

O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz

Ulisses Lisboa Perazzo Lannes



Texto disponível em www.iea.usp.br/artigos

As opiniões aqui expressas são de inteira responsabilidade do autor, não refletindo necessariamente as posições do IEA/USP.

O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz*

*Ulisses Lisboa Perazzo Lannes***

INTRODUÇÃO

A mais devastadora guerra de toda a história da humanidade culminou na vitória das nações aliadas e na conseqüente formação da Organização das Nações Unidas. A ONU difere de sua antecessora, a Liga das Nações, por um aspecto fundamental. A Liga era responsável pela manutenção da paz e da segurança internacionais com base numa concepção de segurança coletiva que, subseqüentemente, mostrou-se inoperante. Já as Nações Unidas foram estruturadas de modo a propiciar que Resoluções do Conselho de Segurança, respaldadas nos Capítulos VI e VII de sua Carta, legitimassem a atuação de forças militares multinacionais na solução pacífica ou coercitiva das crises e conflitos. Os fundadores da ONU visualizavam o novo organismo dotado de poder e credibilidade internacionais que lhe capacitaria a ações e decisões muito além da perspectiva de segurança coletiva da Liga das Nações.

As primeiras quatro décadas da ONU, período caracterizado pela Guerra Fria, demonstraram que a principal preocupação da arena global estava focalizada na manutenção da estabilidade e da paz entre os Estados. O grande número de alianças, obrigações e acordos que uniam as superpotências nucleares ao sistema global, assim como a memória de que a rápida internacionalização de conflitos poderia conduzir a guerras globais, favoreceram a formulação de políticas nacionais e multinacionais de caráter dissuasório projetadas visando a manutenção da estabilidade, e trazendo ao sistema global uma certa imobilidade. Nessas circunstâncias, a capacidade de grupos nacionais intra-Estados em contestar e desafiar a autoridade reconhecida era extremamente limitada.

O término da Guerra Fria em 1989, entretanto, conduziu a um relaxamento desses padrões, desencadeando uma grande mobilidade no sistema global. O conseqüente rompimento de alianças, parcerias e sistemas de apoio regional trouxe à arena internacional uma série de novos e incipientes Estados, muitos dos quais, suscetíveis a tensões de origem étnica, religiosa, ideológica e aquelas influenciadas pelo crime organizado, viram-se conflagrados por situações de violentos conflitos internos. Esses conflitos foram sempre

* Texto do evento “O Brasil e as Novas Dimensões da Segurança Internacional” realizado no IEA no dia 11 de setembro de 1998.

** General-de-brigada. Subchefe do Estado-Maior do Exército: Assuntos Especiais e Internacionais.

desencadeados às expensas de imensos custos humanitários, cuja constante é o desrespeito à vida e à dignidade humanas de grandes massas populacionais não combatentes. Tal fato tem gerado pressões de diferentes matizes, inclusive de caráter ético/moral, para ações reativas da comunidade internacional, mais particularmente da Organização das Nações Unidas.

Dentre os instrumentos empregados para fazer face às ameaças à paz e à segurança internacionais, avulta a importância das operações de paz. Até fevereiro de 1997, as Nações Unidas desencadearam 41 operações dessa natureza. Dessas, quinze ocorreram entre 1948 e 1988, no contexto da Guerra Fria, e as demais 26 foram desenvolvidas a partir de 1989, envolvendo a participação de um total de mais de 750.000 militares (na maioria) e civis. Muito embora cada uma delas tenha sido orientada por condições extremamente peculiares, com mandatos respaldados em resoluções específicas do Conselho de Segurança, todas essas operações foram sempre dinâmicas e especiais. Os efetivos empregados foram desdobrados tanto em situações favoráveis, quanto em desfavoráveis; em cenários onde estava presente a vontade política das partes em restabelecer a paz e em situações onde o ambiente operacional se caracterizava pela incerteza, hostilidade latente e alto grau de risco.

Dessa forma, muito embora reconheça-se os benéficos efeitos produzidos por essas operações no contexto da segurança internacional, nem sempre os objetivos propostos foram atingidos em toda a sua plenitude. Há que se registrar também que, por vezes, o preço pago foi muito alto. Mais de 1.400 homens e mulheres, militares e civis, de diferentes países, tiveram suas vidas sacrificadas nessas operações. Porém, é incontestável que as operações de paz passaram a ser a face mais visível da atuação da ONU no campo da paz e da segurança internacionais.

Nesse contexto, qualquer apreciação sobre o desempenho das Nações Unidas, bem como sobre as decisões formuladas pelo Conselho de Segurança e suas tendências futuras, no âmbito da segurança internacional, demandam uma análise interativa sobre as concepções que orientaram, orientam e tenderão a orientar, no futuro, as operações dessa natureza.

O CONSELHO DE SEGURANÇA E AS OPERAÇÕES DE PAZ NA GUERRA FRIA

O termo "manutenção da paz" (*peacekeeping*) não é explicitamente citado na Carta da ONU, todavia, o abrangente conceito enunciado no Capítulo VI - solução pacífica de disputas - difere fundamentalmente das ações de "imposição da paz" (*peace enforcement*), registrados no Capítulo VII.

