

**O BRASIL E AS OPERAÇÕES
DE MANUTENÇÃO DA PAZ
DAS NAÇÕES UNIDAS**

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES



Ministro de Estado Embaixador Celso Amorim

Secretário-Geral Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO



Presidente Embaixadora Maria Stela Pompeu Brasil Frota

INSTITUTO RIO BRANCO (IRBr)



Diretor Embaixador Fernando Guimarães Reis

A *Fundação Alexandre de Gusmão (Funag)*, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública nacional para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo, Sala 1
70170-900 Brasília, DF
Telefones: (61) 3411 6033/6034/6847
Fax: (61) 3322 2931, 3322 2188
Site: www.funag.gov.br

O *Instituto Rio Branco (IRBr)*, criado em abril de 1945, é órgão do Ministério das Relações Exteriores (MRE) e tem como finalidade o recrutamento, a formação e o aperfeiçoamento dos diplomatas brasileiros. O IRBr organiza, regularmente, o Concurso de Admissão à Carreira de Diplomata, e mantém o Curso de Formação, o Curso de Aperfeiçoamento de Diplomatas (CAD) e o Curso de Altos Estudos (CAE).

Setor de Administração Federal Sul
Quadra 5, Lote 2/3
70170-900 Brasília, DF
Telefones: (61) 3325 7000 /5/6
Site: www.mre.gov.br/irbr

Paulo Roberto Campos Tarrisse da Fontoura

**O BRASIL E AS OPERAÇÕES
DE MANUTENÇÃO DA PAZ
DAS NAÇÕES UNIDAS**

XXXVII Curso de Altos Estudos

INSTITUTO RIO BRANCO (IRBr)



Brasília 2005

Direitos de publicação reservados à

Fundação Alexandre de Gusmão (Funag)
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília – DF
Telefones: (61) 3411 6033/6034/6847/6028
Fax: (61) 3322 2931, 3322 2188
Site: www.funag.gov.br
E-mail: publicacoes@funag.gov.br

Capa:

Tomie Ohtake
“Sem Título, 1965.
Óleo sobre tela, 156 x 117,5 cm

Equipe Técnica

Coordenação:

CLAUDIO TEIXEIRA
ÉLIANE MIRANDA PAIVA

Assistente de Coordenação e Produção:

ARAPUÁ DE SOUZA BRITO

Prog. Visual e Diagramação:

PAULO PEDERSOLLI

Impresso no Brasil 2005

F684b

Fontoura, Paulo Roberto Campos Tarrisse da.

O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas / Paulo Roberto Campos Tarrisse da Fontoura.

– Brasília : FUNAG, 1999.

448 p.; 225 cm. – (Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco)

ISBN 85-87480-01-4

Inclui bibliografia

1. Nação Unidas. 2. Paz. 3. Mediação Internacional. 4. Brasil – Relações Militares Exteriores. I. Fundação Alexandre de Gusmão.

II. Título. III. Série.

CDD-241.231

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Decreto nº 1.825 de 20.12.1907

Sumário

ÍNDICE DE TABELAS	11
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	13
INTRODUÇÃO	23

CAPÍTULO I

RETROSPECTIVA HISTÓRICA	37
A Liga das Nações e sua experiência na manutenção da paz e da segurança internacionais	41
Origens	41
Descrição do sistema de segurança coletiva do Pacto da Liga das Nações	43
A proposta de dotar a Liga das Nações de meios coercitivos	44
A experiência da Liga das Nações na manutenção da paz	46
As Nações Unidas e sua experiência na manutenção da paz e da segurança internacionais	52
Origens	52
Descrição do sistema de segurança coletiva da Carta das Nações Unidas	53
O surgimento da Guerra Fria e suas conseqüências para a atuação das Nações Unidas no campo da paz e da segurança internacionais	58
O fracasso da Comissão de Estado-Maior	60

A Resolução “Unidos para a Paz”	62
As operações de manutenção da paz das Nações Unidas de 1948 a 1987	65
A base jurídica das operações de manutenção da paz das Nações Unidas	70
Repercussão dos aspectos financeiros das operações de manutenção da paz das Nações Unidas	72
As operações de manutenção da paz fora do âmbito das Nações Unidas	75

