no terreno assim como os países contribuintes de tropas (TCCs) e de polícias (PCCs) ofereçam treinamento, equipamento e atitude condizentes ao ambiente hostil que ameaça a vida dos *peacekeepers*. O relatório aponta que essa adaptação também deve atingir questões doutrinárias, como uma reavaliação da *Doutrina Capstone* (CRUZ; PHILLIPS; CUSIMANO, 2017).

3. Embora também incorporem outras tarefas, essas operações possuem mandatos explícitos de proteção de civis.

Ao promover a adaptação aos novos ambientes nos quais as OPs são empregadas, o CR oferece duas outras recomendações no âmbito das mentalidades. De acordo com o relatório, a vulnerabilidade dos *peacekeepers* está relacionada com a falta de uma postura proativa da OPs frente as ameaças. Nesse sentido, os autores do relatório advogam a favor do uso da força como meio de reduzir as ameaças; essa força seria proativa, isto é, através de patrulhas, ações noturnas, *snipers* e da realização de ações contra grupos violentos (Ponto 2) (CRUZ; PHILLIPS; CUSIMANO, 2017).

Por extensão, o CR aponta que os comandantes das missões devem visar sempre a segurança de suas tropas (Ponto 3). Assim, o relatório reforça a necessidade do cumprimento das regras e regulação de segurança das bases, por exemplo. Interessante apontar que, segundo o relatório, missões compostas por tropas de muitas nacionalidades tendem a enfraquecer a segurança do todo, pois cada contingente se preocuparia apenas consigo mesmo; nesse sentido, o CR defende um comando central forte e coeso para sanar essa dificuldade (CRUZ; PHILLIPS; CUSIMANO, 2017).

Aprimoramento das Capacidades Materiais

A segunda grande área é o aprimoramento das capacidades materiais das missões (*improving capacity*). Nesse âmbito, o relatório alega que os *peacekeepers* atualmente não estariam equipados, qualificados e treinados para atuarem nos ambientes onde são desdobrados. O CR também revela a necessidade de que as tropas mais bem equipadas e treinadas estejam mais presentes nas OPs e dispostas a contribuir inteiramente para o bom funcionamento da missão (CRUZ; PHILLIPS; CUSIMANO, 2017). Pode-se afirmar que é nessa grande área que o CR oferece o maior número de recomendações para as Nações Unidas. Assim, primeiramente, o CR defende a necessidade de que

cada missão tenha sua própria *Statement of Unit Requirement* (SUR), ou seja, a ONU e os demais componentes das missões não podem padronizar todos os aspectos operacionais de todas as OPs; o indicado é que os requerimentos operacionais sejam específicos de cada missão, adaptados as necessidades dos ambientes nos quais são empregadas (Ponto 4) (CRUZ; PHILLIPS; CUSIMANO, 2017).

A questão da preparação das tropas revela ser fundamental para que os *peacekeepers* não sejam ameaçados; evidencia-se a necessidade de que as tropas estejam equipadas e preparadas para atuar em ambientes hostis no quais ainda há algum grau de beligerância. O CR indica a necessidade de verificação prévia das tropas, antes do desdobramento, cabendo ao DPKO garantir que tropas que não alcancem determinado grau de performance não sejam desdobradas (Ponto 7). Essa mesma ideia vale para o envio de unidades policiais para missões de paz (Ponto 8). Revelando a importância da preparação e treinamento dos *peacekeepers*, o Cruz Report defende a necessidade de treinamento durante a OP, como forma de adequar as tropas às condições e ameaças específicas do terreno; para isso, o relatório sugere a realização de exercícios mensais e que as rotações das tropas não impliquem em perda de conhecimento das condições desses ambientes (Ponto 9) (CRUZ; PHILLIPS; CUSIMANO, 2017).

O Cruz Report se debruça também sobre as ameaças próprias que esses ambientes hostis oferecem as OPs. Por isso, procura oferecer saídas para a redução das ameaças provenientes de emboscadas a comboios e patrulhas (Ponto 10), de dispositivos explosivos improvisados (IED) (Ponto 11) e a redução de ataques às bases e campos das missões (Ponto 12). Com vistas a dirimir essas ameaças, o CR aponta a necessidade de treinamentos de capacitação das tropas contra essas ameaças, a utilização de tecnologias que previnam os ataques como o uso de drones, equipamento antibombas, melhoria da

proteção das bases (cercas, portões, grades) e adoção de uma postura proativa como a formação de Unidades de Reação Rápida para casos de ataques às bases, por exemplo. O CR também aponta a necessidade da formação de um setor de inteligência para, ao promover o compartilhamento de informações através da integração entre os diferentes níveis da missão, melhorar a capacidade da missão de atuar tanto no nível tático quanto humano (Ponto 13) (CRUZ; PHILLIPS; CUSIMANO, 2017).

Por fim, ainda na questão das capacidades materiais, o CR salienta a necessidade da formação de uma estrutura médica adequada que possa atender, em tempo satisfatório, as necessidades da operação; assim, faz-se necessário unidades médicas móveis, treinamento em primeiro-socorros e equipamento médico adequado (Ponto 14) (CRUZ; PHILLIPS; CUSIMANO, 2017, p. 29-30).

Cálculo de Ameaças e a Presença das Nações Unidas em Terrenos Hostis

A terceira grande área refere-se à tomada de consciência das ameaças que esses ambientes hostis representam para missão (*achieving a threat-sensitive mission footprint*), ou seja, defende a ideia de que a ação da ONU deveria estar condicionada a parâmetros de segurança dos membros da operação. Em outras palavras, a ONU não poderia objetivar estar presente de forma intensa em todo um território ainda em conflito se isso ameaça a segurança de seu pessoal; nesse sentido, o cálculo de ameaças deve orientar a presença das Nações Unidas no terreno das missões de paz (CRUZ; PHILLIPS; CUSIMANO, 2017).

O CR aponta que uma presença intensa da missão em um território necessita da ação de longos comboios e viagens para regiões distantes, o que aumenta o grau de ameaça e a vulnerabilidade da missão que está atuando em território hostil. É preciso, nesse sentido, reavaliar a necessidade dessa presen-

ça tão intensa quando não há capacidade material para garantir a segurança dos *peacekeepers* e quando a região ainda está sob um grau de beligerância que impede a ação segura da missão no local (Ponto 15) (CRUZ; PHILLIPS; CUSIMANO, 2017).

Nessa questão de cálculo das ameaças, é preciso que as informações sobre o terreno sejam de qualidade para que possam respaldar as análises e ações futuras das missões de paz. Dessa forma, é possível incluir nessa seção acerca do cálculo de ameaças o Ponto 5 que trata da necessidade de investigação após ataques. De acordo com o Cruz Report, é preciso haver um grupo especializado que consiga extrair as informações mais importantes acerca do cenário de um ataque para que a missão possa se orientar de forma satisfatória. Ainda nessa questão dos dados, vale salientar que CR, nos pontos 17 e 18, defende a necessidade do DPKO construir uma bases de dados completa e minuciosa acerca das fatalidades e lesões sofridas por *peacekeepers* e prestadores de serviço afim de orientar o cálculo de ameaças das missões (CRUZ; PHILLIPS; CUSIMANO, 2017).

Revisão das Responsabilidades

A quarta e última grande área identificada pelo relatório busca atribuir um maior nível de responsabilização por parte daqueles que detêm poder para modificar a situação atual das OPs (*enhancing accountability*). De acordo com o CR, todas as instâncias de comando das operações de paz - sejam os comandantes das OPs, o Departamento de Operações de Paz (DPKO), os países contribuintes de tropas (TCCs) e de policiais (PCCs) - precisariam agir rapidamente pois estariam permitindo que tropas despreparadas atuassem em ambientes hostis e, conseqüentemente, tornando-os alvos de ações violentas. Nessa lógica, a ONU, os TCCs, PCCs seriam responsáveis pelas mortes de *peacekeepers* pois permitem que as tropas e policiais sejam desdobrados sem o treinamento, equipamento e

mentalidades condizentes com as ameaças que enfrentarão no terreno. Caberia a esses entes mudar essa condição, impedindo que tropas despreparadas sejam mobilizadas, oferecendo o treinamento e equipamento necessários e, obviamente, aplicando as recomendações elencadas por esse relatório (Ponto 16) (CRUZ; PHILLIPS; CUSIMANO, 2017).

É ainda nesse sentido que se insere o Ponto 6 sobre Impunidade e Responsabilidade. O relatório afirma que as agressões a capacetes azuis são com frequência impunes, e caberia à ONU, portanto, se certificar de que os agressores sejam levados à justiça. Por fim, a recomendação entende que caberia ao Tribunal Penal Internacional julgar esses agressores por “crimes de guerra” (CRUZ; PHILLIPS; CUSIMANO, 2017).

Reações ao Cruz Report

O Cruz Report gerou diferentes reações quando de sua publicação. É possível afirmar que o ponto mais debatido e contestado do relatório seja a defesa do uso proativo da força como forma de sobrepujar os grupos que ameaçam as OPs. Williams (2018) afirma que essa constatação do CR ignora o fato dos grupos em conflito serem atores políticos e, por conseguinte, sujeitos a incentivos políticos para cessarem de atacar. Além disso, afirma o autor, seria simplista imaginar que apenas uma maior capacidade militar inibiria qualquer ação contra as missões de paz - atores mais fracos atacam atores mais fortes quando há incentivos para tal, por isso, o convencimento seria melhor que a coerção.

Como observado na seção anterior, o CR defende a adaptação das OPs aos ambientes hostis e a adoção da força como forma de dissuadir as ameaças. Contudo, essa postura mais belicista é questionada por alguns críticos que enfatizam a necessidade do uso de meios políticos como forma de se reduzir os conflitos e, conseqüentemente, as

ameaças. Bouthellis (2018) afirma que o Cruz Report exemplifica um movimento que busca solucionar questões de segurança com aumento do uso da força e com respostas militares; nesse sentido, o CR estaria se contrapondo a um modelo baseado em soluções mais abrangentes e políticas como aquelas observadas no *High-Level Independent Panel on Peace Operations* (HIPPO) de 2015. Hunt (2018), por sua vez, afirma que a adoção de uma nova estratégia e tática militar não pode ser a única saída das Nações Unidas para se resolver o problema das fatalidades e ameaças à OPs; é preciso que os conflitos nos quais a ONU se dispõe a atuar com missões de paz tenham chance de solução política; sem perspectiva de solução política não existe nível de força capaz de reduzir as ameaças.

Há ainda aqueles que defendem que essa discussão acerca da viabilidade de solução política dos conflitos nos quais as Operações de Paz são empregadas deveria ser anterior à discussão das táticas e doutrinas operacionais no terreno. Autores como Williams (2018), Bouthellis (2018) e Taylor (2018) questionam o fato do CR não discutir o porquê de o Conselho de Segurança estar autorizando o envio de operações de paz para regiões com conflitos ativos, ou seja, onde não há paz para se manter. Caberia, portanto, ao CSNU a responsabilidade de explicar o porquê de enviar operações de paz, tradicionalmente constituídas para atuarem em regiões pacificadas, para ambientes de alto risco, colocando em perigo a vida dos membros da missão. Essa associação direta entre maior capacidade militar das OPs com uma redução quase que automática nas ameaças aos *peacekeepers* também é contestada por outros autores (HENKE, 2018; KHALIL, 2018a).

Um segundo grupo de críticas se atém à preocupação de que o CR estaria alargando ou até mesmo rompendo com os princípios basilares das Operações de Paz – imparcialidade, consentimento, uso da força para autodefesa. Existe a percepção de

que o uso da força afim de sobrepujar agressores da ONU romperia com o princípio de imparcialidade, transformado as operações de paz em alvos legítimos dentro do conflito pois alteraria sua condição dentro do Direito Internacional, trazendo mais risco de fatalidades (KHALIL, 2018a; HUNT, 2018; HOWARD, 2018; BOUTHELLIS, 2018). Nesse sentido, Bouthellis (2018) aponta para o fato de que uma ação mais coercitiva e ativa das OPs traz consigo a percepção, por parte dos grupos beligerantes, de que as tropas da ONU são parciais, ou seja, estão lutando a favor de determinado lado do conflito. Consequência disso seria o fato de que as tropas da ONU passariam a se tornar alvos dos grupos beligerantes, aumentando a insegurança dos *peacekeepers*.