O órgão da ONU que detém a responsabilidade primária pelas decisões a serem desencadeadas em proveito da segurança internacional é o Conselho de Segurança. Em consequência, os Estados Membros que possuem assento permanente, com direito a veto, o denominado Big Five (EUA, Federação Russa, França, Reino Unido e China), têm desenvolvido, ao longo da existência das Nações Unidas, uma influência preponderante nas resoluções formuladas pelo Conselho.

Durante a Guerra Fria, a freqüente falta de unanimidade entre os integrantes do Big Five determinou que as deliberações emanadas nem sempre tivessem o efeito desejado. Em inúmeras crises, o secretário-geral viu-se obrigado a intervir, implementando medidas de conciliação e mediação. A principal consequência foi que a maioria das operações realizadas nesse período seguiu um modelo "clássico" de manutenção da paz, fundamentado no emprego de equipes de observadores militares desarmados e/ou contingentes de tropa levemente armados e equipados para supervisionar a separação de forças regulares beligerantes em conflitos entre Estados.

A primeira missão de paz, United Nations Truce Supervision Organization (UNTSO), foi estabelecida no Oriente Médio, em 1948, empregando observadores militares. Esta missão está ativada até hoje, contribuindo sobremaneira para a estabilidade da situação naquela região.

Em 1956, um impasse no Conselho de Segurança, levou a Assembléia Geral a ativar a primeira força de manutenção da paz, United Nations Emergency Force I (UNEF I), que foi desdobrada entre árabes e israelenses. A UNEF I definiu os princípios que passaram a orientar as denominadas operações "clássicas" de manutenção da paz: consentimento das partes envolvidas no conflito; papel não combatente das forças militares sob a égide das Nações Unidas; uso da força apenas em autodefesa; caráter universal da Missão, com a participação de países de diferentes regiões do mundo; e não participação de tropas dos membros permanentes do Conselho de Segurança, nem dos países diretamente interessados no conflito. A UNEF I demonstrou a utilidade desse mecanismo,

tendo contribuído para manter a paz durante mais de dez anos em uma das mais sensíveis regiões do mundo. Por outro lado, o desdobramento dessa primeira força de paz também demonstrou que esse instrumento não serve, em si mesmo, para resolver um conflito. Seu propósito e utilidade é permitir que as partes encontrem uma solução política para o conflito.

Assim é que, durante a Guerra Fria, com a virtual paralisia do Conselho de Segurança em razão do freqüente uso do veto, esse instrumento improvisado, não previsto de forma clara na Carta da ONU, passou a ser um dos principais mecanismos de atuação da Organização para cumprir seu propósito fundamental de manutenção da paz e da segurança internacionais.

Nesse contexto clássico da manutenção da paz, foram ativadas nesse período treze missões, no Oriente Médio e no Sul da Ásia. Os benéficos efeitos dessas operações foram ostensivamente reconhecidos em 1988, com a concessão do Prêmio Nobel da Paz ao trabalho dos *peace-keepers*.

OS DILEMAS PÓS-GUERRA FRIA

O término da confrontação Leste-Oeste propiciou uma nova atmosfera de entendimento no Conselho de Segurança, o que possibilitou maior cooperação na área de segurança internacional. O primeiro desafio enfrentado pelo Conselho de Segurança dizia respeito aos conflitos herdados da Guerra Fria, em que as superpotências rivais haviam apoiado distintas facções internas – como na Namíbia, em Angola, em Moçambique e no Camboja. Paralelamente à continuidade desses conflitos herdados da Guerra Fria surgiram novas crises decorrentes da ruptura de Estados nacionais em função, sobretudo, do aparecimento de afirmações de identidades subnacionais baseadas na etnia, na religião, na língua e nas tradições. A decadência da autoridade política, nos moldes como ocorreu, por exemplo, em Ruanda, na Somália, na Libéria e na ex-Iugoslávia, propiciou condições para a eclosão de inomináveis crimes contra a humanidade, ocorrência de genocídios, grande número de refugiados/deslocados e banditismo generalizado.

Para responder a esse novo desafio político que envolvia crises internas em diferentes Estados, a ONU passou a empregar as operações de manutenção da paz em larga escala. Em janeiro de 1988, 11.121 militares e civis estavam desdobrados em cinco operações dessa natureza. Em dezembro de 1994, esse número cresceu para 77.785 nas dezessete missões em andamento.

Assim como no número, observou-se um acentuado crescimento na abrangência e na complexidade das operações de paz. Os desafios de maior monta enfrentados pelos capacetes azuis tinham sua origem no caos reinante em Estados "falidos", onde as funções governamentais estavam praticamente paralisadas, o Poder Judiciário inoperante., a ordem pública inexistente, a infra-estrutura econômica profundamente afetada e, em consequência, a população sobrevivia em dramáticas condições. Nesses conflitos, a maioria dos combatentes não era de soldados do exército regular, mais sim, de milícias ou de grupos guerrilheiros constituídos por civis armados – muitos dos quais, ainda crianças – sem códigos éticos e/ou morais, pouca ou nenhuma disciplina e orientados por uma cadeia de comando deficientemente estruturada. Indiscutivelmente, a população civil se constituía na grande vítima, onde havia a incidência do maior número de baixas, inclusive entre idosos, mulheres e crianças. Ao início de 1995, segundo dados das Nações Unidas, cerca de 27,5 milhões de pessoas, incluindo 14,5 milhões de deslocados e refugiados, foram afetados por conflitos dessa natureza, passando a ser objeto da atenção de diferentes Agências de Assistência Humanitária das Nações Unidas, organizações internacionais e não-governamentais. Ao final de 1995, o número total de refugiados e deslocados, em todo o mundo, foi estimado entre 35 e 40 milhões de pessoas.