CAPÍTULO II

OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ MULTIDISCIPLINARES OU DE SEGUNDA GERAÇÃO	83
Fatores condicionantes	84
Características das operações de manutenção da paz multidisciplinares das Nações Unidas ou de segunda geração	95
Evolução dos fundamentos das operações de manutenção da paz das Nações Unidas	95
O consentimento das partes em conflito	95
O não-uso da força	99
O não-uso da força nas missões de observação	99
O não-uso da força nas forças de paz	102
A imparcialidade	104
O voluntariado dos países que contribuem com pessoal	106
Comparação entre as operações de manutenção da paz “clássicas” das Nações Unidas e as “multidisciplinares”	107

Principais atores	109
O papel do Conselho de Segurança das Nações Unidas	109
O papel da Assembléia Geral das Nações Unidas	113
As missões civis criadas pela Assembléia Geral das Nações Unidas	113
Aprovação dos orçamentos das operações de manutenção da paz das Nações Unidas	116
A capacidade normativa da Assembléia Geral das Nações Unidas	117
O Secretário-Geral das Nações Unidas e o Secretariado da Organização	119
O papel dos países que contribuem com pessoal	123
Reembolso por pessoal cedido	124
Reembolso pelo uso de equipamento do contingente e de bens de consumo	125
Indenizações por morte e invalidez	127
As demais instâncias do sistema das Nações Unidas	128
As Organizações Não-Governamentais	129
Retrospectiva das operações de manutenção da paz das Nações Unidas de 1988 a 1999	133

CAPÍTULO III

A SITUAÇÃO ATUAL E AS PRINCIPAIS TENDÊNCIAS DAS OPERAÇÕES DE PAZ	143
Operações de manutenção da paz robustas, operações de restauração da paz e operações de apoio à paz	144
Tentativas de aprimorar a capacidade de resposta das Nações Unidas ...	148

O sistema de Pronto Emprego das Nações Unidas	151
Quartel-General de Missão Rapidamente Desdobrável	159
Brigada de Pronto Emprego	161
Força Ibero-Americana de Paz	163
Força Lusófona de Paz	165
Cooperação com organismos regionais	168
Organização do Tratado do Atlântico Norte e União da Europa Ocidental	177
A Organização dos Estados Americanos	188
Perspectivas sobre a atuação dos organismos e arranjos regionais na manutenção da paz e da segurança internacionais	191
Aprimoramento da capacidade dos países africanos para participar de operações de manutenção da paz	193
“Iniciativa Africana de Resposta a Crises” dos Estados Unidos da América	196
“Aprimoramento das Capacidades Africanas de Manutenção da Paz” da França	198
“Inicitiva Africana de Manutenção da Paz” do Reino Unido	199
Forças Multinacionais	200

CAPÍTULO IV

PARTICIPAÇÃO DO BRASIL NAS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS	209
Retrospectiva da participação do Brasil em operações de manutenção da paz das Nações Unidas	210

Pioneirismo	211
O Brasil nas operações de manutenção da paz das Nações Unidas ...	214
O Brasil nas Forças Multinacionais autorizadas pelas Nações Unidas ..	219
Grupo de Trabalho Interministerial sobre Operações de Paz	221
Cessão de militares brasileiros em operações de manutenção da paz ...	223
Participação de oficiais brasileiros em postos de chefia nas operações de manutenção da paz das Nações Unidas	229
Cessão de oficiais brasileiros para o Departamento de Operações de Manutenção da Paz do Secretariado das Nações Unidas	231
Cessão de observadores policiais para as operações de manutenção da paz das Nações Unidas	234
Cessão de peritos eleitorais para as operações de manutenção da paz das Nações Unidas	238
Questões de segurança: morte e invalidez de brasileiros em operações de manutenção da paz das Nações Unidas	243
Legislação brasileira sobre as operações de manutenção da paz	247
Participação do Brasil nos esforços de criação de uma capacidade de reação rápida nas Nações Unidas	254
Participação do Brasil no sistema de Pronto Emprego das Nações Unidas	255
Propostas de aprimoramento do sistema de Pronto Emprego fora do âmbito das Nações Unidas	258
Participação no Grupo de Amigos do Desdobramento Rápido e no Quartel-General de Missão Rapidamente Desdobrável	261
Aprimoramento da capacidade dos países africanos na área de operações de manutenção da paz	263

