



- The “Left Turn” and the Latin American countries’
discourses about the UN Peace Operations around the world** 2
A “Virada à esquerda” e os discursos dos países latino-americanos sobre as Operações de Paz da ONU ao redor do mundo
Thales Leonardo de Carvalho
- Os diferentes interesses nas Operações de Paz:
casos Canadense e Brasileiro** 10
The different interests in Peacekeeping Operations: Canadian and Brazilian cases
Beatriz Martins de Albuquerque
Jéssica Pires Barbosa Barreto
- Implicações práticas das Missões de Paz Híbridas:
um estudo comparado entre UNAMID e UNAMIR** 18
Practical implications of Hybrid Peace Missions: a comparative study between UNAMID and UNAMIR
Rhaïssa Pagot
Kelly Patrícia Ernst
- “It may look like war, but it’s peacekeeping”:
a MINUSMA e o Processo de Paz no Mali** 28
“It may look like war, but it’s peacekeeping”: MINUSMA and the Peace Process in Mali
Geraldine Marcelle Moreira Braga Rosas Duarte
Leticia Carvalho de Souza Andrade
Matheus de Abreu Costa Souza
Amanda Balestrini
- A contribuição brasileira para as Operações de
Paz das Nações Unidas na virada do século:
do envio de tropas à cooperação normativa e doutrinária** 41
*The Brazilian contribution to United Nations Peace Operations at the turn of the century: from troop contribution to the
normative and doctrinal cooperation*
Ricardo Oliveira dos Santos
- Posfácio - 70 anos das operações de paz das
Nações Unidas: balanços e perspectivas** 55
Geraldine Marcelle Moreira Braga Rosas Duarte
Ricardo Oliveira dos Santos
- Coffee elite in Colombia and its participation in the
Foreign Policy during the first half of the 20th century** 58
Elite do café na Colômbia e sua participação na Política Externa durante a primeira metade do século XX
Yulieth E. Martínez V.
- O impacto do 11 de Setembro no desenvolvimento da
Política de Segurança e Defesa da União Europeia (2001-2010)** 68
The impact of the September 11th on the development of the European Union Security and Defense Policy (2001-2010)
Elias David Morales Martinez
Jacqueline Oliveira Mendes



The “Left Turn” and the Latin American countries’ discourses about the UN Peace Operations around the world

A “Virada à esquerda” e os discursos dos países latino-americanos sobre as Operações de Paz da ONU ao redor do mundo

Thales Leonardo de Carvalho¹

DOI: [10.5752/P.1809-6182.2019v16.n1.p2](https://doi.org/10.5752/P.1809-6182.2019v16.n1.p2)

Received in: November 03, 2018

Accepted in: May 06, 2019

Abstract

This article argues that the political orientation of the government in office in a country may affect its discourse regarding the United Nations Peace Operations, using content analysis to compare what has been said by officials of leftist and rightist Latin American countries about peacekeeping in the UNSC, since the 1990s.

Keywords: *Left Turn; Peace Operations; International Security.*

Resumo

O artigo visa evidenciar que a orientação política de um governo pode afetar o posicionamento de um país em relação às Operações de Paz das Nações Unidas, através de uma comparação entre o que foi dito por oficiais de governos latino-americanos de esquerda e direita no Conselho de Segurança, desde os anos 1990.

Palavras-chave: *Virada à Esquerda; Operações de Paz; Segurança Internacional.*

¹ Ph.D. student in Political Science at the Federal University of Minas Gerais (UFMG, Brazil). Master in Political Science (UFMG) and bachelor in International Relations (Pontifical Catholic University of Minas Gerais – PUC Minas, Brazil). Belo Horizonte/ Brazil. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4410-1367>. ©

Introduction

There is an increasing number of Peace Operations established by the United Nations (UN) since the end of the Cold War. Since then, scholars have successfully studied these missions. These works often take into account variables related to the international level of analysis. However, it is important to acknowledge that, when considering the behavior of states towards these operations, we are talking about foreign policy, which is affected by international variables while, as well as any public policy, it is also related to domestic politics. Thus, in this work, I intend to look for the impact of a domestic variable on the debate about these operations: I will investigate if the political orientation of Latin American governments led to changes in their discourses regarding Peace Operations since the Left Turn.

In order to do that, I will compare discourses of all right and left-wing Latin American governments which had representatives' speeches in United Nations Security Council (UNSC), before and after the Left Turn (specifically from 1990 to 2017), in meetings related to general debate about Peacekeeping operations. I will use the content analysis to identify the frequency of comparable elements on their discourses. Thus, I start presenting a brief history of the Peace Operations since its beginning, trying to identify changes in their mandates along the time and highlight the role of variables related to the international level. It is important because makes clear what is already said by the literature (KENKEL, 2013; BELLAMY, 2013, among others). Then, I will explain the Latin American Left Turn, searching for elements that could have been incorporated by right and left-wing governments of this subcontinent on their discourses about these operations. Last, I will present the results of the analysis, showing that variables related to the inter-

national level impact on these speeches, but political orientation also has effects on it.

A Brief History Of Peace Operations Around The World

The United Nations' Peace Operations are understood here as both, peacekeeping and enforcement² missions, established by United Nations Security Council, and have been deployed since the end of World War II (WWII). There are at least five generations of these operations. The first one emerged right after WWII, when the United Nations Truce Supervision Organization (UNTSO) and the United Nations Military Observer Group (UNMOGIP) were authorized. Based on Chapter VI³ of the UN Charter, these missions followed what Bellamy, Williams and Griffin (2010) called "the Holy Trinity" of Peacekeeping: the consent of the host countries, impartiality of its members and non-use of the military strength. These very limited mandates made the first Peace Operations ineffective, since peacekeepers could not act properly and there were no mechanisms to build long-term peace (RICHMOND, 2002).

During the Cold War, disputes between the United States (US) and the Soviet Union (USSR) and their allies – the capitalist and the socialist "worlds" – made it difficult to States to be impartial (or, at least, to be seen as impartial) on these interventions. Thus, during most of the second half of the 20th century, Peace Operations were seldom deployed. When it happened, their mandates were very limited (KENKEL, 2013).

2 Peace enforcement measures are authorized when diplomatic and pacific solutions to solve a conflict do not work. Peacekeeping missions are deployed to monitor compliance with cease-fire agreements (UN, 2008).

3 The chapter VI of the UN Charter is about the pacific resolution of controversies between countries, avoiding the use of the military means (UN, 2001)

After the end of the Cold War, the “supply” of Peace Operations increased, since there was not anymore the ideological rivalry. However, the “demand” has also increased. The former Soviet territories needed help to stabilize, dealing with ethnic and separatists conflicts. Non-State actors also became a security issue in other regions of the world. In order to deal with this new context, Peace Operations were deployed not just to monitor peace agreements, but also during conflicts, to help solve them (KENKEL, 2013).

In this new context, the second generation of Peace Operations emerged, incorporating some lessons learned from previous missions: civilians and local polices begun to play a role in order to achieve positive peace⁴. Humanitarian assistance became also important in conflict regions. Some examples of successful experiences of this generation were the United Nations Operation in Mozambique (UNOMOZ) and the United Nations Observer Group in El Salvador (ONUSAL). However, their mandates were still very limited. Thus, they were not capable to deal with higher conflict situations, such as the Rwandan genocide (1994), Bosnia (1995) and Somalia (KENKEL, 2013).

Based on the failures of these three cases, peace enforcement became an issue on Peace Operations, starting the third generation. Based on chapter VII⁵ of the UN Charter, the mandates of this generation allowed the use of force, not just in self-defense. There was no longer the need for consent by the host country to establish

these operations, based on the principle of the Responsibility to Protect (R2P). Briefly, R2P is a way to interpret norms and implement Peace Operations, considering that the international community has the obligation to intervene in contexts where there are severe human rights violations (BELLAMY, 2013). Some examples of this generation are the intervention of the North Atlantic Treaty Organization (NATO) in Kosovo and the United Nations Mission in East Timor (UNAMET).

While the use of force was escalating, due to peace enforcement, positive peace was also becoming one of the main pillars of Peace Operations, with so-called peacebuilding. It was based on the infrastructural and institutional reconstruction of the conflict territories, and combating the root causes of the disputes. It was defended in 2000, on the “Brahimi Report”, presented by the Panel on United Nations Peace Operations. The report suggested changes in these missions based on past missions. Peacebuilding was the base of the fourth generation of Peace Operations, which has at the United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH), and transitional administrations in Kosovo and East Timor (KENKEL, 2013). In the same year, the UNSC approved Resolution 1325, highlighting the role of women in conflict solutions.

In this fourth generation, Peace Operations were composed of people of various parts of the world. Thus, more than the existing difficulties in conflict situations, there were also cultural divergences between mission components and the local population. In order to mitigate this, the fifth generation of these operations emerged, basing their compositions on inhabitants of the same region of the host country (BELLAMY; WILLIAMS, 2005), as in the case of the African Union Mission in Somalia (AMISOM).

⁴ Negative peace is seen when there is no armed conflict, but there are unsolved controversies between actors. Thus, there is still a risk of conflict to occur again. If there are not even controversies between actors, there is positive and lasting peace (GALTUNG, 1969).

⁵ Chapter VII of the UN Charter establish mechanisms to allow the use of force in conflict resolution, in case that peaceful solutions do not work (UN, 2001).

Finally, since NATO's intervention in Libya, in 2011, the question of impartiality and the intensity of the use of force became, once again, issues of intense discussions. The operation was seen as partial, using more coercive means than necessary to the achieve interest of Western powers – such as the fall of the former president, Muammar Qaddafi. In this context, in the same year, Brazilian diplomats presented the Responsibility While Protecting (RWP) concept. It was based first on the focus on conflict prevention and the use of non-military means to solve conflicts. If there is a need to use military force, its monitoring should be improved, together with its accountability. It would not be a substitute to R2P, just an addendum (STUENKEL, 2016). However, RWP seems not to have advanced and discussions about Peace Operations keep occurring.

The Latin American Left Turn

During the 1990s, Latin American governments tried to implement neoliberal economic policies, influenced by the United States and the International Monetary Fund (IMF), based on the so-called “Washington Consensus”⁶. These governments adopted a more liberal speech than their predecessors, both in domestic and foreign policies. It reflected, for example, on South American integration, based on the increase of regional trade flows during these years. They also used to emphasize the role of the recently established liberal democracy in their countries. However, their economic models failed, allowing leftist (and center-leftist) governments to come to office during the first decade

of the 2000's – the so-called “Left Turn” or “Pink Tide” (LEVITSKY; ROBERTS, 2011).

These leftist governments used to attribute a higher emphasis on social policies at the domestic level, focused on the valorization of the minimum wage and conditional cash transfers programs. Regarding economic policies, these governments kept some neoliberal “prescriptions” – e.g. monetary inflation control and fiscal austerity – but expanded state intervention in the economy. These were the bases of the so-called “new developmentalism”, which was implemented by these governments, to a greater or lesser extent (BRESSER-PEREIRA, 2009; BELÉM LOPES; FARIA, 2016). Some of them also attribute an important role to gender equality (WEISEHOMMEIER, 2010).

These changes happened on the regional level. During the 1990s, South American integration was based on foreign trade and economic liberalization. However, in the 2000s, this process included other subjects, such as social, infrastructural, security and defense policies, among others. United States leadership over the region became increasingly contested and institutions without the US membership were created. These were the basis of the “Post-Liberal Regionalism”. The creation of the Bolivarian Alliance for the People of our America (ALBA) and the South American Nations Union (UNASUR) – which included later the South American Defense Council (CDS) on its structure – are examples of this new regionalism (FUCCILLE; REZENDE, 2014; ABDUL-HAK, 2013).

Thus, in Carvalho (2018), we can see that the Left Turn has also made possible convergences in defense and foreign policies related to security of the Latin American countries where there were leftist governments, or that were UNASUR members. As social policy became one of the main pillars of these leaders, it was also incorporated into security policies, as means to solve security problems, for

⁶ The “Washington Consensus” was disseminated by international financial institutions (such as IMF), conditioning lending to its adoption. It was based in neoliberal elements, such as inflation and debt control, floating exchange rate, trade liberalization and privatization of state companies (WILLIAMSON, 1990).

example. There was also an increase in the role of the region (or, at least, regional cooperation) on peace and security (CARVALHO, 2018). Hence, in the next section, I will demonstrate if the impact of this phenomenon also reached the position of these countries regarding Peace Operations.

Right, Left And Latin American Countries' Positions Concerning Peace Operations

In this work, I intend to analyze if the left/center-left wing governments that came to office in Latin American countries during the 2000s produced changes in their discourses about United Nations Peace Operations. In order to do it, I compared what was said by the left and right-wing governments, before and after the Left Turn on the region⁷ – that is, in the 1990s and on the 2000s/2010s.

I analyzed all Latin American speeches delivered on UNSC meetings related to general review of peacekeeping operations, since 1990⁸. There are 65 meeting records⁹ available at the United Nations electronic library which meets this criterion. I extracted the discourses made by Latin American representatives in these documents, reaching the amount of 180 speeches. Then I classified them as being made by left/center-left wing and right/center-right¹⁰ wing gov-

ernment officials, totalizing 100 leftists and 80 rightist speeches¹¹.

In order to investigate these speeches, I used a qualitative approach to content analysis. Drisko and Maschi (2016) highlights the positive elements of this technique. An example is that, instead of using just grammar indicators, we can identify the meaning of a speech. For example, the word “social” can be used in different senses, either to talk about social policies, or to express some concern about the society, among others. Thus, it is important to analyze the meaning of the discourses, considering their context, not just the frequency of the words. Then, I compared the frequency that each code appeared on the speeches of each political orientation (DRISKO; MASCHI, 2016).

The sample intended to analyze what have been told by all Latin American governments that contributed to discussions related to peacekeeping on the main organ related to peace and security in the world (UNSC). Thus, analyzing all cases, I reduce the probability of sample bias. There are left and right-wing governments in the sample, before and after the temporal markers.

It is also important to explain how the codification was done. I established the codes inductively and deductively. According to Drisko and Maschi (2016) it allows us to test previous premises and theories, at the same time that we can include new elements, perceived during the research. Thus, codes were developed trying to test if leftist governments securitize in international arenas what they defend at the domestic level. I also tried to identify the presence (or absence) of RWP issues in their speeches. These are the codes employed in this analysis¹²:

7 Countries that had representatives speaking in UNSC since 1990, according to the analyzed meeting records: Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Haiti, Jamaica, Paraguay, Peru, Trinidad and Tobago, Uruguay, Venezuela.

8 I did not analyze meetings where specific peacekeeping operations were discussed; just those ones dedicated to review peacekeeping initiatives in general.

9 Meeting records are documents who describe what was told by each speaker during meetings of the UN institutions.

10 To establish which were right and which were left wing governments I used the classifications made by the Political Science literature (LEVITSKY; ROBERTS, 2011; BELÉM LOPES; FARIA, 2016, among others).

11 Haiti was not classified due to the political situation of the country.

12 There are codes related to other codes. For example, the code “social” is included on “New security issues”, but not the contrary. Thus, it is important to analyze them separated.

- Social: speeches that mentioned social elements, such as gender issues, as well as inequalities, as causes or ways to help solving conflicts;
- Gender: when there is mention to the role of women in conflict resolution, post-conflict reconstruction, or some concern with crimes related to gender;
- New security issues: speeches that approached non-military security issues, such as the training of polices, the role of diplomacy in conflict prevention and the role of social policies to avoid/solve conflicts;
- Peacebuilding: when there is some emphasis on post-conflict reconstruction;
- Poverty and inequality: when poverty and social inequality are seen as root causes of conflicts, or means for solving conflicts;
- Conflict prevention: when conflict prevention is seen as an important mean to keep international peace;
- Regionalization: speeches that emphasize the cooperation with regional organizations to improve Peace Operations efficiency;
- Clearer rules and monitoring: when the role of establishing a limit to mandates and monitoring Peace Operations is emphasized.

It is also important to acknowledge that there were other important facts happening in the meantime. Some examples are the Brahimi Report (2000), the 9/11 attacks (2001), NATO's intervention in Libya (2011), advances on the gender agenda, among others. In order to observe temporality, as well as if the differences between the speeches of the groups analyzed are really due to their political orientation, I introduced two temporal markers: the year of 2005, to observe changes after a moment in which the Left Turn was consolidated in Latin America; and the year of 2011, searching for impacts of the intervention in Libya. I recognize here that these markers can be arbitrary. However, this is not a problem. These markers show the impact of omitted variables on the speeches. Notwithstanding, I am not searching for the impact of these variables on these discourses, just differences between political orientations. Both groups (left and right) are affected by omitted variables – specifically those related to the international level. Thus, we could say that the differences between left and right provide strong evidence that political orientation matters to Latin American representatives discourses about Peace Operations. The following tables present the results:

Table 1 – Topics mentioned in the speeches before and after 2005

	Post-2005 & Right	Post-2005 & Left	Before 2005 & Right	Before 2005 & Left
Speeches	47	82	31	18
Gender	10 (0,212)	36 (0,439)	1 (0,032)	5 (0,277)
New security	27 (0,574)	64 (0,78)	9 (0,290)	15 (0,833)
Peacebuilding	20 (0,425)	29 (0,353)	6 (0,193)	8 (0,444)
Poverty and inequality	4 (0,085)	21 (0,256)	4 (0,129)	6 (0,333)
Conflict prevention	19 (0,404)	24 (0,292)	2 (0,064)	5 (0,277)
Regionalization	8 (0,17)	24 (0,292)	1 (0,032)	4 (0,222)
Clearer rules and monitoring	4 (0,085)	9 (0,109)	0	3 (0,166)
Social	17 (0,361)	52 (0,634)	7 (0,225)	11 (0,611)

Source: Own elaboration, using Atlas.ti

Table 2 – Topics mentioned in the speeches before and after the operation in Libya

	Post-Libya & Right	Post-Libya & Left	Before Libya & Right	Before Libya & Left
Speeches	28	62	50	38
Gender	7 (0,25)	33 (0,532)	4 (0,08)	8 (0,21)
New security	16 (0,571)	50 (0,806)	20 (0,4)	29 (0,763)
Peacebuilding	13 (0,464)	20 (0,322)	13 (0,26)	17 (0,447)
Poverty and inequality	4 (0,142)	13 (0,209)	4 (0,08)	14 (0,368)
Conflict prevention	13 (0,464)	20 (0,322)	8 (0,16)	9 (0,236)
Regionalization	3 (0,107)	23 (0,370)	6 (0,12)	5 (0,131)
Clearer rules and monitoring	1 (0,035)	7 (0,112)	3 (0,06)	5 (0,131)
Social	11 (0,392)	40 (0,645)	13 (0,26)	23 (0,605)

Source: Own elaboration, using Atlas.ti

As we could see, mentions to gender, conflict prevention, and social issues increased along the time for both political orientations. This may be an impact of omitted variables, such as the gender agenda – that became increasingly important – as well as lessons learned from previous experiences, as already discussed in the first section of this paper. Variables related to the international level can produce effects over Latin American representatives' speeches about these issues. It is not new, as I said it in the beginning of this work, but is important to recognize that this analysis confirms this hypothesis.

However, the data shows that political orientation may have effects over these discourses. Leftist governments mention non-military security issues more than rightist ones. They emphasize more social issues (including gender and poverty). Thus, we can see that domestic discourses are also present on the international level. It is important to say, because security issues are not broadly discussed in these countries. In most cases, researchers say that these issues are decided by reduced groups and almost not influenced by government changes (KACOWICZ; MARES, 2016). Since the intervention in Libya, leftist governments also attribute an important role to regional actors' participation in these operations, in order to help solving conflicts.

Notwithstanding, peacebuilding and conflict prevention are more mentioned by right-wing actors,

although they focus mostly on institutional consolidation in conflict regions, while the left-wing ones share the view that social development would be the way to (re)build peace. As discussed in the last part of this work, it was already expected. Right-wing governments are more associated with liberal issues, such as open markets, democracies, and consolidation of state institutions, in order to progress. Leftist representatives historically focus on reducing inequalities. Thus, data shows that it is also present in their respective speeches about Peace Operations.

The last conclusion here is that the principle of RWP, which has a greater focus on clearer rules, limited mandates and closer monitoring of interventions seem not to have been highly incorporated to Latin American speeches, as we could see. Thus, the Brazilian initiative lacked support even from its neighbors and did not prosper.

Conclusion

The analysis confirms what is already said by the literature related to Peace Operations: international politics are crucial to understanding changes on these missions. The international society perceived that it was important to include peacebuilding measures, assistance, and some social issues on Peace Operations to improve their effectivity. However, the

data shows that the political orientation of the government in office may affect its discourses regarding these operations. Leftist governments seem to securitize more gender issues, as well as poverty and social inequalities. They often see social issues as the root causes of conflicts, and as a solution to conflicts. They also have a greater tendency to go beyond military affairs and think regional actors are important to solve conflicts. Meanwhile, rightist governments focus on avoid and solve conflicts by implementing democracies and strengthening institutions. It would produce progress and make the national environment more peaceful. Thus, it goes towards what is said by Carvalho (2018) that leftist governments in Latin America brought changes in foreign policies related to security.

Last, it is important to recognize that leftist governments seem to emphasize social issues in security matters even before the Left Turn. However, it has increased after the phenomenon. This work is not capable to say if the boost is a result of the Pink Tide or international variables. Thus, we rest with the conclusion that political orientation matters: Latin American left has incorporated social issues to Peace Operations agenda more than the right, either before or after the Left Turn, while rightist governments are more concerned with democracy and institutional issues.

References

- ABDUL-HAK, Ana Patrícia. **O Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS): objetivos e interesses do Brasil**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013. 280p.
- BELÉM LOPES, Dawisson; FARIA, Carlos Aurélio. When foreign policy meets social demands in Latin America. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 1, p. 11-53, 2016.
- BELLAMY, Alex. The Responsibility to Protect: added value or hot air? **Cooperation and Conflict**, v. 48, n. 3, p. 333-357, 2013.
- BELLAMY, Alex; WILLIAMS, Paul. Who's keeping the peace? Regionalization and contemporary Peace Operations. **International Security**, v. 29, n. 4, p. 157-195, 2005.
- BELLAMY, Alex; WILLIAMS, Paul; GRIFFIN, Stuart. **Understanding peacekeeping**. Cambridge: Polity, 2010. 447p.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. From old to new developmentalism in Latin America. **Textos para discussão #193**, 2009. 39p. Disponível em: <<https://core.ac.uk/download/pdf/6485488.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2018.
- CARVALHO, Thales Leonardo. **A "Virada à Esquerda" e as políticas de defesa e políticas externas relacionadas à segurança na América Latina: um estudo comparativo de 16 mandatos presidenciais**. 2018. 121f. Dissertation (Master degree in Political Science) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte. 2018.
- DRISKO, James; MASCHI, Tina. **Content Analysis**. Oxford: Oxford University Press, 2016. 208p.
- FUCCILLE, Alexandre; REZENDE, Lucas. Complexo regional de segurança da América do Sul: uma nova perspectiva. **Contexto Internacional**, v. 35, n. 1, p. 77-104, 2013.
- GALTUNG, Johan. Violence, peace and peace research. **Journal of peace research**, n. 3, v. 6, p. 167-191, 1969.
- KACOWICZ, Arie; MARES, David. Chapter 1 - Security studies and security in Latin America: the first 200 years. In: MARES, David; KACOWICZ, Arie (eds.). **Routledge Handbook of Latin American Security**. New York: Routledge, p.11-30, 2016.
- KENKEL, Kai. Five generations of peace operations: from the "thin blue line" to "painting a country blue". **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 56, n. 1, p. 122-143, 2013.
- LEVITSKY, Steven; ROBERTS, Kenneth (eds.). **The resurgence of Latin American left**. Baltimore: The John Hopkins University Press, 2011. 496p.
- UNITED NATIONS (UN). **Carta das Nações Unidas e Estatuto da Corte Internacional de Justiça**. Rio de Janeiro, 2001. 92p
- UNITED NATIONS (UN). **United Nations Peacekeeping Operations: principles and guidelines**. New York, 2008. 100p.
- RICHMOND, Oliver. **Maintaining order, making peace**. New York: Palgrave, 2002. 264p.
- STUENKEL, Oliver. Brazil and Responsibility to Protect: a case of agency and norm entrepreneurship in the Global South. **International Relations**, v. 30, n. 3, p. 375-390, 2016.
- WEISEHOMEIER, Nina. The meaning of left-right in Latin America: a comparative view. **Working Paper #370**, 2010. 35p. Disponível em: <https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old_files/documents/370_0.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2018.
- WILLIAMSON, John. What Washington means by policy reform. In: WILLIAMSON, John (ed.). **Latin America adjustment: how much has happened?** Washington: Institute for International Economics, 1990. 445p.



Os diferentes interesses nas Operações de Paz: casos Canadense e Brasileiro

The different interests in Peacekeeping Operations: Canadian and Brazilian cases

Beatriz Martins de Albuquerque¹

Jéssica Pires Barbosa Barreto²

DOI: [10.5752/P.1809-6182.2019v16.n1.p10](https://doi.org/10.5752/P.1809-6182.2019v16.n1.p10)

Recebido em: 05 de novembro de 2018

Aprovado em: 16 de março de 2019

Resumo

Apesar do discurso humanitário envolvendo as Operações de Paz da Organização das Nações Unidas, Estados possuem interesses que vão além dessa conotação de ajuda coletiva. Assim, o artigo analisa de que forma países usam as operações para seus próprios objetivos, como plataforma para projeção, observando os casos canadense e brasileiro.

Palavras-chave: Operações; Brasil; Canadá

Abstract

Despite the humanitarian discourse surrounding United Nations Peacekeeping operations, states have interests that go beyond this connotation of collective aid. Thus, the article analyzes how countries use the operations for their own purposes, as a platform for projection for example, observing the Canadian and Brazilian cases.

Keywords: Peacekeeping; Brazil; Canada

1 Mestranda em Estudos Estratégicos pelo Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal Fluminense (PPGEST/UFF). Bacharel em Relações Internacionais pelo Instituto de Estudos Estratégicos da Universidade Federal Fluminense (INEST-UFF). São Gonçalo (RJ)/Brasil. ORCID: 0000-0001-5029-1908.

2 Mestranda em Estudos Marítimos pelo Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos da Escola de Guerra Naval (PPGEM/EGN) e em Estudos Estratégicos pelo Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal Fluminense (PPGEST/UFF). Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (RI/UERJ). Email: barretojessicapb@gmail.com. Rio de Janeiro/ Brasil. ORCID: 0000-0002-1176-3682.

Introdução

As operações de paz se configuram dentro do âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU) como um esforço coletivo para ajudar na resolução de disputas em áreas de conflito por um meio pacífico. Entretanto, muitos Estados apresentam interesses que vão além da consciência humanitária para participarem dessas operações. Envolvendo forças militares de diferentes Estados, diversos países que não possuem proeminência internacional enxergam sua participação positiva nessas operações como uma possibilidade de projeção internacional.

A Teoria Realista Neoclássica surge, segundo Taliaferro *et al* (2016), como um esforço para fugir do grau de determinismo imposto pelo Neorealismo, apontando que a distribuição de poder relativo dentro do sistema internacional, que é anárquico, é importante, mas não deve ser vista independente das variáveis internas dos Estados, sendo uma delas forma como os líderes percebem as informações e os imperativos do sistema. Assim, “escolhas políticas não são mais concebidas como um produto direto de estímulos sistêmicos; em vez disso, eles passam pelo prisma do estado, que os percebe e responde a eles dentro dos limites institucionais de suas circunstâncias domésticas singulares” (TALIAFERRO *et al*, 2016, p. 31, tradução nossa).

Dessa forma, como apontado também por Wohlforth (1993), essa percepção sobre o sistema e sua distribuição de poder afeta o comportamento dos Estados tanto quanto a distribuição em si. Nesse sentido, observamos a percepção de Potência Média influenciando as estratégias e objetivos de um país. Sendo definido como um Estado que não é uma superpotência, mas possui a capacidade de exercer influência no sistema internacional, muitas vezes ditando a agenda de segurança do momento, as potências médias encontram em organizações internacionais os melhores espaços para projeção de valores,

não correndo o risco de serem taxados de imperialistas nem de perderem seus benefícios de segurança em relação a grandes poderes (KEATING, 2002).

As operações de paz se tornaram a partir dos anos 1990, uma das principais vertentes de atuação da ONU para cumprir o seu objetivo primeiro, ou seja, manter a segurança e a paz no âmbito internacional através de medidas tomadas coletivamente (ONU, 1945). Segundo o *Department of Peacekeeping Operations* (DPKO), esta atividade tem como objetivo prover segurança e suporte político para a construção da paz a países em transição do conflito para a paz (UN PEACEKEEPING, 2018?). Apesar do discurso de caráter humanitário, Priscila L. F. Faganello (2013) aponta que as passaram a atrair um número maior de países interessados em contribuir, especialmente de potências médias em busca de uma maior relevância dentro do sistema ONU, inclusive mostrando a multiplicidade de atores presentes no quadro de “pacificadores”.

Dessa forma, vê-se que a análise das operações de paz com o viés de projeção de poder é importante para entender os esforços dos países em volta dessas situações. Para tanto, Brasil e Canadá são exemplos dessa participação, fazendo parte dessas operações com destaque desde o início da organização. Através de seus documentos oficiais, percebe-se que ambos se auto denominam “potência média”, inclusive usando esse status para determinar os objetivos nacionais que identificam como coerentes para uma potência intermediária. Desde a Política de Defesa de 1964, o Canadá usa o termo para se caracterizar, mantendo essa prática inclusive para justificar sua falta de capacidade.

Outro ponto em comum nas duas potências médias é a colaboração para a estabilidade do sistema internacional, visto que essa condição estabelece melhores possibilidades de prosperidade para tais Estados, como aponta Gelson Fonseca Junior (1998a), “Como país médio, interessa-nos que exis-

tam regimes estáveis, que permitam incorporar o maior número de países, que sejam obstáculos ao uso unilateral de poder. E que contribuam para uma ordem internacional legítima” (FONSECA JUNIOR, 1998a, p. 23). Assim, é através da ONU e das operações de paz que esses países buscam influenciar agendas e valores, além de contribuir para a garantia da ordem no sistema internacional.

Assim sendo, o artigo observará as participações de maior destaque de cada país, além dos posicionamentos oficiais dos governos através, principalmente, dos seus respectivos documentos, buscando apontar os interesses dos mesmos nessas operações. Assim, para fins de pesquisa, o método utilizado foi o estudo de caso, devido a individualidade de cada Estado, tendo uma sessão do trabalho dedicada a cada um isoladamente.

Caso Canadense

Para o Canadá, a definição de potência média significou um reconhecimento da sua imagem separada da ideia de “ex-colônia Britânica”. A busca Canadense por essa posição é evidenciada após o fim da Segunda Guerra Mundial, principalmente durante as negociações da formação da ONU, em que o Estado demonstra vontade de reconhecimento pelos seus esforços na guerra e busca a capacidade de influência (HAYES, 1997). Na análise dos documentos de defesa Canadenses, percebe-se a inclusão da participação do país em operações internacionais como um dos pontos para a garantia da sua segurança nacional. Apesar de mudar a ênfase no assunto ao longo dos anos, o país nunca deixou de participar completamente dessas ações, inclusive reconhecendo a importância dessa área para a concepção da sua identidade nacional e no exterior.