O envolvimento simultâneo da ONU em múltiplos cenários também fez crescer a pressão financeira sobre os Estados-membros. Se em 1988, os orçamentos das operações de manutenção da paz da ONU totalizavam US\$ 230,4 milhões para as cinco missões então em andamento, em 1994 esses orçamentos se elevaram a US\$ 3,61 bilhões para as dezessete missões existentes. Esse valor era cerca de três vezes o montante do orçamento regular da ONU. O não pagamento das contribuições para as operações de manutenção da paz por parte de alguns países gerou uma crise financeira nas Nações Unidas e o custeio das missões de paz passou a depender de recursos oriundos do orçamento regular da Organização.

A SEGUNDA GERAÇÃO DESSAS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ

A denominada segunda geração das operações de manutenção da paz, concebida para fazer face aos conflitos pós-Guerra Fria, é multidimensional, com componentes políticos, humanitários, sociais e econômicos, requerendo especialistas civis de naturezas diversas trabalhando em conjunto com os efetivos militares.

Além das tradicionais tarefas de monitorar o cessar fogo entre as facções rivais envolvidas, a ONU passou a se responsabilizar pela implementação de uma série de previsões de acordos de paz entre as partes, tais como: recolhimento e destruição de armamentos; supervisão de aquartelamento e desmobilização de ex-combatentes; programas de promoção de direitos humanos; programas de assistência aos refugiados e deslocados internos; organização e supervisão de eleições; auxílio à reconstrução da infraestrutura do país; adestramento de forças policiais; e colaboração com as autoridades locais para a manutenção da lei e da ordem e para a administração do Estado assistido. O grande objetivo a ser atingido é levar o Estado conflagrado de uma situação caótica de violento conflito à reconciliação política, consolidação democrática e à reconstrução nacional.

UMA AGENDA PARA A PAZ

Em 31 de janeiro de 1992, o Conselho de Segurança se reuniu, pela primeira vez, ao nível de chefes de Estado/governo para considerar as novas questões relativas à paz e à segurança internacionais. Naquela oportunidade, o Conselho solicitou ao secretário-geral "uma análise e recomendações de modo a fortalecer e tornar mais eficiente, de acordo com o prescrito na Carta, a capacidade da ONU para a "diplomacia preventiva" (*preventive diplomacy*), "estabelecimento da paz" (*peace making*) e a "manutenção da paz" (*peacekeeping*)".

Em resposta, o então secretário-geral, Sr. Boutros Boutros Ghali, submeteu ao Conselho de Segurança, em 17 de junho de 1992, um documento intitulado "Uma Agenda para a Paz", seguido de um complemento que foi apresentado em 3 de janeiro de 1995. Nesses documentos, aquela autoridade abordou os principais aspectos do que considerou o papel vital das Nações Unidas na preservação da paz. Fundamentalmente, "Uma Agenda para a Paz" define que o principal papel da ONU é apoiar a progressão do caminho para a paz, desde a prevenção dos conflitos, passando pela assistência emergencial para a reconstrução, até o desenvolvimento econômico e social.

A manutenção da paz deve ser parte de uma aproximação integrada para a "consolidação da paz" (*peace building*), englobando aspectos políticos, sociais, econômicos e humanitários. Deve também ser entendida como um dos vários instrumentos disponíveis às Nações Unidas para a preservação da paz e de segurança internacionais. O enfoque é que se utilize todos os instrumentos disponíveis na resolução das crises, prevenindo a sua escalada para conflitos, e caso venham a ocorrer, limitar a sua

abrangência. O secretário-geral procurou desenvolver mecanismos de alerta que visam a fortalecer a sua capacidade de acompanhar, analisar e avaliar a evolução da situação política em todo o mundo, habilitando-se, assim, a detectar crises em erupção.

Instrumentos de manutenção da paz tais como a "diplomacia preventiva" e o "desdobramento preventivo de tropas" podem ser utilizados para construir a confiança mútua e a interação construtiva entre antigos inimigos, facilitando o estabelecimento de uma situação de paz duradoura. Particularmente eficazes são as medidas de desarmamento, as quais podem ser implementadas em conjunto com outras atividades de preservação da paz, tanto as estabelecidas de comum acordo, quanto aquelas no contexto de uma ação coercitiva. Sanções variadas, incluindo embargos na área econômica, podem ser altamente eficazes, devendo, entretanto, ser empregadas com a necessária cautela. Por vezes, as sanções econômicas afetam a população, sem alterar o comportamento dos líderes políticos a que estão destinadas.

A capacidade da ONU em restabelecer a paz por meio de medidas coercitivas permanece bastante subdesenvolvida, embora a Carta lhe consigne a necessária e indispensável legitimidade. Tal fato decorre, sobretudo, de inexistência de forças de pronta-resposta à sua disposição. Não obstante, o Conselho de Segurança tem autorizado Estados-membros a imporem a paz. Ações dessa natureza como as desencadeadas na Coreia em 1950 e contra o Iraque em 1991, embora não comandadas pela ONU, foram amparadas por resoluções específicas do Conselho de Segurança.