Repercussão na imprensa nacional da participação brasileira em operações de manutenção da paz das Nações Unidas	265
Participação do Brasil em atividades de consolidação da paz	269
A política externa brasileira e as operações de manutenção da paz ...	273
CONCLUSÃO	279
ANEXO	309
BIBLIOGRAFIA	403

Índice de Tabelas

TABELA Nº 1 – Intervenções da Liga das Nações ou da Conferência dos Embaixadores	48, 49 e 50
TABELA Nº 2 – Operações de manutenção da paz das Nações Unidas de 1948 a 1987	66 e 67
TABELA Nº 3 – Comparação entre as operações de manutenção da paz e clássicas e as multidisciplinares	108
TABELA Nº 4 – Operações de manutenção da paz das Nações Unidas de 1988 a 1999	134, 135, 136 e 137
TABELA Nº 5 – Organismos regionais, sub-regionais e globais consultados pelas Nações Unidas	173, 174 e 175
TABELA Nº 6 – Forças multinacionais criadas sob a égide das Nações Unidas	202, 203, 204 e 205
TABELA Nº 7 – Participação brasileira nas operações de manutenção da paz das Nações Unidas de 1957 a 1999	215, 216 e 217
TABELA Nº 8 – Número de militares que participaram das operações de manutenção da paz das Nações Unidas de 1989 a 1999	224
TABELA Nº 9 – Oficiais brasileiros que exerceram cargos de chefia nas operações de manutenção da paz das Nações Unidas	229
TABELA Nº 10 – Oficiais cedidos gratuitamente ao Departamento de Operações de Manutenção da Paz do Secretariado das Nações Unidas	232
TABELA Nº 11 – Número e origem dos policiais militares brasileiros que participaram das operações de manutenção da paz das Nações Unidas	236

TABELA Nº 12 – Participação de peritos eleitorais brasileiros em operações de manutenção da paz e de verificação eleitoral das Nações Unidas 240

TABELA Nº 13 – Militares e policiais brasileiros falecidos nas operações de manutenção da paz das Nações Unidas 244

TABELA Nº 14 – Indenização por morte ou invalidez de brasileiros em operações de manutenção da paz das Nações Unidas 245

Lista de Abreviaturas e Siglas

AALCC	Comitê Jurídico Consultivo Afro-Asiático
ABC	Agência Brasileira de Cooperação
ACABq	Comissão Consultiva para Assuntos Administrativos e Orçamentários
ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
ACRF	Força Africana de Resposta a Crises
ACRI	Iniciativa Africana de Resposta a Crises
AGNU	Assembléia Geral das Nações Unidas
AIEA	Agência Internacional de Energia Atômica
ANSP	Academia Nacional de Segurança Pública de El Salvador
API	Iniciativa Africana de Manutenção da Paz
APSG	Grupo de Apoio à Manutenção da Paz Africana
ASEAN	Associação das Nações do Sudeste Asiático
BMATT	Equipe Britânica de Treinamento em Assessoria Militar
CACEU	Comunidade da África Central e União Econômica
CCJR	Comissão de Constituição e Justiça e de Redação da Câmara dos Deputados
CDN	Comissão de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados
CEDEAO	Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental

CEI	Comunidade dos Estados Independentes
CICV	Comitê Internacional da Cruz Vermelha
CIJ	Corte Internacional de Justiça
CIVPOL	Observador Policial das Nações Unidas
CMC	Comitê de Medidas Coletivas das Nações Unidas
COBRAMOZ	Contingente Brasileiro para a Operação das Nações Unidas em Moçambique
COBRAVEM	Contingente Brasileiro para a Operação das Nações Unidas em Angola
COE	Equipamento de Propriedade do Contingente e Bens de Consumo
COTER	Comando de Operações Terrestres do Ministério do Exército
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CRE	Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados
CREDEN	Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho de Governo
CREDENE	Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados
CSCE	Conferência de Segurança e Cooperação na Europa
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
DAE	Divisão de Assistência Eleitoral das Nações Unidas
DAOP	Departamento da África e Oriente Próximo do Ministério das Relações Exteriores