Nos primeiros documentos de defesa canadense encontram-se trechos definindo algumas ações como características de uma potência média

e as restrições que acompanham o termo, inclusive usando as limitações econômicas ou militares como inerentes à essa condição, servindo de justificativa para não agir de determinadas formas. Apesar das limitações, essa característica impulsionou o país, principalmente durante a Guerra Fria, na questão das operações de paz (CANADA, 1964). Após esse momento, o país passa por diversos cortes na pasta de defesa, por causa de crises fiscais. Já em 2005, a política de defesa traz uma grande preocupação com a distribuição de poder no sistema internacional, reconhecendo que a emergência de novos atores com influência considerável, como Brasil, afeta o Canadá (CANADA, 2005). Seguindo essa linha de ação, no documento de 2008, o governo traz as forças armadas e a sua participação em operações internacionais, novamente, como uma ferramenta para maior liderança no cenário internacional (CANADA, 2008).

Assim, o Canadá é envolvido nas operações de paz da ONU desde a operação decorrente da Crise de Suez, por causa da nacionalização do Canal de Suez pelo Egito, em 1956 (UNITED NATIONS ASSOCIATION IN CANADA, 2007). Por causa da sua localização estratégica, o canal era extremamente importante, principalmente, para países Europeus. Nessa situação, o governo Canadense defendeu a criação de uma força policial da organização para manter a paz no local. Apesar de condenar as ações da Grã-Bretanha e da França, dando ultimos aos países do Oriente médio, o país não podia ser totalmente contra os países europeus, que eram seus principais aliados no continente. Assim, a organização de uma operação de paz dentro do âmbito da ONU foi uma forma de resolver esses problemas (WAGNER, 2007). Portanto, o país foi responsável pela formação da noção de operações de paz, de acordo com o discurso na Assembleia Geral defendendo a criação da Força de Emergência no Egito, e da primeira grande operação armada em 1956, que foi comandada por um general Canadense.

Em seu discurso na Assembleia, Pearson argumentou que as propostas atuais não foram longe o suficiente para lidar com as tensões dentro do Suez. Em vez disso, Pearson acreditava que o que era necessário era "uma força policial e de paz verdadeiramente internacional ... grande o suficiente para manter essas fronteiras em paz enquanto um acordo político está sendo elaborado". Essa força de paz seria implantada para facilitar assentamentos a fim de trazer paz internacional e segurança (UNITED NATIONS ASSOCIATION IN CANADA, 2007, p.4-5, tradução nossa³).

Apesar do reconhecimento dessas operações na identidade do país, um debate proeminente entre os especialistas da área é a ideia do "Mito da manutenção da paz canadense" (WAGNER, 2007, p.45, tradução nossa⁴). Ele ganha destaque no auge da expansão da missão do país no Afeganistão com uma polêmica sobre o papel pertinente das Forças Armadas e concentra-se, principalmente, na questão da "tradição histórica do Canadá de manutenção da paz e [n]o que os canadenses visualizam como ações legítimas no cenário internacional" (WAGNER, 2007, p.45, tradução nossa⁵). O Mito consiste na ideia de que a participação do país nessas operações, além de serem motivados pelo humanitarismo e pelo altruísmo, é a prioridade das Forças Armadas Canadenses (WAGNER, 2007). Em todas as menções sobre operações internacionais nos documentos canadenses, ficou claro que sua participação, apesar de serem rodeadas por um

3 "In his speech to the Assembly, Pearson argued that current proposals did not go far enough to deal with tensions within the Suez. Instead, Pearson believed that what was needed was 'a truly international peace and police force...large enough to keep these borders at peace while a political settlement is being worked out.' This peacekeeping force would be deployed to facilitate settlements in order to bring about international peace and security"

4 "Canadian peacekeeping myth"

5 "Canada's historical tradition of peacekeeping, and what Canadians visualize as legitimate action on the international stage"

discurso de responsabilidade, eram políticas de influência e de garantia da segurança do país. Entretanto, "o público considera o Canadá como uma nação de manutenção da paz, ignorando seu passado de guerra e continuado envolvimento durante toda a Guerra Fria e no século XXI" (HILL, 2017, p.75, tradução nossa⁶).

Assim, um dos principais exemplos da atuação do Canadá que evidencia suas motivações além do discurso altruísta é sua presença na composição das Forças no Chipre. Tal operação ganhou grande importância no governo com o seu estabelecimento em 1964. Sendo a missão mais longa do país, a operação no Chipre, que é uma área estratégica para a OTAN, buscava controlar a relação deteriorada entre Gregos-cipriotas e Turcos-cipriotas. Ela foi uma iniciativa do Governo Canadense, tendo como ideia impedir que a organização ficasse fragilizada, pois uma falha no sistema de segurança coletiva afetaria a segurança do país, principalmente num momento em que a ameaça da União Soviética ainda era muito presente no ambiente. Levando em consideração que Grécia e Turquia eram aliadas da OTAN, o país buscava uma forma de resolver a situação sem que o arranjo de segurança fosse afetado (UNITED NATIONS ASSOCIATION IN CANADA, 2007).

Através da intervenção, o país impediu o conflito entre dois importantes aliados da OTAN numa área de posição estratégica para a aliança. Assim, "a missão de manutenção da paz liderada pelos canadenses ajudou a desarmar as tensões, e ajudou a evitar uma divisão dispendiosa na aliança da OTAN" (WAGNER, 2007, p.53, tradução nossa⁷). Essa operação também evidencia a mudança de

6 "the public considers Canada as a peacekeeping nation, ignoring its warfighting past and continued involvement throughout the Cold War and into the 21st century"

7 "The Canadian-led peacekeeping mission helped defuse tensions, and it helped prevent a costly split in the NATO alliance."

percepção do governo, pois, principalmente com o fim da Guerra Fria e da ameaça da União Soviética, o conflito no Chipre, apesar de continuar sendo uma área estratégica, já não apresentava tanto risco ao arranjo de segurança Canadense. Essa mudança de percepção associada a crises domésticas e novos focos de preocupação no ambiente internacional levaram a uma diminuição da participação do país.

Dessa forma, percebe-se que as operações internacionais sempre foram destacadas nos documentos Canadenses como importantes para a garantia da sua soberania e segurança. De forma sutil, a participação e liderança nessas operações foi uma forma de garantir um certo grau de influência no cenário internacional, corroborando seu status de potência média. Além disso, as operações serviam para garantir o contínuo funcionamento do seu arranjo de segurança coletiva. Entretanto, com o fim de uma ameaça proeminente e o aumento de pressões domésticas, houve uma diminuição da participação nessas operações. Com o surgimento do Terrorismo como uma ameaça e o reconhecimento de que novas potências médias estavam surgindo no sistema, botando em xeque sua posição de influência, há novamente uma busca pelas operações internacionais, ao mesmo tempo em que o país lida com queda do orçamento destinado a questões de defesa e a obsolescência de equipamentos das Forças Armadas.

Caso Brasileiro

O Brasil é presente em operações de paz desde os tempos de vigência da Liga das Nações, mesmo não sendo um dos Estados-membros. Sob a vigência da ONU, em 1947 o país compôs os observadores enviados à Comissão Especial das Nações Unidas para os Balcãs, contudo, sua primeira contribuição com tropas, *per se*, se deu na I Força de Emergência das Nações Unidas, em 1956 (NASSER, 2012).

Embora ainda tenha participado de missões ao longo dos anos 1960⁸, o Brasil diagnosticou, nos anos 1970, que a Organização das Nações Unidas estaria a serviço de um congelamento de poder mundial (FONSECA JUNIOR, 1998b).

Gelson Fonseca Junior (1998b) descreveu este período como uma fase de “autonomia pela distância”. Em um contexto bipolar, no qual apenas dois extremos possíveis podiam ser adotados, mesmo não se identificando com o polo soviético, a diplomacia brasileira optou por buscar seus interesses a partir de um afastamento também do bloco ocidental, se posicionando de maneira crítica ao mesmo. Dentro da ONU, as principais características desta nova postura foram o afastamento brasileiro dos foros multilaterais, a aparente falta de interesse em disputar um assento permanente do Conselho de Segurança do organismo e esvaziando as operações de paz.

Nos anos 1990, ainda dentro da percepção de Gelson Fonseca (1998b), o Brasil retornara a uma atividade mais evidente dentro da comunidade internacional por meio da “autonomia pela participação”, pautada nas possibilidades oferecidas pelas novas regras e instituições previstas via Consenso de Washington (1989). Entrava em vigor uma inserção pautada nas diretrizes neoliberais, a partir da qual os países em desenvolvimento verteram para uma participação positiva dentro da agenda proposta pelas superpotências. Foi dentro do governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) que este novo posicionamento iniciado no governo Collor se consolidou.

De acordo com Raúl Bernal-Meza (2002), o Brasil, ao se reintegrar à comunidade internacional

8 O Brasil contribuiu com tropas para a Operação das Nações Unidas no Congo (UNOC), vigente entre julho de 1960 e junho de 1964., com o objetivo de garantir a retirada das tropas belgas do território congolês, provendo a assistência militar necessária ao país alvo da missão (ANDRADE; HAMANN; SOARES, 2019).

de maneira plena, assumiu o papel de “potência média”, tendo como uma das principais posturas a proposição de sua própria candidatura como membro permanente do Conselho de Segurança. Apesar de suas iniciativas regionais, passou a se aproximar de outras “potências médias” como China, Índia e Rússia. Com o objetivo de lograr seus objetivos,

(...) o único modo de aspirar a um reconhecimento como potência regional e como potência média mundial, a partir de sua condição de país-continente, fará necessariamente com que o país tenha que assumir posições a respeito de diversos tópicos da agenda mundial, o que levará a um aumento significativo do perfil político da inserção internacional. (BERNAL-MEZA, 2002, p. 40).

As operações de paz foram influenciadas por esta lógica. Desde 1989, houve um movimento não só de retorno, mas de um engajamento sem precedentes na história brasileira. Segundo Filipe Nasser (2012), desde o marco de 1988, o Brasil ocupou assento não permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas cinco vezes, sendo o maior ocupador da vaga, juntamente com o Japão. De fato, esta atividade passou a ser compreendida como um dos instrumentos para a consecução dos objetivos estratégicos brasileiros, sendo incorporada aos principais documentos de sua política de defesa. O primeiro destes foi a Política Nacional de Defesa (1996), que incluiu a participação em operações de paz como uma das diretrizes de ação na busca pelos objetivos propostos anteriormente no mesmo documento, entre eles, “a projeção do Brasil no concerto de nações e sua maior inserção no processo decisório internacional” (BRASIL, 1996, p. 7).

Durante o governo Lula (2003-2010), que deu continuidade a essa busca por maior protagonismo nas relações internacionais, outros quatro documentos apontaram para a consolidação da presença das operações de paz nas práticas internacionais brasileiras (OLIVEIRA, 2009). O primei-

ro destes foi a reformulação, em 2005, da PND, a Política de Defesa Nacional (BRASIL, 2005). Em seguida, foram lançados em 2008 a Estratégia Nacional de Defesa (BRASIL, 2008a) e o Livro Branco de Defesa Nacional (BRASIL, 2008b), ambos prevendo ação conjunta com o Centro Conjunto de Operações de Paz no Brasil para adestramento de militares e um engajamento cada vez maior nas missões que se enquadrassem dentro das diretrizes da política externa brasileira. Por último, foi promulgado o Manual de Operações de Paz (BRASIL, 2013), que fornece todas as informações teóricas, técnicas e institucionais que envolvem o engajamento de qualquer força em tal atividade.

Segundo relatório produzido por Eduarda Passarelli Hamann (2015), o país tem participação em 70% das missões já sancionadas pela ONU ao longo de sua história. A partir deste trabalho é concluído que o grau de comprometimento alcançado por esta potência média “alcançou tamanha envergadura que já não é possível voltar atrás sem grandes prejuízos para a organização do sistema internacional. E sem grandes prejuízos para a própria posição relativa do país na ordem global” (HAMANN, 2015, p. 2). Entretanto, algumas operações têm papel mais primordial, como a ação brasileira em Moçambique, que representou um novo posicionamento do país; a Missão das Nações Unidas para a Verificação de Angola; e no Líbano – onde exerce comando do componente naval.

Contudo, foi a ação no Haiti, sob amparo da Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti (MINUSTAH), que marcou seu auge. Convidado para liderar o componente militar da missão em 2004, o Brasil permaneceu em solo haitiano por treze anos. Esta atuação foi marcada por um envio maciço de forças militares, mas por um envolvimento policial, financeiro, diplomático e político. Foi comum durante o período da missão o entendimento de que a mesma seria essencial para

que o auge da política externa brasileira fosse alcançado: o assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas por meio da consecução de uma reforma estrutural na organização. Segundo Fontoura e Uziel (2017), o ano de 2004, início da MINUSTAH, estava inserido em um período de “reinvestimento” na ONU, especialmente por meio de operações de paz.

A missão decorreu, a liderança do Brasil em termos de operação de paz foi consolidada, contudo o resultado em termos de ampliação da influência dentro das Nações Unidas não se consolidou. O *status* de poder dentro do Conselho de Segurança permaneceu o mesmo, e o tema relativo à sua reforma foi ofuscado na política exterior do primeiro mandato de Dilma Rousseff (CERVO; LESSA, 2014). A herança deixada pela expressiva participação brasileira na MINUSTAH foi, primeiramente, o país ter se tornado uma referência em termos de operações de paz. O general Santos Cruz, por exemplo, após ser o *force commander* no Haiti entre setembro de 2006 e abril de 2009, foi indicado para assumir o mesmo posto no Congo. Outros oficiais assumiram durante o governo Temer e, especialmente, durante o governo Bolsonaro, cargos administrativos no Brasil.

Considerações Finais

Ao observar os casos Canadense e Brasileiro, notou-se que a participação desses países em operações de paz no âmbito da ONU não se deu apenas pelos seus ideais humanitários e preocupações com áreas em conflito ao redor do mundo. Suas ações também foram motivadas por interesses dos Estados. No Canadá, tem-se um forte discurso sobre “potência média” e a participação nessas ações como uma forma de reafirmar essa posição no sistema internacional e garantindo a estabilidade internacional. No caso Brasileiro, nota-se o uso dessas

operações como uma forma de projeção internacional, formando uma imagem internacional positiva capaz de exercer influência dentro da organização.

Assim, entende-se que, para um entendimento aprofundado das operações de paz, seus atores e motivos de existência, faz-se necessário um estudo voltado não apenas para o viés da organização, mas que olhe para os países que apoiam essas operações e contribuem para as mesmas, tanto com financiamento quanto com recursos humanos. Dessa forma, percebe-se os objetivos de cada um que se relacionam nessa situação.

Apesar dos dois casos aqui apresentados serem de forte argumento para a afirmação de que interesses próprios movem os Estados em relação a essas operações, faz-se necessário que haja mais estudos nessa área, principalmente observando outros países que participam com frequência das mesmas, para melhor fundamentar essa vertente de análise.

Referências

- ANDRADE, Israel de Oliveira; HAMANN, Eduarda Passarelli; SOARES, Matheus Augusto. **A participação do Brasil nas Operações de Paz das Nações Unidas: Evolução, Desafios e Oportunidades**. 2442 Texto para Discussão. Brasília: IPEA. Jan, 2019. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34557&Itemid=444>. Acesso em: 20 maio 2019.
- BERNAL-MEZA, Raúl. A política exterior do Brasil: 1990-2002. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v.45, n.1, p. 36-71, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292002000100002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 24 out. 2018.
- BRASIL. Ministério da Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www.ecsbdefesa.com.br/defesa/fts/DN2008.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2019.
- BRASIL. Ministério da Defesa. Livro Branco de Defesa Nacional. Brasília, 2008. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2019.
- BRASIL. Ministério da Defesa. **Manual de Operações de Paz**. Brasília, 2013. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/arquivos/File/doutrinamilitar/listadepublicacoesEMD/md34_m_02_manual_op_paz_3ed_2013.pdf>. Acesso em: 20 out. 2018.

- BRASIL. Ministério da Defesa. **Política de Defesa Nacional**. Brasília, 2005. Disponível em: <<http://www.ecsbdefesa.com.br/defesa/fts/DN2008.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2019.
- CANADA. Department of National Defence. **A Role of Pride and Influence in the World**. Ottawa: 2005. Disponível em: <<http://publications.gc.ca/collections/Collection/FR4-3-2005E.pdf>>. Acesso em: 13 out. 2018.
- CANADA. Department of National Defence. **Canada First Defence Strategy**. Ottawa: 2008. Disponível em: <http://www.forces.gc.ca/assets/FORCES_Internet/docs/en/about/CFDS-SDCD-eng.pdf>. Acesso em: 13 out. 2018.
- CANADA. Department of National Defence. **White Paper on Defense**. Ottawa: 1964. Disponível em: <http://publications.gc.ca/collections/collection_2012/dn-nd/D3-6-1964-eng.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2019.
- CERVO, Amado Luiz. LESSA, Antônio Carlos. O declínio: A inserção internacional do Brasil (2011-2014). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 57, n. 2, p. 133-151, 2014. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=35835782008>>. Acesso em: 11 out. 2018.
- FAGANELLO, Priscila Liane Fett. **Operações de Manutenção da Paz da ONU: De que forma os Direitos Humanos Revolucionaram a principal ferramenta internacional da paz**. Brasília: FUNAG, 2013.
- FONSECA JUNIOR, Gelson. Brasil como potência média: possibilidades de ação internacional (Debate 1). In: SENNES, Ricardo (Ed.). **Brasil e a Política Internacional**. Santiago do Chile: FLACSO, p. 17-24, 1998a.
- FONSECA JUNIOR., Gelson. **A legitimidade e outras questões internacionais**. São Paulo: Paz e Terra, 1998b.
- FONTOURA, Paulo Roberto C. T.; UZIEL, Eduardo. A MINUSTAH, o Brasil e o Conselho de Segurança das Nações Unidas. In: HAMANN, Eduarda Passarelli. TEIXEIRA, Carlos Augusto Ramires. **A participação do Brasil na MINUSTAH (2004-2017): percepções, lições e práticas relevantes para futuras missões**. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé e CCO-PAB, p. 9-15, 2017. Disponível em: <<https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2017/10/16-10-2017-web-AE-MINUSTAH-2017.pdf>>. Acesso em: 22 out 2018.
- HAMANN, Eduarda Passarelli. **A Força de uma Trajetória: O Brasil e as operações de paz da ONU (1948-2015)**. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, Nota Estratégica 19, 2015. Disponível em: <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2015/09/NE-19_Brasil-e-opera%C3%A7%C3%B5es-de-paz-da-ONU-web.pdf> Acesso em: 22 out 2018.
- HAYES, Geoffrey. Canada as a Middle Power: The Case of Peacekeeping. IN: COOPER, Andrew F. (Ed.). **Niche diplomacy: middle powers after the Cold War**. Reino Unido: Macmillan Press, p. 73-89, 1997.
- HILL, Jamie Edward. **Canadians and 'Peacekeeping': An Analysis of Canadian Understanding of Peacekeeping and Canada's involvement in peace support operations since 1991**. 131 f. Dissertação (Mestrado em War Studies) - Royal Military College of Canada, Kingston, 2017. Disponível em <<https://espace.rmc.ca/bitstream/11264/1261/1/CANADIANS%20AND%20PEACEKEEPING%20-%20AN%20ANALYSIS%20OF%20CANADIAN%20UNDERSTANDING%20OF%20PEACEKEEPING%20AND%20CANADA%E2%80%99S%20INVOLVEMENT%20IN%20PEACE%20SUPPORT%20OPERATIONS%20SINCE%201991%20-%20Hill.pdf>> Acesso em: 15 out. 2018.
- KEATING, Thomas F. **Canada and World Order: The Multilateralist Tradition in Canadian Foreign Policy**. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- NASSER, Filipe. Pax brasiliensis: projeção de poder e solidariedade na estratégia diplomática de participação brasileira em operações de paz da Organização das Nações Unidas. In: KENKEL, Kai Michael; MORAES, Rodrigo Fracalossi de (Org.). **O Brasil e as Operações de Paz em um mundo globalizado: Entre a tradição e a inovação**. Brasília: IPEA, p. 213-242, 2012.
- OLIVEIRA, Eliezer Rizzo de. **A Estratégia Nacional de Defesa e a Reorganização e Transformação das Forças Armadas**. Interesse Nacional. Abril/Junho 2009. Disponível em: <<http://www.resdal.org.ar/producciones-miembros/estrategia-nacional-defensa-eliezer-rizzo.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2019.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Carta das Nações Unidas 1945**. Disponível em: <http://unicrio.org.br/img/CartadaONU_VersoInternet.pdf>. Acesso em: 12 out. 2018.
- TALIAFERRO, Jeffrey *et. al.* **Neoclassical realist theory of International Politics**. Oxford: OUP, 2016.
- UNITED NATIONS ASSOCIATION IN CANADA. **The Canadian Contribution to United Nations Peacekeeping**. 2007. Disponível em: <http://unac.org/wp-content/uploads/2013/07/CdnUNPkpgBooklet_e.pdf>. Acesso em: 18 out. 2018
- UNITED NATIONS PEACEKEEPING. Department of Peace Operations. 2018?. Disponível em: <<https://peacekeeping.un.org/en/departament-of-peace-operations>>. Acesso em: 16 maio 2019.
- WAGNER, Eric. The Peaceable Kingdom? The National Myth of Canadian Peacekeeping and the cold war. **Canadian Military Journal**, Kingston, p. 45-54, 2007. Disponível em: <<http://www.journal.forces.gc.ca/vo7/no4/doc/wagner-eng.pdf>>. Acesso em: 25 out. 2018
- WOHLFORTH, William Curti. **The Elusive Balance: Power and Perceptions during The Cold War**. Cornell University Press, 1993.



Implicações práticas das Missões de Paz Híbridas: um estudo comparado entre UNAMID e UNAMIR

Practical implications of Hybrid Peace Missions: a comparative study between UNAMID and UNAMIR

Rhaíssa Pagot¹

Kelly Patrícia Ernst²

DOI: [10.5752/P.1809-6182.2019v16.n1.p18](https://doi.org/10.5752/P.1809-6182.2019v16.n1.p18)

Recebido em: 03 de novembro de 2018

Aceito em: 23 de março de 2018

Resumo

A demora da ONU em tratar o genocídio em Ruanda (1993) refletiu no massacre em Darfur (2004). Nesse último caso, foi criada uma missão de paz híbrida com a União Africana. Partindo da comparação entre elas, refuta-se que a condução da missão seja afetada somente pela sua composição.

Palavras-chave: UNAMIR, UNAMID, missão de paz híbrida.

Abstract

The long time that United Nations took to consider the conflict in Ruanda (1993) as genocide reflected in the situation in Darfur (2004). In this case, it was created a hybrid peace operation with African Union. From the comparison, we refuted that the conduct of the mission is affected only by its composition.

Keywords: UNAMIR, UNAMID, hybrid peace mission.

1 Doutoranda em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Mestra em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Bacharela em Relações Internacionais pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Pesquisadora do Núcleo Interdisciplinar de Estudos da Mulher e Gênero (NIEM/UFRGS). Porto Alegre, Brasil. ORCID: 0000-0002-2736-6913.

2 Mestra em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Bacharela em Relações Internacionais pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Novo Machado, Brasil. ORCID: 0000-0002-2767-9944.

Introdução

O presente estudo abordará as diferenças na missão de paz híbrida da Organização das Nações Unidas (ONU) e da União Africana (UA) em Darfur (*United Nations African Union Mission in Darfur – UNAMID*) em comparação com a missão com tropas apenas da ONU em Ruanda (*United Nations Assistance Mission in Rwanda – UNAMIR*). A escolha dessas missões ocorreu devido às semelhanças entre os fatos que levaram à eclosão do conflito, as implicações do termo genocídio, a presença de missões de paz em ambos os casos e a tentativa falha de encaminhar um acordo de paz por parte da Organização da Unidade Africana (OUA) no caso ruandês e por parte da UA no caso sudanês.

A partir de um breve histórico dessas missões de paz será possível estabelecer os debates que culminaram na decisão de envolver organizações regionais na realização de algumas missões, tornando-as híbridas. Considerando a teoria acerca das mudanças no pós-Guerra Fria das missões de paz em geral e da criação das missões híbridas, se entenderá qual a intenção de unir os esforços da ONU com os de outras organizações, como a UA. Apesar da presença da OUA nas negociações relativas à Ruanda, esta ainda era muito tímida e não havia uma parceria institucionalizada com a ONU, o que aconteceu em Darfur.

O estudo comparativo entre os casos apresentados incluirá informações como a composição das missões, orçamentos, fatalidades, sucessos e fracassos. Assim, busca-se identificar se existem mudanças na condução e em campo e maior agilidade na solução do conflito devido ao suposto *caráter africano* conferido à missão híbrida em Darfur, ressaltando as diferenças e semelhanças entre ela e a missão exclusiva da ONU em Ruanda.

Evolução das Missões de Paz

O desenvolvimento das operações de paz ocorreu no período da Guerra Fria, como uma resposta parcial à falha do mecanismo de segurança coletiva da ONU, a fim de auxiliar no controle e resolução de conflitos armados e, portanto, na manutenção da paz e segurança internacional (REZENDE, 2012), a partir de três princípios norteadores – consentimento das partes, imparcialidade e não-uso da força. A ascensão da violência e dos conflitos intraestatais no cenário internacional pós-Guerra Fria resultou na significativa alteração do caráter dos mandatos das missões de paz. Dessa forma, as operações de paz unidimensionais são assentadas no Capítulo VI da Carta da ONU, com objetivo de apoiar o cessar-fogo e construir acordos de paz (POTI, 2014).

Já as operações de paz multidimensionais possuem mandatos complexos, assentados no Capítulo VII da Carta da ONU, o que amplia seu foco para esforços de manutenção da paz e, até mesmo, atividades de construção da paz. Por isso, essas missões são compostas por contingente militar, policial e civil, e visam a promoção da coordenação no nível nacional entre a ONU e outros atores internacionais. As principais tarefas desempenhadas estão relacionadas à proteção de civis, promoção de direitos humanos e igualdade de gênero, bem como à facilitação de processos políticos, eleitorais e judiciários. Dentro do escopo multidimensional, existem as operações de imposição da paz e as operações de paz robustas. Ambos os tipos possuem permissão para o uso da força, mas com diferenças relevantes: (1) necessidade de autorização do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) para o emprego da força; (2) nas operações de imposição da paz o uso da força é empregado no nível estratégico (âmbito decisório), sem o consentimento das partes beligerantes; e (3)

nas operações de paz robustas emprega-se a força no nível tático (tarefas desempenhadas em campo), com o consentimento do país anfitrião. Além disso, as operações de imposição da paz são implementadas por organizações regionais, e não pelas tropas da ONU – que apenas se engaja diretamente nas operações de paz robustas (POTI, 2014).

Ademais, o fim da lógica bipolar trouxe o término da paralisia do Conselho de Segurança das Nações Unidas, por meio do aumento significativo de resoluções, efetivo militar, orçamento e número de missões autorizadas, com foco no continente africano (OTHIENO; SAMASUWO, 2007). Conforme sugere Hehir (2008), houve o crescente interesse no debate e na ação acerca das intervenções humanitárias no pós-Guerra Fria, delineadas de acordo com a visão humanitária do poder hegemônico: os Estados Unidos da América (EUA). Assim, as intervenções humanitárias sem implicações políticas ou militares são ilusórias, e há controvérsias acerca de suas definições e aplicações ocidentais. Sem o veto soviético, as ameaças aos direitos humanos se tornaram mais consensuais no CSNU, facilitando a aplicação do regime humanitário global em casos como genocídio e crimes contra a humanidade (HEHIR, 2008).

Entretanto, o genocídio já era considerado uma grave violação dos direitos humanos antes disso. Segundo a Convenção para Prevenção e Punição do Crime do Genocídio, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) em 9 de dezembro de 1948,

genocídio significa qualquer um dos seguintes atos cometidos com a intenção de destruir, no todo ou em parte, um grupo nacional, étnico, racial ou religioso nacional tais como: (a) assassinato de membros do grupo; (b) dano grave à integridade física ou mental de membros do grupo; (c) submissão intencional do grupo a condições de existência que lhe ocasionem a destruição física total ou parcial; (d) Medidas destinadas a impedir os nascimen-

tos no seio do grupo; (e) transferência forçada de crianças do grupo para outro grupo (UNGA, 1951, p. 280).

Makinda e Okumu (2007) apontam a multiplicidade, interconexão e complexidade das velhas e novas ameaças de segurança como motivos para a difícil efetividade das missões de paz da ONU no continente africano. Diante disso, a ONU vem alterando a natureza de suas missões, e um exemplo é a cooperação com outras organizações internacionais, que culminam na formação de missões de paz híbridas. Conforme Kenkel (2013), as missões híbridas empregam contingente militar e policial sob comando misto, isto é, tropas da ONU e de outras organizações globais, continentais e regionais atuam de forma simultânea, sob comandos separados e mandatos distintos.

Uma missão híbrida enquadra-se no escopo multidimensional e deve satisfazer algumas características, segundo Aboagye (2007, p. 2): a) se tratar de uma operação multinacional em uma área de responsabilidade operacional específica; b) ser conduzida por forças de diferentes organizações e/ou Estados, com mandatos próprios; c) estar sob um acordo que lhe confira *status* de Força ou Missão e sob acordo com a nação anfitriã; d) possuir distintas regras de compromisso e funções/tarefas; e) cada força estar sob o comando e controle da autoridade de seu respectivo mandato e permanecer com sua identidade durante a operação; f) manter a provisão para a coordenação das operações em sua área de responsabilidade operacional; g) com o intuito de alcançar seus objetivos, as forças devem contribuir juntas para gerenciar e solucionar o conflito das perspectivas política e militar.

Dito isso, o pós-Guerra Fria acentuou o emprego de missões multidimensionais, visto que Myint-U e Scott (2007) apontam que os gastos com missões de paz aumentaram de US\$ 266 milhões em 1988 para US\$ 3,1 bilhões em 1993, demons-

trando a importância que a ONU estabeleceu para a paz e segurança. Ademais, as potências ocidentais iniciaram a “guerra ao terror” após os atentados terroristas ao *World Trade Center*, em 11 de setembro de 2001, o que possibilitou maior participação em missões de paz de países em desenvolvimento (Índia, Bangladesh, Paquistão, entre outros), devido sua neutralidade e baixa ameaça aos membros permanentes do CSNU (GOWAN; JOHNSTONE, 2007), com ênfase na África devido ao fim da lógica bipolar, que gerou excedente de armamentos e diminuição de investimentos naquele continente, intensificando conflitos latentes; e a proeminência do ganhador Kofi Annan no âmbito da ONU (LOPES, 2007). Isso resultou no incentivo por parte da ONU às missões híbridas na África, conferindo à União Africana e às comunidades econômicas regionais relevância maior, sob o discurso de autonomia africana na resolução de seus próprios problemas (GOWAN; JOHNSTONE, 2007).

A OUA e outras organizações regionais africanas, como a *Economic Community of West African States* (ECOWAS) e a *Southern African Development Community* (SADC), participavam de esforços de entender a importância da cultura e política locais no alcance da paz desde o início da década de 1990 (HUDSON, 2005). A possibilidade de missões de paz híbridas com uma organização continental africana só existiu a partir de 2002, com a substituição definitiva da OUA pela UA, já que a primeira não admitia a intervenção nos seus Estados membros, enquanto a União Africana trouxe a cláusula de intervenção em sua própria carta constitutiva (AFRICAN UNION, 2000). Destaca-se que o genocídio em Ruanda foi parcialmente responsável por essa mudança constitutiva da UA, e também fez a ONU repensar e aceitar a cooperação com organizações regionais e continentais para garantir maior eficiência e rapidez. Os prós do hibridismo de fato seriam a proxi-

midade geográfica, social e de outras dinâmicas do conflito. Os contras seriam a redução da imparcialidade e da credibilidade justamente por tais proximidades. É uma tentativa de manter a questão a nível local. Todavia,

A virada local deslocou a literatura para uma visão muito mais positiva dessas adaptações locais e suas legitimidades como fontes de poder, até mesmo uma noção um tanto romântica de ordens locais não-estatais como fontes inerentemente positivas de modelos de governança (WALLIS *et al*, 2018, p. 39).