Mona Ali Khalil (2018b) aponta as consequências que o uso agressivo da força tende a gerar para o *status* das OPs dentro do Direito Internacional. De acordo com a autora, ao atuar de forma agressiva, ou seja, atuando contra determinado grupo beligerante, as tropas das Nações Unidas perdem seu *status* de imparcialidade frente o Direito Internacional e podem ser considerados como um ator beligerante também. Essa situação, segundo Khalil, já ocorre na República Democrática do Congo onde desde 2013 a ONU passou a atacar determinados grupos rebeldes. Nessa lógica, o ataque contra *peacekeepers* não poderia mais ser enquadrado como crime de guerra, como havia sido considerado anteriormente. Contudo, Khalil (2018b) aponta que ao continuar aplicando sanções contra grupos rebeldes em resposta a ataques contra *peacekeepers*, o Conselho de Segurança revela ainda não estar ciente dessa nova condição jurídica na qual as OPs estão inseridas. Por fim, alega a autora, que essa mudança do *status* das OPs tende a se modificar também em outras áreas hostis como Sudão do Sul, República Centro-Africana e Mali, onde a ação das missões de paz tem se tornado cada vez mais agressiva (KHALIL, 2018b)

Nesse ponto, Howard (2018) argumenta que o CR aproxima as operações de paz do conceito de ações de contra insurgência. Uma ação de contra insurgência pressupõe estar ao lado do governo central utilizando a força contra determinados grupos rebeldes e beligerantes, ou seja, essas características não condizem com os princípios de imparcialidade, consentimento e uso restrito da força que fundamentam originalmente as operações de paz.

Ainda em relação aos princípios das OPs, Khalil (2018c) aponta que o uso agressivo e proativo da força pode fazer com que o Estado Anfitrião retire o seu consentimento a partir do momento que considerar que esse uso da força está sendo utilizado contra suas próprias tropas ou contra seus interesses; uma vez que o consentimento é necessário para o desdobramento de uma OP, essa situação pode dificultar o bom funcionamento da missão. Por fim, sobre o uso da força, essa ação agressiva seria um rompimento do princípio de uso apenas para autodefesa e/ou para proteção de civis uma vez que, como proposto pelo CR, a força seria utilizada a nível tático e estratégico (KHALIL, 2018c).

Martin-Brûlé (2018) e Hunt (2018) questionam também o quanto esse uso da força afetaria a credibilidade das OPs frente a população local. Ao utilizarem o uso da força de forma proativa, as ações dos *peacekeepers* se assemelhariam aos dos demais grupos beligerantes, afetando a credibilidade da missão frente a população, algo que é fundamental para o bom exercício das operações de paz no terreno.

É possível observar também alguns questionamentos acerca dos dados utilizados pelo CR para fundamentar sua análise sobre as fatalidades de *peacekeepers*. De acordo com Martin-Brûlé (2018), ao focar apenas nas mortes provocadas por ações violentas, o relatório perde a noção do quadro geral das operações no qual o número de mortes por acidentes e doenças ainda é muito elevado. Além dis-

so, como aponta Howard (2018), ao esmiuçar esses dados de fatalidades percebe-se que grande número de fatalidades ocorreu em uma única operação, a MINUSMA no Mali; a especificidade da atuação das Nações Unidas nessa operação, já mencionadas acima, relativizariam a urgência em relação as fatalidades em OPs como um todo.

Contudo, nem todas as críticas são negativas ao Cruz Report. Parece ser ponto pacífico entre os comentaristas que é preciso melhorar a condição do equipamento e treinamento das tropas desdobradas em ambientes de alto risco, além de se evitar que os contingentes empregados na missão possuam limites impostos à sua atuação (*caveat*), o que inviabiliza o bom funcionamento dos procedimentos de segurança e dos objetivos das OPs (BOUTHELLIS, 2018; GOWAN, 2018).

James Cunliffe (2018) vai ao encontro das recomendações feitas pelo Cruz Report, principalmente no que tange à necessidade de treinamento das tropas mobilizadas em ambientes hostis e de maior coordenação entre os diferentes atores que gerem as OPs. Nesse último ponto, Cunliffe (2018) aponta a necessidade de Nova York estar mais conectada e ciente das necessidades que esses ambientes demandam, seja com o Conselho de Segurança fazendo mandatos menos extensos no início de missões de paz em áreas hostis, seja com a percepção de que essas áreas necessitam de maior atenção por parte do DPKO e do DFS (CUNLIFFE, 2018).

Em relação as críticas negativas ao CR, Gowan (2018) sugere que esse estranhamento gerado pelas sugestões do CR resulta do fato do relatório representar o retorno dos militares em um ambiente por muito tempo dominado por atores políticos e civis; e que o CR destacaria os posicionamentos do componente militar das operações, equilibrando a ação entre civis e militares no que tange o funcionamento das operações de paz.

Por fim, é importante apontar como Haeri (2018), diretor de divisão dentro do DPKO, considera o Cruz Report uma parte de uma reforma mais ampla que as Operações de Paz das Nações Unidas estão passando. Haeri (2018) admite que as OPs estão sendo desdobradas em terrenos hostis e reconhece que o Cruz Report não se debruça sobre esse tema. Não obstante, defende o autor, o objetivo do relatório é resolver especificamente a questão das fatalidades de *peacekeepers* enquanto que as mudanças nas Operações de Paz continuam a ser discutidas dentro do Conselho de Segurança e na ONU. Nesse sentido, as Nações Unidas consideram as recomendações do relatório úteis para dirimir as ameaças e fatalidades dos *peacekeepers* consideradas um problema que deve ser solucionado rapidamente.

Conclusão

Uma análise do CR carece de uma contextualização prévia. Em primeiro lugar, deve-se enfatizar que o CR segue no rastro de uma série estudos e recomendações encomendados pelo Secretário-Geral da ONU desde a década de 1990 visando reformar e produzir novas diretrizes acerca das operações de paz. Com efeito, o CR difere em relação ao Relatório Brahimi⁴, ao “New Horizon”⁵ e ao próprio HIPPO⁶ – para citar os mais proeminentes – em sua ênfase sobre um problema específico, e como solucioná-lo. Isto é, para se combater o indesejado aumento do número de fatalidades de capacetes azuis recomenda o relatório o emprego ostensivo do uso da força e o abandono do modo tradicional de operações de paz.

4. Relatório do Painel das Nações Unidas para as Operações de Paz [A/55/305] (AGNU, 2000)

5. A New Partnership Agenda: Charting a New Horizon for UN Peacekeeping (UN, 2009)

6. Report of the High-level Independent Panel on Peace Operations. Uniting our strengths for peace: politics, partnership and people [A/70/95] (UN, 2015)

Em segundo lugar, o CR surpreendeu analis-tas pela linguagem direta e modo como explicita táticas ostensivas aplicadas pelos capacetes azuis como alternativas ao problema da sua vulnerabilidade, mas sobre as quais evitou-se falar por muito tempo dentro da ONU. Um dos motivos pelo incômodo gerado pelo relatório foi sua objetividade em expor contradições internas ao funcionamento da organização, seus princípios e burocracias. Imparcialidade, neutralidade e autonomia, conceitos caros às missões humanitárias foram colocados em xeque pelo CR ao questionar as possibilidades de se observar esses valores em cenários hostis como encontrados na República Centro-Africana, República Democrática do Congo ou Mali.

Em suma, o CR impõe uma pergunta básica às operações de paz da ONU que possuem a proteção de civis como seu maior objetivo: como é possível promover a proteção humana sem colocar em risco a vida daquele que protege? E como evitar que atitudes tomadas pelos capacetes-azuis para aumentar sua proteção não aumente o grau de vulnerabilidade dos civis que devem ser protegidos?

Infelizmente, a primeira fase do projeto materializado na publicação do CR não oferece respostas a todos os dilemas de que trata o relatório. Cabem aqui duas observações a esse respeito. Por um lado, algumas recomendações oferecidas pelos autores ou já foram experimentadas sem sucesso em outras ocasiões, ou foram imediatamente rechaçadas pelo Departamento de Operações de Paz no momento de sua divulgação. Trata-se de recomendações que sugerem mudanças profundas no modo de funcionamento da organização, sua disposição orçamentária, distribuição de competências, e regulamentação. Por outro lado, o maior desafio é a incompatibilidade entre como o relatório entende que a ONU deveria ser e como ela realmente é. A ONU é uma organização política, não militar. Isso faz a organização um reflexo da qualidade da con-

vergência ou não de interesses de seus membros. Nesse sentido, a reforma do Conselho de Segurança poderia ser objeto de análise da segunda fase do referido projeto.

Referências

- ASSEMBLEIA GERAL DA ONU [AGNU]. **Relatório do Painel sobre as Operações de Paz das Nações Unidas**. A/55/305-S/2000/809. Nova Iorque: Nações Unidas, 21 ago. 2000.
- BOUTELLIS, A. Hostile Forces: Cruz Report Risks Distracting from Strategic Context. **IPi Global Observatory**, New York, 05 feb. 2018. Disponível em: <<https://theglobalobservatory.org/2018/02/cruz-report-strategic-context/>>. Acesso em: 24 abr. 2019.
- CRUZ, A. S., PHILLIPS, W., CUSIMANO, S. **Improving Security of United Nations Peacekeepers: we need to change the way we are doing business**. Independent Report, [s.l.: s.n], dec. 2017. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/improving_security_of_united_nations_peacekeepers_report.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2019.
- CUNLIFFE, J. Unprepared and Unprotected: UN peacekeepers lives must be saved. **Pass Blue**, New York, 9 jan. 2018. Disponível em: <<https://www.passblue.com/2018/01/09/unprepared-and-unprotected-un-peacekeepers-lives-must-be-saved/>>. Acesso em: 24 abr. 2019.
- GOWAN, R. Fighting Words: The Cruz Report Restores a Military Voice to Peacekeeping Debates. **IPi Global Observatory**, New York, 19 feb. 2018. Disponível em: <<https://theglobalobservatory.org/2018/02/fighting-words-cruz-report-restores-military-voice/>>. Acesso em: 24 abr. 2019.
- HAERI, D. Strengthening UN peacekeeping: placing the Santos Cruz Report in context. **IPi Global Observatory**, New York, 28 feb. 2018. Disponível em: <<https://theglobalobservatory.org/2018/02/strengthening-peacekeeping-cruz-report-context/>> Acesso em: 24 abr. 2019.
- HENKE, M. E. Robust Mandates and Malicious Acts: Examining the Deadly link. **IPi Global Observatory**, New York, 21 feb. 2018. Disponível em: <<https://theglobalobservatory.org/2018/02/mandates-malicious-acts-examining-deadly-link/>> Acesso em: 24 abr. 2019.
- HOWARD, L. M. Should U.N. peacekeepers launch preemptive strikes? The Cruz report seems to think so. **The Washington Post**, Washington DC, 16 mar. 2018. Disponível em: <<https://www.almendron.com/tribuna/should-u-n-peacekeepers-launch-preemptive-strikes-the-cruz-report-seems-to-think-so/>> Acesso em: 24 abr. 2019.
- HUNT, C. T. Protecting Peacekeepers Requires Better Politics, Not More Force. **IPi Global Observatory**, New York, 14 feb. 2018. Disponível em: <<https://theglobalobservatory.org/2018/02/protecting-peacekeepers-requires-better-politics-not-more-force/>> Acesso em: 24 abr. 2019.

org/2018/02/protecting-peacekeepers-better-politics/> Acesso em: 24 abr. 2019.

KHALIL, M. A. The world needs robust peacekeeping not an aggressive peacekeeping. **Humanitarian Law & Policy**, [s.l.], 15 may 2018c. Disponível em: <<https://blogs.icrc.org/law-and-policy/2018/05/15/world-needs-robust-peacekeeping-not-aggressive-peacekeeping/>> Acesso em: 24 abr. 2019.

KHALIL, M. A. When is an attack on UN peacekeepers a war crime when is it not? **Pass Blue**, New York, 30 nov. 2018b. Disponível em: <<https://www.passblue.com/2018/11/30/when-is-an-attack-on-un-peacekeepers-a-war-crime-and-when-is-it-not/>> Acesso em: 24 abr. 2019.

KHALIL, M. A. The UN's Cruz Report on Improving Peacekeepers' Security goes too far. **Pass Blue**, New York, 20 may 2018a. Disponível em: <<https://www.passblue.com/2018/05/20/the-uns-cruz-report-on-improving-peacekeepers-safety-goes-too-far/>> Acesso em: 24 abr. 2019.

MARTIN-BRÛLÉ, S. Cruz Report: Above and Beyond Security. **IPI Global Observatory**, New York, 23 feb. 2018. Disponível em: <<https://theglobalobservatory.org/2018/02/cruz-report-above-beyond-security/>> Acesso em: 24 abr. 2019.

TAYLOR, A. U.N. troops told to fight back, use force as peacekeeper death surge. **The Washington Post**, Washington DC, 23 jan. 2018. Disponível em: <<https://wapo.st/2UTEum2>> Acesso em: 24 abr. 2019.