DIC	Divisão de Informação Comercial do Ministério das Relações Exteriores
DIH	Direito Internacional Humanitário
DMZ	Zona Desmilitarizada
DNU	Divisão das Nações Unidas do Ministério das Relações Exteriores
DOI	Departamento de Organismos Internacionais do Ministério das Relações Exteriores
DOMREP	Missão do Representante do Secretário-Geral das Nações Unidas na República Dominicana
DPKO	Departamento de Operações de Manutenção da Paz do Secretariado das Nações Unidas
ECEME	Escola de Comando e Estado-Maior do Exército
ECOMOG	Grupo de Observadores Militares da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental
ECOSOC	Conselho Econômico e Social das Nações Unidas
EFE	Força de Fuzileiros da Esquadra da Marinha de Guerra
EME	Estado-Maior do Exército
EMFA	Estado-Maior das Forças Armadas
EPC	Centro de Política Europeu
ERC	Coordenador de Assistência para Situações Emergenciais
FAB	Força Aérea Brasileira
FALD	Divisão de Administração e Logística de Campo das Nações Unidas
FAIBRÁS	Destacamento Brasileiro de Força Armada Interamericana

FEB	Força Expedicionária Brasileira
FML I	Primeira Força Multinacional no Líbano
FML II	Segunda Força Multinacional no Líbano
FUNAG	Fundação Alexandre Gusmão
GRAPEMFA	Grupo de Apoio do Estado-Maior das Forças Armadas
GTI	Grupo de Trabalho Interministerial
ICESPO	Instituto Centro-Americano de Estudos Superiores de Polícia
IFOR	Força de Implementação na Bósnia-Herzegovina
IGPM	Inspetoria-Geral das Polícias Militares do Ministério do Exército
INTERFET	Força Multinacional para o Timor Leste
IPTF	Força Tarefa Policial Internacional
KFOR	Força Multinacional do Kosovo
JID	Junta Interamericana de Defesa
LDC	Países de Menor Desenvolvimento Relativo
LEA	Liga dos Estados Árabes
MARMINCA	Missão de Assistência para a Remoção de Minas na América Central
MAS	Missão de Apoio no Sinai
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MD	Ministério da Defesa
MICIVIH	Missão Civil Internacional no Haiti

MINUGUA	Missão de Verificação do Acordo de Direitos Humanos das Nações Unidas na Guatemala/Missão de Verificação das Nações Unidas na Guatemala
MINURCA	Missão das Nações Unidas para a República Centroatricana
MINURSO	Missão das Nações Unidas para o Referendo do Saara Ocidental
MIPONUH	Missão Policial das Nações Unidas no Haiti
MISAB	Missão Inter-Africana para Monitorar a Implementação dos Acordos de Bangui na República Centroatricana
MNA	Movimento Não-Alinhado
MOMEF	Missão de Observadores Militares Equador-Peru
MONUA	Missão de Observação das Nações Unidas em Angola
MONUC	Missão de Observação das Nações Unidas na República Democrática do Congo
MOS	Missão de Observação no Sinai
MRE	Ministério das Relações Exteriores
OCE	Organização de Cooperação Econômica do Mar Negro
OCHA	Escritório de Coordenação para Assuntos Humanitários
OCI	Organização da Cooperação Islâmica
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OLP	Organização para a Libertação da Palestina
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONG	Organização Não-Governamental

ONU	Organização das Nações Unidas
ONUC	Operação das Nações Unidas no Congo
ONUCA	Grupo de Observadores das Nações Unidas na América Central
ONUMOZ	Operação das Nações Unidas em Moçambique
ONUSAL	Missão de Observação das Nações Unidas em El Salvador
OPDS	Órgão sobre Política, Defesa e Segurança da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral
OSCE	Organização de Segurança e Cooperação na Europa
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
OUA	Organização da Unidade Africana
P-3	Estados Unidos, França e Reino Unido
P-4	Estados Unidos, França, Federação da Rússia e Reino Unido
P-5	China, Estados Unidos, França, Federação da Rússia e Reino Unido
PADCA	Programa de Assistência à Remoção de Minas na América Central
PALOPS	Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa
PED	Países em desenvolvimento
PEU	Unidades de Imposição da Paz
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PMDF	Polícia Militar do Distrito Federal
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PESC	Política Externa e de Segurança Comum