Em contextos africanos, tal colocação aponta para a reflexão acerca de que tipo de paz e segurança são almejadas. O colonialismo e a escravidão se perpetuaram com o auxílio ou, no mínimo, com a complacência das elites locais. Sendo assim, quem são os envolvidos nas missões híbridas? Quais as diferenças na condução dessas operações?

O Genocídio em Ruanda: a Ineficiência da UNAMIR

Uma elite Tutsi foi escolhida pelos colonizadores belgas para auxiliá-los a administrar a colônia Ruanda, o que incitou ódio entre os Tutsi e os Hutu. Em 1973 ascendeu ao poder Habyarimana, que dizia querer eliminar a discriminação étnica. McQueen (2005) aponta que nos anos 1990 ainda existiam cerca de 700 mil refugiados ruandeses Tutsi, reforçando a hostilidade do governo a essa etnia. Nesse período, o *Rwandan Patriotic Front* (RPF) e o seu braço militar, o *Rwandan Patriotic Army* (RPA), deram suporte aos refugiados. O presidente Habyarimana investiu contra os rebeldes e, consequentemente, contra os Tutsi, sendo necessária a intervenção da França, da Bélgica e do Zaire. Devido a um cessar-fogo acordado em julho de 1992, 50 membros do *Neutral Military Observer Group I* (NMOG I), mobilizados pela OUA, desembarcaram em Ruanda (MCQUEEN, 2005).

Em 22 de junho de 1993 a ONU autorizou a *United Nations Observer Mission Uganda-Rwanda* (UNOMUR) para observar a fronteira entre Uganda e Ruanda. O RPF convenceu o governo ruandês a assinar os Acordos de Paz de Arusha, na Tanzânia, em agosto de 1993, resolvendo a questão dos refugiados, e encerrando a missão em 21 de setembro de 1994 (UNSC, 1993; KUPERMAN, 2004). Para garantir o cumprimento desses acordos, o CSNU estabeleceu, em 5 de outubro de 1993, o mandato para a *United Nations Assistance Mission for Rwanda* (UNAMIR), baseada no Capítulo VI.

O estopim para o massacre aos Tutsi foi a acusação de autoria do atentado aos presidentes de Ruanda e do Burundi, mortos na queda de um avião quando voltavam de negociações de paz na Tanzânia em 6 de abril de 1994. Como retaliação às mortes e aos acordos assinados pelo presidente Habyarimana, extremistas Hutu assumiram o controle das forças armadas ruandesas, iniciando o genocídio (MOGHALU, 2005). Conforme Kuperman (2004), apenas na capital Kigali, na primeira semana de genocídio foram mortos mais de 20 mil civis. Estima-se que entre 500 mil e 800 mil Hutu moderados e Tutsi tenham sido mortos em Ruanda entre abril e julho de 1994. Os rebeldes Tutsi mataram cerca de 60 mil Hutu entre abril de 1994 e agosto de 1995 (KUPERMAN, 2004).

Os EUA tinham pouco interesse para intervir e a França tinha laços estreitos com o governo ruandês. Por isso, apenas em 4 de maio de 1994 o secretário geral da ONU admitiu a ocorrência de um genocídio em Ruanda, de modo que se iniciou uma intervenção mais convincente por meio da UNAMIR, encerrada em abril de 1996. Diante do caos e da morte de 10 soldados belgas da missão em Ruanda, esta foi considerada uma das mais desastrosas missões de paz da ONU por permitir um massacre durante a presença de tropas no território e pela demora em dizer que se tratava de um genocídio (BARROS, MORAIS, DAHER, 2008).

O Conflito em Darfur e a Missão Híbrida UNAMID

Darfur, região oeste do Sudão, foi negligenciada pelo governo central sudanês desde a colonização. A situação piorou devido à guerra civil no vizinho Chade nos anos 1980. Em 1983 começou a guerra civil sudanesa entre o governo do Sudão e os rebeldes do *Sudan People's Liberation Army* (SPLA). A assinatura do Protocolo de Machakos, que incluía um cessar-fogo imediato, ocorreu em 20 de julho de 2001. Apesar do acordo, o conflito se intensificou em fevereiro de 2003, quando o SPLA atacou a força armada nacional sudanesa (WAAL, 2007). Os rebeldes do *Justice and Equality Movement* (JEM) uniram-se ao SPLA na busca de atenção do governo árabe do Sudão para a região.

A milícia *Janjaweed* lutou ao lado do governo do Sudão, assassinando e estuprando milhares de civis. Bellamy (2005) defende que o genocídio no país (extermínio de africanos por árabes) era evidente: cerca de 300 mil mortes em Darfur, e mais de 1,8 milhões de refugiados até janeiro de 2005. Diante desse cenário, a UA enviou 60 observadores militares e cerca de 300 soldados de proteção em abril de 2004, para monitorar o cumprimento de um acordo de cessar-fogo assinado pelas três partes. Logo, foi elaborado um relatório sobre a região e apresentado ao Conselho de Paz e Segurança da União Africana, em abril de 2004. A partir dele foi criada a *African Union Mission in Sudan* (AMIS) (AFRICAN UNION PSC, 2004).

Mesmo estando cientes das práticas do governo e da milícia, apenas em meados de 2004 a ONU afirmou que a situação em Darfur era a emergência humanitária mais séria de todo o mundo naquele momento. Surgia assim a *United Nations Advance Mission in the Sudan* (UNAMIS), em 11 de junho de 2004 (UNSC, 2004). O Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, recomendou uma missão de paz multidimensional, com mandato baseado no Capítulo VII e que

atuasse em conjunto com a UA. Seguindo a recomendação, em 24 de março de 2005, foi criada a *United Nations Mission in Sudan* (UNMIS) (UNSC, 2005).

Em 31 de agosto de 2006 a UNMIS começou a operar em Darfur, articulando a transição para missão híbrida da ONU e da UA. Como previsto, a *United Nations African Union Mission in Darfur* (UNAMID) foi implementada a partir de 31 de julho de 2007 (UNSC, 2006; 2007). A inexperiência em missões híbridas levou seus formuladores a se questionarem sobre alguns pontos práticos: comando, número e capacidade das tropas, mandato e financiamento (WAAL, 2007). Murithi (2008) alerta que havia muito temor por parte dos africanos de que as assimetrias entre as organizações pudessem resultar em paternalismo por parte da ONU, ao invés de parceria. A missão continua ativa, sendo que o último mandato foi renovado em junho de 2017 até junho de 2019.

O Caráter Africano da UNAMID em Comparação com a UNAMIR

Segundo relatório da ONU divulgado em 2005 (UNSC, 2005), as operações de paz no continente africano estão mais eficazes, auxiliando a dirimir conflitos que pareciam insolúveis. A crença da ONU na maior eficiência dos próprios africanos em buscar soluções demonstra que a organização confia em recursos como as missões híbridas, nas quais os africanos têm maior participação. Um dos diferenciais desse tipo de missão é o comando, realizado apenas por africanos, que é o caso da UNAMID. Já em uma missão não-híbrida, como a UNAMIR, os cargos de comando em geral são ocupados não só por africanos. Esse discurso de privilegiar tropas e comandantes africanos em missões híbridas aumentou a legitimidade destas devido ao caráter africano; porém, Badescu e Bergholm (2009) argumentam que a nacionalidade dos comandantes implica pouco na prática se não há um mandato claro e nem condições mínimas de proteger civis.

A UNAMID, por ser uma missão híbrida, deveria suprir as falhas apontadas nas missões anteriores. A presença de tropas ruandesas, em 30 de setembro de 2014, demonstra a intenção de que seu aprendizado auxiliasse no fim do genocídio em Darfur. Aliás, o genocídio ocorreu em ambas as situações mesmo com a presença de missões de paz naqueles países. Em Ruanda, a UNAMIR diminuiu seus efetivos no auge do genocídio, em abril de 1994, alegando falta de segurança da missão após a morte de integrantes belgas (UN, 2001). No Sudão, tanto a UNMIS quanto a AMIS operavam na época do genocídio. Com isso, mostra-se a falta de capacidade das missões de paz da ONU, e mesmo da missão da UA, de identificar e prevenir estes genocídios, e de impedir sua continuação.

Na prática, o Gráfico 1 demonstra que, a porcentagem de africanos na UNAMID em comparação com a UNAMIR é praticamente a mesma. Os dados apresentados no Gráfico 1 variam muito pouco de acordo com o período. A data analisada da composição da UNAMIR foi 30 de novembro de 1994 e da UNAMID foi 30 de setembro de 2014. Embora percentualmente a África tenha participado de maneira muito similar, ressalta-se que em números absolutos há uma diferença significativa entre as missões. Isso acontece pela complexidade da situação e pelo mandato mais reforçado em Darfur. Enquanto o efetivo total da UNAMIR era de 5.522, o da UNAMID era de 16.096 (UN, 2001; 2014).

Os países que mais contribuíram com integrantes para a UNAMIR foram Gana (896), Tunísia (854) e Etiópia (805); os três africanos. Etiópia (2.575), Ruanda (2.516) e Paquistão (2.277) foram os maiores contribuintes para a UNAMID. Assim, destaca-se a Etiópia como preocupada em estabelecer a paz na África. Outros países ditos como potências africanas, como Egito e Nigéria, também cooperaram. A Nigéria enviou pessoal para as duas

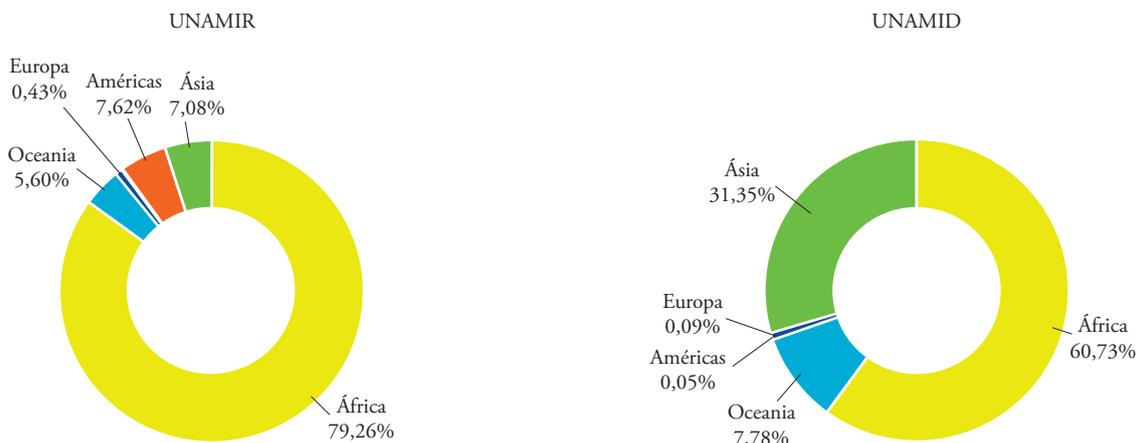
missões estudadas, 363 para a UNAMIR e 1.032 para a UNAMID. O Egito enviou apenas para a UNAMID 1.150 militares e civis. Destaca-se também a presença chinesa na operação em Darfur: 235 tropas (UN, 2001; 2017) – reflexo da progressiva participação do país no âmbito onusiano que, em 2018, foi o segundo maior contribuinte financeiro para o orçamento das operações de paz e o décimo maior contribuinte de tropas (UNGA, 2015; UNP, 2018). Se um dos diferenciais da missão em Darfur deveria ser justamente a maior presença de integrantes africanos, em comparação com a missão em Ruanda, isso não se configura como uma realidade. Mesmo em anos anteriores, como 2014, 75,74% do total de componentes da UNAMID eram do continente africano, não superando a porcentagem da UNAMIR (UN, 2014).

Kreps (2007) considera que o treinamento do pessoal da UNAMID foi um desafio, especialmente quanto à polícia civil, pois a UA nunca havia tido policiais civis em suas missões e todo o treinamento foi realizado em apenas quatro dias, sem incluir informações sobre leis locais e direitos humanos; além da dificuldade na mobilidade (250 policiais civis para apenas quatro veículos). Waal (2007) aponta que a falta de capacitação do pessoal agravou as fa-

lhas da UNAMID. Essa é uma questão sensível em relação às missões híbridas, uma vez que a capacitação geralmente é realizada pela ONU e baseada em seu conhecimento e manuais prévios, com pouco grau de adaptabilidade local (WALLIS *et al*, 2018).

Badescu e Bergholm (2009) acreditam que o alto nível de poder político envolvido na missão híbrida, por parte dos membros permanente do CSNU, da UA e do próprio governo sudanês, desviou o foco da missão. A UNAMID é uma operação onerosa para a ONU, custando anualmente entre 1,2 e 1,7 bilhão de dólares (UNGA, 2014). O orçamento total da UNAMIR, desde seu início, em outubro de 1993, até o fechamento dos escritórios administrativos, em junho de 1997, foi de U\$ 453 milhões, pouco mais de um terço do orçamento estimado para a UNAMID em 2014/2015, de U\$ 1,24 bilhão (UN 2001; UNGA, 2014). Esse comparativo não considera os ajustes monetários dos mais de dez anos que separam as missões, mas auxilia na compreensão do quão importante é uma missão ter fortes componentes políticos, o que a UNAMIR não tinha. Esse orçamento tão significativo no quadro geral na ONU é também pela missão híbrida ter seu mandato baseado no Capítulo VII.

Gráfico 1 – Composição da UNAMIR e da UNAMID por continente



Fonte: Elaborado pelas autoras com base nos dados de UN (2001; 2017).

Nesse sentido, a comparação entre os mandatos da UNAMIR e da UNAMID denota uma diferença relevante: enquanto a UNAMIR é uma missão de paz tradicional, com mandato sob o Capítulo VI, a UNAMID assenta-se no Capítulo VII, sendo uma missão mais robusta. Para Waal (2007), tanto o aprendizado com o genocídio ruandês quanto o número de fatalidades de integrantes da missão em Ruanda (Tabela 1) contribuíram para a formulação do mandato da UNAMID sob o Capítulo VII.

Com uma presença militar reforçada, as tropas da UNAMID tornaram-se uma ameaça à milícia, resultando em mais confrontos – o que explica o índice alto de fatalidades. A comparação entre as fatalidades da UNAMIR e na UNAMID também deve considerar a duração das missões: a primeira durou 2 anos e 5 meses, e a segunda está ativa há mais de 11 anos. Sendo assim, a média de mortos por ano em cada missão é de 9 na missão em Ruanda e cerca de 22 em Darfur. No entanto, o índice da UNAMID é relativamente baixo se ponderarmos a quantidade de integrantes (UN, 2001; UNOCC, 2019). Mesmo assim, a morte das tropas em Darfur demonstra a necessidade de atentar mais para a segurança da missão e de investir em equipamentos. Essa questão deve ser considerada, pois alega-se que a morte de militares belgas durante a missão em Ruanda foi fundamental para a continuidade do genocídio naquele país, uma vez que culminou na suspensão temporária da UNAMIR por parte da ONU.

A dimensão da UNAMID e sua complexidade política tornaram-se um entrave, segundo Prinsloo e Niekerk (2017) para a efetividade da missão. O impacto negativo do mandato e da necessidade de divisão de responsabilidades com a UA atrasou e dificultou a tomada de decisões. Para os autores, sendo uma questão de paz e segurança internacionais, mesmo que no caso de uma operação de paz híbrida, a ONU é o órgão que deve liderar o processo e não se subordinar às organizações regionais. Apesar de todas as críticas à UNAMID, um de seus grandes legados é a tentativa, ao menos, de incorporar características regionais.

Conclusão

Compreende-se que as missões híbridas seriam um meio termo entre o intervencionismo ocidental exagerado na África e a completa ausência de iniciativas para solucionar conflitos críticos locais. Trata-se de um mecanismo que permite a resolução de problemas pelos próprios africanos com a supervisão e o financiamento necessário da ONU. Por outro lado, o fato de ambos os casos estudados se tratarem de genocídios ocorridos mesmo com a presença de missões de paz naqueles locais revela a falta de eficiência na prevenção e descontinuação desses crimes, independente da composição dessas operações de paz.

Tabela 1 – Fatalidades UNAMIR e UNAMID

	UNAMIR	UNAMID
Observadores militares	3	1
Tropas	22	170
Polícia cecil	1	58
Equipe local	1	29
Civis internacionais	-	8
Outros	-	4
Total	27	270

Fonte: Elaborado pelas autoras com base nos dados de UN (2001) e UNOCC (2019).

De acordo com o apresentado, a UNAMIR e a UNAMID falharam em diversos aspectos e, a princípio, não foi o suposto caráter africano que fez a missão em Darfur ter mais ou menos sucesso em alcançar seus objetivos em comparação com a missão em Ruanda. Não foram encontradas evidências suficientes neste estudo para comprovar a existência do tal caráter africano, mencionado pela ONU e conferido à missão híbrida UNAMID, tampouco alguma prova de que a condução da operação tenha sido afetada por sua composição. Inclusive, em 2017, a UNAMID tinha menos componentes africanos do que a UNAMIR teve. Verificou-se que ambas as missões só avançaram quando houve pressão da comunidade internacional e interesse dos membros permanentes do CSNU. Isso aponta que o discurso de privilegiar a participação de africanos representa uma forma de legitimação das missões de paz na África, e não a incorporação de variáveis e atores locais para a efetiva resolução de conflitos.

Referências

ABOAGYE, F. The hybrid operation for Darfur: a critical review of the concept of the mechanism. **Institute for Security Studies Papers**, Pretoria, n. 149, p. 1-24, 2007.

AFRICAN UNION PSC. **Report of the Chairperson of the Commission on the Situation in the Sudan** (Crisis in Darfur). Fifth session – 13 April 2004. Addis Ababa: African Union Peace and Security Council, 2004.

AFRICAN UNION. **Constitutive Act of African Union**. Lomé: African Union, 2000.

BADESCU, C. G.; BERGHOLM, L. The responsibility to protect and the conflict in Darfur: The big let-down. **Security Dialogue**, v. 40, n. 3, p. 287-309, 2009.

BARROS, C.; MORAIS, C.; DAHER, R. As Peacekeeping Operations (PKOS) e o caso de Ruanda. **Fronteira**, Belo Horizonte, v. 7, n. 14, p. 47-63, 2008.

BELLAMY, A. J. Responsibility to protect or Trojan horse? The crisis in Darfur and humanitarian intervention after Iraq. **Ethics & International Affairs**, New York, v. 19, n. 2, p. 31-54, 2005.

GOWAN, R.; JOHNSTONE, I. **New Challenges for Peacekeeping: Protection, Peacebuilding, and the "war on Terror"**. New York: International Peace Academy, 2007.

HEHIR, A. **Humanitarian intervention after Kosovo: Iraq, Darfur and the record of global civil society**. London: Palgrave Macmillan, 2008.

HUDSON, H. Peacekeeping Trends and Their Gender Implications for Regional Peacekeeping Forces in Africa: Progress and Challenges. In: MAZURANA, D.; RAVEN-ROBERTS, A.; PARPART, J. (Ed.). **Gender, Conflict and Peacekeeping**. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, 2005.

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.

KREPS, S. E. The United Nations-African Union Mission in Darfur: Implications and prospects for success. **African Security Studies**, v. 16, n. 4, p. 65-79, 2007.

KUPERMAN, A. J. **The limits of humanitarian intervention: Genocide in Rwanda**. Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2004.

LOPES, D. B. A ONU tem autoridade? Um exercício de contabilidade política (1945-2006). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 1, p. 47-65, 2007.

MAKINDA, S. M.; OKUMU, F. W. **The African Union: challenges of globalization, security, and governance**. New York: Routledge, 2007.

MCQUEEN, C. **Humanitarian Intervention and Safety Zones: Iraq, Bosnia, and Rwanda**. New York: Palgrave Macmillan, 2005.

MOGHALU, K. **Rwanda's genocide: the politics of global justice**. New York: Palgrave Macmillan, 2005.

MURITHI, T. The African Union's evolving role in peace operations: the African Union Mission in Burundi, the African Union Mission in Sudan and the African Union Mission in Somalia. **African Security Studies**, v. 17, n. 1, p. 69-82, 2008.

MYINT-U, T.; SCOTT, A. **The UN Secretariat: a brief history, 1945-2006**. New York: International Peace Academy, 2007.

OTHIENO, T.; SAMASUWO, N. A critical analysis of Africa's experiments with hybrid missions and security collaboration. **African Security Studies**, v. 16, n. 3, p. 25-39, 2007.

POTI. **Core Pre-deployment Training Materials**. Williamsburg: Peace Operations Training Institute (POTI), mar. 2014. Disponível em: <<https://www.peaceopstraining.org/courses/core-pre-deployment-training-materials/>>. Acesso em: 05 jun. 2018.

PRINSLOO, B.; NIEKERK, D. V. Hybrid peacekeeping and the United Nations: the case of UNAMID. **Politikon**, v. 44, n. 3, p. 404-424, 2017.

REZENDE, L. P. **O engajamento do Brasil nas Operações de Paz da ONU: Análise dos efetivos enviados e recomendações para o fortalecimento da inserção internacional brasileira**. Curitiba: Appris, 2012.

UN. **UN Mission's Contributions by Country** – 28 fev. 2017. [S.l.]: Peace and Security Section of Department of Public Information, 2017. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/feb17_5.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2019.

UN. **UN Mission's Contributions by Country** – 31 oct. 2014. [S.l.]: Peace and Security Section of Department of Public Information, 2014. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/oct14_3.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2019.

UN. **UNAMIR – United Nations Assistance Mission for Rwanda** (October 1993 – March 1996). [S.l.]: Peace and Security Section of Department of Public Information, 2001. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/mis-sions/past/unamir.htm>>. Acesso em: 20 dez. 2015.

UNGA. **Budget for the African Union-United Nations Hybrid Operation in Darfur for the period from 1 July 2014 to 30 June 2015**. Report of the Secretary General. A/68/754. New York: United Nations General Assembly, 2014. Disponível em < https://digitallibrary.un.org/record/769324/files/A_68_754-EN.pdf>. Acesso em 25 mar. 2019.

UNGA. **Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide**. Adopted by the General Assembly of the United Nations on 9 December 1948. No. 1021. New York: United Nations, 1951. Disponível em: <<https://www.un.org/ruleoflaw/files/AH386.pdf>>. Acesso em: 22 mar. 2019.

UNGA. **Implementation of General Assembly resolutions 55/235 and 55/236**. Report of the Secretary-General. Adopted by the General Assembly at its 70th session, on 28 December 2015. New York: United Nations, 2015. Disponível em: <<http://undocs.org/en/a/70/331/Add.1>>. Acesso em: 21 mar. 2019.

UNOCC. **Fatalities by Mission and Appointment Type**. [S.l.]: United Nations Operations and Crisis Centre, 2019. Disponível

em: <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/statsbymissionappointmenttype_3_20.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2019.

UNP. **Ranking of contributors by country (as of 31 December 2018)**. [S.l.]: United Nations Peacekeeping, Troop and police contributors, By Country, 31 dez. 2018. Disponível em: <<https://peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors>>. Acesso em: 21 mar. 2019.

UNSC. **Report of the Secretary-General on the Sudan** – 31 January 2005. New York: United Nations, 2005. Disponível em: <<https://undocs.org/S/2005/57>>. Acesso em: 22 mar. 2019.

UNSC. **Resolution 846 (1993)** – Adopted by the Security Council at its 3244th meeting, on 22 June 1993. New York: United Nations, 1993. Disponível em: <[https://undocs.org/S/RES/846\(1993\)](https://undocs.org/S/RES/846(1993))>. Acesso em: 24 mar. 2019.

UNSC. **Resolution 1547 (2004)** – Adopted by the Security Council at its 4988th meeting, on 11 June 2004. New York: United Nations, 2004. Disponível em: <[https://undocs.org/S/RES/1547\(2004\)](https://undocs.org/S/RES/1547(2004))>. Acesso em: 24 mar. 2019.

UNSC. **Resolution 1706 (2006)** – Adopted by the Security Council at its 5519th meeting, on 31 August 2006. New York: United Nations, 2006. Disponível em: <[https://undocs.org/S/RES/1706\(2006\)](https://undocs.org/S/RES/1706(2006))>. Acesso em: 24 mar. 2019.

UNSC. **Resolution 1769 (2007)** – Adopted by the Security Council at its 5727th meeting, on 31 July 2007. New York: United Nations, 2007. Disponível em: <[https://undocs.org/S/RES/1769\(2007\)](https://undocs.org/S/RES/1769(2007))>. Acesso em: 24 mar. 2019.

WAAL, A. Darfur and the failure of the responsibility to protect. **International Affairs**, v. 83, n. 6, p. 1039–1054, 2007.

WALLIS, J. *et al.* **Hybridity on the Ground in Peacebuilding and Development**: Critical Conversations. Canberra: ANU Press, 2018.



“It may look like war, but it’s peace-keeping”¹: a MINUSMA e o Processo de Paz no Mali

“It may look like war, but it’s peacekeeping”: MINUSMA and the Peace Process in Mali

Geraldine Marcelle Moreira Braga Rosas Duarte²

Letícia Carvalho de Souza Andrade³

Matheus de Abreu Costa Souza⁴

Amanda Balestrini⁵

DOI: [10.5752/P.1809-6182.2019v16.n1.p28](https://doi.org/10.5752/P.1809-6182.2019v16.n1.p28)

Recebido em: 12 de junho de 2019

Aceito em: 14 de junho de 2019

Resumo

O artigo objetiva analisar o caráter de enforcement da Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização do Mali (MINUSMA), com foco em discutir criticamente essa nova tendência normativa das Nações Unidas, problematizando as possíveis consequências dessa modalidade de operações de paz para que haja uma resolução permanente do conflito no Mali.

Palavras-chave: Mali; MINUSMA; Imposição da Paz

Abstract

This article analyzes the enforcement character of the United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali (MINUSMA), and it is focused on critically discussing this new normative tendency of the United Nations, problematizing the possible consequences of this modality of peace operations so that there is a permanent resolution of the conflict in Mali.

Keywords: Mali; MINUSMA; Peace-enforcement

1 Babcar Gaye, comandante da Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo (*apud* HOWARD; DAYAL, 2017, p. 20).

2 Professora na Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte. Belo Horizonte/Brasil. ORCID: 0000-0001-8133-806X

3 Professora na Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte. Belo Horizonte/Brasil. ORCID: 0000-0002-1786-971X.

4 Professor temporário na Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte. Belo Horizonte/Brasil. ORCID: 0000-0002-0734-475X

5 Graduanda em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Belo Horizonte/Brasil. ORCID: 0000-0002-8373-4215.

Introdução

As operações de paz da Organização das Nações Unidas (ONU), desde o seu surgimento, vêm sofrendo inúmeras transformações normativas, táticas e operacionais, visando garantir a paz e a segurança internacionais por meio da gestão de conflitos armados. A mudança na natureza dos conflitos armados, sobretudo desde a década de 1990, as experiências fracassadas, as experiências positivas e a evolução de um aparato normativo que estabelece princípios e diretrizes que devem nortear as operações de paz vêm alavancando mudanças na forma como a ONU tem se engajado na resolução de conflitos. Como vem sendo discutido na literatura contemporânea sobre o tema, aparentemente as operações de paz, que se desenvolveram inicialmente com um formato de missões de observação e monitoramento da paz negativa⁶ (*peacekeeping* tradicional⁷), estão se tornando missões de imposição da paz, de estabilização dos países em conflito por meio do uso da força. Esse caráter de *peace enforcement* das operações de paz mais recentes gera diversas implicações para o processo de resolução dos conflitos armados, permi-

tindo questionar qual é o papel dessas missões na construção de uma paz duradoura.

O presente artigo, dessa forma, objetiva analisar a atuação da Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização do Mali (MINUSMA) no conflito em questão, refletindo sobre o que ela representa nesse contexto de operações de paz com caráter de *enforcement* e avaliando em que medida ela pode contribuir para uma verdadeira resolução do conflito. Num primeiro momento, será feita uma breve reflexão acerca das operações de paz no século XXI e a tendência contemporânea de uso significativo da força nas missões de paz. Em seguida, será feita uma análise histórica do conflito no Mali, a fim de que seja possível compreender a natureza desse conflito e os desafios para a sua resolução. Na sequência, serão apresentados os aspectos gerais da MINUSMA, analisando-a enquanto uma operação de *peace enforcement*, explorando os possíveis desdobramentos da sua atuação para a gestão do conflito.

Em termos metodológicos, o trabalho se baseia num estudo de caso, partindo de uma abordagem dedutiva que pretende evidenciar como o caso da MINUSMA ilustra a tendência de uso da força e imposição da paz presente nas operações de paz recentes da ONU. As técnicas de pesquisa utilizadas incluem a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental, realizada junto a documentos oficiais da ONU, e o instrumento metodológico central será a análise de conteúdo.

Uso da força, estabilização e imposição da paz

O século XXI se iniciou num contexto de transformações no universo das operações de paz da ONU. O final dos anos 1990 pode ser caracterizado como um período de estagnação e descrédito das operações de paz como instrumento de gestão

6 Na obra de Johan Galtung (1969), a paz negativa se refere à um cenário em que há ausência de violência direta contra indivíduos. Ou seja, alcançar a paz negativa é sinônimo de ausência de guerras e conflitos violentos. Já a paz positiva se refere à um cenário de justiça social, em que há distribuição equitativa de poder para os indivíduos inseridos em uma sociedade.

7 Como descrevem Bellamy e Williams (2010) as operações de paz que se enquadram nessa categoria são caracterizadas pelo objetivo de contribuir para criar um ambiente político adequado para as negociações de paz entre as partes. Normalmente são estabelecidas entre o acordo de cessar-fogo e a assinatura do acordo de paz e envolvem tarefas de monitoramento, essencialmente. O *peacekeeping* tradicional é denominado, também, como operações de paz de primeira geração, estabelecidas com base no capítulo VI da Carta das Nações e sustentadas pela “Trindade Santa”, ou seja, pelos princípios de (i) consentimento do Estado receptor; (ii) imparcialidade e (iii) não uso da força por parte das tropas da ONU (KENKEL, 2013).

de conflitos armados, especialmente, em função da experiência fracassada das missões em Ruanda, Somália e Bósnia. Buscando evitar os erros do passado, o *Brahimi Report*, um relatório publicado pela ONU, no ano 2000, estabeleceu inúmeras recomendações para a melhoria das operações de paz conduzidas pela organização, incluindo a necessidade de que elas fossem mais robustas, com um contingente militar maior e, também, com equipamentos mais adequados para enfrentar os conturbados cenários para os quais são enviadas (UNITED NATIONS, 2000).

É nesse momento que emerge, de acordo com Kenkel (2013), a terceira geração⁸ de operações de paz, ou operações de *peace enforcement*, instituídas com base no capítulo VII da Carta das Nações e motivadas pelo intuito de conter a ação de *spoilers*⁹ e de proteger os direitos humanos. A justificativa humanitária das intervenções passa a legitimar o uso da força destinado a proteger os civis e a compelir as partes que não estejam colaborando a assinarem o acordo de paz. Esse formato das missões de paz rapidamente evoluiu para a chamada quarta geração, caracterizada por operações robustas, multifuncionais, que combinam, em seus mandatos, substantiva autorização para utilizar a força e grande abrangência de tarefas civis, de modo a apoiar os processos de paz em curso. Como demonstram Howard e Dayal (2017), a partir de 1999, ocorreu uma mudança no padrão das operações de paz, uma vez que todas as missões multifuncionais sub-

sequentes passaram a ser autorizadas com base no capítulo VII da Carta, autorizando o uso da força por parte dos capacetes azuis.