UNITED NATIONS [UN], **Uniting our Strengths for Peace - Politics, Partnership and People: Report of the High-Level Panel on Peace Operations**. A/70/95-S/2015/446. New York: United Nations, jun. 2015. Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/558bb0134.html>>. Acesso em: 24 abr. 2019.

UNITED NATIONS [UN]. **A New Partnership Agenda: charting a new horizon for UN peacekeeping**. Nova York, julho de 2009. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/newhorizon_0.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2019.

WILLIAMS, P.D. Cruz Report: The Politics of Force and the United Nations' Peacekeeping Trilemma. **IPI Global Observatory**, New York, 09 feb. 2018. Disponível em: <<https://theglobalobservatory.org/2018/02/cruz-report-peacekeeping-trilemma/>> Acesso em: 24 abr. 2019.



As operações de paz da ONU como um mecanismo de neoliberalismo disciplinar: O caso de Angola (1988-2002)

*United Nations Peacekeeping as a mechanism of disciplinary neoliberalism:
The case of Angola (1988-2002)*

Ana Rachel Simões Fortes¹

DOI: 10.5752/P.1809-6182.2018v15.n3.p28

Recebido em: 04 de novembro de 2018
Aprovado em: 11 de maio de 2019

Resumo

Este trabalho tem como propósito analisar as Operações de Paz das Organizações das Nações Unidas como um mecanismo de “neoliberalismo disciplinar”, categoria cunhada pela Teoria Crítica das Relações Internacionais. Sustenta-se que as operações de paz foram responsáveis por introduzir ideias e práticas neoliberais de caráter tanto econômico quanto político em países debilitados pela guerra civil. Para tal pesquisa, o caso analisado trata das operações de paz em Angola (1988-2002), prolongada em aproximadamente treze anos, e que foram determinantes no processo de reestruturação do Estado angolano.

Palavras-chave: Angola. Neoliberalismo Disciplinar. Organizações das Nações Unidas. Operações de Paz.

Abstract

The purpose of this paper is to analyze the United Nations Peacekeeping as a mechanism of “disciplinary neoliberalism”, a category coined by the Critical Theory of International Relations. It is argued that peace operations were responsible for introducing neoliberal ideas and practices of both economic and political character in countries weakened by civil war. For this research, the case analyzed deals with peace operations in Angola (1988-2002), prolonged in approximately thirteen years, and which were decisive in the process of restructuring the Angolan State.

Keywords: Angola. Disciplinary Neoliberalism. United Nations. Peacekeeping.

1. Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, mestranda em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais e membro do grupo de pesquisa sobre Potências Médias (GPPM- PUC Minas) Belo Horizonte/Brasil. ORCID 0000-0003-0159-793X

Introdução

O processo de colonização portuguesa em Angola delimitou os primeiros traços de fronteira do país. Essa configuração se tornou um espaço de conflitos não só entre povos de diferentes culturas, mas também entre europeus que visavam a exploração de riquezas e domínio da região. Em 1975, o país oficialmente se tornava independente, contudo, os problemas de caráter social, político e econômico estavam longe de ter fim. A Frente Nacional de Libertação de Angola (FNLA)², o Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA), e, mais tarde, a União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA), principais responsáveis pela luta contra o colonialismo, disputavam entre si o controle do país. Esse cenário reflete uma Angola que até 2002 foi marcada por uma extensa guerra civil.

A década de 1990 foi, decerto, um dos períodos cruciais da história político-econômica angolana. O país passou de uma estrutura econômica socialista para uma economia de livre mercado. Além disso, pela primeira vez foram organizadas eleições multipartidárias com o auxílio das Operações de Paz (OPs), elegendo o presidente José Eduardo dos Santos, consolidando-o no poder, haja vista que este já era presidente desde 1979. A marca desse período foi a intensificação do conflito entre o MPLA e a UNITA que buscavam incessantemente o domínio de todo o Estado.

Majoritariamente na África, onde os países passavam por conflitos civis neste período, como foi o caso de Angola, as OPs ficaram incumbidas de pacificar e reestruturar esses países debilitados pela guerra. Esses conflitos que assolaram a periferia foram considerados uma das maiores ameaças à segurança internacional do pós- Guerra Fria, desafiando a comunidade internacional em geral, e a

2. O FNLA, devido a problemas internos, acabou se diluindo na década de 80, desse modo o conflito passou a ser travado entre a UNITA e o MPLA.

Organização das Nações Unidas (ONU) em particular, a responder às crises securitárias e humanitárias por eles geradas. Dessa maneira, uma nova era de ativismo impulsionou uma agenda para a paz, que se traduziu na emergência de um modelo de pacificação de natureza multidimensional, ou seja, de projetos baseado em preceitos neoliberais para além do comprometimento com a segurança.

Apoiadas neste cenário que as Operações de Paz adquiriu funções pautadas também no auxílio de reconstrução desses Estados fragilizados. Sendo assim, o principal objetivo das OPs não ficou restrito a esfera da resolução de conflitos, mas contribuiu ativamente para a construção de políticas, economias e sociedades liberais, através de eleições multipartidárias, abertura econômica, apoio na criação de instituições democráticas e propagação dos Direitos Humanos. Nesta contexto, “os objetivos humanitários ganharam proeminência a partir da década de 1990, juntamente com o objetivo de promover soberania estatal a partir da dinâmica neoliberal”. (AKSU, 2003, apud SILVA, 2012, p.44).

Tendo como base esses elementos, buscou-se desenvolver uma pesquisa que ajude a compreender o papel das operações de paz da ONU, analisando o caso de Angola (1988-2002), como responsável pela propagação de práticas neoliberais, por meio do auxílio no processo de reconstrução estatal. Para tanto, a partir da contribuição conjunta de pesquisadores da teoria crítica das Relações Internacionais será possível apontar as contradições da imposição dessas diretrizes (provenientes do receituário liberal) em Angola.

O artigo encontra-se dividido em duas seções. Primeiro, será explorado o papel das operações de paz em Angola, particularmente como esta foi responsável pelo processo de mudança estrutural do estado angolano, cujo objetivo principal foi colaborar por meio do discurso de segurança e paz, disseminar ideias e práticas neoliberais. E por fim, bus-

car-se-á apresentar as contradições desse processo de reconstrução estatal, que em termos de eficácia, possuem inúmeras críticas e limitações.

O papel das Operações de Paz na reconstrução político-econômica em Angola (1988-2002): o disciplinamento neoliberal

Apesar de ter seu início na década de 1950, as Operações de Paz foram se reformulando ao longo dos anos, ganhando um novo caráter especialmente nos anos 1990. Nesse período, houve um “casamento” entre as preocupações com segurança e a implementação de mecanismos e instituições econômicas e políticas neoliberais. Essa lógica liberal era interpretada em torno de princípios, como a democratização e liberalização econômica. Ao longo da década de 90, houve um processo de institucionalização de princípios e procedimentos neoliberais oriundos do Consenso de Washington³ na constituição dessas operações, conduzindo os países periféricos debilitados pela guerra civil a adequar suas políticas como também economias às iniciativas pautadas no receituário neoliberal.

Em vista disso, as OPs, propiciaram mais do que simplesmente a garantia da segurança; também possibilitaram mudanças estruturais internas em Estados que receberam os seus mandatos. De acordo com Bellamy (apud CHANDLER, 2013, p.1) o principal objetivo das operações de paz não ficou restrito à esfera da resolução de conflitos entre Estados, mas contribuiu ativamente para a construção

3. Consenso de Washington é uma conjugação de medidas formuladas em novembro de 1989 por economistas de instituições financeiras situadas em Washington D.C, como o FMI e Banco Mundial. Em 1990, essas medidas passaram a ser “receitadas” para promover o “ajustamento macroeconômico” dos países em desenvolvimento que passavam por dificuldades. Dentre as medidas, estão a disciplina fiscal, redução de gastos públicos, privatização e desregulamentação de leis trabalhistas e econômicas.

de políticas, economias e sociedades liberais, através de eleições multipartidárias, abertura econômica, apoio na criação de instituições democráticas e propagação dos Direitos Humanos.

No que se refere ao caso angolano, o envolvimento político das Nações Unidas em Angola iniciou-se no final dos anos 80. Em 1988 foi enviada a primeira missão de paz da ONU para Angola: a UNAVEM I (Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola), cujo objetivo era acompanhar a retirada das forças armadas cubanas do território angolano, mas sem nenhum projeto imediato de implementação da paz. A UNAVEM I iniciou suas atividades em 3 de janeiro de 1989, contando com *peacekeepers* do Brasil, Argélia, Congo, Argentina e Índia. A missão passou por momentos difíceis, a retirada das tropas de Cuba chegou a ser suspensa, quando a UNITA atacou as forças daquele país, o que fez Fidel Castro anunciar a suspensão temporária da retirada de seu exército. “Após um mês de retaliação, Cuba iniciou novamente a retirada de seus militares e, em 6 de junho de 1991, a UNAVEM I completava seu mandato, com a saída completa dos soldados cubanos do território angolano”. (PERCISI, 2015, p.65).

Por meio da Resolução 696⁴ do Conselho de Segurança em 30 de maio de 1991, foi instaurada a UNAVEM II, suas atividades consistiam também na fiscalização do cessar-fogo, interposição física e simbólica, monitoramento de fronteiras e apoio nas primeiras eleições em Angola. Durante a UNAVEM II, foi estabelecido o acordo de Bicesse⁵, assinado entre as partes conflitantes, mediado por Portugal e tendo a antiga União Soviética e os Esta-

4. Disponível em: < http://bdjur.amedina.net/item.php?field=item_id&value=678934> Acesso em: 11 maio. 2017.

5. O acordo estipulou que seriam realizadas as primeiras eleições livres e democráticas em Angola, supervisionadas pelas Nações Unidas, assim como todas as forças beligerantes seriam integradas nas Forças Armadas Angolanas, cabendo ao Estado português, através das suas próprias forças armadas, ministrar a formação necessária.

dos Unidos (EUA) como observadores. Este acordo é o primeiro sinal das OPs como um instrumento do Conselho de Segurança para apoiar na estabilização do Estado angolano a partir dos ideais de “paz liberal”. Destarte, em 1992⁶, os angolanos foram pela primeira vez às urnas, organizadas pelos *peacekeepers*, para participar das eleições presidenciais secretas e diretas.

Em 30 de setembro e 1 de outubro o Conselho Nacional Eleitoral (CNE), criado pela missão de paz das Nações Unidas, divulgou o resultado das eleições, sendo José Eduardo dos Santos o representante eleito. A aparente paz se dissipou já que “o que estava previsto, porém, não aconteceu: logo após o resultado, a reação da UNITA tomou graves proporções e um retorno à guerra” (PERCISI, 2010, p 89). Além das eleições, as reformas no campo econômico também foram realizadas. José Eduardo dos Santos do MPLA havia sido reconhecido pela comunidade internacional como presidente, anunciava, em 1992, mudanças na estrutura econômica. “Angola passou por uma transição, de uma economia centralizada, de caráter socialista, para uma economia de mercado, tendo como pano de fundo a relação com mercado petrolífero, principal produto de exportação e fonte de riqueza do país”. (SOARES, 2011 p.6).

O governo de José Eduardo dos Santos necessitava atrair investidores para o país, o que o levou, diante das pressões, a se apoiar nas instituições financeiras internacionais para tal objetivo. A busca pela organização política e econômica iniciava-se a partir da pacificação do território,

em que as OPs foram incumbidas de encontrar estratégias para minar o conflito e unificar Angola e assim torná-la o campo atrativo para a entrada de capital. Nesse sentido, podemos considerar que Angola passou precisamente pelo processo que Gill (2002) chamou de “neoliberalismo disciplinar”. Na concepção de Gill (2002), com a atual dinâmica financeira internacional, os governos precisam provar a sua credibilidade e a consistência das suas políticas para atrair a confiança dos investidores. Desse modo, era imprescindível as formulações do Estado baseadas em reformas fiscais e estabilização política. Esse disciplinamento ocorre pelo fato que o crescimento econômico depende da necessidade de manter a confiança dos investidores, logo, os governos são levados a sustentar políticas que propiciem um “clima” favorável para o mercado financeiro.

Cada vez mais as OPs estavam inseridas e agindo nas questões internas de Angola. Embora sua principal função fosse a garantia da segurança nacional do país, o que se viu foi o estabelecimento de embargos econômicos à UNITA, bloqueando seus acordos comerciais com os países vizinhos da África como a República Democrática do Congo, como forma de enfraquecer o grupo e disciplinar as relações comerciais do estado Angolano em âmbito externo. Este apoio do governo angolano aos princípios democráticos de mercado refletiu as muitas pressões que enfrentou no início dos anos 90. A única perspectiva do MPLA de obter investimento externo e ajuda financeira para Angola foi negociar uma aproximação com os Estados Unidos e as instituições financeiras internacionais, que, por sua vez, exigiram a resolução do conflito com a UNITA e o implemento de reformas democráticas e orientadas para o mercado.