Exemplos mais recentes ocorridos na Somália, em Ruanda e no Haiti, demonstram como o Conselho pode autorizar Estados-membros a operarem independentemente das Missões de Paz da ONU, para a consecução de objetivos específicos. Na Bósnia-Herzegovina, o Conselho autorizou Estados-membros a operarem por intermédio da ação de um Organismo Regional – OTAN, em apoio aos *peace-keepers* da ONU.

Dentre os Estados-membros, predomina a idéia de que as ações de "imposição da paz", devidamente autorizados pelo Conselho de Segurança, são preferíveis ao uso 'unilateral da força. Essas ações, entretanto, atuam como uma faca de dois gumes. Proporcionam à ONU uma capacidade que, normalmente, não dispõe; porém, por outro lado, está sempre presente o risco de um potencial dano à imparcialidade e à credibilidade da Organização.

Manutenção da paz e imposição da paz são atividades distintas e específicas. Cada uma pode ser eficaz em função das circunstâncias de cada situação. Entretanto, há que se ter em mente que nenhum desses mecanismos pode eliminar as fontes do conflito. As

nações envolvidas têm a responsabilidade de procurar o desenvolvimento da arte da coexistência e a riqueza da diversidade. Cabe a elas a iniciativa do desencadeamento de ações que visem à promoção de respeito à dignidade humana e o desenvolvimento de instituições nacionais que permitam uma adequada qualidade de vida a todos os seus cidadãos. Esse processo requer tempo e recursos, mas somente com ele será possível eliminar as raízes dos conflitos.

SUCESSOS E REVESES

Na busca da preservação da paz, a ONU empreendeu inúmeras atividades visando o atendimento às necessidades urgentes de diferentes sociedades vivenciando situações conflituosas. Em Moçambique e El Salvador, os capacetes azuis e seus companheiros civis, entre outras tarefas auxiliaram a reunião e a desmobilização de unidades combatentes, destruíram armas, coordenaram programas de assistência humanitária e monitoraram violações de direitos humanos. No Camboja e no Haiti, as operações possibilitaram àquelas sociedades a oportunidade de atingir a estabilidade política indispensável ao desenvolvimento sócio-econômico. A assistência humanitária internacional apoiada pela efetiva ação dos capacetes azuis amenizou a fome na Somália, e, na ex-Iugoslávia, os *peace-keepers* salvaram a vida de inúmeras comunidades, além de reduzir sobremaneira o sofrimento de milhões de pessoas.

Entretanto, também há reveses a registrar. Na Somália, a reconciliação nacional não foi obtida. Deparando-se com a recusa dos partidos em conflito em resolver suas questões internas pacificamente, a comunidade internacional concluiu que a relação custo/benefício na manutenção de uma operação de paz naquele país era tremendamente dispendiosa (inclusive, em termos de baixas) e de lá retirou os *peace-keepers*. Na Bósnia-Herzegovina, a complexidade de um intenso conflito caracterizado pela intolerância, pela hostilidade latente e pela ausência de vontade política na consecução de paz, mostrou que as forças de paz da ONU, levemente armadas e equipadas, dispersamente desdobradas em todo o território, eram absolutamente incapazes de cumprir suas tarefas. O mesmo ocorreu em Ruanda.

Um entendimento fundamental a se ter sempre em mente é que o risco é inerente a todas as operações de paz, mesmo quando um acordo de cessar fogo é estabelecido e os partidos envolvidos consentem e cooperam com o desdobramento das forças de paz. As violações aos acordos de cessar fogo ocorrem e, não raro, são imputadas a grupos

dissidentes fora de controle. A comunidade internacional passou a identificar essas situações como Missões do Capítulo VI 1/2.

São inúmeros os exemplos de desrespeito ao *status* internacional do pessoal civil e militar operando sob a égide da ONU. Em março de 1993, o Conselho de Segurança exigiu que Estados-membros e os partidos em conflito envolvidos nas operações de paz tomassem providências efetivas no sentido de preservar a integridade do pessoal empregado. Entretanto, a Convenção sobre a Segurança do Pessoal da ONU e Associado (*Convention on the Safety of UN and Associated Personnel*) ainda não adquiriu o *status* de um instrumento legal reconhecido universalmente.

AS VULNERABILIDADES E LIMITAÇÕES DAS OPERAÇÕES DE PAZ

As Nações Unidas não têm condições de manter a paz, onde não há paz a ser mantida. Quando a guerra civil recomeçou em Angola, em outubro de 1992, a missão de paz lá estabelecida - UNAVEM II, integrada por observadores militares, teve as suas atividades interrompidas até que o representante especial do secretário-geral e outros negociadores restaurassem a evolução do processo de paz, o que ocorreu com a assinatura do Protocolo de Lusaka, em 1² de novembro de 1994. No Haiti, a missão da ONU foi suspensa até que uma ação multinacional independente, autorizada pelo Conselho de Segurança, estabelecesse um ambiente propício, estável e seguro.

As missões de paz da ONU podem agir como um agente catalisador, um mecanismo de apoio para que os partidos em conflito busquem a paz. E são extremamente úteis mesmo quando facções dissidentes tentam sabotar esse esforço. Entretanto, estruturas político-administrativas e instituições nacionais confiáveis não podem ser impostas de "fora para dentro". A grande conclusão é que nenhum instrumento será suficientemente capaz para a implantação da paz, quando não houver vontade política dos partidos envolvidos.