Atualmente, respaldadas normativamente pela Doutrina Capston, de 2008, as operações de paz buscam o alcance de uma paz sustentável, ou seja, uma paz de longo prazo garantida através do combate das causas estruturais dos conflitos (DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS; DEPARTMENT OF FIELD SUPPORT, 2008). Essa combinação de abrangência de tarefas civis com autorização para utilizar a força vem caracterizando, portanto, as operações de paz da ONU desde os anos 2000, trazendo consigo inúmeras reflexões a esse respeito. Bellamy e Williams (2010) sinalizam que, dentre outras questões, a relação entre o uso da força e os princípios de consentimento e imparcialidade merece especial atenção, uma vez que *peace enforcement* como parte de uma operação de paz mais ampla seria algo muito distinto de guerra de combate. Essa visão é possível na medida em que o princípio de imparcialidade é entendido como a capacidade de tratar os beligerantes de acordo com o comprometimento deles com o processo de paz. Ou seja, a imparcialidade da operação de paz significaria que as partes em conflito seriam tratadas segundo os mesmos princípios, o que tornaria aceitável (e necessário em algumas ocasiões) haver uso da força sem comprometer a imparcialidade da missão. A respeito do consentimento, o entendimento seria o de que a aceitação das partes é algo variável, que pode sofrer alterações durante o curso da missão; multinível, pois a receptividade de líderes, combatentes e outros atores substanciais pode ser distinta; e maleável, pois os *peacekeepers* podem influenciar o nível de consentimento dos beligerantes de diversas formas ao longo da realização da operação de paz.

Koops *et al* (2015) apontam que as operações de paz no século XXI tem adotado esse caráter

8 De acordo com Kenkel (2013), as operações de paz pertencentes a esta segunda geração incluem em seu mandato a execução de tarefas civis, participação e engajamento com o processo de resolução do conflito, dentre outras tarefas. A diferença é que não há, na segunda geração, progressivo uso da força, diferentemente da terceira geração.

9 De acordo com Stephen J. Stedman (1997), *spoilers* são atores que tentam, por meio de diferentes estratégias, impedir a conclusão da negociação ou implementação de um acordo de paz, devido aos seus interesses pessoais em manter ativo um conflito armado.

robusto, que legitima a possibilidade de uso da força e contam com um contingente militar expressivo e bem equipado. A justificativa para uma mudança nessa direção seria conferir maior credibilidade às intervenções da ONU e impedir que massacres e genocídios ocorram novamente. Desde 2010, o que se observa é que operações de paz robustas vêm se orientando em torno do objetivo de estabilização dos países em conflito, caracterizando, do ponto de vista analítico, como operações de *enforcement*. Como define Karlsrud (2015), estabilização envolve a utilização de meios militares, normalmente utilizando todos os recursos necessários, para neutralizar potenciais *spoilers* no conflito. Para esse autor, uma nova geração de operações de paz está surgindo, na medida em que há grande diferença entre a utilização da força por períodos curtos, para a proteção de civis, e uma permissão mais ampla para utilizar todos os meios necessários para estabilizar um cenário de conflito, inclusive por meio da neutralização e desarmamento de determinados grupos armados. Essa orientação para a estabilização caracteriza os mandatos atuais das operações de paz da ONU na República Centro-Africana, no Congo e no Mali.

Em um argumento similar, Peter (2015) defende que a tendência que vem se desenvolvendo é a de uma imposição da manutenção da paz (*enforcement peacekeeping*). Essa imposição é manifesta tanto politicamente, por meio da imposição de soluções políticas, quanto militarmente, através do uso da força. Bellamy e Hunt (2015) explicam que os mandatos dessas operações de paz têm como objetivo dar suporte a um dos lados, o governo, para derrotar *spoilers* não-estatais, uma vez que não há exatamente uma paz a ser mantida. Assim, consequência disso é que essas missões operam em zonas de conflito ativo, o que traz muitos dilemas para os princípios basilares de imparcialidade, consentimento e não uso da força, criando um hiato entre a doutrina e a prática das operações de paz contemporâneas.

Embora não haja uma clareza absoluta por parte da própria ONU acerca de como se definem as missões de estabilização, como o Relatório do Painel Independente de Alto Nível sobre Operações de Paz da ONU (*HIPPO report*) evidencia, esse termo vem sendo empregado em operações de paz cujos mandatos preveem a extensão ou restauração da autoridade estatal, sendo enviadas para países nos quais o conflito ainda está ativo (UNITED NATIONS, 2015). Como será possível perceber adiante, esse é o caso da MINUSMA, uma operação de paz enviada na ausência de um processo de paz, designada a fortalecer a autoridade estatal, contribuindo, na prática, para uma vitória militar do governo no conflito armado.

O conflito no Mali: dos tuaregues aos grupos fundamentalistas islâmicos (1960-2018)

Embora tenha ganhado intensidade apenas no ano de 2012, é possível identificar tensões antigas no conflito armado entre o povo tuaregue e o governo do Mali, sobretudo no período pós-libertação dos colonos franceses. Com a proclamação da independência em 1960, o Mali era caracterizado por estar em um profundo estágio de subdesenvolvimento, devido à ausência de infraestrutura básica em seu território nacional. Além disso, nos anos iniciais do período pós-independência, a população do Mali era composta, de forma geral, por agricultores e pastores nômades. A fim de alavancar o processo de modernização e desenvolvimento do Estado, Modibo Keita, presidente do Mali entre 1960 e 1968, estabeleceu um regime socialista no país que se tornou parte da zona de influência soviética na África (BEJAMINSSEN, 2008).

Um dos pontos defendidos por Keita, durante o seu governo, foi o combate aos povos nômades

existentes no Mali, baseando-se no argumento de que o nomadismo representava um modo de vida retrógrado e, sobretudo, improdutivo para o país. É inclusive nesse período que se criou um estigma em torno dos nômades tuaregues, que eram comumente referenciados como “*les malis inutiles*” (“os malineses inúteis”) pelos povos sedentários existentes no território. Assim, o objetivo de Keita à época era evitar o nomadismo do povo tuaregue, para que estes se tornassem membros produtivos da sociedade, algo que em tese contribuiria para o processo de desenvolvimento do Estado (BENJAMINSEN, 2008).

Na gestão de Keita, ficou em evidência a marginalização da minoria tuaregue durante a tentativa de modernização, aspecto que contribuiu para a emergência de um anseio separatista, que visava à independência da região denominada como *Azawad*. Apesar de não deterem uma agenda política que expressava com clareza os seus objetivos, rebeliões tuaregues foram realizadas no norte do país ainda na década de 1960 em torno da tentativa de autonomia. Em 1968, Keita foi deposto por meio de um golpe militar que ocasionou a ascensão do tenente Moussa Traoré ao poder, muito embora essa mudança na liderança não tenha proporcionado uma melhora na situação do povo tuaregue. As décadas de 1970 e 1980 foram caracterizadas pela marginalização dos tuaregues em função de um longo período de secas que atingiu o Sahel africano, provocando um grande fluxo de refugiados, tanto para países fronteiriços ao Mali quanto para as áreas mais urbanizadas do país (KEITA, 1998; BENJAMINSEN, 2008).

Na década de 1980, o Mali começou a receber recursos internacionais voltados para a promoção de assistência humanitária, em virtude da crise provocada pela seca. Contudo, os tuaregues alegaram que a ajuda humanitária não foi devidamente compartilhada entre as variadas regiões do país e, que,

sobretudo no norte do país, poucos esforços foram feitos para melhorar a qualidade de vida da população. Os tuaregues, nesse contexto, acusaram o governo nacional de apropriar-se indevidamente das doações e recursos enviados pela comunidade internacional, pois o governo utilizou a verba pública de modo a promover o desenvolvimento de infraestrutura em áreas urbanas e, também, para a criação dos conhecidos “*chateaux de la sécheresse*” (“castelos da seca”), construções privadas feitas na capital Bamako. Tal descontentamento serviu como gatilho para a mobilização dos tuaregues localizados no norte do Mali, Argélia e Líbia, e, em 1990, uma segunda rebelião tuaregue contrária ao governo foi realizada (BENJAMINSEN, 2008).

No contexto da segunda rebelião tuaregue, embora existissem quatro grupos tuaregues com reivindicações parcialmente distintas, a união desses grupos sinalizava uma melhora na organização tática e, principalmente, uma maior capacidade militar, tendo em vista o treinamento militar recebido pelos migrantes tuaregues na Líbia¹⁰. As várias disputas armadas entre o governo e os grupos tuaregues foram aplacadas, em 1991, com a assinatura do Acordo de Tamanrasset. Dentre as principais provisões do acordo, cita-se a concessão de uma maior autonomia para a região norte, um aumento nos investimentos voltados para a criação de infraestrutura na região, e, por fim, o estabelecimento de arranjos de compartilhamento de poder na esfera militar e política (KEITA, 1998; BLAYDES; DE MAIO, 2010).

10 A primeira rebelião afetou a região devido à intensificação de fluxos migratórios de malineses em direção à Líbia, que, à época, necessitava de mão de obra estrangeira, sobretudo para trabalhar com a indústria petrolífera no país. A partir de 1970, tuaregues também foram inseridos, de forma voluntária, nas forças armadas líbias. O treinamento recebido foi de suma importância para que, ao retornarem ao Mali na década de 1980, eles pudessem fazer frente militar ao governo (BLAYDES; DE MAIO, 2010).

Apesar do acordo representar avanços, a sua implementação foi comprometida por crises políticas e pelo estabelecimento de um governo transitório, após a deposição do presidente. O novo líder, Amadou Toumani Touré, não se esforçou para implementar o Acordo de Tamanrasset. A única medida tomada pelo governo transitório foi a convocação de uma negociação nacional, mediada por atores internacionais, que visava discutir o futuro político do Mali. O resultado das negociações foi a assinatura do Pacto Nacional, de 1992, que reconhecia dois principais aspectos da realidade social malinesa: (i) a carência de infraestrutura no norte do Mali; (ii) e a necessidade de promover a reconciliação nacional, aspecto de fundamental importância que poderia assegurar a paz de longo prazo no país (BLAYDES; DE MAIO, 2010).

Um dos primeiros passos após a assinatura do Pacto Nacional foi o estabelecimento da primeira corrida eleitoral multipartidária no país, que foi finalizada ainda em 1992 com a vitória de Alpha Oumar Konaré, que governou até 2002. A despeito de atos de violência isolados, os anos subsequentes à assinatura do Pacto apresentaram uma transição pacífica no Mali, sobretudo no que tange à relação entre o governo nacional e o povo tuaregue. O conflito foi formalmente terminado em 1996, por meio de um ato simbólico conhecido como “Chama da Paz”, em que diversos armamentos utilizados pelas partes beligerantes foram destruídos (LODE, 2002; CHAUZAL; VAN DAMME, 2015).

Em uma nova eleição presidencial, ocorrida em 2002, Amadou Toumani Touré conseguiu se reeleger. Contudo, nesse mesmo ano, o Mali voltou a sofrer com graves secas que atingiram o território. Em 2006, ainda sob a gestão de Touré, grupos armados voltaram a se mobilizar no país contrários à demora do governo em implementar os compromissos firmados no Pacto Nacional de 1992. Neste sentido, os grupos armados retomaram, no norte

do Mali e na região de Agadez (Níger), seu envolvimento em eventos violentos nos anos de 2007 e 2008, caracterizando o que ficou conhecido como a terceira rebelião tuaregue. Em fevereiro de 2009, após uma intensa participação da Argélia como mediadora da crise, uma nova celebração de paz ocorreu, a despeito da insatisfação de alguns grupos. O fim da terceira onda de violência tuaregue foi seguido pela desmobilização e desarmamentos dos rebeldes, e, em seguida, pelas tentativas do governo de promover a reintegração dos ex-combatentes às forças armadas malinesas (A TIMELINE OF..., 2012; LOTZE, 2015).

Embora o governo nacional tenha se esforçado para manter uma agenda visando à transição pacífica no Mali, isso não foi suficiente para evitar a ascensão de um novo grupo armado no país, denominado como Movimento Nacional pela Libertação de Azawad (MNLA), que representava uma fusão entre os tuaregues mais radicais e o Movimento Nacional de Azawad (MNA), e era composto majoritariamente por tuaregues exilados na Líbia em décadas anteriores. A reivindicação central do recém-formado MNLA era a libertação dos tuaregues da ocupação malinesa. Com esse objetivo em mente, os combatentes do grupo deram início à quarta revolução tuaregue no Mali, culpando o governo nacional de não cumprir com as cláusulas firmadas no acordo que deu fim à terceira rebelião (PARENTI, 2018; LOTZE, 2015; CHAUZAL; VAN DAMME, 2015).

Nos primeiros meses do ano de 2012, houve uma significativa escalada da violência, haja vista o elevado número de enfrentamentos entre os insurgentes e o governo. Diante do avanço do MNLA no norte do Mali, os militares promoveram, no fim do mês de março, um novo golpe de Estado que depôs o presidente Amadou Touré. A deposição de Touré não afetou o avanço dos rebeldes no norte do país, que dentro de um mês foram capazes de

controlar a região, levando-os a proclamar unilateralmente a independência de Azawad. Para garantir que essa “independência” não fosse rompida pelas forças governamentais, o MNLA filiou-se a um grupo islâmico que visava à implementação da lei sharia na região, conhecido como Ansar Dine. A filiação ao Ansar Dine aumentou a capacidade do MNLA de difundir a violência no norte do país e o grupo lançou uma ofensiva em direção à capital. Contudo, como o MNLA não possuía uma orientação religiosa, divergências entre tuaregues e os grupos islâmicos foram identificadas e os grupos fundamentalistas islâmicos continuaram com sua atuação violenta no conflito de forma independente (MARC; VERJEE; MOGAKA, 2017; MALI COUNTRY PROFILE..., 2013). Tais dissensos levaram ao estabelecimento de um cenário de violência intercomunal entre os grupos armados, na medida em que o MNLA passou a ser combatido por grupos armados islâmicos, como o Ansar Dine, a Al-Qaeda do Magred Islâmico (AQIM) e o Movimento para a Unidade e a Jihad na África Ocidental (MUJAO) (LOTZE, 2015; BOUTELLIS; ZAHAR, 2017).

Diante da fragilidade vivida, o governo do Mali solicitou ajuda internacional e a França enviou tropas que interviram no conflito, e, em um curto intervalo de tempo, foram capazes de retomar o controle parcial de territórios antes dominados pelos rebeldes (MALI COUNTRY PROFILE..., 2013). Paralelamente aos esforços franceses, a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), em conjunto com a União Africana (UA), solicitou ao Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) o estabelecimento de uma operação de paz de caráter multidimensional e de *enforcement*. A operação foi aprovada pelo CSNU e ficou conhecida como *African-led International Support Mission in Mali* (AFISMA) (MARC; VERJEE; MOGAKA, 2017; OLUWADARE,

2014). A operação, contudo, não foi suficiente para conter a violência proliferada no Mali, forçando as Nações Unidas a estabelecer, em abril de 2013, a MINUSMA, que iniciou seus trabalhos no Mali em junho do mesmo ano (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2013).

Ao longo do ano, devido à capacidade militar de atuação da MINUSMA, a missão foi capaz de estabelecer uma frágil¹¹ paz no país, na medida em que conseguiu engajar em conversações de paz tanto o governo do Mali quanto alguns dos grupos armados (LOTZE, 2015). Estabeleceu-se um acordo de paz preliminar entre o governo nacional, o MNLA e o Conselho Superior da Unidade do Azawad (HCUA), assinado na cidade de Uagadugu, capital da Burkina Faso. O acordo de paz era considerado como preliminar, haja vista que foi assinado por um governo transitório, que estava legalmente impedido de assinar um arranjo de paz definitivo, além do fato de focar exclusivamente em questões de curto prazo para cessar os enfrentamentos violentos entre as partes. Por tal razão, visando colocar um fim definitivo ao conflito, as negociações continuaram após a eleição de Ibrahim Boubacar Keïta (NYIRABIKALI, 2014; BOUTELLIS; ZAHAR, 2017).

O acordo provisório não foi capaz de dar um fim definitivo ao conflito, e, em 2014, novos enfrentamentos entre o governo nacional, o MNLA e o HCUA voltaram a ocorrer na cidade de Kidal. Após esses enfrentamentos, uma nova tentativa de estabelecer a paz foi iniciada, sob mediação da Argélia. Porém, nesse contexto, outros grupos armados foram incluídos no processo de paz, na medida em que os rebeldes optaram por se mobilizar em duas

11 É válido ressaltar que embora negociações estivessem ocorrendo, diversos ataques foram realizados por vários grupos armados que tentavam boicotar o processo de eleições legislativas coordenado pela operação de paz (LOTZE, 2015).

coalizões: a Coordenação¹² e a Plataforma¹³ (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2014; NYIRABIKALI, 2014). As negociações foram seladas em 15 de maio de 2015 com a assinatura do Acordo de Paz e Reconciliação do Mali, firmado entre o governo nacional, os grupos armados componentes da Plataforma, e, também, alguns dos grupos da Coordenação. O restante dos grupos da Coordenação, caso do MNLA, fizeram oposição ao acordo de paz em um momento inicial¹⁴, mas se uniram ao arranjo em junho do mesmo ano. O acordo firmado entre o governo do Mali e as coalizões Coordenação e Plataforma representa um marco histórico para o país, na medida em que conseguiu encontrar um denominador comum para resolver as rivalidades do governo do Mali para com os tuaregues, além de conseguir incluir alguns movimentos de insurgência de origem árabe (NYIRABIKALI, 2015; LOTZE, 2015; BOUTELLIS; ZAHAR, 2017).

Contudo, o conflito no Mali não foi totalmente finalizado com a assinatura do acordo de paz, ao passo que grupos de origem islâmica, como o Ansar Dine, a AQIM, e o MUJAO, optaram por não se engajar nas negociações. Desse modo, com a resistência dos grupos armados mencionados, estes continuam a atuar de maneira violenta no Mali, e, embora a MINUSMA seja uma operação de paz com caráter de estabilização, como será evidenciado na seção seguinte, os capacetes azuis ainda não conseguiram neutralizar ou desmobilizar tais grupos no país, impedindo que haja uma resolução mais

abrangente do conflito (PARENTI, 2018; UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2019).

MINUSMA: construindo ou impondo a paz?

O mandato atual da MINUSMA é complexo, envolvendo uma série de tarefas civis e garantindo a possibilidade de uso da força, quando necessário, por parte das tropas das Nações Unidas. Os principais pontos do mandato são: (i) apoio à implementação do acordo de paz firmado em 2015; (ii) apoio na implementação dos provisões do mandato; (iii) incentivar a participação da sociedade civil no processo de reconciliação nacional; (iv) proteção dos civis, sobretudo mulheres e crianças, quando estes estiverem ameaçados por um ato de violência física, promovendo, sobretudo, o patrulhamento ativo da região central e do norte do Mali; (v) assistir ao governo em relação à proteção dos direitos humanos da população; (vi) garantir um ambiente estável para que organizações de ajuda humanitária consigam desempenhar seu trabalho, e, por fim; (vii) proteger os componentes da operação, como, por exemplo, o pessoal uniformizado, as bases e todos os equipamentos militares que são utilizados para a proteção da sociedade civil (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2017). É válido ressaltar que o mandato original, estabelecido em 2013, sofreu atualizações em 2016 e 2017, ao passo que essas resoluções passaram a reconhecer que a complexidade da situação do Mali demandaria uma resposta mais efetiva da organização contra, sobretudo, ataques assimétricos de grupos terroristas – à exemplo do MUJAO e Ansar Dine. Desse modo, ao longo dos anos, essas atualizações abriram o leque de possibilidades no que tange o uso da força para que haja possibilidade de uso da violência para gerar a tão almejada estabilização do país (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2017; 2016; 2013).

12 MNLA, HCUA, Movimento Árabe de Azawad (MAA) (NYIRABIKALI, 2015).

13 Coordenação de Movimentos e Frentes Patrocinados de Resistência (CMFPR), *Coalition du peuple pour l'Azawad*, além de outra facção que fazia parte do MAA (NYIRABIKALI, 2015).

14 A Coordenação pressionou as negociações ao exigir a saída dos grupos que compunham a coalizão Plataforma da cidade de Ménaka, que havia sido tomada pelos opositores ainda em 2014 (BOUTELLIS; ZAHAR, 2017).

Pelas tarefas descritas anteriormente, percebe-se que a operação de paz instituída no Mali é uma operação robusta que se insere nas diretrizes normativas de um *peace-enforcement*, na medida em que há uma progressiva concessão do uso da força para os capacetes azuis, que são amparados normativamente quando utilizam da violência para combater rebeldes em defesa dos civis e dos componentes da operação. Esse caráter de *enforcement* da operação fica em evidência quando analisamos o alto número de tropas militares envolvidas na operação, e seu progressivo aumento desde o início da MINUSMA. Entre 2013 e 2014, a operação contou com um contingente de 12.644 pessoas, sendo 11.200 militares e outros 1.444 membros de forças de polícia. Embora a missão já tivesse um contingente significativo em seu período inicial, para acompanhar o aumento da complexidade do conflito malinês, no ano fiscal de 2018 e 2019, as Nações Unidas solicitaram um alargamento da operação, que passou a contar com um contingente de 16.453 pessoas – 12.644 militares; 1.734 forças de polícia, 161 voluntários da organização; 1.421 civis; 454 funcionários e 39 especialistas em operações de paz (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2019).

Como discutido na seção anterior, o acordo de paz que está em processo de implementação no Mali não envolve os grupos fundamentalistas islâmicos que emergiram, sobretudo, a partir de 2012. Por tal razão, paralelamente aos esforços das Nações Unidas para a implementação do acordo, o componente militar da operação continua se engajando violentamente em favor do governo e contra os grupos armados não estatais para garantir a execução de dois aspectos do mandato: a proteção dos civis e dos componentes da MINUSMA. Esse engajamento militar possui consequências como o enfrentamento entre forças internacionais e grupos armados não estatais, e, também, a criação de um cenário de insegurança devido ao alto número de fatalidades

nos eventos de violência política envolvendo o governo do Mali e as tropas da MINUSMA, além das lutas intercomunais entre os grupos armados.

Mesmo com o envio da operação de paz, a situação de segurança doméstica é calamitosa. Isso porque os grupos fundamentalistas excluídos do acordo foram responsáveis pela ocorrência de 61 ataques terroristas assimétricos, sobretudo, na região norte do país, sendo que a MINUSMA é o principal alvo desses ataques. A título de exemplo dessa complexidade, o último relatório de acompanhamento produzido pelo Secretariado das Nações Unidas informa que, de janeiro a março de 2019, os ataques adereçados à operação de paz ocasionaram na morte de 66 capacetes azuis, deixando também 49 feridos. Em resposta, as forças armadas do Mali, apoiadas pelas forças internacionais presentes no país, realizaram diversas operações que deixaram cerca de 40 possíveis insurgentes mortos, sendo um deles o comandante da AQIM, Yahia Abu Hammam (UNITED NATIONS, 2019). Para melhor expor os altos índices de violência no Mali, foram coletados dados da base *Armed Conflict Location & Event Data Project (ACLED)*¹⁵, que corroboram o argumento de que a atuação da MINUSMA, tal como parece ser a tendência contemporânea das operações de paz da ONU, se assemelha a uma intervenção militar.

Em primeiro lugar, o número de eventos de violência política ao longo dos anos demonstra que o conflito no Mali apresenta elevado índice de violência, a despeito da presença das tropas da ONU. Observando o gráfico abaixo, nota-se que, aparentemente, a operação de paz foi mais bem sucedida no seu objetivo de estabilização do país nos quatro primeiros anos, o que certamente contribuiu para que o acordo de paz fosse alcançado em 2015. É válido ressaltar que

15 Os dados coletados são referentes ao seguinte período: 01 de junho de 2013 (início da MINUSMA) e 25 de maio de 2019 (últimos dados disponibilizados pela base de dados até a escrita do presente artigo).

o ano de 2013, quando se inicia a operação de paz, foi o mais violento, resultando em mais de 800 mortos, segundo dados do *Uppsala Conflict Data Program* – UCDP (PETTERSSON; HÖGBLADH; ÖBERG, 2019). Nos últimos três anos, o quadro da violência política se deteriorou em virtude da intensificação das atividades dos grupos fundamentalistas islâmicos que não foram incluídos no processo de paz, o que inclusive, levou a ONU a refletir, no relatório mais recente sobre a atuação da MINUSMA, acerca do desafio de lidar com “ameaças terroristas” na região (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2019).

O caráter semelhante a uma intervenção militar, apresentado pela MINUSMA, fica perceptível também quando se analisa o envolvimento das tropas nos diferentes formatos de violência política. Como o gráfico abaixo sinaliza, quase 60% dos eventos violentos nos quais a MINUSMA¹⁶ esteve envolvida, desde o seu início até março de 2019, é relativo a batalhas, que se referem a “(...) uma interação violenta entre dois grupos armados, politicamente organizados, em um horário e local específicos” (ACLED, 2019b, p. 7, tradução livre¹⁷). Comparativamente, as forças internacionais se engajam em confrontos diretos mais frequentemente do que os grupos rebeldes e as forças governamentais. Nesse sentido, pode-se entender que o uso da força por parte das tropas da ONU cria um contexto no qual o *peacekeeping* se caracteriza, na prática, como uma guerra de combate. Essa realidade vem rendendo à MINUSMA o status de operação de paz ativa com mais alto índice de fatalidades, totalizando 195 mortos, até junho de 2019.

16 Os atores envolvidos em eventos de violência política foram categorizados entre forças de governo (referente ao envolvimento do aparato de segurança do Mali em tais eventos), forças internacionais (que levam em consideração também as tropas francesas que estão sob coordenação da MINUSMA) e grupos rebeldes politicamente e militarmente organizados.

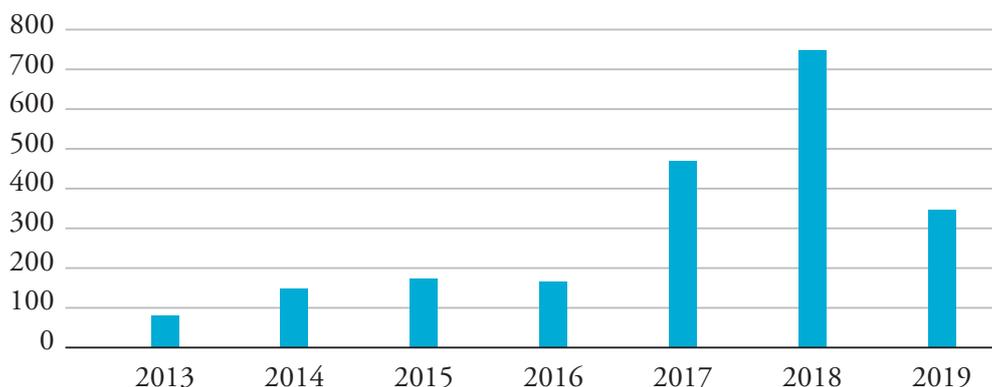
17 “(...) a violent interaction between two politically organized armed groups at a particular time and location.”

O uso da força pela MINUSMA, ademais, gera importantes implicações para o processo de resolução do conflito. A resolução de conflitos é entendida aqui como uma situação na qual as partes conflitantes entram em acordo para resolverem suas incompatibilidades, aceitando o outro como um ator com o qual é necessário negociar. Esse processo deve ser o mais direto, voluntário e abrangente possível e deve, impreterivelmente, lidar com as causas que geraram o conflito armado. A busca pela resolução do conflito deve representar a busca pelo estabelecimento de um denominador comum entre os beligerantes, de forma que ambas as partes se sintam minimamente representadas e atendidas em suas reivindicações. Nesse sentido, a resolução do conflito está associada à construção da paz positiva, à necessidade de tratar as causas para impedir que o conflito ressurgja (WALLENSTEEN, 2007).

Nesse sentido é possível identificar algumas contradições entre uma operação de estabilização, como é a MINUSMA, e os princípios norteadores da resolução de conflitos. Quando o mandato da operação de paz prevê apoio ao governo no combate a atores não estatais, o resultado será, possivelmente, a imposição de uma vitória militar e não um processo de negociação direto e voluntário entre as partes. De acordo com Peter (2015), como atores não estatais gozam de pouquíssima legitimidade internacional, em razão dos abusos aos direitos humanos e crimes de guerra que cometem, não há um esforço para se alcançar um acordo de paz compreensivo antes do envio da operação de paz. Nesses casos, a presença da missão pode forçar as partes a se envolverem num processo de paz com o qual não concordam ou pode, simplesmente, contribuir para a derrota e desmobilização de um dos lados.

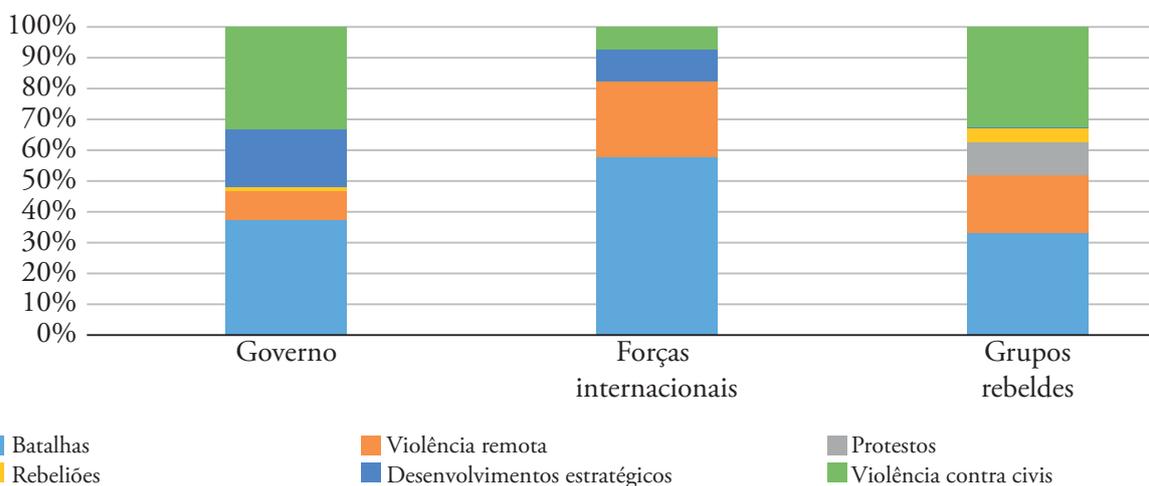
A MINUSMA, bem como as tropas francesas e a AFISMA, interviu no conflito claramente em apoio ao Estado malinês, fortalecendo a luta do governo contra os grupos insurgentes. Nitidamente, não havia, quando do envio da operação de paz, uma paz a ser mantida, como foi demonstrado anteriormente.

Gráfico 1 – Eventos de violência política por ano



Fonte: Elaboração própria, com base em ACLED (2019a)

Gráfico 2 – Envolvimento estratificado dos atores em eventos de violência política



Fonte: Elaboração própria, com base em ACLED (2019a)

Pelo contrário, as tropas da ONU se engajaram no conflito na tentativa de estabilizar a região, auxiliando as forças malinesas e as tropas francesas a recuperarem cidades tomadas pelos rebeldes. Em janeiro de 2013, os grupos não estatais controlavam cerca de dois terços do território e até abril de 2015 os confrontos entre esses grupos e as tropas internacionais eram intensos (TIMELINE OF THE..., 2018).

É nesse contexto de intensos confrontos e de apoio da MINUSMA, uma operação de paz extremamente robusta do ponto de vista militar, ao governo do Mali, que transcორreram as negociações e a assinatura do acordo de paz. Isso indica que diante do risco de uma

derrota militar, provavelmente, os grupos tuaregues se viram forçados a se comprometerem com o acordo de paz. Ao apoiar um dos lados do conflito, a ONU, de certa forma, confere legitimidade ao governo ao passo que descredibiliza as reivindicações da outra parte. Assim, deslegitimar um dos atores só trará prejuízos para a construção de um arranjo político sustentável.