A liberalização econômica e a implementação das eleições multipartidárias não foram suficientes para conter a guerra civil que, a partir de 1994, to-

6. “Em 24 de junho de 1992, o Secretário-Geral das missões de paz apresentou ao Conselho da ONU um novo relatório, em conformidade com a resolução 747 (1992), sobre as atividades da UNAVEM II e o processo eleitoral em Angola. Ele observou que os angolanos fizeram grandes progressos no processo de paz e que estavam recebendo assistência ativa dos três observadores - os Estados Unidos, a URSS e Portugal”. (ONU, 1992, p.194, tradução nossa).

mou grandes proporções. Nesse contexto, a ONU decidiu prolongar o mandato para a UNAVEM III por meio da assinatura do protocolo de Lusaka, dando assim mais um passo na tentativa de conter o conflito e reestruturar o Estado angolano.

Nota-se que com esse novo protocolo, as OPs passam a ter um caráter mais complexo, o que, segundo Maia (2006), reflete-se em um papel mais ativo na política angolana. Sua principal intenção, além do cessar fogo, era organizar um parlamento em Angola que pudesse garantir acentos a ambos os partidos rivais, com membros tanto do MPLA quanto da UNITA, assim como representantes do povo, viabilizando um cenário mais democrático e unificado no país, similares aos arquétipos dos países ocidentais centrais. Após muitos debates, desde a criação do protocolo de Lusaka, em 11 de abril de 1997, foi fundado o Governo de Conciliação Nacional (GURN), cuja função perpassa a busca por um entendimento interno - com a ocupação de postos no governo pela UNITA- com cargos de ministros, vice-ministros, embaixadores, governadores e vice-governadores das províncias.

A partir de maio de 1997, o Departamento de Operações de Paz da ONU (DPKO), iniciou o apoio a expansão administrativa do governo de Angola, nas regiões de Vila Nova, à leste, nas proximidades de Huambo, no distrito de Quibala, em Cuanza Sul e entre outros locais que estavam sob domínio da UNITA. Observa-se aqui que essas obrigações políticas, apoiadas pelas Nações Unidas, se aproxima do que Gill (2002) chama de novo constitucionalismo, uma vez que estão associadas a direitos políticos, obrigações e procedimentos que dão forma institucional ao Estado, definindo e delineando os direitos e obrigações dos cidadãos a partir dos regimentos neoliberais.

Ademais, no mesmo ano foi instituído um “Plano Integrado para Direitos Humanos”. Uma das

prioridades do plano integrado era a realização de seminários de formação sobre a monitorização dos direitos humanos, os quais seriam oferecidos às forças e oficiais do governo do MPLA, mas também da UNITA. “Liberdade de expressão, acesso à educação, à saúde, à cultura foram discursos propagados durante o conflito, tendo como pano de fundo as OPs como as responsáveis por garanti-los a população angolana e, mais que isso, preparar o próprio governo para esse fim”. (PERCISI, 2015, p.95)

No relatório escrito em janeiro de 1998, o ex secretário-geral da ONU, Kofi Annan proferiu sobre o trabalho de monitorização dos direitos humanos, afirmando:

Com o resultado do prolongamento do conflito, Angola precisa de assistência internacional para desenvolver uma cultura voltada para o respeito pelos direitos humanos e liberdades individuais... Estamos adotando medidas no sentido de fortalecer a Divisão de Direitos Humanos, para continuar promovendo a conscientização e a investigação de denúncias de violação dos Direitos Humanos (HUMAN RIGHTS WATCH, 1999, p.29).

Podemos aqui traçar uma relação com a discussão sobre direitos humanos e neoliberalismo, tal como colocada por Harvey (2008). Segundo esse autor, a busca por legitimação da paz gira em torno de um conjunto coerente de valores morais dos países centrais. Esse sistema liberal de direitos humanos tem por objetivo “não apenas a intervenção para proteger direitos humanos, mas também a criação de uma comunidade moral – disciplinada” (HARVEY, 2008 p. 96). Sendo assim, se justifica o humanismo militar “em nome da proteção da liberdade, dos direitos humanos e da democracia”, todavia as raízes do atual humanitarismo baseado nos direitos humanos residem no crescente consenso de apoio ao envolvimento ocidental nos assuntos internos do mundo em

desenvolvimento, com intuito de beneficiar a entrada do capital.

As permanentes violações do cessar-fogo pelas duas partes levaram a Organização a alterar o caráter da missão. A Resolução 1118 do CSNU, de 30 de junho de 1997⁷, decidiu estabelecer uma nova missão de paz, a MONUA (Missão de Observação das Nações Unidas em Angola), cuja finalidade pressupunha mecanismos para reconciliação entre os dois partidos rivais. Contudo, cada vez mais o conflito se intensificava e a situação ficava mais complexa. Um fato marcante, que demonstra a fragilidade da posição da ONU naquele momento, foi o ataque da UNITA a dois aviões da organização, em dezembro de 1998, com a exigência de que os seus representantes se retirassem do país. (PERSICI, 2010)

Em fevereiro de 1999, o mandato da MONUA expirou e apenas ficou em funcionamento um escritório das Nações Unidas em Luanda (UNOA), tendo como principal função mediar as conversas e acordos entre as partes conflitantes. Segundo CES (2007), o trabalho da UNOA limitou-se às questões humanitárias e ao reforço da capacidade institucional. Ainda, no mesmo ano, com as retiradas das tropas da ONU, as FAA- MPLA lançaram inúmeros ataques ao exército da UNITA, fazendo-as sair dos territórios ocupados. Desse modo, “o único meio para se alcançar a paz, na ótica do governo de José Eduardo dos Santos “era por meio da guerra” (PERCISI, 2010, p.91). Dessa maneira, o grupo rebelde começou a perder o acesso das principais áreas da exploração de diamantes e de sua riqueza acumulada durante anos, houve uma diminuição de grande parte do seu financiamento, o que acabou por acarretar em sua falência.

O fim do conflito angolano somente ocorreu em abril de 2002, após a morte do líder da UNITA, Jonas Savimbi e do reconhecimento da vitória militar do MPLA. Por meio da assinatura do Memorando de Luena⁸ este acordo de paz levou à Resolução 1433 do Conselho de Segurança de Agosto de 2002, responsável pelo estabelecimento da Missão das Nações Unidas em Angola (UNMA) com a atribuição de apenas fornecer 30 observadores militares para monitorar as áreas de aquartelamento e a incorporação de soldados da UNITA a FAA.

Este processo de conciliação nacional procurou compilar ambos os partidos rivais que detém maior poder no país, tanto no que se refere a capacidade econômica quanto política. Todavia, tudo isso ocorreu sem uma participação ativa da população que estava altamente vulnerável com a guerra civil. Era claro que “o projeto de conciliação nacional tinha como principais atores e interesses das elites locais e internacionais, intermediadas diretamente pela ONU, que buscava alternativas para o alcance da paz, ao prescrever uma série de direitos e obrigações a toda nação angolana” (SOARES, 2011, p. 7).

Em suma, observa-se que, em Angola, a proposta da garantia da paz tomou um formato para além dessa temática, envolvendo questões de liberalização econômica e eleições multipartidárias. Por conseguinte, na leitura de Paris (2004, p.65), “as Operações de Paz não foram apenas um exercício de gestão do conflito, mas parte de um esforço internacional mais amplo para transformar Angola, de um Estado de partido único em guerra, para uma pacífica e próspera democracia de mercado”.

7. UN, Archives and Records Management Section- 1997 Disponível em: <https://archives.un.org/sites/archives.un.org/files/files/Finding%20Aids/2015_Finding_Aids/AG-027.pdf> Acesso em: 20 set. 2017

8. United States of Peace, Angola peacebuilding. 2000. Disponível em: < http://www.usip.org/sites/default/files/file/resources/collections/peace_agreements/angola.pdf>. Acesso em: 20 set. 2017.

As contradições desse processo de reconstrução estatal e do estabelecimento da paz

As operações de paz em Angola, em termos de eficácia, possuem inúmeras falhas e críticas devido às suas limitações em planejar uma estratégia coerente de combate ao conflito. Maia (2006, p.198), ressalta que a ONU procurou implementar um amplo projeto de regulação em Angola, sendo o objetivo primordial a normalização deste país. Todavia, com a pacificação e a reunificação do território e da população de Angola, o que os observadores de todo o processo assistiram, com o passar dos anos, foi justamente o oposto, ou seja, o aprofundamento e a expansão do conflito civil, acompanhado por uma das maiores tragédias humanitárias da contemporaneidade.

O insucesso dos projetos de acordos de paz para Angola possui múltiplos fatores, tanto relacionados a interesses internacionais quanto razões internas, que incitaram o recrudescimento da guerra civil angolana. A postura da ONU foi passível de questionamento durante todo o empreendimento para a pacificação no local, na efetividade de suas medidas, como também sobre os seus reais interesses. O fato é que durante quase todos os mandatos (UNAVEM II, UNAVEM III, MONUA), nem as intimações, nem as sanções emitidas pelo conselho de segurança contra a UNITA surtiram efeito consistente. “A UNITA não apenas agiu com descaso com relação a tais condições, como cumpriu muito ligeiramente as sanções, burlando –as assim que possível” (MAIA, 2006, p.199).

A UNAVEM I foi concluída com êxito em 1991. Entretanto, foi a partir da UNAVEM II que as OPs se tornaram mais complexas, uma vez que suas atividades ultrapassaram o viés militar. Conforme já exposto, a implementação das eleições

multipartidárias resultou em substancial acentuação do conflito, já que a UNITA se negou a aceitar. Além disso, “os interesses das grandes potências, mais especificamente os EUA, influenciaram implicitamente no decorrer da guerra civil” (MAIA, 2006, p.200).

À posteriori, a situação acabou por se agravar e as expectativas de reconciliação nacional e de pacificação ficaram cada vez mais difíceis. Diante desse fato, o que deve ser levado em consideração é que, apesar do reconhecimento do governo do MPLA pela comunidade internacional, havia inúmeras incertezas sobre os desdobramentos dessas disputas, de modo que a ONU foi acusada de ser omissa em relação a restrição das atividades de Jonas Savimbi.

O mesmo pode ser notado a partir da formulação da UNAVEM III, sendo que a UNITA continuava a rejeitar o acordo de paz e, cada vez mais, ameaçava a situação angolana. Embora tenha havido ampla mobilização de monitoramento das OPs nesta terceira missão, não conseguiram desmembrar o exército da UNITA, nem o desarmar suas tropas. Tal qual as missões anteriores, a ONU não reagiu de forma firme em relação ao movimento rebelde e foi flexível e indulgente com o grupo em algumas circunstâncias. Além disso, “a troca do representante geral da ONU na missão fez com que a estratégia para a consolidação da paz modificasse, o que gerou ainda mais instabilidade e desordem em todo o processo” (TIBURCIO, 2009, p.60).

Tiburcio (2009) constata que as sucessivas debilidades dos protocolos, acordos e sanções reforça a premissa de que a chave para a viabilidade do processo de paz não se encontrava apenas na recusa de Savimbi em ter um compromisso inequívoco com a paz, mas sim no reconhecimento de que sua opção pela guerra era plausível devido à existência de atores, recursos e espaços interessados na continuação da mesma, já que a UNITA recebeu muitos investimentos.

De acordo com Soares (2011, p.306), “as missões de paz compartilham uma série de pressupostos de paz liberal que colocam a democracia e o mercado livre na vanguarda dos esforços de reconstruir o Estado debilitado”. Seu objetivo não é a restauração do status quo, mas a construção de uma sociedade e política sobre linhas liberais. Para Soares, Angola é um exemplo de um processo substancialmente de reconstrução *iliberal*, onde as elites locais e internacionais definem o tipo de sociedade pós-guerra que eles querem construir.

Cox (2007, p. 117) similarmente argumenta sobre a ambiguidade da implementação de uma ideologia dominante nos países periféricos. Ao se referir à hegemonia⁹ como estrutura política e econômica dominante, o autor explica que ela é fundada por Estados poderosos que, para introduzi-la passaram por uma revolução social e econômica completa durante a implementação desse bloco hegemônico, em toda esfera da sociedade civil/política. Essa revolução não só modifica as estruturas econômicas e políticas internas do Estado em questão, mas também se expande para além das fronteiras do Estado. No caso dos países periféricos ela se dá por meio da revolução passiva.