Outro aspecto a ser considerado é que, não raro, as resoluções do Conselho de Segurança que respaldam os mandatos para missões dessa natureza na atualidade são plenas de ambigüidades políticas que tornam difícil a identificação clara dos objetivos a atingir e, sobretudo, das missões a serem cumpridas pelo componente militar empregado. E quando o ambiente operacional na missão ganha conotações de incerteza e um alto grau de volatilidade, em função do não cumprimento dos acordos estabelecidos, o questionamento de como a força multinacional de paz deve proceder ganha dimensões dramáticas.

A manutenção da imparcialidade, princípio básico das operações de manutenção da paz, se torna extremamente complexa quando, no terreno, a força multinacional enfrenta situações em que populações civis são hostilizadas, os próprios capacetes azuis são ameaçados, ou quando as facções em conflito, a fim de obter vantagens, obstruem a atuação das forças da ONU, bem como tentam apoderar-se dos suprimentos destinados à assistência humanitária. Nesses casos, avulta a importância da clara definição das regras de engajamento, que regulam o emprego da força por parte dos integrantes da missão.

Nas situações vivenciadas na Somália, em Ruanda e na Bósnia-Herzegovina quando a autoridade governamental entrou em colapso, ficaram claras as limitações para a ação das Nações Unidas. E nesses três cenários, a comunidade internacional houve por bem interromper as operações e retirar a força de paz. Decisões dessa natureza foram tomadas em circunstâncias tremendamente traumáticas, e acarretaram que, na atualidade, os Estados-membros se mostram relutantes em compartilhar a responsabilidade pelo restabelecimento da lei e da ordem em nações conflagradas. E esta é a questão crítica do momento: é justo que a comunidade internacional abandone as populações afetadas à sua própria sorte, em situações de violenta convulsão interna? A resposta a essa questão passa, inclusive, pela definição de medidas coercitivas que imponham às partes recalcitrantes os objetivos a atingir. E até que ponto a aplicação dessas medidas vem ao encontro dos interesses nacionais dos Estados-membros?

O Sr. Kofi A. Annan, atual secretário-geral da ONU, em documento intitulado "Peace Operations: Preparing for the Next Century", expedido em fevereiro de 1996, afirma que omitir-se diante de um cenário caracterizado por intensa violência é moral e eticamente indefensável e o não-envolvimento é uma opção ilusória. E que essa ilusão decorre de imposições políticas de caráter doméstico dos Estados-membros, numa época em que a extraordinária capacidade de divulgação da informação pela mídia adquiriu significativa influência (CNN Effect). Segundo aquela autoridade, na atualidade, fica claro que os países dotados de melhores condições políticas e sócio-econômicas não estão muito interessados em participar de ações dessa natureza, sob a égide da ONU, em áreas do mundo que, segundo suas concepções estratégicas, não são prioritárias. E nesse atual contexto, o Sr. Annan reconhece que a ONU não tem estrutura, orçamento, nem unidade de comando para desencadear operações eficazes dessa natureza.

A POSIÇÃO NORTE-AMERICANA

O mundo pós-Guerra Fria se caracteriza pela sobrevivência de uma única superpotência, os EUA, assim como pela existência de uma única organização internacional global, a ONU. E na atualidade é incontestável que a posição norte-americana é crítica para o desencadeamento bem sucedido das ações das Nações Unidas.

Em três ocasiões, na Coreia (50-53), no Golfo Pérsico (90-91) e na Somália (92-93), os EUA e seus parceiros de coalizão operaram em missões respaldadas por resoluções do Conselho de Segurança da ONU. Esses eventos provocaram suspeitas domésticas nos EUA que o poder norte-americano seria indiscriminadamente colocado à disposição das Nações Unidas. Passou-se então a discutir a questão dos critérios para o envolvimento norte-americano nas operações sob mandato da ONU.

A Diretriz da Decisão Presidencial 25 (PDD-25), expedida pelo presidente Clinton em 3 de maio de 1994, define em que bases deve se estabelecer o relacionamento EUA-ONU. Essa diretriz reverteu o entusiasmo pela política externa multilateralista expressa por aquela autoridade em sua campanha presidencial (muito embora tenha se ratificado na Bósnia-Herzegovina). A PDD-25 preconiza que os EUA não participem de missões nas quais o mandato não seja claro, não haja disponibilidade de tropas e equipamento em número suficiente para atingir os objetivos propostos, e quando a situação final desejada não seja claramente definida.

E em que circunstâncias os EUA se engajarão em operações de paz da ONU? A conclusão central da PDD-25 é que operações de paz bem concebidas e apropriadamente executadas podem ser um instrumento importante e extremamente útil da política externa norte-americana. Todavia, sem dúvida, a diretriz representa uma aproximação mais cautelosa e conservadora em relação à manutenção da paz internacional. Dentro do critério seletivo estabelecido, avultam as seguintes questões: a missão vem ao encontro dos interesses norte-americanos? Existe uma ameaça à paz e à segurança internacionais?