O apoio político e militar da ONU ao governo desequilibra o jogo de forças e pode acabar resultando num acordo de paz que não reflete os interesses de todos, o que possivelmente levará ao fracasso do processo de paz. Nesse sentido, entende-se que estabilização não significa, necessariamente, resolução do conflito e

uma operação de *peace enforcement* pode ser incapaz de construir a paz de longo prazo. A realidade atual do Mali é um exemplo disso, já que os grupos tuaregues não têm sido proativos na implementação do acordo de paz, que embora tangencie as causas principais do conflito, permanece vago a respeito de como resolver algumas delas. Além disso, atores relevantes, como os grupos fundamentalistas islâmicos, não estão incluídos no processo de paz e os confrontos entre eles e a MINUSMA tem se tornado mais intensos a cada ano (DRANGE, 2019; THE CARTER CENTER, 2019).

Considerações finais

A atuação da ONU no Mali evidencia um dos grandes dilemas contemporâneos acerca das operações de paz. Enquanto proteger os civis e implementar o mandato são tarefas imperativas, o uso da força nessa direção pode trazer desdobramentos complicados, comprometendo a capacidade das Nações Unidas de realmente colaborar para a construção da paz. Como esse artigo buscou demonstrar, a MINUSMA apresenta um caráter robusto militarmente, contribuindo, em função do seu mandato caracterizado pelo apoio ao governo, para uma imposição da paz no Mali. Efetivamente, essa operação de paz, que deveria promover a construção da paz positiva, se assemelha mais a uma intervenção militar, marcada por confrontos diretos, níveis elevados de violência e imposição de uma vitória militar do governo travestida de estabilização.

O que se percebe ao analisar a operação de paz no Mali é que o princípio da imparcialidade da operação pode ser questionado ao passo que o envolvimento das forças da MINUSMA indica para uma atuação militar contrária aos grupos rebeldes, favorecendo as forças governamentais. Por auxiliarem o governo, mesmo que de forma indireta, os capacetes azuis se tornam potenciais alvos desses grupos armados, tornando-se vítimas de atentados assimétricos que, como apresentado anteriormente por meio dos dados da ACLED,

faz com que as forças militares da operação se engajem em diversas batalhas contra grupos rebeldes, dificultando ainda mais a garantia de alguns pontos do mandato como, por exemplo, a reconciliação nacional e a proteção dos civis. Como a MINUSMA atua de modo a combater esses grupos e revidar aos seus ataques, fica evidente que os esforços da MINUSMA para promover conversações para a paz entre o governo do Mali e os grupos fundamentalistas são praticamente inexistentes, já que esses grupos são, na verdade, considerados até mesmo nos relatórios de acompanhamento da missão como inimigos a serem combatidos.

Referências

- ACLED. **Data**. 2019a. Disponível em: <<https://www.acled-data.com/data/>>. Acesso em 26 mai. 2019.
- ACLED. **Armed Conflict Location & Event Data Project (ACLED) Codebook**. 2019b. Disponível em: <https://www.acled-data.com/wp-content/uploads/dlm_uploads/2017/10/ACLED_Codebook_2019FINAL_pbl.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2019.
- A TIMELINE OF northern conflict. **The New Humanitarian**, 5 abr. 2012. Disponível em: <<http://www.irinnews.org/report/95252/mali-atimeline-of-northern-conflict>>. Acesso em 03 mai. 2013.
- BELLAMY, Alex J.; HUNT, Charles T. Twenty-first century UN peace operations: protection, force and the changing security environment. **International Affairs**, 91,6, 2015.
- BELLAMY, Alex J.; WILLIAMS, Paul D. **Understanding Peacekeeping**. Malden: Polity Press, 2010.
- BENJAMINSEN, Tor. Does supply-induced scarcity drive violent conflicts in the African Sahel? The case of the Tuareg Rebellion in northern Mali. **Journal of Peace Research**, v.45, n.6, pp. 819-836, 2008.
- BLAYDES, Lisa; DE MAIO, Jennifer. Spoiling the Peace? Peace Process Exclusivity and Political Violence in North-Central Africa. **Civil Wars**, v. 12, n. 1-2, pp. 3-28, 2010.
- BOUTELLIS, Arthur; ZAHAR, Marie-Joëlle. A Process in Search of Peace: Lessons from the Inter-Malian Agreement. **International Peace Institute (IPINST)**, jun. 2017. Disponível em: <<https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/2017/06/IPI-Rpt-Inter-Malian-Agreement.pdf>>. Acesso em: 10 mai. 2019.
- CHAUZAL, Grégory; VAN DAMME, Thibault. The roots of Mali's conflict: Moving beyond the 2012 crisis. **Clingendael Institute**, CRU Report, The Hague, mar. 2015. Disponível em: <https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/The_roots_of_Malis_conflict.pdf>. Acesso em 18 mai. 2019.
- DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS (DPKO); DEPARTMENT OF FIELD SUPPORT (DFS)UNITED NATIONS. United Nations Peacekeeping Operations:

- Principles and Guidelines. [Capstone Doctrine] **United Nations**, New York, 2008. Disponível em <https://www.un.org/ruleoflaw/files/Capstone_Doctrine_ENG.pdf> Acesso em 20 mai 2019.
- DRANGE, Bård. The potential and limits of peace agreements: Colombia and Mali. **African Centre for the Constructive Resolution of Disputes (ACCORD)**, 11 fev. 2019. Disponível em: <<https://www.accord.org.za/conflict-trends/the-potential-and-limits-of-peace-agreements/>>. Acesso em: 10 jun. 2016.
- GALTUNG, Johan. Violence, Peace, and Peace Research. **Journal of Peace Research**, v. 6, n. 3, pp. 167-191, 1969.
- HOWARD, Lise M.; DAYAL, Anjali K. The use of force in UN Peacekeeping. **International Organization**, v. 72, n. 3, pp. 71-103, 2017.
- KARLSRUD, John. The UN at war: examining the consequences of peace-enforcement mandates for the UN peacekeeping operations in the CAR, the DRC and Mali. **Third World Quarterly**, v. 36, n. 1, pp. 40-54, 2015.
- KEITA, Kalifa. Conflict and conflict resolution in the Sahel: the tuareg insurgency in Mali. **Strategic Studies Institute**, 1998. Disponível em <<http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/pub200.pdf>> Acesso em 01 mai. 2019.
- KENKEL, Kai. Five generations of peace operations: from the “thin blue line” to “painting a country blue”. **Revista Brasileira de Política Internacional - RBPI**, v. 56, n. 1, pp. 122-143, 2013.
- KOOPS, Joachim *et al.* Introduction: peacekeeping in the twenty-first century: 1999 – 2013. In: KOOPS, Joachim *et al.* (Eds.). **The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations**. Oxford: Oxford University Press, 2015.
- LODE, Kåre. Mali's Peace Process: Context, analysis and evaluation. **Conciliation Resources**, 2002. Disponível em <https://www.c-r.org/downloads/accord%2013_11Mali's%20peace%20process_2002_ENG.pdf>. Acesso em 12 mai. 2019.
- LOTZE, Walter. United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali (MINUSMA). In: KOOPS, Joachim *et al.* (Eds.). **The Oxford Handbook of United Nations Peace Operations**. Oxford: Oxford University Press, 2015.
- MALI COUNTRY PROFILE. **BBC**, 19 abr. 2019. Disponível em: <<http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-13881370>>. Acesso em: 15 maio 2019.
- MARC, Alexandre; VERJEE, Neelam; MOGAKA, Stephen. Building Resilience to Conflict: The Case of West Africa. In: AALL, Pamela; CROCKER, Chester A. (Eds.). **The Fabric of Peace in Africa: Looking Beyond the State**. Waterloo: Centre for International Governance Innovation, 2017.
- NYIRABIKALI, Gaudence. Building peace in Mali: the case for ‘track III’ interventions. **Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI)**, 27 jun. 2014. Disponível em: <<https://www.sipri.org/node/354>>. Acesso em: 18 mai. 2019.
- NYIRABIKALI, Gaudence. Mali Peace Accord: Actors, issues and their representation. **Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI)**, 27 ago. 2015. Disponível em: <<https://www.sipri.org/node/385>>. Acesso em: 18 mai. 2019.
- OLUWADARE, Abiodun. The African Union and the Conflict in Mali: Extra Regional Influence and the Limitations of a Regional Actor. **African Journal of Governance and Development**, v. 3, n. 1, pp. 5–20, jun. 2014.
- PARENTI, Maria C. Mali: A Operação de Paz da ONU e a Situação de Segurança no País. **Observatório de Conflitos Internacionais**, v. 5, n. 2, pp. 1-9, 2018.
- PETER, Mateja. Between Doctrine and Practice: the U.N. Peacekeeping Dilemma. **Global Governance**, v. 21, n. 2, pp. 351-370, 2015.
- PETTERSSON, Therese; HÖGBLADH, Stina; ÖBERG, Magnus. Organized violence, 1989-2018 and peace agreements. **Journal of Peace Research**, v.56, n.4, 2019.
- STEDMAN, Stephen J. Spoiler Problems in Peace Processes. **International Security**, v. 22, n. 2, pp. 5-53, 1997.
- THE CARTER CENTER. Report of the Independent Observer - On the Implementation of the Agreement on Peace and Reconciliation in Mali, Emanating from the Algiers Process Evaluation of Implementation in 2018. **The Carter Center**, 18 fev. 2019. Disponível em: <https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace_publications/conflict_resolution/mali-3e-rapport-eng.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2019.
- UNITED NATIONS. Report of the Panel on United Nations Peace Operations. [Brahimi Report]. **United Nations**, New York, 21 ago. 2000. Disponível em <<https://undocs.org/A/55/305>>. Acesso em 15 mai 2019.
- UNITED NATIONS. Report of the High-level Independent Panel on Peace Operations on uniting our strengths for peace: politics, partnership and people. **United Nations**, New York, 2015. Disponível em <https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/95> Acesso em 20 mai 2019.
- UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (UNSC). S/RES/2100. Resolution 2100 (2013) - Adopted by the Security Council at its 6952nd meeting, on 25 April 2013. **United Nations**, New York, 25 abr. 2013. Disponível em: <[https://undocs.org/S/RES/2100\(2013\)](https://undocs.org/S/RES/2100(2013))>. Acesso em: 09 mai. 2019.
- UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (UNSC). S/2014/692. Report of the Secretary-General on the situation in Mali. **United Nations**, New York, 22 set. 2014. Disponível em: <<https://undocs.org/S/2014/692>>. Acesso em: 18 mai. 2019.
- UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (UNSC). S/RES/2295. Resolution 2295 (2016) Adopted by the Security Council at its 7727th meeting, on 29 June 2016. **United Nations**, New York, 29 jun. 2016. Disponível em: <[https://undocs.org/S/RES/2295\(2016\)](https://undocs.org/S/RES/2295(2016))>. Acesso em: 18 mai. 2019.
- UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (UNSC). S/RES/2364. Resolution 2364 (2017) Adopted by the Security Council at its 7991st meeting, on 29 June 2017. **United Nations**, New York, 29 jun. 2017. Disponível em: <https://minusma.unmissions.org/sites/default/files/170629_unic_res_2364_eng.pdf>. Acesso em: 29 mai. 2019.
- UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (UNSC). S/2019/262. Situation in Mali - Report of the Secretary-General. **United Nations**, New York, 26 mar. 2019. Disponível em: <https://minusma.unmissions.org/sites/default/files/s_2019_262_e.pdf>. Acesso em: 16 mai. 2019.
- WALLENSTEEN, Peter. **Understanding Conflict Resolution: War, Peace and the Global System**. London: Sage Publications, 2007.



A contribuição brasileira para as Operações de Paz das Nações Unidas na virada do século: do envio de tropas à cooperação normativa e doutrinária

The Brazilian contribution to United Nations Peace Operations at the turn of the century: from troop contribution to the normative and doctrinal cooperation

Ricardo Oliveira dos Santos¹

DOI: [10.5752/P.1809-6182.2019v16.n1.p41](https://doi.org/10.5752/P.1809-6182.2019v16.n1.p41)

Recebido em: 24 de junho de 2019

Aceito em: 24 de junho de 2019

Resumo

Tradicionalmente classificado na categoria de “contribuinte simbólico” de tropas para as Operações de Paz das Nações Unidas, o Brasil, recentemente, vem desenvolvendo novas formas de assistência aos esforços coletivos de manutenção da paz e segurança internacional. O artigo analisa as recentes contribuições normativas e doutrinárias brasileiras à organização.

Palavras-chave: *Nações Unidas; Operações de Paz; Brasil.*

Abstract

Traditionally classified under the “token troop contributors” category to United Nations Peace Operations, Brazil is recently developing new ways to assist the collective efforts to maintain international peace and security. The article analyzes the Brazilian normative and doctrinal contributions to the organization.

Keywords: *United Nations, Peace Operations; Brazil.*

¹ 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. ©

Introdução

A participação do Brasil nas Operações de Paz da Organização das Nações Unidas (ONU) é marcada historicamente por momentos específicos de elevado engajamento militar. Diferente de países que tradicionalmente figuram na lista dos maiores fornecedores de tropas, o Estado brasileiro contribui de forma estratégica e seletiva para a manutenção da paz e segurança internacional desde o final da década de 1940. Durante o período que compreende a Guerra Fria (1945-1989), o Brasil, no âmbito das Nações Unidas, envolveu-se apenas no Comitê Especial das Nações Unidas para os Balcãs e em outras 5 Operações de Paz: a Primeira Força de Emergência das Nações Unidas, a Operação das Nações Unidas no Congo, a Força de Segurança das Nações Unidas para a Nova Guiné, a Missão do Representante Especial do Secretário-Geral para a República Dominicana e a Missão de Observação das Nações Unidas para a Índia e Paquistão. Dessas participações, destaca-se o desdobramento de 6.300 oficiais militares no Egito entre 1956-1967. Já nos outros casos mencionados, um total de 195 oficiais cumpriram o papel de observadores militares em suas respectivas operações (HAMANN, 2015).

Face à multidimensionalidade das Operações de Paz no pós-Guerra Fria, “a participação do Brasil (...) ganha mais complexidade logística e operacional” (HAMANN, 2015, p. 12). Cabe destacar que a partir do período em questão o engajamento se torna plural. Conforme demonstra Eduarda Hamann (2015), entre 1948 e 2015, o Brasil desdobrou 46.122 militares e policiais em 50 Operações de Paz, dos quais 39.595 (86%) foram empregados apenas entre 1990-2015. Outro aspecto importante diz respeito ao componente policial e civil, outrora ausentes, como por exemplo acadêmicos e organizações do terceiro setor, que passam a integrar o espectro de tais operações. No contexto de

transformações normativas, quantitativas e qualitativas das Operações de Paz no início da década de 1990, ganha notoriedade a contribuição brasileira para a Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola com 4.217 oficiais, a Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH – acrônimo em francês) com 30.869 oficiais e a Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL – acrônimo em inglês), ainda em curso, com 2.125 oficiais² (HAMANN, 2015).

Em função desses três casos, com particular ênfase para o período imediato de início da MINUSTAH, o Brasil foi classificado como um possível contribuinte em ascensão na virada do século (KENKEL, 2015). Essa interpretação recente se deve ao fato de que o alto envolvimento militar brasileiro a partir de 2004 esteve acompanhado de uma série de iniciativas voltadas para o treinamento e aquiescência aos padrões de segurança internacional previstos pelas Nações Unidas – o que possibilitaria um desdobramento mais constante e menos espaçado; pela crescente contribuição normativa e doutrinária do Brasil ao Departamento de Operações de Paz (DPO – acrônimo em inglês) e em outros fóruns da organização, como a Comissão de Construção da Paz; e, por fim, de modo não exaustivo, em função da atuação de oficiais gerais brasileiros como *Force Commanders* na própria MINUSTAH e na Missão das Nações Unidas para a República Democrática do Congo (MONUSCO – acrônimo em francês). Esses elementos possibilitariam projetar o Brasil como um relevante ator no campo da segurança internacional (KENKEL, 2015). Entretanto, ao contrário do esperado, a

2 Dados publicados em outubro de 2015. Para uma referência completa sobre o número exato da contribuição brasileira em cada participação nas Operações de Paz das Nações Unidas desde 1947 até 2015, ver: HAMANN, Eduarda. *A Força de Uma Trajetória*. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2015.

contribuição brasileira decresceu significativamente pós-MINUSTAH (2017-), contrariando as expectativas de inserir o país no rol dos maiores contribuintes de tropas (KENKEL, 2018). Coube às distintas instituições brasileiras envolvidas nas Operações de Paz encontrar caminhos alternativos para estabelecer um novo padrão de cooperação para as Nações Unidas. Por essas razões, o Brasil, de forma descoordenada e descentralizada, e muito dependente da ação individual de oficiais militares, vem desempenhando, durante e após o exercício da MINUSTAH, um papel distinto para os esforços de construção da paz. Internalizando, difundido e ressignificando algumas das normas de intervenção das Nações Unidas, o Brasil ao longo dos últimos anos vem estabelecendo um novo padrão de colaboração para as Operações de Paz da ONU.

No contexto de celebração dos 70 anos desse instrumento multilateral, o objetivo do presente artigo é analisar a recente contribuição brasileira a partir de uma dimensão normativa e doutrinária. Com isso, a presente pesquisa pretende demonstrar em que medida esse esforço denota uma transição da posição do país na arquitetura multilateral de segurança como mero doador de tropas para uma assistência institucional em outros termos. Para alcançar tais objetivos, o estudo discorre sobre como esse movimento foi possível graças a incorporação dos padrões onusianos pelos centros de treinamentos dedicados ao aperfeiçoamento do pessoal militar, policial e civil no Brasil. Para tanto, aponta como o aparato institucional do Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB) e do Centro de Instrução Almirante Sylvio de Camargo (CIASC) possibilitam a internalização, difusão e ressignificação das normas de intervenção das Nações Unidas – fazendo com que o Brasil ocupe um espaço tradicionalmente habitado por Estados do norte global. Por fim, o artigo conclui que, face ao atual contexto de incertezas internas e externas,

ambas as instituições deverão continuar a memória institucional dos mantenedores da paz no Brasil.

Diante da perspectiva em tela, a pesquisa não pretende traçar um histórico ou desenvolver uma tipologia das diferentes fases da participação do Brasil nas Operações de Paz das Nações Unidas. De igual modo, não tem a intenção de discorrer sobre a importância dos diferentes tipos de treinamentos para as tropas empregadas no terreno. Ao contrário, busca refletir, no contexto posterior ao mais alto engajamento militar brasileiro após a Guerra do Paraguai (1864-1870), qual o papel que o CCOPAB e o CIASC podem oferecer para a continuidade do Brasil como um ator relevante nas questões de paz e segurança das Nações Unidas.

Os primeiros passos rumo à construção de um centro integrado de treinamento para as Operações de Paz no Brasil

Até 2010 inexistia no Brasil um centro integrado de treinamento das Forças Armadas que orientasse, do ponto de vista tático, operacional e estratégico, o pessoal militar, policial e civil empregado nas Operações de Paz da ONU. Diante do expressivo engajamento brasileiro na MINUSTAH, a partir de 2004, iniciou-se uma revisão dos métodos de preparo, treinamento e adestramento dos *peacekeepers* brasileiros – outrora instruídos pelos sete diferentes Comandos Militares Regionais do Exército. Ainda na década de 1990, como resposta ao retorno do Brasil às Operações de Paz das Nações Unidas, após um intervalo de 22 anos, a 5ª Subchefia do Estado-Maior do Exército (EME), responsável pelos Assuntos Especiais Internacionais – órgão de direção central do Comandante do Exército – assumiu “as atribuições referentes ao emprego do pessoal junto a um grupo de observadores militares de organismos internacionais” (TEIXEIRA, 2017,

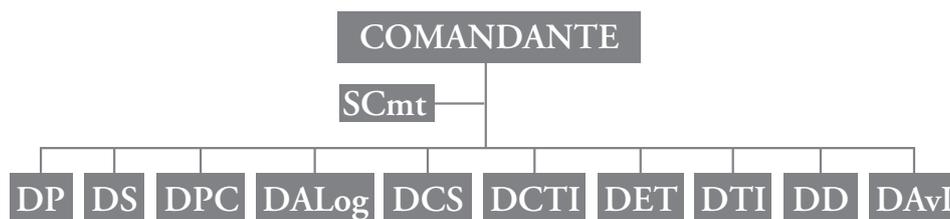
p. 26). Cabia ao EME, de acordo com o então Ministério do Exército, preparar individualmente os observadores militares, *staff officers* e policiais em missões individuais. Essas medidas possibilitaram que as capacitações individuais, de oficiais empregados em contingentes ou não, deixassem de ser feitas de maneira *ad hoc* e passassem a ser mais coordenadas. Ainda em 1996, diante do envolvimento brasileiro com tropas militares em Angola, Moçambique e Timor Leste, por iniciativa do então Chefe do EME, General do Exército Delio de Assis Monteiro, criou-se o Estágio de Preparação de Militares do Exército Brasileiro para Missões de Paz “com o objetivo de habilitar militares da Força Terrestre ao desempenho de missões em Forças de Paz sob a égide de organismos internacionais” (TEIXEIRA, 2017, p. 26). Cinco anos depois, o Centro de Preparação e Avaliação para Missões de Paz do Exército Brasileiro foi criado na 1ª Subchefia do Comando de Operações Terrestres com o propósito de “orientar o preparo de todos os militares do Exército designados para integrar missões de paz, desobrigando o EME dessas atribuições” (TEIXEIRA, 2017, p. 26). Já na virada do século, como resposta tardia à Resolução 44/49 da Assembleia Geral da ONU³ (1989), dois pontos de inflexão permitiriam uma maior profissionalização e normatização aos padrões onusianos das tropas brasileiras: o primeiro, fora a criação em 2005 do Centro de Instrução de Operações de Paz (CI Op Paz), e, posteriormente, em 2010, o estabelecimento do Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB). Ambos os Centros institucionalizaram a prática e disseminaram os procedimentos e normas vigen-

tes das Operações das Nações Unidas no Brasil (TEIXEIRA, 2017). Ao mesmo tempo elaboraram oportunidades para que as experiências obtidas no terreno pudessem ser convertidas em mecanismos de difusão de expertise no exterior – conforme será apresentado nos próximos parágrafos.

Sendo uma Organização Militar Diretamente Subordinada à 1ª Divisão de Exército, o CI Op Paz desenvolveu uma série de Cursos e Estágios seguindo os padrões previstos pelo *Standardized Generic Training Module* (SGTM) das Nações Unidas (TEIXEIRA, 2017). Centralizando as atividades de ensino e treinamento de outras unidades do Exército voltadas às Operações de Paz, o CI Op Paz gradativamente criou cursos que permitissem a internalização de tais referências, como o Exercício Avançado de Operações de Paz (EAOP), o Estágio de Preparação para o Comandante e o Estado-Maior Combinado (EPCOEM), o Estágio de Preparação para Comandantes de Subunidade e Pelotão (EPCOSUPEL) e o Estágio de Preparação para Missões de Paz (EPMP). Para os civis, o CI Op Paz ofereceu capacitações através do Estágio para Jornalistas e Assessores de Imprensa em Áreas de Conflito (EPJAIAC), o Curso Integrado de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (CIDDR) e o Curso de Salvaguarda e Segurança na Abordagem dos Trabalhos em Campo (SSAFE). Uma questão digna de nota é a de que antes mesmo da criação do CCOPAB, o DPO (na época Departamento de Operações de Paz – DPKO, acrônimo em inglês) premiou o CI Op Paz com o Certificado de Reconhecimento pelo seu aprimoramento nos Exercícios Básico e Avançado de Operações de Paz e pelo cumprimento das exigências das Nações Unidas pelo treinamento pré-desdobramento (TEIXEIRA, p. 28). Um ano antes, o mesmo DPO, em parceria com o CI Op Paz, conduziu o curso de *Senior Mission Leadership Course* (SML) “para 24 Oficiais Gerais, policiais e civis de vários países,

3 A referida resolução intitulada “Revisão Abrangente da Questão das Operações de Paz em Todos os seus Aspectos”, datada de 8 de dezembro de 1989, estimula, entre outros pontos, que os Estados membros das Nações Unidas desenvolvam os seus próprios mecanismos de treinamento de tropas empregadas nas Operações de Paz autorizadas pelo Conselho de Segurança (UNITED NATIONS, 1989).

Figura 1 – Organograma do Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil



Fonte: CENTRO CONJUNTO DE OPERAÇÕES DE PAZ DO BRASIL, 2019a, s/p.

candidatos a líderes sêniores de missões de paz” (TEIXEIRA, 2017, p. 29). Iniciava-se, portanto, um processo gradativo de aquiescência às normas globais de intervenção onusianas.

Cinco anos depois, em 15 de junho de 2010, o Ministério da Defesa (MD), alinhado às Estratégias e Políticas Nacionais de Defesa de 2008⁴, organiza, a partir da portaria número 952-MD, em substituição ao CI Op Paz, o CCOPAB – que conserva, por um lado, a mesma lógica de subordinação hierárquica no plano do Exército Brasileiro⁵, mas que, por outro lado, inova ao vincular o CCOPAB ao MD (MARCONDES; SÍMAN; OLIVEIRA, 2019). Objetivando facilitar a interoperabilidade das Forças Armadas no Brasil de modo geral e facilitar o diálogo das Forças no contexto de uma Operação de Paz das Nações Unidas, de modo específico, o CCOPAB, conforme o próprio nome destaca, se torna um centro conjunto e instituição reconhecida pelas Nações Unidas para o treinamento e pre-

paro dos *peacekeepers* brasileiros (MARCONDES; SÍMAN; OLIVEIRA, 2019). Nesse sentido, a referida instituição propõe-se, desde a sua fundação, tornar-se uma referência na preparação, treinamento e ensino dos padrões normativos e doutrinários no que tange às atividades de manutenção da paz e segurança internacional conduzidas pela ONU.

Conforme o organograma abaixo demonstra, o CCOPAB atualmente conta com 10 Divisões: Divisão de Pessoal (DP), Divisão de Segurança (DS), Divisão de Planejamento e Coordenação (DPC), Divisão de Administração e Logística (DA-Log), Divisão de Comunicação Social (DCS), Divisão de Comunicações e Tecnologia da Informação (DCTI), Divisão de Educação e Treinamento (DET), Divisão de Tradutores e Intérpretes (DTI), Divisão de Doutrina (DD) e Divisão de Avaliação (DAvI). Todas são supervisionadas por um Comandante oriundo do Exército e por um Subcomandante da Marinha e da Aeronáutica que se revezam na posição (CENTRO CONJUNTO DE OPERAÇÕES DE PAZ DO BRASIL, 2019a, s/p).

Para efeitos de delimitação, basta destacar que cabe à DD produzir artigos e desenvolver pesquisas em áreas como gênero, segurança e a implementação do plano Nacional de Ação de Gênero; além de realizar ponderações acerca da repercussão e verificação da implementação das recomendações elencadas no Relatório “Santos Cruz”; reflexão sobre os desafios relacionados à proteção de civis nas Operações de Paz com foco na Missão das Nações Unidas na República Centro-Africana (MINUSCA – acrônimo em francês),

4 A criação do CCOPAB está alinhada ao objetivo de “promover o incremento do adestramento e da participação das Forças Armadas em operações internacionais em apoio à política exterior, com ênfase nas operações de paz e ações humanitárias, integrando Forças da Organização das Nações Unidas (ONU) ou de organismos multilaterais da região”. (GOVERNO FEDERAL DO BRASIL, 2012, p.136).

5 O Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil tem vinculação direta ao Comando de Operações Terrestres (COTER) “para efeitos de planejamento, orientação e supervisão das atividades de instrução e adestramento, bem como, ao Departamento de Educação e Cultura para efeito de orientação técnico-pedagógica” (CENTRO CONJUNTO DE OPERAÇÕES DE PAZ DO BRASIL, 2019b, s/p).

MONUSCO e UNIFIL; monitoramento das urgências elencadas pelo recente Painel Independente de Alto Nível sobre Operações de Paz “HIPPO Report”; avaliação das consequências dos 13 anos da participação brasileira no Haiti e em outras operações vigentes e sua relação com a atual conjuntura de segurança pública no país; observações sobre a atuação brasileira com unidades aéreas em Operações de Paz; estudo sistemático sobre mediação de conflitos armados não convencionais; os desafios da Coordenação Civil-Militar e os Projetos de Impacto Rápido em Operações de Paz no continente africano; e, por fim, não exaustivamente, o estudo sobre a história das Operações de Paz e o seu estado moderno, bem como a importância do Brasil no Conselho de Segurança⁶ (CENTRO CONJUNTO DE OPERAÇÕES DE PAZ DO BRASIL, 2018, s/p). Diante do exposto, a DD representa o lócus institucional de análise do estado da arte normativo sobre as Operações de Paz, buscando estabelecer caminhos doutrinários possíveis de contribuição, em parceria com outras unidades do Exército e do Estado brasileiro, para os esforços de manutenção da paz e segurança internacional no âmbito das Nações Unidas.

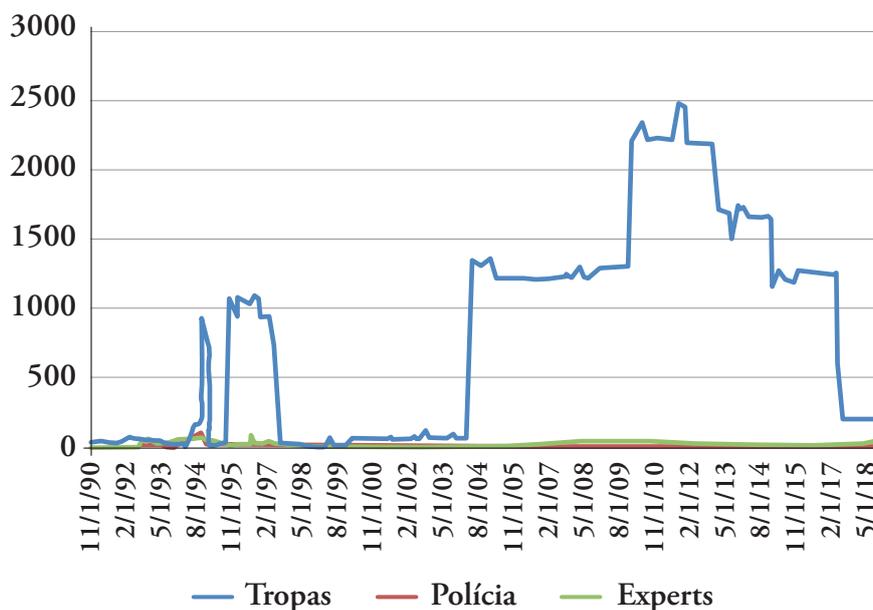
6 Além das atividades mencionadas, a DD atua na produção de materiais para análise interna, tais como relatórios sobre o futuro das operações de paz e cenários possíveis, relatando oportunidades e riscos que podem ocorrer no contexto de uma Operação de Paz das Nações Unidas em curso, tais como a MINUSCA, MONUSCO e UNIFIL. Além disso, produz-se relatórios de contextos sobre as demais Operações de Paz autorizadas pela organização. Do ponto de vista dos interesses brasileiros, cabe à esta Divisão avaliar ameaças à geopolítica estratégica brasileira em relação às Operações de Paz da ONU e a de elencar oportunidades para a atuação das Forças de Paz brasileiras. Dentre as atividades previstas em campo, a Divisão de Doutrina assiste e acompanha os cursos e treinamentos do CCOPAB, garantindo que todas essas atividades possam seguir os padrões normativos e doutrinários das Nações Unidas. De igual modo, fornece instruções fora do CCOPAB, como em organizações da Marinha, do próprio Exército ou da Aeronáutica. Por fim, auxilia na organização de eventos nacionais e internacionais sobre a temática das Operações de Paz (CENTRO CONJUNTO DE OPERAÇÕES DE PAZ DO BRASIL, 2018, s/p).