As instituições econômicas e sociais, a cultura e a tecnologia associadas a essa hegemonia nacional tornam-se modelos a serem imitados no exterior. Essa hegemonia expansiva é imposta aos países mais periféricos como uma revolução passiva. Esses países não passaram pela mesma revolução social completa, nem têm suas economias desenvolvidas da mesma forma, mas procuram incorporar elementos do modelo hegemônico sem que as antigas estruturas de poder sejam afetadas. “Embora os países periféricos possam adotar alguns aspectos econômi-

cos e culturais do núcleo hegemônico, têm menos condições de adotar seus modelos políticos” (COX, 2007, p.118).

Em outras palavras, as premissas neoliberais são mais intensas e coerentes nos países centrais e contraditórias na periferia. Isso decorre do fato de que as estruturas políticas, econômicas e culturais não são desenvolvidas conforme no centro, e mesmo incorporando (ou sendo imposto) elementos neoliberais, suas antigas estruturas de poder não são substituídas por completo. Angola, de certo modo, adotou algumas orientações neoliberais estipuladas pela ONU, como a liberalização econômica, no entanto em relação a adoção ao modelo político não foi da mesma forma. Todo esse processo de democratização e reconciliação nacional foi adquirido de maneira falha e passível de questionamentos, de modo que os preceitos de paz liberal, liberdades civis, estado de direito e redução da desigualdade, não são exercidos de forma coerente como é proposto e desempenhados nos países centrais.

Com efeito, apesar de ter alcançado a estabilidade política, com assinatura do Acordo de Paz em 2002. Ainda hoje, Angola sofre com as consequências da guerra civil, mesmo apontando nos últimos anos altas taxas de crescimento econômico, a desigualdade social e a dependência de capital externo são os maiores entraves e desafios que o país enfrenta. Nas palavras de Soares (2011) este processo de reconstrução foi gerido, na verdade, pelas elites locais e por interesses externos, baseado nos preceitos liberais, mas que de fato não foram executados com tal característica como nos países de onde estes preceitos foram criados.

Considerações Finais

Conforme apontado durante o artigo, a partir da década de 90, com a nova dinamização do sistema internacional e principalmente do mercado financeiri-

9. O conceito de hegemonia na ordem mundial não se baseia apenas na regulação do conflito interestados, mas também numa sociedade civil concebida globalmente, isto é, num modo de produção de extensão global que gera vínculos entre as classes sociais dos países nela incluídos. (COX, 2007, p.113)

ro, Angola necessitava atrair investimentos. Isso conduziu o país a colocar-se na órbita das instituições internacionais, levando a uma reestruturação da sua economia e das suas instituições governamentais. Esse período foi marcado por profundas mudanças na estrutura estatal angolana, com novas diretrizes no que se refere a política e a economia, estabelecidas com a implementação do multipartidarismo, seguida, em termos econômicos, da passagem de uma economia centralizada, conduzida pelo partido MPLA de caráter socialista, para uma economia de mercado.

Nesse cenário, constantemente as operações de paz atuaram nas questões internas de Angola. Embora sua principal função fosse a garantia da segurança nacional do país, o que se viu foram as missões de paz como mentora da primeira eleição multipartidária no país e do estabelecimento de embargos econômicos a UNITA, como forma de enfraquecer o grupo e disciplinar as relações comerciais do estado em âmbito externo. Ademais, elas foram responsáveis pela criação do Governo de Conciliação Nacional (GURN), cuja função era a busca por um entendimento interno, como também implementaram a Unidade dos Direitos Humanos.

A ONU procurou implementar um amplo projeto de regulação em Angola, sendo o objetivo primordial, a normalização deste país. Contudo, o que os observadores de todo o processo assistiram, foi justamente o oposto, ou seja, o aprofundamento e a expansão do conflito civil. Nota-se a partir desta investigação que as operações de paz contribuíram ativamente para a construção de políticas, economias e sociedades liberais, através de eleições multipartidárias, abertura econômica, apoio na criação de instituições democráticas, propagação dos Direitos Humanos, entre outros. Essas missões foram justificadas em prol da proteção da liberdade e da paz, todavia esse humanitarismo na verdade está enraizado no crescente envolvimento ocidental (das grandes potências) nos assuntos internos dos países em desenvolvimento.

Cabe salientar também que mesmo com a estabilização política a partir de 2002, os desafios do país ainda são de grande proporção. Observa-se, por exemplo, que o índice de desenvolvimento humano do país que é um dos piores do mundo. Os maiores gastos públicos continuam sendo destinados para área da defesa, mesmo com o fim da guerra civil, tornando Angola o país que mais investe em militarização na África Subsaariana. Outro aspecto importante a ser pensado é o fato do Estado angolano, desde a independência, ser governado apenas por um partido, o MPLA¹⁰, tendo José Eduardo dos Santos conduzido o país por 38 anos, o que indica os traços de uma estrutura estatal oligárquica do país. Mesmo alcançando a estabilidade política, os problemas de caráter social enraizados na sociedade ainda não foram superados. Sendo assim, pode-se concluir que este processo de reconstrução foi gerido na verdade por interesses externos, baseado em disciplinas neoliberais, mas que de fato são passíveis de controvérsia.

Referências

BIGATÁO, Juliana de Paula. **Do fracasso à reforma das operações de paz das Nações Unidas(2000-2010)**. Tese de doutorado em Relações Internacionais UNESP\UNICAMP\ PUC-SP: São Paulo, 2015.

CAVALCANTE, Fernando. Os reflexos da paz liberal na abordagem das Nações Unidas à consolidação da paz na Guiné-Bissau. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra Vol.102 pp.21-42.2013

CHANDLER, David. The Uncritical Critique of 'Liberal Peace'. **Review of International Studies**, v. 36, 2010, p.137-155.

COX, Robert. **Gramsci, hegemonia e relações internacionais: um ensaio sobre método**. In: GILL, S. Gramsci: materialismo histórico e relações internacionais. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2007, p. 101-124.

GAMA, Carlos Frederico. **Após a guerra, estabilidade? Mudanças nas operações de paz da ONU (1992-2000)**. Paco editorial, 2016.

GILL, Stephen. **Power and Resistance in the New World Order**. New York, Palgrave Macmillan. 2002, 2008.

10. Cabe salientar que o atual presidente de Angola, José Lourenço, também é do partido MPLA.

GILL, Stephen. The constitution of global capitalism. Los Angeles, **The International Studies Association Annual Convention**, 2000.

HARVEY, David. **O Neoliberalismo: História e Implicações**. São Paulo, Edições Loyola, 2008.

HUMAN RIGHTS WATCH. **Angola Explicada**. <https://www.hrw.org/legacy/portuguese/reports/angopot/entire-book-12.htm>. Último acesso em: 29 out.2017.

MAIA, Tatiana **A intervenção das Organizações das Nações Unidas em Angola (1988-1999)**. Dissertação (Mestrado) Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Mestrado em Relações Internacionais- Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Porto Alegre: 2006.

ORGANIZAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS. **Examen de cuestiones relacionadas con la responsabilidad del Consejo de Seguridad de mantener la paz y la seguridad internacionales**. http://www.un.org/es/sc/repertoire/89_92/89-92_08.pdf. Último acesso em: 29 out.2017.

ORGANIZAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS **.Peacebulding Comission**. <http://www.un.org/en/peacebuilding/>. Último acesso em: 29 out. 2017.

ORGANIZAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS.**MONUA – Angola**. <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/monua/monua.htm>. Último acesso em: 29 out.2017.

PARIS,Roland . **At War's End Building Peace After Civil Conflict**. Cambridge University, 2004.

PERSICI, Rosana Sarmiento. **Guerra e paz em Angola: um estudo sobre o papel da ONU e das grandes potências**. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. Belo Horizonte, 2010.

SILVA, Francine Rossone. **A paz liberal nas operações de peacebuilding: o “local” e os limites da crítica**. Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais, 2012.

SOARES, Ricardo. Iliberal Peacebulding in Angola. **J. of Modern African Studies**, v.49, n.2, 2011, p. 287–314.

SOARES, Ricardo. África desde o fim da Guerra Fria. **Relações Internacionais**, 2009, p.99-116.

SOUZA,Adriano; SILVA, Denio; DILLMAN Mariana; GUEDES Mauro; LEITE Sheila Guerra civil e o desenvolvimento econômico em Angola. **Revista de Economia, Anápolis**, v.7, n.2, 2011, p. 1-21.

TIBURCIO, James. **Paz e Guerra em Angola: Um estudo exploratório**. Dissertação (Mestrado) Universidade de Brasília. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. Brasília, 2009.

VISENTINI, Paulo Fagundes. **A África na política internacional: o sistema interafricano e sua inserção mundial**- Coleção Relações Internacionais: África. Curitiba: Juruá, 2010.



Contrastes da Liderança Brasileira em Operações de Paz e Ações Humanitárias: um olhar a partir do Conselho de Defesa Sul-Americano

Brazilian Leadership Contrasts in Peace Operations and Humanitarian Actions: an outlook from the South American Defense Council

Diana Cristina de Medeiros Viveiros¹

DOI: 10.5752/P.1809-6182.2018v15.n3.p38

Recebido em: 02 de novembro de 2018

Aprovado em: 09 de fevereiro de 2019

Resumo

O objetivo desse artigo é compreender a contribuição brasileira no segundo eixo do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), que trata de cooperação militar, ações humanitárias e operações de paz. Constatou-se que a participação brasileira nesse eixo contrastou com a sua liderança, experiência e know-how em operações de paz.

Palavras-chave: *Brasil; Conselho de Defesa Sul-Americano; Operações de Paz, Ações Humanitárias.*

Abstract

This article aims to understand Brazilian contribution in the second axis of the South American Defense Council (SADC), which deals with military cooperation, humanitarian actions and peace operations. It was verified that the Brazilian participation in this axis contrasted with its leadership, experience and know-how in peace operations.

Key words: *Brazil; South American Defense Council; Peace Operations, Humanitarian Actions.*

1. Mestre em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança Internacional, pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Graduada em Direito, pela Universidade do Estado do Amazonas (UEA), com habilitação em Direito Internacional, e em Administração, pela Universidade Federal do Amazonas (UFAM). Foz do Iguaçu/Brasil. ORCID 0000-0001-7145-7022

Introdução

O Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) foi criado em 2008 com a intenção de se tornar um foro capaz de construir uma identidade de defesa sul-americana, gerando consensos que pudessem fortalecer a cooperação no continente. A liderança brasileira na criação do CDS foi notável, mas sua continuidade não tem dado sinais de vitalidade.

Desde a sua criação, a atuação do CDS deu-se por intermédio dos chamados planos de ação, cujo primeiro foi definido em 2009, durante a Primeira Reunião de Vice-ministros de Defesa do CDS, em Santiago, no Chile. Esses planos estão divididos em quatro eixos: 1) Política de Defesa; 2) Cooperação Militar, Ações Humanitárias e Operações de Paz; 3) Indústrias e Tecnologia de Defesa; 4) Formação e Capacitação. As ações do CDS relacionadas à cooperação militar estiveram presentes desde o primeiro plano de ação do Conselho, definido em 2009, cujo segundo eixo de atuação é “cooperação militar, ações humanitárias e operações de paz”. Dessa forma, o presente artigo tem como objetivo compreender a contribuição brasileira em operações de paz e ações humanitárias via organizações regionais, partindo do estudo do segundo eixo do Conselho de Defesa Sul-Americano. A hipótese traçada é a de que a atuação brasileira nesse eixo do CDS está aquém do seu potencial, especialmente considerando a vasta experiência do Brasil em operações de paz.

A pesquisa realizada segue a forma de abordagem do problema sob a perspectiva qualitativa e, especificamente quanto aos dados disponibilizados nos planos de ação do Conselho de Defesa Sul-Americano, a metodologia utilizada foi a análise de conteúdo. Primeiramente, foi realizado um recorte das ações do segundo eixo, estabelecendo-se o agrupamento das ações por temas semelhantes. Os títulos das categorias foram definidos tendo-se como

base a própria nomenclatura dos textos dos planos de ação. Em seguida, foram isoladas as ações por país responsável pela ação, visando realizar um levantamento de quantas ações o Brasil liderou no segundo eixo do CDS em comparação com os outros países sul-americanos. Vale ressaltar que esse trabalho retrata somente o que está nos planos de ação do Conselho e, portanto, considera-se para fins de análise da atuação brasileira, apenas as inferências e interpretações dos dados analisados.

A primeira seção realiza um panorama geral sobre a contribuição brasileira em operações de paz e ações humanitárias, considerando a sua liderança diante do comando da Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH), a criação do CCOPAB e o pensamento brasileiro de contribuição por intermédio da defesa. Em seguida, será realizado um panorama geral sobre a liderança brasileira tratando prioritariamente do Conselho de Defesa Sul-Americano, não somente em sua criação, mas principalmente na participação e na consolidação de suas ações. Por fim, demonstra a atuação brasileira no segundo eixo de atuação do CDS a partir da análise das ações previstas em seu plano de ação.