O mandato da missão é claro? As forças alocadas e os recursos financeiros são adequados? Além de demandar uma resposta positiva a essas questões, a referida diretriz enfatiza que não deverá haver ampliação do envolvimento dos EUA, nem tampouco a participação de tropas norte-americanas em missões das Nações Unidas. E que Os EUA se preservam o direito de realizar intervenções militares unilaterais de acordo com seus interesses nacionais.

Os custos das operações de paz também foram alvo da PDD-25. Ao final de 1995, os EUA reduziram sua contribuição no orçamento das operações de manutenção de paz de 31% para 25%. A questão do comando e controle das forças norte-americanas nessas operações também ficou definida. O comando permanece, em qualquer situação, dentro da cadeia de comando norte-americana. Em casos excepcionais, em que se torne efetivamente vantajoso, forças norte-americanas poderão ficar sob controle operacional de autoridades estrangeiras (fato que veio a ocorrer mais recentemente na Macedônia).

O papel dos EUA nas operações de paz demanda um equilíbrio entre a necessidade de recursos e a necessidade da ONU de preservar sua legitimidade como um ator imparcial. Esse equilíbrio pode se tornar muito complexo de ser atingido porque, por natureza, historicamente, superpotências tendem a ter uma perspectiva política diferente dos demais países.

Numa visão a curto prazo, não há dúvida que, atualmente, a eficiência das Nações Unidas repousa sobre a capacidade das maiores potências, em particular, dos EUA, sobretudo pela sua capacidade de intervenção. Por outro lado, numa visão a longo prazo, seria de todo interessante que a dependência da ONU aos EUA fosse sensivelmente reduzida. Isso poderia ser alcançado aumentando-se o número de Estado-membros com assento permanente no Conselho de Segurança. Mas tal fato não parece provável, a curto prazo.

A BUSCA DE SOLUÇÕES

A crise financeira em que a ONU se viu envolvida (devido ao não-pagamento das contribuições por parte de alguns países), bem como os fracassos de algumas operações (sobretudo, na Somália, em Ruanda e na Bósnia-Herzegovina), contribuíram para aumentar as dúvidas sobre a viabilidade dessas operações de paz como elementos úteis para a resolução de conflitos. Em consequência, depois da enorme atividade no período 91-94, a ONU, por decisão de seus Estados-membros, retraiu-se no envio de forças multinacionais sob sua égide para os cenários de conflitos. Para caracterizar essa retração, observa-se que a previsão do orçamento das operações de manutenção da paz para o atual período fiscal é de aproximadamente US\$ 1,3 bilhão, valor equivalente ao do orçamento regular.

Nos últimos anos, o Conselho de Segurança passou a optar pela prática de delegar missões para forças multinacionais de organismos regionais e sub-regionais (com base no Capítulo VIII da Carta da ONU), sobretudo nos cenários em que havia necessidade de uma

presença militar robusta, capaz de recorrer, eventualmente, ao uso de força, como ocorreu no Haiti, na ex-Iugoslávia, na Libéria, em Serra Leoa, e na Geórgia.

Essa tendência de maior cautela no Conselho de Segurança quanto à criação de novas operações de paz e de maior participação de forças multinacionais de organismos regionais no desempenho de atividades de apoio à paz não significa que a ONU tenha perdido importância nesse campo. A recente ativação, em março de 1999, da missão das Nações Unidas para a república centro-africana, demonstra que esse instrumento ainda permanece como uma das melhores alternativas à disposição da comunidade internacional para colaborar com a resolução de alguns tipos de conflitos.

No que se refere ao uso da força, o Sr. Kofi Annan determinou ao Departamento de Operações de Manutenção da Paz da ONU (UN/DPKO) que passasse a divulgar, como um importante subsídio para a participação dos Estados-membros em futuras operações, uma nova concepção intitulada "Novo Paradigma das Operações de Manutenção da Paz". Essa nova concepção (que foi ostensivamente divulgada no III Seminário de Adestramento para Operações de Manutenção da Paz da ONU, realizado em Itaipava/RJ, de 3 a 7 de março de 1997, com participação de delegações do Brasil e de mais treze países) preconiza que, a fim de que a Organização mantenha sua credibilidade e que efetivamente venha a atingir os objetivos propostos em futuras operações, nas missões respaldadas no Capítulo VI, além da autodefesa, a força multinacional poderá empregar medidas coercitivas na defesa do mandato. Segundo essa concepção, o elenco de tarefas a ser desenvolvido nas missões de manutenção da paz seria sensivelmente - incrementado, determinando um novo modelo (cujo único exemplo, até agora, seria a UNTAES, missão da ONU na Eslovênia Oriental) de operações que demandaria forças multinacionais mais "robustas".

A fim de capacitar-se adequadamente para fazer face às ameaças futuras, a ONU está aperfeiçoando o mecanismo, por meio de iniciativas como o Stand-by Arrangements System (Sistema de Forças em Reserva) e o Rapid Deployment Mission Headquarters (Quartel-General de Desdobramento Rápido de Missão), que visam a melhorar a capacidade das Nações Unidas na organização e rápido desdobramento no terreno, evitando assim, a escalada da violência.