Outra divisão que merece atenção é a DAVI, responsável por “introduzir, de maneira metodológica, os processos de avaliação e certificação para missões de paz, estabelecendo parâmetros de desempenho integrados com as diretrizes emanadas de Nova Iorque e, ao mesmo tempo, consoantes com os protocolos do sistema de ensino do Exército” (TEIXEIRA, 2017, p. 30). No caso da Divisão de Cooperação e Planejamento, cabe o desdobramento das Equipes Moveis de Treinamentos (EMTs), instrumento de colaboração previsto pelo CCOPAB em parceria com a 5ª Subchefia do EME (TEIXEIRA, 2017). Além dessa responsabilidade, a DCP vem estabelecendo mecanismos de cooperação com diversos Centros de Treinamento, Organizações Internacionais e Estados para expandir a expertise do Brasil no que tange à manutenção e construção da paz em sociedades afetadas por conflitos armados. Interessante notar que tanto a DD quanto a DCP vêm estreitando os laços com setores da sociedade civil, como, por exemplo, centros de pesquisa e ensino de excelência, principalmente no contexto da Rede Brasileira de Pesquisa sobre Operações de Paz (REBRAPAZ)⁷.

O CCOPAB, assim como os demais centros de treinamento ao redor do mundo, oferece diversos Cursos e Estágios passíveis de certificação pelo DPO através do Serviço de Treinamento Integrado (ITS – acrônimo em inglês). O documento que normatiza estas certificações é o *Standard Operation Procedure: Training Recognition* (2009). Cursos e Estágios que não estão previstos no âmbito do ITS, sob a égide do *Core Pre-Deployment Training Materials* (CPTM) e do *Specialized Training Materials* (STMs), são reconhecidos com o título de *Training Acknowledgement* e ainda estão no processo de normatização da sua validação. Até maio de 2017, o DPO, em diferentes momentos, certificou o CCOPAB (por um período de 4 anos,

7 Para uma referência completa sobre as instituições integrantes da REBRAPAZ, ver: <<https://rebrapaz.com/>>.

Gráfico 1 – Pessoal brasileiro uniformizado nas Operações de Paz das Nações Unidas entre 1990-2018



Fonte: KENKEL, 2018, s/p.

renováveis) em três Cursos/Estágios: Preparação de Experts Militares da Missão; Preparação de Comandantes de Organização Militar e Estado Maior; e Oficiais Individuais de Polícia. Os demais Cursos e Estágios que seguem ou não o STM e o CPTM estão em processo de certificação pelo ITS (MARCONDES; SÍMAN; OLIVEIRA, 2019). Comparado ao CI Op Paz, o CCOPAB oferece uma quantidade mais extensa de Cursos e Estágios, todos seguindo os padrões previstos pela ONU⁸. Nesse sentido, constata-se que a instituição vem comprometendo-se ao longo dos últimos 9 anos com a aquiescência e difusão, no âm-

bito dos treinamentos oferecidos para os seus oficiais e de nações amigas, das normas e doutrinas de treinamento táticos desenvolvidas pelo DPO das Nações Unidas. Desde 2010 o CCOPAB contribui individualmente para uma ampla gama de países ao redor do globo, promovendo o intercâmbio de oficiais brasileiros, como alunos e instrutores, em diversos centros de treinamento, workshops, congressos e demais atividades relacionadas ao universo das Operações de Paz das Nações Unidas (TEIXEIRA, 2017).

Ao manter e expandir, em alguns aspectos, o aparato institucional do CI Op Paz, o CCOPAB reivindica para si o papel de principal agente credenciado pelas Nações Unidas em questões de treinamento e profissionalização de tropas. Cabe ao CCOPAB, mesmo diante da redução drástica de tropas desdobradas no terreno, manter as atividades de ensino e pesquisa. No momento em que a participação das tropas brasileiras decresceu de forma significativa, conforme a figura abaixo apresenta, um dos principais mecanismos encontrados pelo Centro tem sido o de engajar-se cada vez mais na arquitetura de segurança internacional, contribuindo com sua expertise para projetos

8 Os Estágios e Cursos oferecidos atualmente pelo CCOPAB são: o Estágio de Preparação para Missões de Paz; Estágio de Ação Contra Minas; Estágio de Tradutores e Intérpretes Militares; Estágio de Preparação de Comandantes de Subunidade e Pelotões; Exercício Avançado de Operações de Paz; Estágio de Preparação de Comandantes e Oficiais de Estado Maior de Organização Militar de Força de Paz; Estágio de Jornalismo e Assessoria de Imprensa em Áreas de Conflito; Estágio de Logística e Reembolso em Operações de Paz; Estágio de Coordenação Civil-Militar; Estágio de Preparação de Civis para Atuação em Ambientes Instáveis (CENTRO CONJUNTO DE OPERAÇÕES DE PAZ DO BRASIL, 2019c, s/p).

de cooperação e de manutenção da paz e segurança internacional através, principalmente, das EMTs.

Com o avanço institucional obtido a partir de sua criação, o CCOPAB dispõe de uma estrutura que o permite ocupar um espaço nacional e internacional até então inabitado pelo Brasil. Tal status foi consolidado em grande medida graças ao papel desempenhado pelos diferentes Comandantes que já ocuparam tal posição no Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil. Com históricos de participação diferentes no DPO e no sistema da ONU como um todo, cada um, ao seu modo, contribuiu para que o CCOPAB identificasse oportunidades e respondesse à algumas demandas das Nações Unidas, principalmente aquelas relacionadas à treinamento e capacitação – enfatizadas por diversos documentos, relatórios e resoluções. Cabe destacar, por exemplo, que com a criação do CCOPAB, o Brasil ingressou como membro permanente na Associação Latino-Americana para Operações de Paz (ALCOPAZ – acrônimo em espanhol). De igual modo, permitiu que o Brasil negociasse a realização da Conferência da Associação Internacional de Centros de Treinamento de Operações de Paz (IAPTC – acrônimo em inglês). Em cada uma dessas oportunidades, o Brasil, utilizando-se da sua narrativa pela experiência na MINUSTAH, apresenta-se como um importante *global player* nos assuntos de segurança internacional, compartilhando suas experiências e particularidades para a construção da paz.

Da mesma forma em que as Nações Unidas através de suas regras estabelecem o papel de agência para o CCOPAB, esse, por sua vez, a partir das suas atividades de preparo, ensino e aplicabilidade no terreno abre espaço para uma constante revisão de tais termos. A extensa bibliografia sobre o “jeito brasileiro de fazer operações de paz” aponta, por exemplo, para a flexibilidade, capacidade de negociação e criatividade das tropas brasileiras desdobradas no terreno no que tange ao desenvolvimento de atividades relacionadas à Coordenação Civil Militar e às Ações Cívicas Sociais.

A potencialidade dessa adaptação e flexibilidade dos contingentes brasileiros no terreno leva a uma maior expertise do contingente brasileiro, difundida, por exemplo, através das já mencionadas EMTs. Até o presente momento, países como Angola, Colômbia, Moçambique, Namíbia e, mais recentemente, o México foram os Estados que receberam as EMTs. Dentre as suas funções estão a de “apresentar e disseminar o material de treinamento das Nações Unidas; dar o apoio ao país anfitrião na construção de capacidades de recursos humanos para fornecer treinamento para militares, policiais e civis que podem ser desdobrados nas Operações de Paz das Nações Unidas; e incrementar a cooperação entre o Brasil e o país anfitrião na área das Operações de Paz”⁹ (MARCONDES; SÍMAN; OLIVEIRA, 2019, p. 218, tradução livre). De acordo com a Instrução Normativa Nº 2/EMCFA/MD, de 17 de junho de 2019, as EMTs do CCOPAB devem se encarregar das seguintes tarefas de cooperação junto às nações amigas apoiadas: “apoio à criação de cursos, desenvolvimento de currículos e técnicas de ensino; treinamento de instrutores; montagem e controle de exercícios no terreno; orientação técnica de treinamento e desenvolvimento de capacidades; e avaliação e certificação de cursos e exercícios do país apoiado.” (BRASIL, 2019). Conforme Danilo Marcondes, Máira Síman e Ricardo Oliveira destacam, as Equipes Movers de Treinamento evidenciam como o “novo status encontrado pelo país como um exportador de segurança vem sendo utilizado para ganhar legitimidade no nível regional e internacional”¹⁰ (MARCONDES; SÍMAN; OLIVEIRA, 2019, p. 200, tradução livre).

Contando com instrutores oriundos da MINUSTAH, os oficiais da Divisão de Doutrina e Ensino, res-

9 “present and disseminate UN training material; support the host country in the capacity-building of human resources to provide training for military, police and civilians to be deployed in UN peace missions; increase cooperation between Brazil and the host country in the area of peacekeeping”

10 “the country’s newly found status as a security exporter has been used to gain legitimacy at the regional and world level”.

ponsáveis pelo planejamento e ensino, no contexto de formação dos *peacekeepers* brasileiros e de nações amigas, estabelecem como referencial normativo, doutrinário e prático além dos documentos já mencionados, uma abordagem que envolve a construção da paz de modo alargado, para além da definição do DPO. Dentre essas atividades as mais destacadas seriam aquelas relacionadas à promoção do desenvolvimento no médio e longo prazo, além do estabelecimento de iniciativas de mediação – ambas reforçadas no currículo dos Cursos e Estágios do CCOPAB. Há, portanto, uma conformação às normas de intervenção desenvolvidas pelas Nações Unidas, mas, ao mesmo tempo, o estabelecimento de novas regras de construção da paz no terreno acumuladas ao longo dos treze anos da MINUSTAH. Há dessa forma uma co-constituição importante entre agente e estrutura, por meio da qual o CCOPAB vem desempenhando um papel na formulação de novas práticas de *peacebuilding* ainda não sistematizadas pelo DPO. Essa é uma importante forma de contribuição, que vem não apenas de concessão de tropas, mas de parâmetros normativos e doutrinários relevantes para o futuro das Operações de Paz das Nações Unidas.

Além do CCOPAB, o CIASC, desde a década de 1960, também vem desempenhando sua contribuição no preparo dos *peacekeepers* brasileiros da Marinha do Brasil (MB). A próxima seção discorre sobre como esse centro de treinamento de uma Força específica do Brasil também colabora não apenas com tropas, mas com questões normativas e doutrinárias – seguindo, em grande medida, o papel já desempenhado no âmbito do CCOPAB.

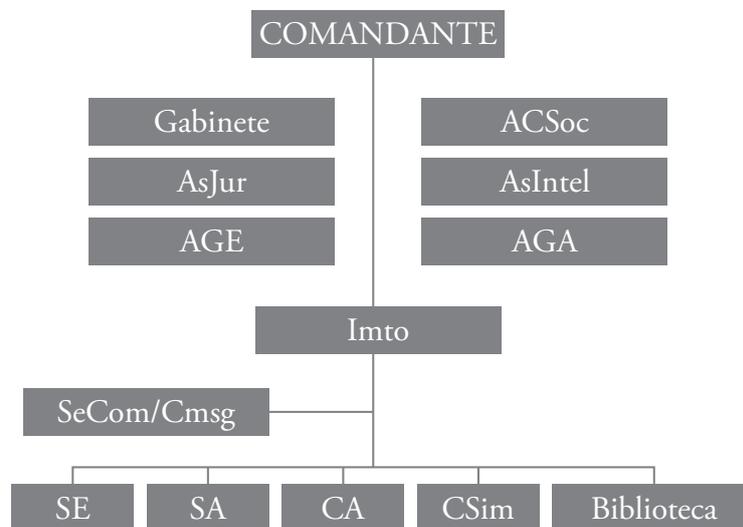
A contribuição da Marinha do Brasil para as questões normativas e doutrinárias

Apesar da existência de um centro integrado de treinamento das Forças Armadas para as Operações de Paz, a MB, que jamais ocupou o co-

mando do CCOPAB, por questões institucionais, vislumbrou a oportunidade de criar o seu próprio centro de capacitação. Tal iniciativa permitiria treinar seu pessoal mobilizado em Operações de Paz, particularmente de caráter naval, além de prepará-los “para a execução de operações de segurança marítima, em apoio ao patrulhamento das águas jurisdicionais brasileiras” (FERREIRA, 2019, p. 213). É digno de nota destacar que a preparação dos Fuzileiros Navais atuantes nas Operações de Paz das Nações Unidas e de demais organizações intergovernamentais já era conduzida desde a década de 1960 pelo CIASC, criado ainda em 1955 originalmente com o nome de Centro de Instrução do Corpo de Fuzileiros Navais (CICFN) (CENTRO DE INSTRUÇÃO ALMIRANTE SYLVIO DE CAMARGO, 2019a, s/p). Antes da participação brasileira na MINUSTAH, o CIASC foi responsável pela capacitação dos oficiais do Corpo de Fuzileiros Navais que atuaram na Força Interamericana de Paz, conduzida pela Organização dos Estados Americanos (OEA) em 1965, bem como em Operações de Paz posteriores autorizadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, tais como: a Força de Proteção das Nações Unidas (02/1992), a Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola III (02/1995), a Missão de Observadores Militares Equador-Peru (03/1995), a Força de Desdobramento Preventivo das Nações Unidas na Macedônia (03/1995), a Administração Transitória das Nações Unidas para a Eslavônia Oriental, Baranja e Sirmia Ocidental (01/1996), a Administração Transitória das Nações Unidas no Timor-Leste (10/1999), e a Missão das Nações Unidas de Apoio ao Timor-Leste (05/2002) (FERREIRA, 2019a).

Assim como no caso do CCOPAB, o CIASC, alinhado às diretrizes previstas nas Estratégias de Segurança Nacional de 2008, e tendo como pano de fundo o alto engajamento dos Fuzileiros Navais na MINUSTAH (total de 6.500, além de 70 oficiais),

Figura 2 – Organograma do Centro de Instrução Almirante Sylvio de Camargo



Legenda:

COMTE – Comandante

Imto – Imediato

ACSoc – Assessoria de comunicação social

AsJur – Assessoria jurídica

AsIntel – Assessoria de inteligência

AGA – Assessoria de gestão ambiental

AGE – Assessoria de gestão estratégica

SeCom – Secretaria de comando

CMsg – Centro de mensagem

SE – Superintendência de ensino

SA – Superintendência de administração

CA – Corpo de alunos

CSim – Centro de simulação

Fonte: CENTRO DE INSTRUÇÃO ALMIRANTE SYLVIO DE CAMARGO, 2019c, s/p.

cria em 2008 a Escola de Operações de Paz do Corpo de Fuzileiros Navais (EOpPaz-CFN) (CENTRO DE INSTRUÇÃO ALMIRANTE SYLVIO DE CAMARGO, 2019b, s/p). A EOpPaz-CFN tinha como objetivo inicial preparar os desdobramentos individuais e coletivos dos integrantes da Marinha para as Operações de Paz das Nações Unidas. De igual modo, cabia à EOpPaz-CFN ser

(...) um órgão capaz de (...) registrar e disseminar os conhecimentos e experiências adquiridos por meio da participação nas Operações de Paz; organizar cursos, estágios e eventos destinados à troca de conhecimentos acerca de tais operações, e representar a Marinha do Brasil, no país e no exterior, em eventos ligados às Operações de Paz” (CENTRO DE INSTRUÇÃO ALMIRANTE SYLVIO DE CAMARGO, 2019b, s/p).

Coube também à EOpPaz-CFN instruir oficiais de forças co-irmãs¹¹ a serem enviados em missões individuais como oficiais de estado maior ou observadores militares (FERREIRA, 2019a). Três anos mais tarde, diante da participação na UNIFIL, a EOpPaz-CFN foi renomeada como a Escola de Operações de

11 Ganha destaque o crescente envolvimento da Aeronáutica nos Cursos e Estágios oferecidos pela Escola de Operações de Paz do Corpo de Fuzileiros Navais. No que concerne à Aeronáutica, os treinamentos desenvolvidos por este braço das Forças Armadas aos seus respectivos oficiais ocorreram tanto no CIASC ainda na década de 1990 quanto no CCO-PAB a partir de sua criação. Adicionalmente, como parte de programas de cooperação bilateral em países como Alemanha, Chile e de nações amigas, os observadores militares e de estado-maior desta Força obtiveram formação e capacitação em tais países de modo a contribuir para o apoio logístico, principalmente em questões de transporte aéreo nas Operações de Paz das Nações Unidas (FONTOURA, 2005).

Paz de Caráter Naval (EsOpPazNav) para cumprir aos propósitos específicos daquela missão e de também se “tornar um centro de referência de treinamento para as operações militares em proveito da segurança marítima, no entorno estratégico brasileiro” (CENTRO DE INSTRUÇÃO ALMIRANTE SYLVIO DE CAMARGO, 2019b, s/p). O objetivo da EsOpPazNav é o de preparar “militares da MB, de outras Forças Armadas, Forças Auxiliares e Militares de Nações Amigas, assim como civis dos quadros de servidores da própria Força Naval e de outros órgãos e instituições, para as operações de paz” (CENTRO DE INSTRUÇÃO ALMIRANTE SYLVIO DE CAMARGO, 2019b, s/p).

A EsOpPazNav é subordinada à Superintendência de Ensino (SE)¹² do CIASC “e é composta por uma estrutura permanente, integrada por oficiais e praças da MB organizados em duas Divisões: uma Divisão de Operações Marítimas e uma Divisão de Operações Terrestres de Caráter Naval” (CENTRO DE INSTRUÇÃO ALMIRANTE SYLVIO DE CAMARGO, 2019b, s/p). Dirigida atualmente pelo Capitão de Fragata do Corpo de Fuzileiros Navais Adler Cardoso Ferreira, a EsOpPazNav oferece o Estágio de Preparação para Contingentes em Operações de Paz (E-PrepContOpPaz)¹³, o Estágio de Operações de Paz de Caráter Naval

(E-OpPazNav)¹⁴, o Estágio de Preparação para Observadores Militares e Oficiais de Estado-Maior (E-PrepObsMilOfEM)¹⁵, o Curso Especial de Negociação de Conflitos com Tomada de Reféns (C-EspNeConRef)¹⁶, o Estágio de Operações de Paz para Mulheres e o Curso Internacional de Operações de Paz de Caráter Naval (UN Maritime Task Force Course) (FERREIRA, 2019b, s/p). Esse último está recentemente em processo de certificação pelo Sistema Integrado de Ensino do Departamento de Operação de Paz (ITS-DPO) (FERREIRA, 2019b, s/p). Nos demais casos não há qualquer certificação do DPO no momento. Para agosto de 2019 está previsto a criação do Estágio de Preparação de Observadores Militares e Oficiais de Estado Maior para Operações de Paz (FERREIRA, 2019b, s/p). A despeito da inexistência de certificação das Nações Unidas, todos os referidos Cursos e Estágios tomam como referência os materiais obrigatórios de treinamento e preparação das Nações Unidas – evidenciando, desta forma, a internalização dos padrões de segurança internacional previstas pela organização.

12 Na Divisão de Ensino do CIASC são oferecidos os seguintes cursos: Curso de Aperfeiçoamento para Oficiais do Corpo de Fuzileiros Navais; Curso de Carreira para Militares Selecionados do Corpo de Fuzileiros; Curso de Formação para Sargentos Músicos; Curso de Especialização de Guerra Anfíbia; Estágio para Oficiais e Praças; Cursos Especiais, Expeditos e Extraordinários para Oficiais e Praças; Supervisão Pedagógica e Administração Escolar dos Cursos e Estágios Extra-Carreira Conduzidos pelas Organizações Militares Executoras de Cursos (CENTRO DE INSTRUÇÃO ALMIRANTE SYLVIO DE CAMARGO, 2019c, s/p). Para uma relação completa dos cursos oferecidos pelo CIASC, acessar: < <https://www.marinha.mil.br/ciasc/conteudo/cursos-ciasc>>.

13 O referido Curso é “ministrado aos integrantes de Contingentes, seja para missões de paz de caráter naval ou terrestre” (FERREIRA, 2019b, s/p). Assim como nos demais Cursos e Estágios, o material utilizado é o *Core Pre-deployment Training Materials* (CPTM), mas que também é adaptado à algumas particularidades da UNIFIL (FERREIRA, 2019b, s/p).

14 Estágio “destinado aos comandantes e integrantes de Estado-Maior de Força-Tarefa Marítima, bem como aos Comandantes, Imediatos e chefes de departamento dos navios integrantes de tais Forças-Tarefa” (FERREIRA, 2019b, s/p). O Estágio, que inicialmente estava concentrado na transmissão de experiências entre os partícipes do passado e futuro da UNIFIL sofrerá uma mudança significativa em função do lançamento do *Specialized Training Materials* (STM) para a Força Tarefa Marítima das Nações Unidas (FERREIRA, 2019b, s/p). Com isto, o Estágio “passará a contar com tal conteúdo, obrigatório, além do conteúdo empírico anterior” (FERREIRA, 2019b, s/p).

15 Estágio “destinado a preparar os oficiais que serão desdobrados em missões de paz de caráter terrestre, como observadores militares ou oficiais de Estado-Maior” (FERREIRA, 2019b, s/p). Também é baseado no STM das Nações Unidas “para observadores militares e para oficiais de Estado-Maior”.

16 O objetivo do referido Curso é o de “preparar negociadores no nível tático para ocasiões onde ocorrem a captura de reféns” (FERREIRA, 2019b, s/p). O exercício possibilita fortalecer a segurança de instalações da Marinha do Brasil ou de qualquer outra instituição pública de segurança no Brasil.

Assim como o CCOPAB, através da DD, a EsOpPazNav vem estabelecendo mecanismos de diálogo e consulta com a sociedade civil e a própria ONU de modo a investir cada vez mais na aquiescência dos padrões onusianos de treinamento e, aperfeiçoamento de tropas. Exemplo destas iniciativas são a organização do evento internacional alusivo aos 13 anos da participação brasileira na MINUSTAH, realizado nas instalações do CIASC em 2017 e que contou com o então o Subsecretário-Geral do DPO Jean-Pierre Lacroix. Adicionalmente, destaca-se a crescente parceria com o Centro de Informação das Nações Unidas para a organização de cursos conjuntos, como o de gênero e operações de paz. Por fim, cabe notar que a EsOpPazNav vem estreitando laços com o Centro de Treinamento de Operações de Interdição Marítima da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) (FERREIRA, 2019a). Ainda que a OTAN estabeleça alguns princípios divergentes das Nações Unidas em alguns aspectos da construção da paz e segurança internacional, essa aproximação planejada pelo CIASC possibilita que o Brasil alcance um patamar de grande ator das questões de segurança.

A principal contribuição com tropas para as Operações de Paz das Nações Unidas por parte do Brasil, ainda que reduzida se comparada com a MINUSTAH, vem justamente da MB: uma fragata e um contingente que varia entre 220 a 280 marinheiros desde 2010 para a UNIFIL (KENKEL, 2018). Dessa forma, o CIASC e, por extensão, a EsOpPazNav vêm contribuindo não apenas para o treinamento das tropas, mas também com questões normativas e doutrinais a partir da sua experiência no comando da Força Tarefa Marítima (FTM), tradicionalmente ocupada por países membros da OTAN. Tal contribuição se manifesta no intercâmbio de instrutores que difundem melhores práticas no contexto da FTM; na realização de workshops e encontros para compartilhar narrativas e experiências oriundas da MINUSTAH e UNIFIL. Adicionalmente, cabe destacar a crescente

participação de oficiais da MB, na figura de seus Comandantes, em encontros da IAPTC e em cargos de destaque no DPO. De modo não exaustivo, é necessário pontuar a associação do CIASC ao *Peace Operations Training Institute* (POTI)¹⁷ – plataforma de ensino e treinamento sobre Operações de Paz baseada em Washington, nos Estados Unidos da América. Promovendo o intercâmbio e especialização de seus instrutores, o CIASC busca inserir o Brasil no rol de Estados parceiros da referida instituição para a discussão de questões normativas, doutrinárias e operacionais.

A UNIFIL tem servido ao propósito, assim como a MINUSTAH foi para o CCOPAB, de plataforma de projeção de expertise brasileira no exterior. Ainda que nenhum projeto de cooperação externa esteja ocorrendo no presente momento, a MB, na esteira da recente mencionada portaria do MD que estabelece as normas para o emprego de Equipes Móveis de Treinamento do Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil como mecanismos de cooperação multilaterais, pretende desenvolver a mesma iniciativa entre nações amigas a convite delas. Cabe destacar, de igual modo, o papel dos Comandantes do CIASC, que, ao longo dos últimos anos, também estão vislumbrando oportunidades para projetar o Brasil, através das Forças Navais, como relevante ator no campo da segurança internacional e regional.

Considerações finais

Tanto o CCOPAB quanto o CIASC representam instituições de treinamento que se ade-

17 O POTI é uma organização não governamental e independente governada por um Conselho Diretor que tem como principal objetivo oferecer cursos online/à distância em temas de alívio humanitário, suporte à paz, operações de segurança (MARCONDES; SÍMAN, OLIVEIRA, 2019, p. 206). O POTI trabalha em parceria com diversas organizações regionais para a disseminação de conhecimento sobre a temática de Operações de Paz, além de contar com Estados que contribuem na produção e confecção dos materiais. Para mais informações, acessar: <https://www.peaceopstraining.org/>

quaram progressivamente às normas e padrões de intervenção das Nações Unidas. Ao mesmo tempo em que ocorre a adesão à tais princípios, ambas buscam, como forma de ocupar um espaço tradicionalmente habitado por Estados do Norte Global, projetar o Brasil como relevante contribuinte às causas da paz e segurança internacional a partir de suas próprias experiências. No contexto de asfíxia econômica e política, onde não há uma diretriz ou previsão clara do atual governo quanto às Operações de Paz, o caminho encontrado pelos centros de treinamento em questão vem sendo o de manter a memória institucional e prática através de oportunidades vislumbradas no campo da paz e segurança internacional. Dependente da habilidade e esforços pontuais, o Brasil, aos poucos, vem tentando diferenciar o seu padrão de contribuição para as Nações Unidas: de doador de tropas para um Estado que contribui para as causas da paz e segurança internacional do ponto de vista normativo e doutrinário.

Outros exemplos que fogem ao escopo de análise da presente pesquisa e que corroboram com os pontos desenvolvido até o momento são, em primeiro lugar, a participação do ex-Force Commander da MINUSTAH, General Floriano Peixoto Vieira Neto, no Painel Independente de Alto Nível para as Operações de Paz. Ademais, recentemente, a ganha projeção a publicação do relatório do ex-Force Commander da MINUSTAH e MONUSCO, General Carlos Alberto dos Santos Cruz intitulado “*Improving Security of United Nations Peacekeepers: We need to change the way we are doing business*”. Ainda que ambos os generais não representem a posição do Estado brasileiro, suas vozes ecoam como reflexo da experiência que o Brasil vem acumulando ao longo dos últimos anos do presente século, contribuindo para os debates relacionados à construção de uma paz sustentável no médio e longo prazo. Tanto o CCOPAB e o CIASC

estão se comprometendo com os pontos elencados nestes documentos, capacitando tropas e estimulando debates e reflexões internas e externas sobre a possibilidade de um *peacebuilding* alternativo ao modelo vigente da paz liberal.

Agradecimentos

A pesquisa apresentada aqui é parte do envolvimento do autor na Rede Brasileira de Pesquisa Sobre Operações de Paz (REBRAPAZ). O autor gostaria de agradecer o apoio do CCOPAB e CIASC na coleta de informações e reprodução de dados.

Referências

- BRASIL. Ministério da Defesa. Instrução Normativa nº 2/EMCFA/MD, de 17 de junho de 2019. **Diário Oficial da União**, Brasília, ed. 117, seção 1, p. 19, 19 jun. 2019. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-n-2/emcfa/md-de-17-de-junho-de-2019-164322333>>. Acesso em: 02 jul. 2019.
- CENTRO CONJUNTO DE OPERAÇÕES DE PAZ DO BRASIL. **Sobre o CCOPAB**: Organograma. Rio de Janeiro, 2019a. Disponível em: <<http://www.ccopab.eb.mil.br/pt/sobre-o-ccopab>>. Acesso em: 19 de jun. de 2019.
- CENTRO CONJUNTO DE OPERAÇÕES DE PAZ DO BRASIL. **Sobre o CCOPAB**: Subordinação. Rio de Janeiro, 2019b. Disponível em: <<http://www.ccopab.eb.mil.br/pt/sobre-o-ccopab>>. Acesso em: 19 de jun. de 2019.
- CENTRO CONJUNTO DE OPERAÇÕES DE PAZ DO BRASIL **Cursos e Estágios**. Rio de Janeiro, 2019c. Disponível em: <<http://www.ccopab.eb.mil.br/pt/cursos-e-estagios>>. Acesso em: 19 de jun. de 2019.
- CENTRO CONJUNTO DE OPERAÇÕES DE PAZ DO BRASIL. **Documento Interno Produzido pela Divisão de Doutrina**. Rio de Janeiro, 2018.
- CENTRO DE INSTRUÇÃO ALMIRANTE SYLVIO DE CAMARGO. **Histórico do CIASC**. Rio de Janeiro, 2019a. Disponível em: <<https://www.marinha.mil.br/ciasc/conteudo/historico>>. Acesso em: 19 de jun. de 2019.
- CENTRO DE INSTRUÇÃO ALMIRANTE SYLVIO DE CAMARGO. **A Escola de Operações de Paz de Caráter Naval**. Rio de Janeiro, 2019b. Disponível em: <<https://www.marinha.mil.br/ciasc/conteudo/esoppaznav>>. Acesso em: 19 de jun. de 2019.
- CENTRO DE INSTRUÇÃO ALMIRANTE SYLVIO DE CAMARGO. **Estrutura da Escola de Operações de Paz de**

Caráter Naval. Rio de Janeiro, 2019c. Disponível em: <<https://www.marinha.mil.br/ciasc/conteudo/estrutura-esoppaz-nav>>. Acesso em: 19 de jun. de 2019.

FERREIRA, Adler Cardoso. **A Escola de Operações de Paz de Caráter Naval.** In: MARINHA DO BRASIL. 13 Anos do Brasil na MINUSTAH: lições aprendidas e novas perspectivas. Rio de Janeiro: Marinha do Brasil, p. 213-224, 2019a. No Prelo.

FERREIRA, Adler Cardoso. **Entrevista concedida a Ricardo Oliveira dos Santos.** Rio de Janeiro, 18 mai. 2019b.

FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse Da. **O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas.** Brasília: Editora Fundação Alexandre de Gusmão, 2005.

GOVERNO FEDERAL DO BRASIL. **Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa.** Ministério da Defesa: Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf>. Acesso em: 19 de jun. de 2019.

HAMANN, Eduarda. **A Força de Uma Trajetória.** Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2015.

KENKEL, Kai Michael. Providing for Peacekeeping. Peacekeeping Contributor Profile: Brazil. **Providing For Peacekeeping,**

2018. Disponível em: <<http://www.providingforpeacekeeping.org/2014/04/03/contributor-profile-brazil/>>. Acesso em: 19 de jun. de 2019.

KENKEL, Kai Michael. Brazil. In: BELLAMY, Alex J. & WILLIAMS, Paul D. (Eds.). **Providing Peacekeepers: The Politics, Challenges, & Future of United Nations Contributors.** Oxford: Oxford University Press, p. 335-354, 2013.

MARCONDES, Danilo; SÍMAN, Máira; OLIVEIRA, Ricardo. South-South Cooperation and Training for Peacekeeping Participation: Expertise and Status in Brazil's Involvement in Africa and Latin America. **Journal of International Peacekeeping,** v. 21, n. 3-4, p. 197-223, 2019.