Contrastes da liderança brasileira em operações de paz e ações humanitárias

O histórico brasileiro e sua participação em operações de paz já foi bem elucidado por diversos autores² e não é objetivo desse artigo adentrar nesse âmbito. Partimos então do momento paradigmático da participação brasileira em operações de paz e de sua influência na cooperação sul-sul: a MINUSTAH, operação iniciada em 2004, com término em 2017.

2. Sugerimos consultar diversos autores que detalham a contribuição brasileira em operações de paz, todos referenciados nesse artigo: FONTOURA, 1999; CAVALCANTE, 2010; NASSER, 2012; KENKEL, 2013a; BLANCO, 2017.

No âmbito regional, a relevância da participação brasileira na MINUSTAH é inegável e muitos autores reforçam o seu potencial de induzir e aproximar a cooperação entre os países sul-americanos (AGUILAR, 2011; BORRO, 2011; FLEMES, 2010; SOUZA NETO, 2010; SOUZA NETO, 2013, KENKEL, 2013b), tendo inclusive resultado em iniciativas regionais, como a Associação Latino-americana de Centros de Treinamento em Operações de Paz (ALCOPAZ) e o CDS (SOUZA NETO, 2010; BORRO, 2011; SOUZA NETO, 2013).

Além da MINUSTAH, vale ressaltar a contribuição brasileira em diversas operações de paz. No Timor Leste, o país participou de cinco operações de paz; no Congo, o Brasil participou da Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUSCO) e, embora não tenha enviado um contingente militar tão significativo em números, contou com o comando do general brasileiro Carlos Alberto Santos Cruz entre 2013 e 2015 e, do general Elias Rodrigues Martins Filho, nomeado *Force Commander* em 2018. Além disso, pela primeira vez o Brasil participou do componente marítimo de uma operação de paz das Nações Unidas, a Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL) (ANDRADE; HAMANN; SOARES, 2019).

No âmbito interno, outra iniciativa que adveio da MINUSTAH foi a criação do Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB) ou Centro Sergio Vieira de Mello, conforme versa RAMIRES (2017, p. 25), pois o centro foi “fruto das demandas criadas ao longo da história dessa missão multidimensional de manutenção da paz, bem como do alinhamento do pensamento diplomático nacional e do ministério da Defesa com as novas diretrizes do mais alto escalão do Secretariado da ONU”.

No âmbito regional, reforça-se que a criação da ALCOPAZ, em 2008, reunindo os centros de treinamento de diversos países latino-americanos,

permitiu o intercâmbio e treinamento de civis e militares. Em 2008, houve a primeira participação brasileira na Assembleia Anual da ALCOPAZ. Além disso, no início de 2009 houve a incorporação do primeiro oficial estrangeiro ao quadro de instrutores do CIOpPaz³, tornando-o internacional e integrado. No mesmo ano, o centro recebeu certificado internacional⁴ de reconhecimento pelo Departamento de *Peacekeeping Operations* da ONU (DPKO) (RAMIRES, 2017).

O CCOPAB conta ainda com as Equipes Móveis de Treinamento (EMTs), cuja primeira foi enviada a Angola, na cidade de Luanda, em dezembro de 2014, com apoio do Ministério da Defesa e da Marinha do Brasil (CCOPAB, 2014). Além de Angola, o CCOPAB já contribuiu com EMTs Namíbia (2016), Moçambique (2015), Colômbia (2015), e México (2017) (CCOPAB, 2017).

Essa autonomia do CCOPAB pode ser explicada por Alsina Júnior (2017, p. 10) ao tratar que as deficiências administrativas do Ministério da Defesa permitiram com que os três serviços mantivesse um alto grau de autonomia em relação às operações de paz. Para o autor, o CCOPAB foi um avanço em termos de unificação de treinamento, mas não liberou oficiais de defesa civis do fardo representado pela falta de estrutura do ministério.

Ainda trazendo um viés crítico, Blanco (2017), chama de míope e subalterna a inserção brasileira. Para o autor, o fato de o Brasil contribuir essencialmente com tropas reflete uma compreensão limitada da paz, o que justifica o fato de o Ministério da Defesa conduzir e moldar o debate brasileiro nesse assunto.

3. O Centro de Instrução de Operações de Paz (CI Op PAZ) foi criado em 2005, pelo Exército Brasileiro, para a disseminação dos procedimentos e normas vigentes nas missões de paz (RAMIRES, 2017, p. 27).

4. Trata do *Certificate of Training Recognition*, recebido após ter aprimorado os Exercícios Básico e Avançado de Operações de Paz e cumprido as exigências da ONU quanto ao Treinamento Pré-Desdobramento (Pre-Deployment Training) (Ibid, p. 29).

A cooperação internacional do Brasil via CCOPAB e via CDS são exemplos dessa atuação e, quando partimos para a análise do segundo objeto descritos no segundo eixo do CDS, que trata de Ações Humanitárias, essa contribuição é ainda mais imprecisa nos países da América Latina. Nesse sentido, explica Mônica Hirst (2017, p. 152) que “no plano prático, a lógica que prevalece no campo humanitário é que cada país faz o que pode a partir de sua capacidade de reação e de mobilização de recursos materiais e interinstitucionais”.

Para reforçar essa perspectiva unilateral nas ações humanitárias, exemplifica-se a atuação brasileira ocorrida no terremoto no Chile, em fevereiro de 2012 e nas enchentes na Bolívia, em 2008. No caso do Chile, a “assistência humanitária brasileira foi prestada ao povo chileno, por meio do ‘Armazém Humanitário’, que, no Brasil, foi na cidade do Rio de Janeiro, em fevereiro de 2009, para atender mais prontamente às demandas recebidas pelo País...” (SILVA, 2011, p. 128). Algumas iniciativas bilaterais e multilaterais também merecem ser destacadas, como é o caso da cooperação da Reunião Especializada de Redução de Riscos de Desastres Socioculturais, Defesa Civil, Proteção Civil e Assistência Humanitária (REHU), no âmbito do Mercosul, criada em 2009 com o objetivo de estabelecer mecanismos de coordenação e cooperação entre os sistemas nacionais de gestão de riscos, cuja evolução foi elucidada por Aguilar (2014).

Hirst (2017) reforça o vínculo existente entre a atuação das forças armadas latino-americanas em operações de paz e a capacitação das mesmas para lidar com situações de crise humanitária, o que, de certa forma, revaloriza o papel dos militares. Além disso, a presença das Forças Armadas da América Latina em cenários de crise humanitária responde a orientações e treinamentos recebidos pelo Comando Sul dos Estados Unidos, reflexo de uma tendência mundial, havendo a existência de

um viés securitizado nas ações humanitárias, mesmo quando dissociadas de contextos de conflito e escalada de violência.

Todas essas questões demonstram um ponto de tangência: a liderança brasileira em operações de paz e ações humanitárias é fortemente influenciada pela ótica de defesa, embora o Brasil também tenha contribuído com policiais, especialistas e tenha participado de debates sobre operações de paz, o que, de certa forma, acaba sendo refletido no âmbito do CDS, organização criada sob a liderança brasileira. Vale ressaltar que a influência dessa cooperação em defesa também aparece no segundo eixo do CDS, cuja ênfase é dada no próprio nome que se inicia com “Cooperação Militar”. Assim, antes de adentrar especificamente nas questões relacionadas ao segundo eixo, serão elucidadas algumas especificidades na liderança brasileira no entorno sul-americano.

A liderança brasileira no entorno sul-americano: caminhos controversos

A liderança brasileira no âmbito regional é objeto de controvérsia entre os autores e permeia as reflexões não somente sobre a criação, mas também sobre a continuidade das ações do Conselho de Defesa Sul-Americano. O primeiro desafio ao avaliar a liderança brasileira na região é a falta de consenso dos autores que escrevem sobre o tema, como bem informou Maria Regina Soares de Lima (2013, p. 196), pois alguns autores enfatizam a “pouca disposição do país em assumir os custos de um *paymaster*”, ou são céticos quanto à capacidade de liderança brasileira, ou ainda apontam para uma “liderança branda”. Da mesma forma, para Granatto (2015) também não há consenso, pois existiriam setores que defendem “pagar os custos” da integração e os que trabalham em forma contrária.

O aspecto controverso e dual da política externa brasileira aparece em Malamud, que tece críticas à dualidade da política externa brasileira, classificando-o como um país bífrente, dado a sua contrastante posição na região e no mundo. Por um lado, o país vende-se como igual ou, no máximo, como um facilitador na região, mas não como um líder e muito menos um *hegemon*. Por outro, luta por qualquer posição de liderança que aparecer. Dessa forma, critica o autor, os governantes apoiam a integração regional no discurso, mas na prática o apoio é mais simbólico. (MALAMUD; RODRIGUEZ, 2013).

Segundo Fucille e Rezende (2013), esse mesmo comportamento dual e eivado de incoerências na política externa brasileira também permeia os autores que tratam da criação do CDS, pois apesar de o Brasil carecer de maturidade para ser um “fiador” das instituições regionais, todas as principais dinâmicas de segurança da região têm passado sob a égide brasileira.

Apesar dessa dicotomia, a liderança brasileira no processo de criação do CDS é elucidada por diversos autores, pois o CDS “só se tornou uma realidade quando o Brasil apoiou a iniciativa e elaborou uma estratégia diplomática ativa que poderia convencer todos os vizinhos da relevância da iniciativa na América do Sul” (VITELLI, 2017, p. 1 – tradução nossa). Ademais, acerca da proposta brasileira e criação do CDS, versam Teixeira Júnior e Silva (2017, p. 2 – tradução nossa) que “Ao propor e liderar a negociação para a criação do CDS, o Brasil demonstrou sua vontade de começar a liderar a região dentro de agendas como a cooperação de defesa”. Da mesma forma, conforme versa Abdul-Hak (2013, p. 143), a crise provocada pelo ataque a Angostura teria servido como “elemento indutor do lançamento da proposta brasileira de conformação do CDS”, pois “demonstrou a necessidade de um espaço permanente de concertação sobre defesa que preservasse um canal de diálogo em momentos

de aguda tensão e, ao mesmo tempo, estimulasse um processo regular de aproximação política e criação de confiança” (ABDUL-HAK, 2013, p. 143).

O CDS foi criado em um contexto em que governos mais progressistas chegam ao poder na América do Sul, fenômeno cunhado na literatura de “onda rosa”, que teve o seu início no final da década de 1990, com a eleição de Hugo Chávez, em 1998. Essa onda de governos progressistas teve impactos nos mecanismos de integração regional, além de ser considerado um fator de aproximação entre esses governos. Buscou-se maior autonomia em relação a organismos internacionais e maior “inserção nas discussões em torno da regulação global” (SILVA, 2015, p. 16).

Segundo Battaglino (2009), no caso do Brasil, o estímulo ao CDS responde a uma convergência de fatores externos e internos. O autor cita a renovada militarização da agenda dos Estados Unidos, o aumento da tensão na região andina, a “percepção que o Brasil tem de si mesmo, ‘potência emergente’ e o fato de que “a execução da vontade de liderança do Brasil não teria sido possível sem o sucesso econômico, a estabilidade política, o avanço tecnológico e a rápida recuperação após a crise de 1999” (BATTAGLINO, 2009, p. 80-81).

O fato é que a mesma disposição brasileira para liderar e dar continuidade às ações do CDS vem sofrendo um significativo declínio, algo que pode ser percebido até mesmo pela análise das ações disponibilizadas nos planos de ação do Conselho. Vaz, Fucille e Rezende (2017, p. 17), por exemplo, avaliam a hipótese de que as mudanças no cenário político da América do Sul afetaram diretamente o CDS e suas funções desde 2014, e isso seria resultado tanto da mudança no equilíbrio regional de poder quanto da falta de disposição política interna dos governos locais, especialmente do governo brasileiro, algo que mudou principalmente após o impeachment de Dilma Rousseff.

A proposta brasileira de criação do CDS “rompeu com a tradição das instituições hemisféricas com a participação dos Estados Unidos nas organizações de defesa coletiva [...] trata-se de uma iniciativa com razoável grau de ineditismo geopolítico” (LIMA, 2013, p. 184). No entanto, partindo dessa característica dual e incoerente da liderança brasileira, não soa controverso o fato de o Brasil lidar de forma tão pouco atuante em uma organização cuja criação foi incentivada por ele mesmo. Em suma, o CDS é uma instituição política, intergovernamental e pouco institucionalizada, o que torna ainda mais difícil a sua sobrevivência ao longo do tempo, fazendo-a dependente da vontade política para existir e continuar a exercer suas funções com maestria.