Muito embora haja sinais encorajadores de que a comunidade internacional esteja disposta a implementar essas medidas de pronta resposta, há inúmeros óbices políticos e financeiros em presença. Dos 65 países que, inicialmente, se manifestaram favoráveis a esses projetos (inclusive o Brasil que, desde setembro de 1996, faz parte de um grupo informal - Friends of Rapid Deployment - para discutir o tema), apenas doze assinaram o

Memorando de Entendimento com a ONU (Argentina, Áustria, Bolívia, Dinamarca, Gana, Itália, Jordânia, Malásia, Nepal, Singapura, Ucrânia e Uruguai), que caracteriza a fase final do processo.

Em função do retardo na efetiva consolidação desses sistemas, algumas iniciativas têm aparecido, como é o caso da Brigada Nórdica de Pronto-Resposta (iniciativa dinamarquesa) e da Força Ibero-Americana de Paz (iniciativa espanhola) que, embora contando com o beneplácito do secretário-geral, ainda se vêem às voltas com problemas de ordem política e econômico-financeira.

A PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA

É fundamental salientar que o Brasil é um dos mais tradicionais contribuintes de efetivos militares para missões de manutenção da paz das Nações Unidas, o que decorre basicamente de sua condição de Estado-membro fundador da Organização e de sua vocação de defesa da paz e da solução pacífica dos conflitos (operações com base no Capítulo VI da Carta da ONU), princípios tão importantes ao nosso país que estão explicitamente registrados no artigo 4² da nossa Constituição.

Quanto às obrigações decorrentes da condição de membro fundador da ONU, cabe recordar que o principal propósito daquela Organização, constante do artigo 1, inciso 1 da sua Carta, é "manter a paz e a segurança internacionais", e que, para a consecução desse propósito, "todos os Membros fornecerão às Nações Unidas toda assistência em qualquer ação a que elas recorrerem de acordo com a presente Carta" (artigo 2, inciso 5 da Carta da ONU).

Também se faz importante mencionar, como fundamento da participação brasileira em operações de manutenção da paz, a política de defesa nacional expedida pela Presidência da República em 1996. Nesse documento está registrado que um dos objetivos dessa política é "a contribuição para a manutenção da paz e da segurança internacionais", e uma de suas diretrizes é "participar de operações internacionais de paz, de acordo com os interesses nacionais".

Com base nesse compromisso de contribuição para a paz e a segurança internacionais, o Brasil já se fez presente em 22 operações de manutenção da paz das Nações Unidas, desde 1956. Além da importante contribuição com contingentes de tropa para missões como a UNEF I (Oriente Médio), a ONUMOZ (Moçambique) e a UNAVEM III (Angola), que representam, sem dúvida, o aspecto mais significativo de nossa

participação, o Brasil também cedeu centenas de observadores militares, policiais e pessoal de Estado-Maior para diferentes missões, bem como observadores eleitorais que supervisionaram eleições em cinco missões da ONU, de 1992 a 1994. O governo brasileiro também cede, sem custos para as Nações Unidas, oito oficiais das diferentes forças singulares que atuam no DPKO/ONU, em Nova Iorque/ EUA. De 1956 até hoje, cerca de doze mil militares (a maioria do Exército Brasileiro) participaram de missões de paz da ONU, tendo se verificado apenas quinze baixas fatais.

Além de contribuir com tropas, observadores militares, policiais e eleitorais e pessoal de Estado-Maior para operações de paz da ONU, o Brasil tem participado ativamente das discussões sobre o tema em foros internacionais, com destaque para o Comitê Especial sobre Operações de Manutenção da Paz da Assembléia Geral das Nações Unidas.

No que se refere à participação de efetivos militares -em operações dessa natureza, há que se ressaltar que o órgão central, a quem cabe a assessoria de mais alto nível no processo decisório brasileiro, é o Ministério das Relações Exteriores. Quando a participação está limitada ao emprego individual (observadores e pessoal de Estado-Maior), o desdobramento é da competência exclusiva do presidente da República. Quando a contribuição envolve o emprego de contingente de tropa constituída, é o Congresso Nacional que, através de Decreto Legislativo, formaliza a autorização ao Poder Executivo para a referida participação.

Nesse contexto, há que se registrar o excelente nível de relacionamento existente entre a área diplomática e as Forças Armadas. Esse relacionamento contribui sobremaneira para que o gerenciamento de alto nível das atividades do pessoal militar empregado venha sendo efetuado em excelentes condições.

Em todas as oportunidades que se apresentaram, nossos efetivos militares, em particular, do Exército Brasileiro, demonstraram o seu alto nível de capacitação técnico-profissional, com um desempenho destacado internacionalmente, incorporando uma enriquecedora experiência militar que tem se constituído num fator de fundamental importância para o incremento dos seus índices de motivação e profissionalismo. Tudo num contexto que ratifica a efetividade do emprego da expressão militar como um instrumento da política externa brasileira.

CONCLUSÕES

A ONU não deve ser entendida como um governo mundial embrionário. Trata-se, na verdade, de uma complexa associação de 185 Estados-membros soberanos. E no que se refere ao seu propósito básico de manter a paz e a segurança internacionais, a Organização será tão eficiente e eficaz quanto seus Estados-membros, em particular as grandes potências e os países detentores de assento permanente no Conselho de Segurança lhe permitirem ser.