TEIXEIRA, Carlos Augusto Ramires. O Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil: história e perspectivas pós-MINUSTAH. In: HAMANN, Eduarda Passarelli; TEIXEIRA, Carlos Augusto Ramires (Orgs.). **A participação do Brasil na MINUSTAH (2004-2017):** percepções, lições e práticas relevantes para futuras missões. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, p. 25-35, 2017.

UNITED NATIONS. **General Assembly Resolution 44/49.** New York, 1989. Disponível em: <<https://undocs.org/en/A/RES/44/49>>. Acesso em: 24 de jun. de 2019.

Posfácio - 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.1809-6182.2019v16.n1.p55](https://doi.org/10.5752/P.1809-6182.2019v16.n1.p55)

Recebido em: 30 de junho de 2019
Aceito em: 30 de junho de 2019

O objetivo deste dossiê foi reunir contribuições acadêmicas que suscitem reflexões acerca da evolução das operações de paz nos últimos 70 anos, desde a autorização da primeira operação de paz das Nações Unidas, em 1948. Tendo em vista o contexto de renascimento das operações de manutenção da paz (OMP), a partir do início dos anos 2000 (BELLAMY; WILLIAMS, 2010), e o momento atual de revisão de diretrizes, princípios e práticas que norteiam essas operações (PETER, 2019), buscou-se oportunizar a discussão acerca do papel da ONU como promotora da paz através de suas iniciativas de *peacekeeping*.

Os textos aqui apresentados versam sobre os desafios contemporâneos das OMP, sobre os limites e possibilidades deste importante instrumento na gestão dos conflitos armados. Na segunda parte, por meio da análise de casos selecionados, são explorados aspectos centrais das missões mais recentes da ONU (como o uso da força e o caráter híbrido dos mandatos) e do envolvimento dos Estados nas operações de paz.

O texto de Thales Leonardo de Carvalho evidencia a relevância da orientação política dos go-

vernos (direita ou esquerda) para o posicionamento dos Estados em relação às operações de paz, destacando a influência desse aspecto no processo de mudança e evolução das operações. Beatriz Albuquerque e Jéssica Barreto também exploram nuances da participação dos Estados nas missões de paz da ONU na medida em que discutem, de forma comparada, os interesses do Brasil e do Canadá ao se engajarem nessas iniciativas, buscando construir para si imagens positivas. Esses dois artigos, cada um a seu modo, sinalizam para uma reflexão crítica a respeito dos fatores que alavancam as mudanças de ênfase das operações de paz e as motivações dos Estados que se envolvem nas OMP.

Na sequência, o artigo de Rhaíssa Pagot e Kelly Ernst estabelece uma análise comparativa entre a UNAMIR e a UNAMID, concluindo que o caráter híbrido das operações de paz se configura como uma forma de legitimar as intervenções da ONU. Seguindo também um viés crítico de argumentação, o texto de Geraldine, Letícia, Mathews e Amanda problematiza as consequências do uso da força nas operações de paz, tomando como

1 Professora de Relações Internacionais, Departamento de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas), Belo Horizonte, Minas Gerais, 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, Rio de Janeiro, Brasil. ORCID: 0000-0001-8788-2103. 

referência a atuação da MINUSMA, no Mali, e considerando os impactos desse formato de *peacekeeping* para a construção da paz. Notadamente, essas duas contribuições discutem duas importantes tendências recentes das operações de paz da ONU: o caráter híbrido, fruto de mandatos compartilhados entre a ONU e organizações regionais, e a crescente autorização para o uso da força em prol da proteção de civis, da consecução dos mandatos e da estabilização dos países em conflito. Por fim, o artigo de Ricardo Oliveira dos Santos traz um pertinente balanço das contribuições do Brasil, nos últimos anos, para a agenda das operações de paz, indicando um papel expressivo no que tange a avanços normativos e doutrinários.

A partir da leitura deste dossiê, alguns aspectos chamam a atenção. Em primeiro lugar, é marcante a limitada produção científica, acerca das operações de paz da ONU, realizada a partir de uma perspectiva brasileira e que se coloque como referência elementar para os pesquisadores brasileiros. As contribuições de Kai Michael Kenkel, professor do Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio (em especial o artigo de 2013) cumprem com grande qualidade esse papel, tendo sido citadas na maior parte dos textos aqui apresentados. Contudo, a despeito da propriedade das análises de Kenkel, a ausência de um volume maior de obras brasileiras amplamente difundidas sobre operações de paz indica a existência de uma lacuna que merece ser preenchida, tendo em vista a pertinência dessa temática para a política internacional contemporânea. Espera-se que este dossiê, bem como outras iniciativas futuras, auxilie a diminuir esse hiato.

Outro aspecto que se destaca nas discussões ora realizadas é o tom crítico acerca do papel da ONU, por meio das operações de manutenção da paz, na resolução dos conflitos. Seja em virtude da tendência contemporânea de uso da força e de seus

possíveis desdobramentos, muitos deles indesejáveis, do viés ocidental e do caráter pré-formatado das intervenções, dos entraves decisórios e interesses egoístas dos Estados que se engajam no *peacekeeping* ou de outros fatores que influenciam as OMP, muito se questiona a respeito da capacidade da ONU de atuar na promoção da paz duradoura.

Não se pode negar, sem dúvidas, que são grandes e significativos os avanços normativos e operacionais vividos no universo das operações de paz nas últimas décadas, muito embora ainda haja, e possivelmente sempre haverá, já que esse é o papel da academia, espaço para críticas em relação à atuação da ONU nos conflitos armados. Mesmo sem ter sido realizada aqui uma análise minuciosa das operações de paz ativas, os artigos deste dossiê apontam problemas que se desdobram das e se correlacionam com as operações de paz da forma como elas vêm sendo projetadas e conduzidas.

A esse respeito, muitos aspectos merecem atenção e reflexão, tais como: a ausência de operações de paz em conflitos armados profundamente violentos e que deflagram graves crises humanitárias; o baixo engajamento das grandes potências; o crescente engajamento dos países em desenvolvimento no envio de tropas e os limites operacionais dessa atuação; as tendências e características dos mandatos mais recentes e seus desdobramentos no que tange ao hibridismo das missões e ao uso da força; a participação das mulheres nas operações de paz e nas iniciativas de *peacebuilding*; o papel e a importância atribuída às comunidades locais na dinâmica de reconstrução do Estado; o tempo de duração das operações de paz e as estratégias para a retirada; os abusos e violações aos direitos humanos cometidos pelos capacetes azuis; o papel da operação de paz na efetiva resolução do conflito armado, dentre tantas outras questões.

Nota-se também que, claramente, mesmo que sejam inúmeros os desafios enfrentados pela ONU

na realização das OMP, muitos avanços marcam esses primeiros anos do século XXI. Os esforços da organização no sentido de progredir normativamente e aprimorar a sua capacidade de atuação, inclusive fazendo uma leitura crítica da sua própria atuação, são visíveis nos documentos mais recentes (*HIPPO Report* e *Cruz Report*). Certamente, a despeito das dificuldades, a ONU persiste sendo a organização internacional que possui maior legitimidade para atuar na gestão dos conflitos armados, dado o seu caráter universal e o fato de que zelar pela paz e segurança internacionais se constitui como sua razão de existir. Ela é também, afirmativamente, a organização mais robusta e mais preparada para atuar na promoção da paz, uma vez que possui um aparato burocrático vigoroso, possui expertise e know-how, que é fruto tanto de fracassos quanto de sucessos, e é capaz de se reinventar tanto do ponto de vista normativo quanto no aspecto operacional.

Seja como for, diante de profundos desafios, provenientes da complexidade da política internacional, e de inúmeras possibilidades de contribuir para a resolução dos conflitos armados, a atuação da ONU via operações de paz se coloca como um instigante objeto de pesquisa para as Relações Internacionais. Ao longo desses 70 anos, as OMP tem se estabelecido como um ponto de vista privilegiado que permite refletir sobre diversos aspectos da política internacional. Espera-se que este dossiê tenha sido mais um canal para essas necessárias reflexões.

Referências

- BELLAMY, Alex J.; WILLIAMS, Paul D. **Understanding Peacekeeping**. Malden: Polity Press, 2010.
- KENKEL, Kai. Five generations of peace operations: from the “thin blue line” to “painting a country blue”. **Revista Brasileira de Política Internacional - RBPI**, v. 56, n. 1, pp. 122-143, 2013.
- PETER, Mateja. UN Peace Operations: Adapting to a New Global Order? In: DE CONING, Cedric; PETER, Mateja (Eds.). **United Nations Peace Operations in a Changing Global Order**. New York: Palgrave Macmillan, 2019.



Coffee elite in Colombia and its participation in the Foreign Policy during the first half of the 20th century

Elite do café na Colômbia e sua participação na Política Externa durante a primeira metade do século XX

Yulieth E. Martínez V.¹

DOI: [10.5752/P.1809-6182.2019v16.n1.p58](https://doi.org/10.5752/P.1809-6182.2019v16.n1.p58)

Received in: September 30, 2018
Accepted in: December 10, 2018

Abstract:

This paper aims to bring some reflections about the participation of the Colombian coffee elite, grouped in the National Federation of Coffee Growers (NFCG), in the orientation of country's foreign trade policy during the first half of the 20th century, when coffee's share in exports reached levels of 80%.

Keywords: *Colombia, Coffee Elite, Foreign Policy.*

Resumo:

Este trabalho tem como objetivo trazer algumas reflexões sobre a participação da elite cafeeira da Colômbia, aglomerada na Federação Nacional de Cafeicultores (FNC), na orientação da política de comércio exterior do país na primeira metade do Século XX, quando a participação do café nas exportações chegou a níveis de 80%.

Palavras chave: *Colômbia, Elite do Café, Política Externa.*

¹ Master student in Political Science from the Federal University of Minas Gerais (UFMG) Belo Horizonte- Brazil, Specialist in "South's Epistemologies" by the Latin American Council of Social Sciences (CLACSO) and International Business Professional from Universidad del Magdalena (Colombia). Belo Horizonte/Brazil. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2047-766> ©

Introduction: Colombia as a "Coffee Maker"

"Without coffee, the world as we know it would not exist". Catherine M. Tucker, 2017

The role of coffee in Colombia goes beyond a simple commodity. Its importance in the socio-economic development of the country is undeniable and its transcendence in Colombia's international projection is a fact.

Historically, Colombia has been part of the main coffee producers in the world. Nonetheless, currently, this country is more recognized by the quality of its coffee than of its production volume. In figures, Colombia ranks third place in world coffee production, after Brazil and Indonesia, according to the Coffee Market Report for 2018. It registered an estimated production of 14.19 million bags of 60 kg for the year 2017, of which 12.98 million bags were destined for export, according to official figures from the National Federation of Coffee Growers (NFCG).

The emergence of coffee in Colombia dates to the beginning of the eighteenth century with the arrival of the Jesuits (CARDÉNAS, 1993). Slowly and through the encouragement of its cultivation, it became the main agricultural product that made possible the colonization of land and also allowing the expansion of the population into the national territory (FALS BORDA, 2008). Agriculture was assumed in Colombia as the way in which "production is organized and the land is appropriated" (KALMANOVITZ, 2003, p. 95), positioning itself in a predominant place of the economic and development model which is deepened through the centralization project unveiled and consolidated in the last decades of the 19th century (KALMANOVITZ, 2003).

In this context, the present work assumes that economic development can be an import-

ant aspect for interpreting large social, cultural and political changes (INGLEHART; WELZEL, 2005) by being part of the evolutionary process of a country, including its international dimension. Therefore, coffee, that is, the economic development determined by it and the social structures that were built around it - more specifically the formation of a coffee elite - is assumed as the explanatory variable that will allow us to understand economic development in Colombia and its relation to the place that this country occupied on the international scene during the first half of the 20th century. Considering that in fact, as Inglehart and Welzel (2005, p. 28) suggest, "the interrelation between the international context, collective actors, and social forces is important", this paper seeks to understand how the coffee elite, clustered in the NFCG, participated in the definition of foreign policy, specifically with regard to foreign trade, during the coffee boom in Colombia in the first half of the 20th century. To this end it was carried out a bibliographic survey and documentary analysis of public opinion articles, official documents, general reports and scientific papers in order to identify central elements of this process and, above all, to assimilate the correspondence between the coffee elite and Colombia's foreign trade policy, according to information recorded in these documentary files.

The structure of the article is composed of three moments. The first moment, sought to briefly address the emergence of the National Federation of Coffee Growers, considering the relevance that this organization has for the coffee industry in the country and its relations with the coffee producing elite, which in the beginning had direct links with the exercise of politics in Colombia. Subsequently, an attempt was made to identify where the elite was located in the organizational structure of the NFCG and how it was constituted in the different

instances at local and regional level, until reaching the national level. Finally, they were indicated some forms of participation of the coffee elite, mainly those related with people located in the places of decision of the NFCG, in the orientation of Colombian foreign trade policy in the first half of the 20th century.

The social, political, cultural and economic scenario of a country is undoubtedly the background for the formulation of its public policies, including its foreign policy. The latter is not entirely different from domestic policies, if we think that "internal, external and international policies make up a *continuum* in the decision-making process" (RATTON SÁNCHEZ *et al*, 2006, p. 125), since, as stated by Putman (1988, p. 427), "domestic politics and international relations are often somehow entangled". Therefore, Foreign policy is indeed a public policy, with the specificity that is implemented outside state borders, which can lead to a considerable distance between objectives and results (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013). In this sense, the foreign policy of coffee is closely related to the internal public policies formulated at that time. They were determinants in Colombia's future trajectory both nationally and internationally because, after all, what happens in the territorial surroundings of states will stimulate them to provide answers to the 'outside world' (LOPES; FARIA; SANTOS, 2016, p.4).

The Emergence of the National Federation of Coffee Growers (NFCG) and the Relation With its Founder Members

With the gradual growth of the production and export of coffee in the first decades of the twentieth century was created in Colombia the National Federation of Coffee Growers (NFCG) or FEDE-

CAFE – as it is also known – in the year of 1927, curiously, just 4 years later than the creation of Banco de la República – the Central Bank of Colombia (CARDÉNAS, 1993).

This initiative arises from the need to organize the action of coffee producers through an organized collectivity, that is, a trade union organization separated from the former Colombian Farmers Society (CFS) -founded around at 1870-, in an effort to bring together the different levels of the coffee production chain onto the same institution. In this sense, the NFCG was configured as an interest group vis-à-vis the Colombian government, which allowed its members and mainly its managers to discuss and conceive "their own management instruments" (CÁRDENAS, 1993, p. 5). Understanding as an *interest group* "a formally organized association that engages in activities aimed at influencing the decisions to be made by governmental authorities" (SALISBURY, 1975, p. 175).

The foundation of the NFCG is given in the framework of the II National Coffee Congress that took place in Medellín from June 21 to 27 at 1927, in which "the first statutes of the entity were established, and a national committee was elected to work from Bogotá" (SAETHER, 1999, p. 146). Nevertheless, an important fact of the creation of the NFCG, which is not found in its official rhetoric, is that this organization was promoted by landowners, politicians, and merchants related with the Conservative Party with a big influence in their regions or through the nation.

To substantiate the above, we will rely on a review made by Saether (1999) of the participants who attended the conference, based on four attendance lists published on different dates and with a different number of participants in the *Coffee Magazine*, an official organ of the Federation (see table 1).

Chart 1- Delegates to the II National Congress held between June 21 and 27, 1927.²

	Delegates	Biographical information	Region Represented
1	Carlos E. Restrepo	Former President of Colombia of Medellín	Valle
2	Alejandro Múnera	Conservative Congressman of Medellín	Nariño
3	Mariano Ospina Pérez	Conservative Senator of Medellín	Antioquia
4	Manuel Valencia	There is not information	Magdalena
5	Luis Heiniger	Merchant and landowner of Antioquia	SA de Antioquia
6	Reinaldo Bótero	Merchant of Medellín	Magdalena
7	Joaquín Santamania	There is not information	Antioquia
8	Francisco Luis Olarte	Merchant and landowner of Santa Marta	SA de Santa Marta
9	Gabriel Jaramillo M.	There is not information	Caldas
10	Nicanor Restrepo	Landowner of Antioquia	Chocó
11	Pedro Bernal	Merchant and landowner of Caldas	SA de Manizales
12	Rafael Ospina Pérez	Merchant and landowner of Antioquia	Chocó
13	Julio C. Gaitán	A representative of the national government	Gobierno Nacional
14	Daniel Uribe Bótero	There is not information	Chocó
15	Santiago Rozo	Counsel and lawyer of Pedro Nel Ospina and diplomat	Cundinamarca
16	Ric. Greiffenstein	Merchant of Medellín	Bolívar
17	Carlos Mallarino	Merchant and landowner of Tolima	Tolima
18	Gonzalo Mejía	Merchant of Medellín	Bolívar
19	Ricardo Olano	There is not information	Cauca
20	Enrique Mejía O.	Merchant of Medellín	Cundinamarca
21	Juan Medina R.	There is not information	Boyacá
22	Carlos E. López	Merchant of Medellín	Boyacá
23	Pedro Estrada G.	Merchant of Medellín	Huila
24	Carmelo Nuñez	There is not information	North of Santander
25	Roberto Carreño	Landowner of Santander	South of Santander
26	Jorge Villamil	Landowner of Huila	Huila
27	A. Carda Cadena	Landowner of Santander	South of Santander
28	José Luis López	Merchant of Medellín	Nariño
29	Gustavo Echeverri	Government Representative	Gobierno Nacional
30	Epifanio Montoya	Merchant and landowner of Medellín	not found (n.f.)
31	Gregorio Agudelo	There is not information	n.f.
32	Heliodoro Angel	There is not information	n.f.

Source: Table made based on the information withdrawn from SAETHER, 1999, p. 146-148.

Thanks to biographical sources the author characterized the profile of participants and conclude that the meeting had 32 participants in total of which 15 "were from Antioquia or had strong ties with the Antioquia coffee industry, despite that many of them figure as representatives of other departments" (SAETHER, 1999, p. 147). In other words, close to 50% of the founders of the Federation had a clearly established and predominant regional link with Antioquia, which places this region as an important axis for the expansion of the coffee industry, becoming over the years as the *coffee zone* for excellence.

² This chart was synthesized and adapted to the demands of this work. Thus, the delegates of Antioquia who were registered as representatives of this department were highlighted with gray, the participants who had biographic links with Antioquia but who were representing other departments were highlighted in blue. And finally, participants belonging to the diplomatic sphere were highlighted in yellow.

Another important finding that Saether (1999, p. 147) points out is that, apparently, most of the participants not only had ties to the Antioquia coffee industry but were part of the group of people close to the Ospina family, the conservative party and the Society of Farmers of Antioquia. This situation contributes to elucidate how **Mariano Ospina Pérez**, an *Antioqueño*³, grandson of former President **Mariano Ospina Rodríguez** -founder of the conservative party- and nephew of another former President **Pedro Nel Ospina**, becomes General Director of the NCFE between 1930 -1934 and later follows the family tradition and becoming president of Colombia between 1947-1950. Another fact that draws attention about the Saether's systematization

³ Expression to name a person from the department of Antioquia in Colombia.

(1999) is the presence of *Santiago Rozo*, counselor and lawyer of former President Pedro Nel Ospina, who at this moment was part of the Colombia diplomatic corps and serving as honorary Vice Consul in Manaus since 1922⁴ (BECERRA, 2007).

Finally, regarding the financing structure, the NFCG was initially supported by a tax on coffee exports (DURÁN, 2008) which was granted thanks to the approval of law 76 of 1927 by Republic's Congress which gave to the National Federation of Coffee Growers the authority to administer and manage all its revenues, that is, it granted the NFCG "the corporate tax or parafiscal resources" (VARGAS, 1996, p. 12). This prerogative, unique in history, is one of the main aspects that contributed to the strengthening of the NFCG considering that the transferred value was not negligible since the share of coffee in the country's total exports reached levels of 80% in the first half of the 20th century (URRUTIA *et al*, 2000).

The foregoing serves as an example to understand how economic aspects are related to the foreign policy of a country. In the case of Colombia, as it will be detailed below, diplomacy from the beginning had a strong economic side, which might allow us to talk about *economic diplomacy*⁵, as in, the economic preponderance of coffee made the country prepare its diplomatic corps to assist, in the realization of objectives linked to the projection of Colombia through the valorization of coffee internationally. Thus, contemporary authors such as Bayne and Woolcok (2011) understand economic diplomacy as the "process of international economic decision-making" (WOOLCOCK; BAYNE,

2011, p. 1), which originally is limited to the measures taken in the border, operating increasingly 'within the border' and influencing national policy.

Coffee Elite in Colombia and its Connection With the NFCG's Organizational Structure

The organizational structure of the NFCG was constituted as a trade union organization, with instances at the different levels of the territorial structure, going from the local level to the national level. Thus, the *Municipal Committees* also called Local Boards are the first unit of the Federation. These are followed by the *Departmental Committees* or Regional Boards, which are composed of members chosen by the municipal committees and, in turn, this second unit delegates representatives to participate in the *National Congress of Coffee Growers* -the highest authority of the Federation-. These committees also propose its main delegates to be part of the *Steering Committee* which is the fundamental organ in the definition of policies for the sector, because their members constitute together with the government representatives: *The National Committee of Coffee Growers*, considered as the "instance of conciliation of the coffee policy with the National Government" (CÁRDENAS, 1993, p.6). However, the Federation also has an administrative structure with several corporate units that are divided into *strategic business units* and *support units*. These units were responsible for promoting the coffee activity and make viable the implementation of policies established by the Steering Committee as result from the negotiations with the government.

The organizational information of the NFCG is important for the present work insofar as it allows us to understand how the decision-making processes occur within it and on whom the most representative decisions fall. That is, who are those who make

4 According to Becerra (2007), Santiago Rozo served as Consul General of Manaus in the first decade of the twentieth century, replacing Heliodoro Jaramillo.

5 The third section of this article will discuss the specific use of economic diplomacy made by Colombia, called coffee diplomacy.

up the Steering Committee of the Federation, i.e., who are the faces of the coffee elite. In this sense, it has been observed that although apparently participatory, the Federation has an established hierarchy that has been hardening and closing since the 1930s (DURÁN, 2008). This hierarchy "is determined by the ability to participate in the centers of choice to said decision centers, that is, by the power relations to access the choice of these centers" (VARGAS, 1996, p.12). Such power relations are established at all levels of the federation, from the Municipal Committees to the Steering Committee, in which the representativeness is determined by the place occupied in the local social configuration.

This coffee elite that transits between the local and the national spheres presents a place of established power firstly, determined by the advantages and monetary surpluses of the coffee crop, that is, an equivalent economic capital; but also extends to other fields and contributes to the accumulation of other types of capital, such as political, social and cultural, with which they are constituted as elite and differentiate themselves from the rest of the members of the organization. In other words, the elite acquires and constructs a commonplace, a *habitus*, in the words of Bourdieu, which transfigures and prolongs in time with the face of the NFCG, understanding *Habitus* as "systems of durable, transposable dispositions, structured structures predisposed to function as structuring structures, that is, as principles which generate and organize practices and representations (...)" (BOURDIEU, 1990, p. 53). Such is the case that the previous regional hierarchical structures were institutionalized within the Federation to play an important role in deciding the horizons of coffee activity.

In this sense, when referring here to the Federation and its influence on foreign policy, we are referring to the elite that is in charge of the organization; those that come to compose the National

Congress of Coffee Growers and, more specifically, the Steering Committee, whose positions are decided due to political decisions and are perpetuated for different reasons and several mechanisms. As Vargas (1996, p. 12) states, "a co-opting mechanism has allowed certain notables of the departmental committees from the producing regions to be perpetuated by-election in the National Congress of Coffee Growers, a strategic center of system-related decisions". In other words, we are referring to *power elite*, which is "composed of men whose positions enable them to transcend the ordinary environments of ordinary men and women; they are in positions to make decisions having major consequences (...) they are in command of the major hierarchies and organizations of modern society" (Mills, 1956, p. 3-4).

Coffee's Foreign Policy: the Role of the National Federation of Coffee Growers

As the 20th century progressed, the NFCG began to acquire more strength and representation in the national scene with the creation of mechanisms for promotion, financing, and support of coffee activity.

One of the main instruments of the Federation that remains until today is the *National Coffee Fund*. This fund appeared because of the authorization given by Congress to manage all its revenues and was established by Decree-Law number 2078 of 22nd November 1940. In the beginning, it was a special account in the Bank of the Republic used to stabilize the coffee domestic price, that is, the price paid to producers, in order to face of international price shocks (PALACIOS, 2002). While, in the international scene, the country used the so-called *Coffee Diplomacy*, to establish commercial relations not only with coffee consuming countries or potential consumers, but also as a way of approaching other producing countries, main-

ly Brazil, as a way to promote agreements, among the producers of the region, especially after the crisis of the 1930s. In this way, the **Pan American Coffee Conferences** are a clear example of events in which coffee diplomacy in Colombia was clearly reflected.

The background of these Conferences is related to the defense made by the delegation of Brazil during the London Economic Conference held in November 1933, where it wanted to study the bases of a possible agreement between the different coffee producing countries in order to limit the production and stabilize the prices (MANRIQUE, 2007). The acceptance by Colombia of Brazil's initiative was favorable, which is why, since then, the Colombian president of the time, López Pumarejo, together with the Colombian Consul General in London and later president of the National Federation of Coffee Growers, Alejandro López agreed that it was necessary to get closer to Brazil and to establish agreements (MANRIQUE, 2007).

The **First Pan-American Coffee Conference (PACC)** was convened by Colombia in 1936, which took place in Bogotá from October 5 to 10 of that year. As a result of this Conference, we had the creation of the **Pan-American Coffee Office (PACO)**, formally created in January 1937, as well as laying the foundations for the subsequent concretion of the **Inter-American Agreement on Export Quotas (AICE)** (MANRIQUE, 2007).

The **Pan-American Coffee Office** emerges with the function of "executing and carrying out the decisions, agreements, and recommendations of said Conference and of those that meet with the same objective in the future" (ICEC, 1938, p. 63). It was decided to locate the Office outside the producing countries and, a consumer country was chosen as headquarters, which also facilitated access to information on the stock market and capital market. So, the Office "was properly installed in the building of 120 Wall Street in New York, half a

block from the most active coffee business center" (ICEC, 1938, p. 63). What is striking in this fact is that, simultaneously, the National Coffee Department of Brazil and the National Federation of Coffee Growers of Colombia were transferred near to the PACO, "thus establishing a close collaboration between the representatives of these entities and the officials of this Office" (ICEC, 1938, p. 64).

In another side, **Inter-American Export Quota Agreement (IAEQ)**, was signed in Washington on 28th November 1940. This agreement was formulated as a strategy to deal with the depressive phase of coffee prices that began in October 1939 as a consequence of World War II, that gradually places the United States as the sole commercial destination of coffee (AVELLA GÓMEZ, 2016). The IAEQ was made with the participation of delegates from 14 coffee exporting countries from Latin America and the Caribbean⁶, and delegates from one importing country, the United States, which at the time was already in the center of Colombia's foreign policy.

In this sense, the IAEQ had the objective of equitably distributing the United States market among the different coffee producing countries (Article 1 of the Agreement). In this way, it was sought to establish limits to exports of coffee to the United States, ensuring the proportional participation of Latin American coffee producers in the US market through the adaptation of supply to demand⁷ (AMERICAN STATES ORGANIZATION, 1940).

6 Brazil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, Mexico, Nicaragua, Peru, Dominican Republic and Venezuela.

7 The agreement not only established the export quotas for the United States market (Article 1 of the Agreement) but also set annual basic quotas for coffee export to markets outside the United States (Article 2 of the Agreement). In both cases, Colombia ranked below Brazil with 3,150,000 60-kg bags destined for the United States and 1,079,000 60-kg bags for other markets.

Colombia was represented by *Manuel Mejía Jaramillo* a highly recognized coffee leader, known by the nickname of Mr. Coffee, who was the Manager of the NFCG since 1937 and would eventually go on to compose the diplomatic corps as Colombia's ambassador to the Brazil government. Mejía was responsible for negotiating the agreement on behalf of Colombia and to compose what would be the *Inter-American Coffee Board*. This fact is of vital importance in the course of this study because the Ministry of Foreign Affairs of Colombia directly commissioned to the Federation at the head of its Manager, to carry out a task that, in other countries, was developed by diplomats with experience in the area. In the case of Brazil, for example, it was *Eurico Penteado* who represented the country in this negotiation. Eurico began his career as an official of the Ministry of the Treasury, who later became part of the National Coffee Department (NCD) and ended up becoming a recognized diplomat in charge of Coffee negotiations abroad. He was head of the Brazilian delegations for the first five Pan-American conferences, president of the Pan-American Coffee Bureau and represented Brazil in the Inter-American Economic-Financial Consultative Committee in the capital of the United States (CPDOC, 2009).

The above reveals two different realities that are opposed. On the one hand, the presence of businessmen who due to their weight and influence on the national stage, claim places that interest them but do not belong to them -as is the diplomatic service- and presenting their interests as the interests of the State, that is, putting their interests as part of the National Interest. And on the other hand, there are the career bureaucrats who became specialists in a specific area -as the case of diplomats-, who move within the institutional structure of the State, coming to represent economic sectors in external affairs within the framework of State centrality.

The IAEQ ended up favoring the NFCG which used the need to intervene in the market to control a large part of the export of the grain, displacing foreign companies that had been controlling this business for more than 30 years (MACHADO, 1980). To supplement the commercialization activities, the NFCG created in mid-1940 (CÁRDENAS, 1993) the *Grancolombiana Merchant Fleet*, being the first company in the country to have its own maritime fleet for the international transportation of its products. In this way, the Federation controlled the value of freight -an important aspect in the calculation of the sale price-, freeing itself of the monopoly exercised by foreign companies such as "Grace Line, the United Fruit Company and the Gulf and South American Steamship, which in 1950 transported more than 60% of Colombian coffee" (MACHADO, 1980, p.156). An important aspect to highlight in relation to the Fleet is that it was created in consensus with other countries, like Venezuela and Ecuador, but the NFCG subscribed all the shares corresponding to Colombia (MACHADO, 1980)⁸.

In addition to the above, the economic activities of export and currency management carried out by the NFCG (VARGAS, 1996) allowed it to have an almost natural participation in the **Coordinating Council of Foreign Trade**, whose objective was to harmonize the plans, programs, and projects of the country in international economic matters, established through Decree 2901 of 1948 (MACHADO, 1980). This macroeconomic influence, articulated with the growing international projection and the expansion of coffee exports in the first half of the 20th century, led the Federation to establish direct relations with governments

8 Other instruments promoted by the Federation at this time to make coffee production viable were: The Coffee Bank at the beginning of the 50's, the National Navigation Company, the Agricultural Insurance Company, the National Institute of Supplies and general warehouses for deposit.

of other countries, such as the Government of Ecuador, with which it held loans for the payment of shares of the Merchant Fleet (MACHADO, 1980).

Finally, another important participation of the Federation in foreign trade policy of the country were through the creation of the Payment and Compensation Agreements. The NFCG used these agreements as mechanisms to send abroad "more coffee than traditionally sent to European and North American markets and at the same time intensify consumption in those countries, (...) in exchange for manufactured products or raw materials that the country needed" (MACHADO, 1980, p.57). These agreements were made through the Exchange Registry Office of the Bank of the Republic with support from the Ministry of Foreign Affairs and were very useful for the country and the coffee growers in times of difficulties, generated by the impacts of the Second World War (MACHADO, 1980).

Conclusions

The coffee exports represented the main source of Colombia's foreign currency during the first half of twenty century (DURÁN, 2008). Therefore, the National Federation of Coffee Growers had sufficient power to influence the direction of Colombian foreign trade of this time more than in the following decades. Hence, we see how the concessions made by the government to the NFCG not only limited to issues related to the national economy or the domestic market but on the contrary, extended to issues of foreign trade and world markets. This situation quickly turned the Federation in one of the most solid and tenacious pressure groups that the country has known (MACHADO, 1980), with the power of agenda to act in the formulation of economic, exchange and foreign policies.