A seção subsequente demonstra um pouco mais da incoerência e da falta de liderança brasileira no CDS, focando especificamente nas questões que tratam do seu segundo eixo.

A falta de liderança Brasileira no Segundo Eixo do Conselho de Defesa Sul-Americano

Uma das formas de atuação do CDS ocorre por intermédio dos planos de ação, que é “um documento que constitui uma ferramenta de planejamento e coordenação, o qual permite unidade de critérios e direção estratégica ao CDS, que visa a alcançar os compromissos acordados nas atividades dos ‘eixos de trabalho’” (UNASUL, 2008, p. 84). Esses planos são elaborados anualmente, com base nas iniciativas propostas pelos Estados-Membros. O regulamento do CDS traz um título específico para tratar dos planos de ação, o que demonstra a relevância dessa ferramenta de gestão na organização das atividades. Segundo Vaz, Fuccille e Rezende (2017, p. 15), “os planos de ação forneceram, de fato, uma agenda estruturada e um mínimo de orientação para um processo regular de cooperação na defesa...”

Conforme demonstra a Tabela 1, as ações do Conselho de Defesa, em números, priorizaram o primeiro Eixo. Quanto ao segundo eixo, foco desse trabalho, das 156 ações do CDS, apenas 35 ações estiveram no segundo eixo, o que corresponde a 22,43%.

Tabela 1 – Número de ações do CDS por eixo (2009 a 2017)

| Eixo | Total | % |
|--|-------|-------|
| 1- Política de defesa | 59 | 37,82 |
| 2- Cooperação militar, ações humanitárias e operações de paz | 35 | 22,43 |
| 3- Indústrias e Tecnologia de Defesa | 22 | 14,10 |
| 4- Formação e Capacitação | 37 | 23,71 |
| Total | 156 | 100 |

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos planos de ação do CDS (2009-2017)

A Tabela 2 demonstra uma visão geral dos planos de ação do CDS, por eixo, no período que compreende os anos de 2009 a 2017, em que “T” representa o total de ações, e “BR” o total de ações lideradas pelo Brasil, trazendo também o percentual (%) das ações que o Brasil assumiu a responsabilidade por eixo e por ano. Especificamente quanto ao total de ações planejadas no segundo eixo, no período que vai de 2009 a 2017, a participação brasileira corresponde a 22% do total de ações. Das 156 ações dos planos de ação do CDS, o Brasil ficou responsável por 32 ações, o que corresponde a 20,5% do total das ações, sendo 8 ações no segundo eixo, o que corresponde a 5,12% do total das ações. Na parte da Tabela 2 que trata de ações por ano, verifica-se que foi o ano de 2014 e o ano de 2012 foram os de maior número de ações, sendo 2014 o de maior número de ações lideradas pelo Brasil, com 8 ações no total, cerca de 30% das contribuições por ano.

Tabela 2 – Visão Geral Quantitativa dos Planos de Ação do CDS (2009 a 2017)

| Quantidade de Ações (Total/Brasil) % - por eixo | | | | | | | | | | | | | | | |
|---|--------|----|----|--------|----|----|--------|----|-----|--------|----|----|---------------|----|------|
| Plano de ação | Eixo 1 | | | Eixo 2 | | | Eixo 3 | | | Eixo 4 | | | Ações por ano | | |
| | T | BR | % | T | BR | % | T | BR | % | T | BR | % | T | BR | % |
| 2009/2010 | 6 | 0 | - | 4 | 1 | 25 | 2 | 0 | - | 4 | 1 | 25 | 16 | 2 | 12,5 |
| 2010/2011 | 5 | 0 | - | 6 | 2 | 33 | 7 | 1 | 14 | 3 | 1 | 33 | 21 | 4 | 19,0 |
| 2012 | 13 | 0 | - | 5 | 1 | 20 | 4 | 1 | 25 | 4 | 1 | 25 | 26 | 3 | 11,5 |
| 2013 | 10 | 1 | 10 | 3 | 1 | 33 | 4 | 2 | 50 | 6 | 2 | 33 | 23 | 6 | 26,0 |
| 2014 | 10 | 3 | 30 | 5 | 2 | 40 | 5 | 2 | 40 | 6 | 1 | 16 | 26 | 8 | 30,7 |
| 2015 | 11 | 2 | 18 | 4 | 1 | 25 | 1 | 1 | 100 | 5 | 1 | 20 | 21 | 5 | 23,8 |
| 2016 | 2 | 0 | - | 4 | 0 | - | 1 | 1 | 100 | 4 | 1 | 25 | 11 | 2 | 28,1 |
| 2017 | 2 | 1 | 50 | 4 | 0 | - | 1 | 0 | - | 5 | 1 | 20 | 12 | 2 | 16,6 |
| [Total | 59 | 7 | 12 | 35 | 8 | 22 | 25 | 8 | 32 | 37 | 9 | 24 | 156 | 32 | 20,5 |

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos planos de ação do CDS (2009-2017)

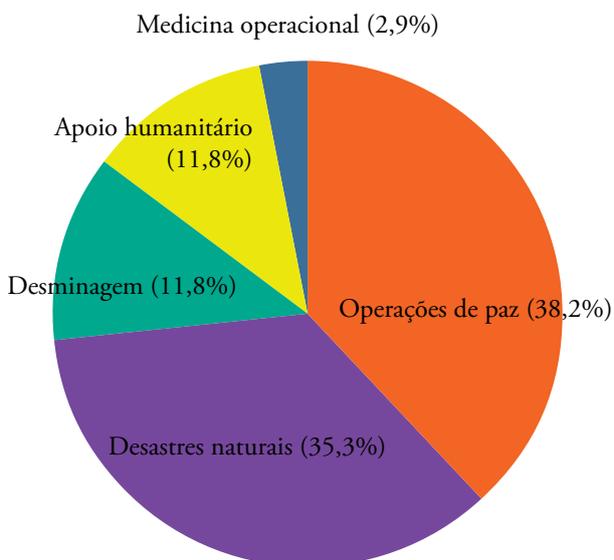
Vale ressaltar que, das 156 ações, a Argentina ficou responsável por 36, o que representa 23,07% das ações do CDS, o Brasil veio logo em seguida, com 32, representando 20,5% do total das ações, seguido do Chile, com 26, que representa 16,6% do total das ações. Esses foram os países que, em termos numéricos, mais estiveram à frente das ações, totalizando 94 ações, cerca de 60%. Para esse cálculo, foi considerado o número de vezes que o país apareceu como responsável principal da ação, seja individual ou em conjunto com outros países.

Para melhor avaliar a experiência brasileira no âmbito do CDS, em seu segundo eixo, foi realizada taxonomia que dividiu as ações desse eixo em cinco categorias quanto à área de atuação, são elas: 1) Operações de Paz (OP); 2) Desastres Naturais (DN); 3) Desminagem (D); 4) Apoio Humanitário (AH); 5) Medicina Operacional (MO). O Gráfico 1 indica, em percentual, os principais itens do plano de ação, entre os anos de 2009 e 2017, demonstrando que das 35 ações desse eixo, houve maior número de ações planejadas quanto às operações de paz, seguidas de atividades relacionadas aos desastres naturais.

Além da taxonomia por área de atuação, as ações do segundo eixo foram classificadas quanto ao tipo de cooperação, os quais foram divididos em quatro categorias pela autora, são elas: 1) Dissemi-

nação do Conhecimento - envolve oficinas, simpósios, conferências, fóruns, workshops e seminários (DC); 2) Exercícios Combinados (EC); 3) Grupos de trabalho (GT); 4) Mecanismos de Respostas/ Documentos Conjuntos (MRDC). A Tabela 3 demonstra o percentual das atividades do segundo eixo de acordo com o tipo de cooperação.

Gráfico 1- Taxonomia das Ações do segundo eixo: Área de Atuação



Fonte: Elaborado pela autora a partir dos planos de ação do CDS (2009-2017)

Tabela 3 – Taxonomia das Ações do Segundo Eixo: Forma de Cooperação

| Atividades de cooperação | Qt | % |
|------------------------------------|----|------|
| Disseminação do conhecimento | 14 | 40 |
| Exercícios combinados | 9 | 25,7 |
| Grupos de trabalho | 6 | 17,1 |
| Documentos/mecanismos de respostas | 6 | 17,1 |

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos planos de ação do CDS (2009-2017)

Quanto à forma de cooperação, a taxonomia acima indica uma prevalência por ações que tratam de “Disseminação do Conhecimento”. Sobre essas ações, Vitelli (2017, p. 10) trata da chamada diplomacia do seminário, conceito atribuído a Emanuel Adler⁵, que predominou durante boa parte das ações do CDS, para a autora esse tipo de atividade é relevante por duas razões: 1) potencial para criar confiança, aumentar a transparência e oportunidades de diálogo; 2) é uma prática fundamental na especificidade do CDS “que nenhum analista poderia ignorar”.

Das ações lideradas pelo Brasil, destacam-se os anos de 2016 e 2017, quando não houve nenhuma ação sob responsabilidade brasileira nesse eixo, conforme Tabela 1. O Quadro I demonstra as ações lideradas pelo Brasil, por ano, de acordo com a taxonomia elaborada pela autora.

A cooperação regional em operações de paz e a liderança brasileira nessas ações têm induzido a diversas atuações conjuntas, mas não tanto no âmbito do CDS. Em sua grande maioria, essas iniciativas são bilaterais e partem da cooperação entre os próprios centros militares de treinamento em operações de paz. Boa parte das ações do CDS no segundo eixo ocorreu sem a liderança brasileira. A

5. Segundo Adler diplomacia do seminário são “todos os tipos de diplomacia multilateral (reuniões de diplomatas, profissionais, funcionários públicos, especialistas acadêmicos e uso de especialistas em missões diplomáticas) visando promover o diálogo político e a cooperação internacional [...] e prevenir ou gerenciar conflitos por meio de conhecimento consensual, técnico ou normativo” (ADLER, 1998, p. 138, tradução nossa).

Argentina, por exemplo, foi responsável por 6 das 13 ações em operações de paz, tendo realizado os exercícios combinados Unasul I, II, III e IV nos anos de 2011, 2012, 2013 e 2014, respectivamente. O Chile destaca-se na liderança quanto ao Protocolo de emprego das Forças Militares em apoio Humanitário, cujo grupo de trabalho teve início em 2016, com previsão para continuar em 2017.

Nos planos de ação de 2014 a 2017, a Colômbia ficou responsável pela realização do Fórum Sul-Americano de Experiência em Desminagem Humanitária. O Equador apareceu como responsável por quatro ações voltadas às Operações de Paz, dentre as quais dois grupos de trabalho e duas atividades de disseminação do conhecimento. O Peru, por sua vez, concentrou ações relacionadas aos desastres naturais, incluindo a elaboração do atlas de Mapas de Risco de Desastres Naturais na América do Sul. Por fim, o Uruguai ficou responsável por organizar uma conferência sobre lições aprendidas em operações de paz.

Conforme dados números disponibilizados na Tabela 2, houve de fato um declínio significativo nas ações do CDS, coincidindo com o período posterior ao *impeachment* de Roussef. A diminuição da disposição brasileira em arcar com a motivação de levar as ações do CDS adiante, em termos estruturais, sofreu grande influência do contexto atual da política interna brasileira e do próprio contexto sul-americano, mas esse declínio por si só não é capaz de justificar a lacuna de atenção brasileira quanto ao segundo eixo do CDS, considerando que o padrão e o número ações propostas anteriormente não refletem a realidade de um país que tem *know-how* militar em operações de paz.

Considerações Finais

A partir da análise dos planos de ação do CDS, foi possível perceber que a participação brasi-

Quadro I – Ações Lideradas pelo Brasil no Segundo Eixo do CDS (2010-2017)

| Ano | Ação | Atuação | Coop |
|------|---|---------|------|
| 2010 | Elaborar o inventário das capacidades de defesa que os países oferecem para apoiar as ações humanitárias | AH | MRDC |
| 2011 | Consolidar o inventário das capacidades de defesa que os países oferecem para apoiar as ações humanitárias | AH | MRDC |
| 2012 | Aperfeiçoar o mecanismo de emprego do inventário das capacidades de defesa dos estados membros em caso de desastres naturais | DN | MRDC |
| 2013 | Griar um GT para reunir em um mecanismo de resposta aos desastres naturais: o protocolo de cooperação apresentado pelo Peru, por meio da atividade 2d e o Inventário de capacidades de defesa dos Estados para resposta a desastres apresentado pelo Brasil, através da atividade 2c do Plano de Ação de 2012. Avaliar a possibilidade de usar mecanismos já existentes | DN | GT |
| 2014 | Manter atividade 2c de 2013: estabelecer mecanismo de resposta a desastres naturais, com acesso via internet, utilizando o protocolo de cooperação, e disponibilizar o inventário de capacidade de defesa dos Estados membros do CDS | DN | MRDC |
| | Ação 2d: organizar uma oficina sobre “operações de manutenção de paz e ações humanitárias: lições aprendidas e perspectivas”, no Rio de Janeiro | OP/AH | DC |
| 2015 | Desenvolver capacidade na área de treinamento de medicina operativa por intermédio de um seminário internacional | MO | DC |

Fonte: Elaborado pela autora a partir do modelo taxonômico proposto (2018)

leira, em termos numéricos, especialmente a partir de 2016, esteve aquém de seu potencial de liderança na área de operações de paz e ações humanitárias. Considerando-se a sua experiência significativa em 14 anos de comando da MINUSTAH, no Haiti, a participação em outras operações de paz e a existência de um CCOPAB que já vem trabalhando para exportar o seu *know-how* para outros países, conforme panorama da atuação brasileira sintetizado neste artigo, esperava-se uma postura mais ativa nesse eixo.