Esses Estados-membros, embora caracterizados por diferentes estágios de desenvolvimento sócio-econômico, capacitação militar, culturas, tradições, costumes e concepções políticas dos mais diversos matizes, vivenciam um mundo globalizado em que, cada vez mais, a economia, o comércio, a indústria, a tecnologia e a informação transcendem as fronteiras nacionais. Porém, diferentemente do período da Guerra Fria, em que a bipolaridade provocou um tipo de internacionalismo em que as superpotências rivais se empenhavam na conquista dos "corações e mentes" dos não comprometidos, o que se observa é uma acentuada tendência ao incremento do nacionalismo político, por toda parte. Esse nacionalismo, inclusive, está nas raízes das guerras civis que proliferam com diferentes intensidades nas mais diversas regiões do mundo, com graves conseqüências para grandes massas humanas. E na atualidade, esse é o grande desafio a ser enfrentado pelas Nações Unidas.

Ao longo de sua existência, a ONU tem se valido das operações de paz como um dos mais eficazes instrumentos à sua disposição para fazer face às ameaças à paz e à segurança internacionais. Hoje, entretanto, fica evidente a relutância da comunidade internacional em desenvolver ações dessa natureza.

No que se refere às ameaças contemporâneas, três questões fundamentais devem ser consideradas. Qual o papel destinado à ONU em conflitos dessa natureza? Está a Organização adequadamente estruturada e capacitada para as tarefas a cumprir? Estarão os governos contribuintes aptos a manter o seu apoio em face dos óbices a enfrentar? Apesar de alguns indícios positivos relacionados à sensibilidade da comunidade internacional a essas questões, é evidente que, na atualidade, o que se observa é a predominância de um elevado grau de cautela.

Apesar da sua comprovada utilidade, as operações de manutenção da paz não podem ser empregadas como panacéia para qualquer tipo de cenário. O respeito aos tradicionais princípios do consentimento das partes, da imparcialidade e do não-uso da

força, a não ser na autodefesa, parece ser a forma mais adequada para garantir a legitimidade e a eficácia das operações sob a égide da ONU, bem como a segurança dos integrantes da missão.

Entretanto, é impositivo reconhecer que, em determinadas situações, a rígida observância desses princípios não é possível. Nesses casos, o emprego da força, limitado, judicioso e baseado em claro mandato do Conselho de Segurança, deve ser considerado como um último recurso, necessário e insubstituível. Nesse caso, avulta a necessidade de que a missão elabore regras de engajamento claras e objetivas que orientem a atuação dos capacetes azuis.

A atual tendência em delegar missões de paz para organismos regionais e sub-regionais ou para coalizões de Estados-membros, com a conseqüente redução do controle das operações por parte da ONU, traz alguns riscos, pois as missões poderão ser desvirtuadas ou conduzidas com base nos interesses de alguma potência ou de países vizinhos. As Nações Unidas, por sua universalidade, legitimidade e credibilidade, devem continuar, quando possível, a conduzir as operações de manutenção de paz. Porém, não há como negar a utilidade da cooperação dos organismos regionais com as Nações Unidas em atividades de diplomacia preventiva (*preventive diplomacy*), estabelecimento de paz (*peace making*), manutenção da paz (*peacekeeping*) e consolidação da paz (*peace building*). O fundamental é que essa cooperação se baseie no Capítulo VIII da Carta da ONU, cujo artigo 53 proíbe ações coercitivas por parte dos organismos regionais ou coalizões sem autorização do Conselho de Segurança.

No que se refere ao emprego de medidas coercitivas, particularmente nos cenários em que o agravamento do conflito exija uma ação militar de maior monta, seja numa ação de imposição da paz (*peace enforcement*) - com base no Capítulo VII - seja num quadro de manutenção da paz (Capítulo VI) em que alguma das partes não cumpra os acordos estabelecidos, fica evidente que a ONU não dispõe dos recursos financeiros, humanos e logísticos, nem de uma estrutura de comando necessários para tal intervenção. Dotar as Nações Unidas de tais recursos, criando uma capacidade de intervenção permanente, poderia acarretar um dano de grandes proporções ao princípio da imparcialidade que fundamenta a Organização. Em conseqüência, o que se observa é a inevitabilidade da intervenção de uma aliança militar ou coalizão *ad hoc*, sob a liderança de um país, para restaurar a paz. Mesmo quando essas alianças e coalizões são autorizadas pelo Conselho de Segurança, há que se ter em mente que a atual estrutura desse Conselho (que é a mesma do

término da Segunda Guerra Mundial) não se mostra suficientemente adequada à resolução dos atuais problemas com que se depara a comunidade internacional.

O governo brasileiro é favorável à implementação dos sistemas Stand by Arrangements e Rapid Deployment Mission Headquarters, que possibilitarão à ONU planejar e conduzir operações com recursos potencialmente disponíveis, sem contudo alijar os Estados-membros de sua decisão soberana sobre a cessão de recursos para cada operação específica.

O Brasil pode se orgulhar de sua participação em operações de manutenção da paz das Nações Unidas. Trata-se de uma participação tradicional, consistente, que, além de atender os nossos interesses de política externa, baseia-se em princípios e normas nacionais e internacionais. Ao longo do tempo, diferentes governos brasileiros têm mantido uma posição de grande coerência e prudência na definição das missões que o Brasil deve participar. Essa política aliada ao excelente desempenho dos militares brasileiros nessas operações, tem garantido o sucesso da participação brasileira. Com essa participação, o Brasil vem colhendo significativos dividendos internos e externos, ratificando sua posição de importante ator no cenário mundial.