Currently, there is even talks of an *International Coffee Diplomacy* which has been a key element

of the Federation's strategy, allowing it to reposition coffee as a priority issue (SANTOS, 2002) and giving it the tools to participate in international negotiations that relate to its interest.

Finally and recognizing that, the economic affairs and, within this, the foreign trade makes an important part of the foreign policy of a country -as it is verified in the official page of Colombia Ministry of Foreign Relations-, it can be concluded that, The National Federation of Coffee Growers and its leaders, that is, the coffee elite, played an important role in the articulation of Colombia in the international market, contributing to the creation of the export profile and the "self-projection" (Goffman *et al.*, 1997) of Colombia outside its borders. This image remains until today, being one of the characteristics that positively represent the role of Colombians in the world.

References

- AMERICAN STATES ORGANIZATION (ASO). **Inter-American Coffee Agreement**. Washington, 1940. Available at: <<http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/c-9.htm>>. Accessed on: June 20, 2018.
- AVELLA GÓMEZ, M. **La economía colombiana en la Revista del Banco de la República, 1927-2015**. Bogotá: Banco de la República, v. 1, 2016.
- BECERRA, G. C. Los diplomáticos colombianos y la nacionalización de la Amazonia. **Memoria y sociedad**, v. 10, p. 51-68, 2007.
- BOURDIEU, P. **The Logic of Practice**. Stanford: Stanford University Press, 1990.
- CÁRDENAS, J. La industria del café en Colombia. **Ensayos sobre Economía Cafetera**, v. 6, n. 9, p. 3-15, 1993.
- DURÁN, I. M. La federación nacional de cafeteros y la política cambiarla en Colombia 1923-1973: una aproximación historiográfica. **Ensayos de Economía**, v. 18, n. 32, p. 79, 2008.
- FALS-BORDA, O. **La subversión en Colombia: visión del cambio social en la historia**. Bogotá: Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional, 1967.
- GOFFMAN, E.; LEMERT, C.C.; BRANAMAN, A. **The Goffman reader**. Cambridge, Mass.: Blackwell, 1997.

INGLEHART, R.; WELZEL, C. **Modernization, cultural change, and democracy: The human development sequence.** Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

KALMANOVITZ, S. **Economía y nación: una breve historia económica de Colombia.** Bogotá. Editorial Norma, 2003.

LOPES, D. B.; FARIA, C. A.; SANTOS, M. Foreign Policy Analysis in Latin American democracies: the case for a research protocol. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 59, n. 1, 2016.

MACHADO, A. La economía cafetera en la década de 1950. **Cuadernos de Economía**, Bogotá, v. 1, n. 2, p. 153-232, 1980.

MANRIQUE, C. A. **La diplomacia del café: estrategias político-económicas del Brasil y Colombia en los años treinta (1929-1940).** Cali: Sello Editorial Javeriano, 2007.

INSTITUTO CUBANO DE ESTABILIZACIÓN DEL CAFÉ (ICEC). **Segunda conferencia panamericana del café, celebrada en la Habana, agosto, 1937.** Habana. Impresores Carasa, 1938.

MILLS, W. **The Power Elite.** New York: Oxford University Press, 1956.

Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC). **Verbete biográfico de Eurico Penteadó.** 2009. Available at: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acer-vo/dicionarios/verbete-biografico/penteadó-eurico>>. Accessed on: June 25, 2018.

PALACIOS, M. **El café en Colombia, 1850-1970: Una historia económica social y política.** Bogotá: Planeta, Ediciones Uniandes, El Colegio de México. 2002.

PUTNAM, R. D. Diplomacy and domestic politics: the logic

of two-level games. **International Organization**, v. 42, n. 3, p. 427-460, 1988.

RATTON SANCHEZ, M. *et al.* Política externa como política pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967-1988). **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 27, p. 125-143, 2006.

SALISBURY, R. Interest groups. In: POLSBY, N.; GREENSTEIN, F. (Orgs.). **Handbook of political science.** Boston: Addison-Wesley, v. 4, 1975.

SALOMÓN, M.; PINHEIRO, L. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 56, n. 1, 2013.

SAETHER, S. Café, conflicto y corporativismo una hipótesis sobre la creación de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia en 1927. **Anuario colombiano de historia social y de la cultura**, Bogotá, n. 26, p. 134-163, 1999.

SANTOS, J. M. El café en la agenda internacional. **Ensayos sobre Economía Cafetera**, v. 18, p. 9-14, 2002.

TUCKER, C. M. **Coffee culture: local experiences, global connections.** New York: Taylor & Francis, 2017.

URRUTIA, M. *et al.* **Comercio exterior y actividad económica de Colombia en el siglo XX: Exportaciones totales y tradicionales.** Bogotá: Banco de la Republica de Colombia. 2000.

VARGAS, F. R. Las organizaciones del sector cafetero colombiano. **Revista Innovar Journal Revista de Ciencias Administrativas y Sociales**, Bogotá, n. 7, p. 7-26, 1996.

WOOLCOCK, S.; BAYNE, N. What is Economic Diplomacy? In: WOOLCOCK, S.; BAYNE, N. (Eds.). **The New Economic Diplomacy: Decision Making and Negotiation in International Economic Relations.** Farnham, England. Ashgate Publishing, Ltd., E-book. 2011, p. 1-17.



O impacto do 11 de Setembro no desenvolvimento da Política de Segurança e Defesa da União Europeia (2001-2010)¹

The impact of the September 11th on the development of the European Union Security and Defense Policy (2001-2010)

Elias David Morales Martinez²

Jacqueline Oliveira Mendes³

DOI: [10.5752/P.1809-6182.2019v16.n1.p68](https://doi.org/10.5752/P.1809-6182.2019v16.n1.p68)

Recebido em: 21 de novembro de 2018

Aprovado em: 16 de maio de 2019

Resumo

Este artigo discute o impacto do 11 de Setembro na Política de Segurança e Defesa da União Europeia no período 2001-2010. Analisa-se como tais eventos alteraram a integração do bloco em matéria de segurança causando cisão e divergência entre os países europeus, que preferiram atuar de forma isolada.

Palavras-chave: *Terrorismo. Política de Segurança e Defesa da União Europeia. Integração Regional.*

Abstract

This paper discusses the impact of September 11th on the Security and Defense Policy of the European Union during the period 2001-2010. It is analyzed how such events changed the bloc integration about security matters and how caused a divergence between the European countries which preferred to act isolated.

Keywords: *Terrorism, Security and Defense Policy of the European Union, Integration.*

1 Esta pesquisa contou com o apoio das agências brasileiras de fomento à pesquisa CNPq/CAPES.

2 Doutor em Integração da América Latina, Práticas Políticas e Relações Internacionais, PROLAM/USP. Professor do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Universidade Federal do ABC, PRI/UFABC; da Pós-Graduação em Ciências Humanas e Sociais CHS/UFABC e Bacharelado em Relações Internacionais BRI/UFABC. São Paulo/Brasil. ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-8240-8581>

3 Formada em Ciências e Humanidades, Universidade Federal do ABC; Bacharel em Relações Internacionais, UFABC. São Bernardo do Campo/Brasil. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4314-412X>

Introdução

Logo após o fim da Segunda Guerra Mundial, a Europa Ocidental iniciou um processo de integração econômica sem precedentes na história. Apesar dos momentos de questionamento, a opção do bloco sempre foi avançar nessa área. Ao longo do século XX, o continente aprofundou o processo de integração com a criação de novas instituições e mais países se juntaram gradualmente ao bloco. Em 1993, através do Tratado de Maastricht, a União Europeia (UE) finalmente foi instituída.

Com os atentados de setembro de 2001 nos Estados Unidos da América (EUA) a ameaça terrorista alcançou novas proporções, pois havia atingido a maior potência do mundo. Seria necessário, então, implementar políticas que fossem contra tais ameaças. Além disso, os eventos provocaram uma resposta unilateral dos EUA que invadindo o Iraque em 2003, alegando que o então presidente, Saddam Hussein (1979-2003), possuía armas de destruição em massa nesse país. A ação não foi aprovada pelo Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU) e promoveu uma divisão entre os países europeus – alguns apoiaram a invasão enquanto outros foram contra.

Para nortear o desenvolvimento desta pesquisa, utilizamos a análise teórica da integração regional. Pretende-se identificar de que forma se deu o combate ao terrorismo dentro da Europa após os atentados de 2001 e a subsequente invasão do Iraque. Portanto, nosso objetivo principal é analisar como a UE reagiu aos atentados de setembro de 2001 e à resposta norte-americana – identificando de que forma os atentados influenciaram as estruturas de segurança na integração regional do bloco. A nossa hipótese é que os ataques não foram suficientes para promover uma maior integração supranacional na área de segurança e defesa entre os Estados da UE e que a reação dos EUA dividiu os membros do bloco, fazendo com que cada país agisse de forma isolada contra o terrorismo.

Análise Teórica da Relação entre Segurança e Integração Regional

A teoria realista das Relações Internacionais vê o Estado como o principal ator nas relações internacionais. Ele é um agente unitário, autônomo e racional que busca seus interesses através de um cálculo de custos e benefícios. O interesse nacional último é sobreviver dentro do sistema internacional, que é permanentemente anárquico. Portanto, a segurança se torna um assunto mais urgente que todos os outros temas e a força militar é o principal instrumento para que um país alcance seus objetivos. Os Estados também têm como objetivo maximizar seu poder. O medo é a principal motivação da ação estatal, de forma que a segurança, o prestígio e o poder do país devem ser aumentados (KIRSHNER, 2009).

O realismo ganhou força após as Guerras Mundiais e durante a Guerra Fria, mas encontrou problemas na análise da regionalização. Kirshner (2009) admite que a análise realista do processo de integração regional é rasa pois não leva em conta o que a motivou: a globalização. Tal processo tem alterado o modo como os países se relacionam, pois eles têm procurado outros meios para aumentar sua proteção e autonomia frente à globalização. Portanto, o realismo ainda pode ser utilizado para analisar o processo de integração regional, mas deve incluir a globalização na análise, pois o processo traz à tona novos atores que afetam as ações estatais.

Assim, a globalização altera a segurança nacional de três maneiras: diminui a autonomia e a capacidade do Estado frente a atores não estatais; altera o equilíbrio de poder entre os Estados, através de uma redistribuição de capacidades e vulnerabilidades – os países são afetados de diferentes formas pela globalização e isso pode alterar a balança de poder; e, por último, o fenômeno influencia

a natureza e as formas de conflito, especialmente através dos avanços tecnológicos. Assim, a integração regional seria o modo mais seguro de o Estado contornar as condições impostas pela globalização e aumentar sua margem de manobra frente a atores não estatais (KIRSHNER, 2009).

Schirm (1996) caracteriza a globalização como um conjunto de atores e sistemas que não são formados de acordo com um interesse estatal e não são moldados pelo território nacional, pois agem globalmente. No início dos processos de integração regional os atores transnacionais assumiram grande importância, especialmente na área econômica. A fragilidade territorial era crescente e as fronteiras nacionais haviam se tornado mais permeáveis. Além disso, os Estados tinham mais dificuldades de controlar o mercado interno frente às pressões do mercado global. Esse contexto de globalização, que teve início nos anos 1970, foi a causa dos processos de integração regional. A partir desse momento, o Estado foi constrangido e sua capacidade de atingir seus objetivos foi diminuída. Os atores transnacionais são difíceis de regular e pressionam os Estados a se adaptarem às suas expectativas e padrões. Dessa forma, os países estão cada vez mais incapazes de se isolarem de pressões externas.

Uma governança conjunta entre os países de uma mesma região torna-se uma opção para enfrentar os constrangimentos impostos pelos atores transnacionais. Dessa forma, a globalização se tornou um estímulo à governança regional. A integração é uma política melhor de regulação frente às novas pressões e aos novos atores no sistema internacional, pois pode alcançar atores transnacionais. Como consequência, a governança regional pode aumentar a capacidade dos Estados de atingirem prosperidade e segurança dentro de seu território. Além disso, a competição entre Estados vizinhos seria reduzida, dada a área de governança comum estabelecida. Isso não significa que o Estado será superado pelas instituições supranacionais. Ao contrário, a governança

regional complementa a nacional pois possibilita ações conjuntas através de instrumentos comuns. Dessa forma, os objetivos estatais podem ser alcançados mais facilmente do que se as ações fossem realizadas individualmente (SCHIRM, 1996).

A partir do ponto de vista de Kirshner (2009) e Schirm (1996), vemos que o realismo não enxerga as instituições regionais como substitutas dos Estados. A integração regional seria a melhor resposta estatal frente aos novos desafios impostos pela tecnologia e pelo avanço de atores não estatais. A capacidade de controle dos países foi afetada por atores não estatais que não se prendem a territórios nacionais. Assim, uma forma do Estado retomar o controle seria por meio da governança conjunta, que é realizada através das instituições regionais.

O terrorismo é um fenômeno que não se limita a fronteiras nacionais e é um dos desafios que os Estados enfrentam com a globalização. Partindo dessa concepção realista de integração, podemos admitir que os Estados não terão sucesso se combaterem o terrorismo isoladamente. Desde os atentados de setembro de 2001 os países têm investido em ações unilaterais contra o terrorismo. No entanto, isso não coibiu novos ataques, antes eles têm se proliferado cada vez mais, especialmente na Europa. Por tanto, é preciso, repensar se os instrumentos regionais não seriam a melhor forma dos países combaterem o terrorismo emergente no continente.

Breve Histórico da União Europeia com foco na Segurança até 2001

A integração regional na Europa começou após a Segunda Guerra Mundial. A primeira iniciativa na área de segurança se deu com o Tratado de Bruxelas (1948), que criou a União Europeia Ocidental (UEO). A organização tinha como objetivo estabelecer um instrumento de segurança coletiva

para os países participantes, mas não foi capaz de articular com determinada eficiência os diferentes interesses. Portanto, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN)⁴ foi o principal fórum de defesa e segurança durante todo esse período na região. A organização foi estabelecida pelos EUA para firmar sua liderança militar na Europa ocidental e também como instrumento de defesa contra um possível ataque e avanço do bloco soviético em espaço estratégico europeu (PECEQUILO, 2014).

Enquanto a integração política encontrava resistência, a possibilidade de cooperação em setores econômicos estratégicos gerou um plano concreto (Ibidem). França e Alemanha iniciaram um processo de integração através da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA). Com base no sucesso da organização, em 1958 o Tratado de Roma estabeleceu a Comunidade Econômica Europeia (CEE) e a Comunidade Europeia de Energia Atômica (EURATOM). Em 1965 o Tratado de Bruxelas estabeleceu a fusão entre as instituições através da Comunidade Europeia (CE).

A França de De Gaulle (1959-1969), no entanto, resistia ao poder supranacional da CE – o Tratado de Roma permitia que algumas questões fossem solucionadas através de maioria qualificada, facilitando a tomada de decisões na organização. A mudança não agradou De Gaulle. O general também foi contra a adesão do Reino Unido à CE em 1963 e mais uma vez em 1967. A França temia a influência dos EUA no bloco, visto a relação privilegiada entre Washington e Londres (D'ARCY, 2002).

Dessa forma, a integração em política externa avançou somente a partir dos anos 1970. Em 1973 ocorreu a Conferência sobre Segurança e Cooperação na Europa (CSCE)⁵. O evento resultou nos Acor-

dos de Helsinque, que permitiram um diálogo direto entre os países ocidentais e orientais da Europa, sem grandes interferências das duas superpotências (BINDI, 2010). Essa iniciativa mostra que, apesar da liderança americana e soviética, os países europeus buscavam alternativas para estabelecer relações.

O Tratado de Maastricht entrou em vigor em 1993 e consolidou a integração do continente através da UE (art. A do TRATADO DA UNIÃO EUROPEIA, 1992). Os objetivos principais do tratado incluíam consolidar a união econômica e estabelecer uma política externa e de segurança comum (UNIÃO EUROPEIA, 2010a). Além disso, foram estabelecidas três dimensões de integração, também conhecidas como os três pilares: dimensão comunitária, que incluía a área econômica; dimensão securitária, na qual ficou estabelecida a Política Externa e de Segurança Comum (PESC); e dimensão judiciária (PECEQUILO, 2014).

Na área da PESC, ficou estabelecido que a cooperação em política externa poderia ocorrer através de ações conjuntas. O tratado apontou o Conselho Europeu como responsável pela área, com o auxílio dos outros órgãos. O principal foco deveria ser em questões mais simples, como missões humanitárias. Assim, o objetivo não era sobrepor-se às políticas externas de cada país, mas construir uma estratégia comum a todos os membros do bloco (PECEQUILO, 2014).

Em 1999 o Tratado de Amsterdã aprofundou e ao mesmo tempo reformou os pilares estabelecidos em Maastricht. Na PESC foi criado o cargo de Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança. Apesar dos avanços, na Guerra da Iugoslávia (1991–2001) e na do Kosovo (1998-1999) a Europa ainda se encontrava muito dependente da ação dos EUA através da OTAN. A organização foi a única capaz de intervir no conflito, demonstrando a fragilidade da política externa do bloco (BINDI, 2010).

4 A organização está em vigor até hoje.

5 Com o fim da Guerra Fria, a CSCE adquiriu instituições permanentes e se tornou a Organização para Segurança e Cooperação na Europa (OSCE).

Portanto, durante o período analisado, a integração europeia em segurança e defesa foi tímida se compararmos com a área econômica. Mesmo com a consolidação em Maastricht, a PESC se concentrou em questões mais simples que não geravam divergências significativas entre os membros do bloco.

O Impacto dos Atentados de 2001 na Política de Segurança e defesa da UE no período de 2001 a 2010

O uso do método terrorista para alcançar objetivos políticos já era conhecido pela Europa antes dos atentados de 2001 em Nova Iorque. O Exército Republicano Irlandês (IRA, para a sigla em inglês – *Irish Republican Army*) e o grupo basco ETA (*Euzkadi Ta Askatasuna*, Pátria Basca e Liberdade em basco) utilizaram de métodos terroristas no Reino Unido e na Espanha respectivamente. Ainda na Itália o grupo comunista de guerrilha Brigada Vermelha também utilizou de métodos terroristas nos anos 1970 e 1980. No entanto, a partir de 2001 os atentados terroristas ganharam novo formato pois não defendiam um objetivo político claro e não se baseavam num único território. Portanto, muitos membros do bloco tinham experiência em combater o terrorismo nacional, mas tiveram que fazer ajustes ao lidar com o terrorismo internacional (CAMERON, 2012).

Os ataques em setembro de 2001 podem ser considerados um ponto de ruptura no sistema internacional, pois os EUA se sentiam invulneráveis desde o fim da Guerra Fria – o último ataque em solo americano havia ocorrido durante a Segunda Guerra Mundial em Pearl Harbor (1941). Como país mais poderoso do mundo, os EUA conseguiram projetar seu poder militar em quase todas as partes do globo. O governo norte-americano entendeu os ataques terroristas como um ato de guerra e como um de-

safio à sua posição de *hegemon*. Dadas tais circunstâncias, uma ação rápida e unilateral seria preferível (BARBOSA, 2002). O governo norte-americano argumentou, então, que se tratava de uma luta entre o “bem” e o “mal”, o que justificaria uma resposta unilateral e eliminaria a necessidade de legitimar a intervenção nos organismos internacionais.

Como consequência, a chamada “Guerra ao Terror” teve como principal alvo o regime do Talibã no Afeganistão, que estaria apoiando a Al-Qaeda. Em outubro de 2001 os militares americanos iniciaram uma ofensiva para derrubar o regime afegão. Ainda em 2001, o Conselho Europeu elaborou um Plano de Ação contra a ameaça e o terrorismo se tornou prioridade para o bloco. O Plano de Ação tinha como objetivo reforçar a cooperação policial e judicial entre os membros do bloco (WAHL, 2010). Dessa forma, os países europeus escolheram fortalecer os meios legais de cooperação.

Em 2003 os EUA invadiram o Iraque alegando que o então presidente do país, Saddam Hussein (1979-2003), possuía armas de destruição em massa. No mesmo ano, Hussein foi capturado e deposto. Ao contrário da ação no Afeganistão, essa intervenção recebeu várias críticas. O Conselho de Segurança da ONU não aprovou a invasão. Alemanha e França foram contra a intervenção, enquanto o Reino Unido e outros países da UE apoiaram os EUA. O bloco europeu, então, se mostrou dividido frente à reação americana (MORAES; SOUZA, 2015).

Ainda em 2003, o Conselho Europeu lançou um documento sobre a segurança do continente. Nele foram identificados os principais perigos contra o bloco para que fosse construída uma abordagem multilateral (UNIÃO EUROPEIA, 2003). Em março de 2004, a cidade de Madri sofreu uma sequência de atentados que deixaram 192 mortos. Após os eventos, uma série de objetivos estratégicos de combate ao terrorismo foi adicionada ao Plano de

Ação. Além disso, foi criado o cargo de Coordenador da Luta Antiterrorista (NOIVO; SEABRA, 2010).

Em julho de 2005 foi a vez de Londres apresentar uma série de atentados terroristas em diferentes pontos da cidade deixando o trágico resultado de 56 mortos. A ação foi reivindicada por um grupo extremista islâmico que supostamente tinha ligações com o Al-Qaeda. Após os ataques, foi elaborada a Estratégia Antiterrorista, que focou principalmente no combate à radicalização e ao recrutamento de terroristas. Esse documento foi importante pois representou o consenso entre os Estados-membros (CAMERON, 2012). Além disso, o terrorismo foi considerado uma ameaça que não pode ser combatida de forma isolada (WAHL, 2010).

Em 2007, foi assinado o Tratado de Lisboa. Ele explicitou a existência de interesses externos comuns aos membros do bloco e teve como objetivo capacitar a UE como um ator coeso (TEIXEIRA, 2010). No entanto, a área de política externa e segurança permaneceram intergovernamentais. As diretrizes e a execução ainda ficaram a cargo das instituições que representavam os interesses dos membros, mostrando que a integração regional em áreas mais sensíveis ainda encontraria resistência por parte dos Estados (SOARES, 2011).

Em 2010 o bloco lançou um novo documento na área de segurança. O terrorismo continuou sendo considerado como uma das principais ameaças em plena emergência, e principalmente, a crescente preocupação de existirem relações perigosas dele com as novas tecnologias. A estratégia do bloco contra a ameaça seria focar na prevenção e cortar suas fontes de financiamento (UNIÃO EUROPEIA, 2010b). No entanto é perceptível que para cada país membro da União existem prioridades de segurança e defesa para atender assim como diversos graus de percepção que oscilam com relação ao tratamento dado ao terrorismo, daí a necessidade de projetos e estratégias conjuntas que represen-

tem não só a identidade, mas também os interesses mais gerais da região.

Vemos que a UE possui uma estratégia muito mais reativa no combate ao terrorismo. Os documentos e objetivos foram elaborados após ataques terroristas em solo europeu. A UE implantou uma série de mecanismos para combater a ameaça – organizações foram criadas, medidas judiciais foram implantadas e uma série de mecanismos de combate ao terrorismo foi instituída. No entanto, percebemos na nossa análise, que existe uma distância entre as decisões do bloco e sua efetiva implementação. O compartilhamento de inteligência, por exemplo, é essencial para combater o terrorismo. Mas é difícil convencer países mais fortes nessa área, como França e Alemanha, a compartilhar informações com países mais frágeis e que ingressaram recentemente no bloco, como Romênia e Croácia.

Além disso, temos o caso da intervenção dos EUA no Iraque. O bloco ficou dividido entre os países que apoiaram a ação e os que foram contra: os EUA receberam críticas de vários países, incluindo Alemanha e França. O Reino Unido e outros países europeus apoiaram a invasão, como Itália, Polônia, Holanda, Dinamarca, Portugal e Espanha. Dessa forma, a invasão do Iraque representa a falha da PESC, pois a divisão dentro da UE bloqueou decisões que poderiam ser tomadas na área. Sem atingir o consenso, foi impossível estabelecer uma política cooperativa de combate ao terrorismo dentro do bloco (PEREIRA, 2005).

Conclusão

Após ser o centro de duas guerras mundiais, a Europa iniciou um processo de integração para impedir o avanço de novos conflitos e também para fazer frente ao bloco soviético. A integração econômica, no entanto, se mostrou como a opção preferida e foi aprofundada durante o século XX. O Tratado de

Maastricht consolidou o bloco como um novo tipo de ator no cenário internacional e preparou o terreno para a integração monetária. A UE foi organizada em três pilares e a PESC foi instituída com o objetivo de estabelecer uma estratégia de política externa que seria comum a todos os membros do bloco.

Com os atentados em setembro de 2001, ficou claro que os países aliados dos EUA também poderiam ser alvos de ataques. A UE precisava implantar medidas de combate ao terrorismo, visto sua forte relação com os EUA desde o fim da Segunda Guerra Mundial. O bloco ficou dividido entre os países que apoiaram a intervenção americana no Iraque e os que foram contra tal ação. Mesmo assim a UE implantou uma série de medidas para combater a ameaça.

Existe uma distância entre as decisões do bloco e sua efetivação. O que está descrito formalmente nos documentos sobre a PESC não repercutiu nas práticas da UE, pois se tratou de discursos relacionados ao contexto político do momento. Vemos que após períodos de crise, declarações conjuntas e ações coletivas são vistas como importantes e são implementadas. No entanto, essa percepção pode ser passageira e dificilmente pode gerar políticas de cooperação duradouras, principalmente quando há mudanças de governos, os quais não necessariamente dão continuidade com as políticas de Estado que estavam sendo implementadas previamente.

Apesar da efetividade da UE não poder ser analisada somente pelos documentos e declarações, o foco desta pesquisa foi centrado justamente nesses itens pelo fato de observar que de alguma forma, eles têm certa capacidade de orientar as ações do bloco, mesmo que os Estados ainda sejam os grandes responsáveis pela agenda securitária.

Além disso, ao analisar a integração da Europa vemos que ações unilaterais baseadas no realismo clássico têm se mostrado ineficazes contra o avanço do terrorismo. Numa guerra entre dois países o inimigo é identificável e as batalhas ocorrem em determinados

lugares. Na “guerra ao terror”, no entanto, o inimigo não tem rosto definido, pois qualquer pessoa pode ser percebida como um terrorista em potencial. A tendência é que os ataques acontecem em qualquer lugar e afetam principalmente civis. Além disso, os grupos terroristas se organizam em redes, de forma que a tomada de decisões é mais rápida e flexível. Ações militares tradicionais contra grupos terroristas têm se mostrado inadequadas. Ao contrário, o uso da força contra um inimigo “invisível” atingiu muitos civis no Oriente Médio e têm deslegitimado as intervenções.

O terrorismo é um fenômeno que não se limita às fronteiras nacionais e é um dos desafios que os Estados enfrentam com a globalização. Partindo da concepção realista de integração de Kirshner (2009) e Schirm (1996), podemos admitir que os Estados não terão sucesso se combaterem o terrorismo isoladamente. Desde os atentados de setembro de 2001 os países têm investido em ações unilaterais contra o terrorismo. No entanto, isso não coibiu novos ataques, antes eles têm se proliferado cada vez mais, especialmente na Europa. É preciso, então, repensar se os instrumentos regionais não seriam a melhor forma dos países combaterem o terrorismo no continente.

Vemos, então, que os ataques terroristas de 2001 não foram suficientes para promover uma maior integração supranacional na área de segurança e defesa entre os Estados da UE. Apesar de vários documentos e declarações de combate ao terrorismo terem sido lançadas pelo bloco, a invasão do Iraque pelos EUA em 2003 dividiu os Estados-membros, fazendo com que cada país agisse de forma isolada contra o terrorismo. A divisão intereuropeia teve consequências na questão de política externa do bloco, impedindo o aprofundamento da integração do ponto de vista supranacional. Mas o fato dos Estados resistirem em transferir/compartilhar responsabilidades com uma instituição supranacional ainda é o maior impedimento para que as medidas da UE contra o terrorismo tenham mais efetividade.

REFERÊNCIAS

- BARBOSA, R. A. Os Estados Unidos pós 11 de Setembro de 2001: implicações para a ordem mundial e para o Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 45, n. 1, p. 72-91, jun. 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292002000100003> Acesso em: 21 nov. 2018.
- BINDI, F. European Union Foreign Policy: A Historical Overview In: BINDI, F. **The Foreign Policy of the European Union: assessing Europe's role in the world**. Washington: The Brookings Institution, cap. 1, p. 13-40, 2010. Disponível em: <http://hist.asu.ru/aes/FPEU_0815701403.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2018.
- CAMERON, F. **An Introduction to European Foreign Policy**. 2. Ed. Nova York: Routledge, 2012. 293 p.
- D'ARCY, F. **União Europeia: instituições, políticas e desafios**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2002, 248 p.
- KIRSHNER, J. Realistic Political Economy: traditional themes and contemporary challenges. In: BLYTH, M. **Routledge Handbook of International Political Economy (IPE)**. Londres: Routledge, p. 36-47, 2009.
- MORAES, R. F.; SOUZA, A. M. **Coalizões Globais Lideradas pelos Estados Unidos na Guerra ao Terror (2001-2011): para além do unilateralismo**. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, v. 37, n. 2, p. 763-790, ago. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292015000200763&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 21 nov. 2018.
- NOIVO, D.; SEABRA, P. Combate ao Terrorismo na União Europeia: construção de uma abordagem comum. **Revista Segurança e Defesa**, Loures, v. 1, p. 36-47, 2010.
- PECEQUILO, C. S. **A União Europeia: os desafios, as crises e o futuro da integração**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014. 184 p.
- PEREIRA, D. C. **União Europeia: a política externa e de segurança comum em mundo unipolar**. 2005. 150 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.
- SCHIRM, S. A. **Transnational Globalization and Regional Governance: on the reasons for regional cooperation in Europe and the Americas**. Cambridge: Center for European Studies, v. 6, n.2, 1996.
- SOARES, A. G. A União Europeia como potência global? As alterações do Tratado de Lisboa na política externa e de defesa. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, vol. 54, n. 1, p. 87-104, 2011. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292011000100006>>. Acesso em: 21 nov. 2018.
- TEIXEIRA, N. S. A Defesa Europeia depois do Tratado de Lisboa. **Relações Internacionais**, Lisboa, n. 25, p. 21-29, mar. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.gpeari.mctes.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-91992010000100004&lang=pt>. Acesso em: 21 nov. 2018.
- TRATADO DA UNIÃO EUROPEIA. Maastricht. **Jornal Oficial das Comunidades Europeias**, 29 jul. 1992. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992M/TXT&from=EN>>. Acesso em: 21 nov. 2018.
- UNIÃO EUROPEIA. **Conselho Europeu**. A Secure Europe in a Better World: European security strategy. Bruxelas, 2003. Disponível em: <<https://europa.eu/globalstrategy/en/european-security-strategy-secure-europe-better-world>>. Acesso em: 05 jun. 2018.
- UNIÃO EUROPEIA. **Estratégia de Segurança Interna da União Europeia: rumo a um modelo europeu de segurança**. Bruxelas: Serviço das Publicações da União Europeia, 2010b. 31 p. Disponível em: <<http://www.consilium.europa.eu/media/30754/qc3010313ptc.pdf>>. Acesso em: 05 jun. 2018.
- UNIÃO EUROPEIA. **Tratado de Maastricht sobre a União Europeia**. Última atualização em 15 out. 2010a. Disponível em <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM:xy0026>>. Acesso em: 21 nov. 2018.
- WAHL, T. The European Union as an Actor in the Fight against Terrorism. In: MALJEVIĆ, A.; WADE, M. **A War on Terror?** Nova York: Springer, p. 107-170, 2010.