Questões políticas e o contexto brasileiro e sul-americano têm contribuído para uma diminuição significativa da cooperação dos países sul-americanos no âmbito da defesa, afetando sobremaneira as perspectivas de integração regional. Além disso, essa cooperação continua sendo realizada prioritariamente por vias bilaterais, conforme demonstrado pela atuação do CCOPAB e outros exemplos relacionados às ações humanitárias.

Esse artigo demonstrou os contrastes da liderança brasileira no âmbito do Conselho de Defesa Sul-Americano, especificamente tratando de operações de paz e ações humanitárias. Partiu de uma visão crítica nos dois aspectos, demonstrando tanto a in-

coerência brasileira na liderança regional, conforme já elucidado por diversos autores, como a liderança brasileira em termos de segurança internacional, ambas com reflexo para o CDS.

Quanto à participação brasileira no segundo eixo do CDS, demonstrou-se uma clara falta de liderança, extremamente contrastante com o papel assumido pelo Brasil na MINUSTAH. Dessa forma, cabe-nos o seguinte questionamento: Por que o Brasil, país sul-americano líder de uma operação de paz que contou com a participação de comandantes brasileiros, com um Centro Conjunto de Operações de Paz extremamente atuante e considerado referência em treinamentos de operações de paz, com o exemplo e *know-how* aprendidos durante os 14 anos de experiência na MINUSTAH, permaneceu durante os dez anos iniciais do CDS com tão poucas ações voltadas a esse eixo de atuação?

Referências

- ABDUL-HAK, A. P. N. T. **O Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS): Objetivos e interesses do Brasil**. Brasília: FUNDAG, 2013.
- ADLER, E. Seeds of peaceful change: the OSCE's security community-building model (Chapter 4). In: ADLER, E.;

- BARNETT, M (Eds). **Security Communities**. Cambridge: University Press, 1988, p. 119-160.
- AGUILAR, S. L. C. A participação Sul-Americana nas Operações de Paz da ONU: Algumas considerações. **Security and Defense Studies Review**, [s.l.], v. 12, n. 1, p. 99-116, 2011. Disponível em: <<https://repositorio.unesp.br/handle/11449/115404>>. Acesso em: 20 abr. 2019.
- AGUILAR, S. L. C. A. O mecanismo cooperativo no Mercosul para lidar com desastres. **Revista Eletrônica de Direito Internacional**, Belo horizonte, v. 14, 2014. Disponível em: <<http://centrodireitointernacional.com.br/publicacoes/revista-eletronica/>>. Acesso em: 20 abr. 2019.
- ALSINA JUNIOR, J. P. S. Grand Strategy and Peace Operations: the Brazilian Case. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v.60, n.2, 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292017000200205>. Acesso em: 20 abr. 2019.
- ANDRADE, I. O.; HAMANN, E. P.; SOARES, M. A. **A participação brasileira nas operações de paz das Nações Unidas**: evolução, desafios e oportunidades. Texto para discussão 2442. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Brasília: IPEA, 2019.
- BATTAGLINO, J. O Brasil e a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano Uma convergência de vantagens. **Nueva Sociedad – Especial em Português**, Buenos Aires, 2009. Disponível em: <<http://nuso.org/articulo/o-brasil-e-a-criacao-do-conselho-de-defesa-sul-americano-uma-convergencia-de-vantagens/>>. Acesso em: 20 abr. 2019.
- BLANCO, R. The Brazilian Engagement with Peace Operations: a Critical Analysis. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v.60, n.2, 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292017000200206>. Acesso em: 20 abr. 2019.
- BORRO, A. L. Regionalización de las misiones de paz: La presencia de latinoamerica em MINUSTAH. In: LIVINGSTONE, A.; ST-PIERRE, K. (Eds). Latin America and Peace Operations: Partners and Perspectives. **The Pearson Papers**, Ottawa, v. 13, 2011.
- CAVALCANTE, F. Rendering peacekeeping instrumental? The Brazilian approach to United Nations peacekeeping during the Lula da Silva years (2003-2010). **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v.53, n.2, p.142-159, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292010000200008>. Acesso em: 20 abr. 2019.
- CCOPAB. CCOPAB envia sua primeira Equipe Móvel de Treinamento (EMT) a Angola. **CCOPAB**, Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <<http://www.ccopab.eb.mil.br/pt/noticias-do-centro/2014>>. Acesso em: 30 out. 2018.
- CCOPAB. CCOPAB capacita militares mexicanos para atuarem em Missões de Paz. **CCOPAB**, Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <<http://www.ccopab.eb.mil.br/pt/noticias-do-centro/145-2017>>. Acesso em: 30 out. 2018.
- CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO (CDS). **Plano de Ação 2009-2010**. Santiago: CDS, 2009. Disponível em: <<http://ceed.unasursg.org/Espanol/09-Downloads/Esp-PA/PA-CDS-2009-10.pdf>>. Acesso em: 25 out. 2018.
- CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO (CDS). **Plano de Ação 2010-2011**. CDS, 2010. Disponível em: <<http://ceed.unasursg.org/Espanol/09-Downloads/Esp-PA/PA-CDS-2010-11.pdf>>. Acesso em: 03 fev. 2019.
- CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO (CDS). **Plano de Ação 2012**. CDS, 2012. Disponível em: <<http://ceed.unasursg.org/Espanol/09-Downloads/Esp-PA/PA-CDS-2012.pdf>>. Acesso em: 03 fev. 2019.
- CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO (CDS). **Plano de Ação 2013**. CDS, 2013. Disponível em: <<http://ceed.unasursg.org/Espanol/09-Downloads/Esp-PA/PA-CDS-2013.pdf>>. Acesso em: 03 fev. 2019.
- CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO (CDS). **Plano de Ação 2014**. CDS, 2014. Disponível em: <<http://ceed.unasursg.org/Espanol/09-Downloads/Esp-PA/PA-CDS-2014.pdf>>. Acesso em: 03 fev. 2019.
- CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO (CDS). **Plano de Ação 2015**. CDS, 2015. Disponível em: <<http://ceed.unasursg.org/Espanol/09-Downloads/Esp-PA/PA-CDS-2015.pdf>>. Acesso em: 03 fev. 2019.
- CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO (CDS). **Plano de Ação 2016**. CDS, 2016. Disponível em: <<http://ceed.unasursg.org/Espanol/09-Downloads/Esp-PA/PA-CDS-2016.pdf>>. Acesso em: 03 fev. 2019.
- CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO (CDS). **Plano de Ação 2017**. CDS, 2017. Disponível em: <<http://ceed.unasursg.org/Espanol/09-Downloads/Esp-PA/PA-CDS-2017.pdf>>. Acesso em: 03 fev. 2019.
- FLEMES, D. Brazil: Strategic Option in the Changing World Order (Chapter 4). In: _____, (Ed). **Regional Leadership in the Global System – Ideas, Interests and Strategies of Regional Powers**, 1st edition. Nova York: Routledge, 2010, p. 93-112.
- FONTOURA, P. R. C. T. O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas. Brasília: FUNAG, 1999.
- FUCCILLE, A.; REZENDE, L. P. Complexo regional de segurança da América do Sul: uma nova perspectiva. **Contexto int.**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 77-104, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-85292013000100003&script=sci_abstract&tln-g=pt>. Acesso em: 20 mar. 2019.
- GRANATO, L. **Brasil, Argentina e os rumos da integração: o Mercosul e a Unasul**. Curitiba: Appris, 2015.
- HIRST, M. Conceitos e práticas da ação humanitariana latino-americana no contexto da securitização global. **Estudios internacionales**, Santiago, p. 143-178, 2017. Disponível em: <<https://scielo.conicyt.cl/pdf/rei/v49nspe/0719-3769-rei-49-00143.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2019.

- KENKEL, K. M. Out of South America to the globe: Brazil's growing stake in peace operations (Chapter 4). In: _____, (Ed). **South America and Peace Operations – Coming of Age**. Nova York: Routledge, 2013a, p. 85-110.
- KENKEL, K. M. Conclusions: Securing South America's Peace Operations acquis-post MINUSTAH. In: _____, (Ed). **South America and Peace Operations – Coming of Age**. Nova York: Routledge, 2013b, p. 188-202.
- LIMA, M. R. S. Relações Interamericanas: A Nova Agenda Sul-Americana e o Brasil. **Lua Nova**, São Paulo: CEDEC, n. 90, pp. 167-201, 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n90/a07n90.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2019.
- MALAMUD, A.; RODRIGUEZ, J. C. Com um pé na região e outro no mundo: O dualismo crescente da política externa brasileira. **El Estudios Internacionales**, v. 1, n. 2 jul-dez, p.167-183, 2013. Disponível em: <<http://periodicos.pucminas.br/index.php/estudiosinternacionales/article/view/6312>>. Acesso em: 20 abr. 2019.
- NASSER, F. Pax brasiliensis: projeção de poder e solidariedade na estratégia diplomática de participação brasileira em operações de paz da organização das nações unidas. In: KENKEL, K. M.; MORAES, R. F. de (Org.). **O Brasil e as operações de paz em um mundo globalizado: entre a tradição e a inovação**. Brasília: Ipea, 2012, cap. 8, p. 213-242.
- RAMIRES, C. A. Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil: história e perspectivas pós-MINUSTAH (Capítulo 3). In: HAMANN, E.; TEIXEIRA, C. R. (Org.). **A participação do Brasil na MINUSTAH (2004-2017): percepções, lições e práticas relevantes para futuras missões**. Rio de Janeiro: CCOPAB, 2017, p. 25-35.
- SILVA, F. M. Um balanço da Política Externa Brasileira sobre Assistência Humanitária Internacional. **Revista de Estudos Internacionais**, v. 2, n.1, p. 121-133, 2011. Disponível em: <<http://www.revistadeestudosinternacionais.com/uepb/index.php/rei/article/download/48/pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2019.
- SILVA, F. P. Da onda rosa à era progressista: a hora do balanço. **Revista Sures**, n. 5, p. 67-94, 2015. Disponível em: <https://revistas.unila.edu.br/sures/article/view/295>. Acesso em 20 fev 2019.
- SOUZA NETO, D. M. Regional Defense Integration and Peacekeeping Cooperation in the Southern Cone. In: KENKEL, K. M. **South America and Peace Operations – Coming of Age**. Nova York: Routledge, 2013, chap. 3, p. 64-82.
- SOUZA NETO, D. M.. Operações de Paz e Cooperação Regional: O Brasil e o Envolvimento Sul-americano na MINUSTAH. **Revista da Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro, n. 15, p. 25-58, 2010. Disponível em: <https://revista.egn.mar.mil.br/index.php/revistadaegn/article/view/373>. Acesso em: 20 fev 2019.
- TEIXEIRA JUNIOR, A. W. M.; SILVA, A. H. L. Explaining Defense Cooperation With Process-tracing: the Brazilian Proposal for the Creation of UNASUR South American Defense Council. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 60, n. 2, 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292017000200207>. Acesso em: 20 fev. 2019.
- UNASUL. Regulamento do Conselho de Defesa Sul-Americano. In: **Normativa UNASUL-CDS-CEED-ESUDE**, dez. 2008. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/arquivos/relacoes_internacionais/unasul/normativa_unasul_2017.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2019.
- VAZ, A. C.; FUCCILLE, A.; REZENDE, L. P. UNASUR, Brazil, and the South American defence cooperation: A decade later. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 60, n. 2, ed. 12, 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292017000200211>. Acesso em: 20 fev. 2019.
- VITELLI, M. G. The South American Defense Council: the Building of a Community of Practice for Regional Defense. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 60, n. 2, 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292017000200204>. Acesso em: 20 fev. 2019.