RDC	República Democrática do Congo
RDMHQ	Quartel-General de Missão Rapidamente Desdobrável
RECAMP	Aprimoramento das capacidades africanas de manutenção da paz
RPC	República Popular da China
RRF	Força de Reação Rápida
RFI	República Federal da Iugoslávia
SACEUR	Comando Aliado Supremo da Europa
SACLANT	Comando Aliado Supremo do Atlântico
SADC	Comunidade de Desenvolvimento da África Austral
SERE	Secretaria de Estado das Relações Exteriores
SFOR	Força de Estabilização para a Bósnia-Herzegovina
SG	Secretário-Geral do Ministério das Relações Exteriores
SGAP	Subsecretário-Geral de Assuntos Políticos do Ministério das Relações Exteriores
SGNU	Secretário-Geral das Nações Unidas
SHIRBRIG	Brigada de Pronto Emprego
SFOR	Força de Estabilização na Bósnia Herzegovina
SOFA	Acordo das Prerrogativas das Forças
SOMA	Acordo das Prerrogativas da Missão
TIAR	Tratado Interamericano de Assistência Recíproca
TSE	Tribunal Superior Eleitoral

UE	União Européia
UEO	União da Europa Ocidental
UNAMET	Missão das Nações Unidas no Timor Leste
UNAMIC	Missão Avançada das Nações Unidas no Camboja
UNAMIR	Missão de Assistência das Nações Unidas em Ruanda
UNASOG	Grupo de Observação das Nações Unidas na Faixa de Aouzou
UNAVEM I	Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola I
UNAVEM II	Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola II
UNAVEM III	Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola III
UNCRO	Operação de Restauração da Confiança das Nações Unidas na Croácia
UNDOF	Força de Observação das Nações Unidas de Separação
UNEF I	Primeira Força de Emergência das Nações Unidas
UNEF II	Segunda Força de Emergência das Nações Unidas
UNFICYP	Força de Manutenção da Paz das Nações Unidas em Chipre
UNGOMAP	Missão de Bons Ofícios das Nações Unidas no Afeganistão e Paquistão
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNIFIL	Força Interina das Nações Unidas no Líbano
UNIIMOG	Grupo de Observadores Militares das Nações Unidas Irã-Iraque
UNIKOM	Missão de Observação das Nações Unidas Iraque-Kuaite

UNIPOM	Missão de Observação das Nações Unidas Índia-Paquistão
UNITA	União Nacional para a Independência Total de Angola
UNITAF	Força Tarefa Unificada na Somália
UNMIBH	Missão das Nações Unidas na Bósnia-Herzegovina
UNMIH	Missão das Nações Unidas no Haiti
UNMIK	Missão das Nações Unidas para a Administração Interina no Kosovo
UNMOGIP	Grupo de Observadores das Nações Unidas na Índia e Paquistão
UNMOP	Missão de Observação das Nações Unidas na Península de Pevlaka
UNMOT	Missão de Observação das Nações Unidas no Tadjiquistão
UNOGIL	Grupo de Observação das Nações Unidas no Líbano
UNOMIG	Missão de Observação das Nações Unidas na Geórgia
UNOMIL	Missão de Observação das Nações Unidas na Libéria
UNOMSA	Missão de Observação das Nações Unidas na África do Sul
UNOMSIL	Missão de Observação das Nações Unidas em Serra Leoa
UNOMUR	Missão de Observação das Nações Unidas em Uganda-Ruanda
UNOPS	Escritório das Nações Unidas para Acompanhamento de Projetos
UNOSOM I	Operação das Nações Unidas na Somália I
UNOSOM II	Operação das Nações Unidas na Somália II
UNOVEH	Missão de Observação para a Verificação Eleitoral no Haiti

UNOVEM	Missão de Observação para a Verificação Eleitoral na Nicarágua
UNOVER	Missão de Observação para a Verificação do Referendo na Eritreia
UNPREDEP	Força de Desdobramento Preventivo das Nações Unidas
UNPROFOR	Força de Proteção das Nações Unidas
UNPSG	Missão de Apoio Policial das Nações Unidas na Croácia
UNSCOB	Comitê Especial das Nações Unidas para os Balcãs
UNSCOM	Comissão Especial das Nações Unidas
UNSF	Força de Segurança das Nações Unidas na Nova Guiné Ocidental/Irian Ocidental
UNSMIH	Missão de Apoio das Nações Unidas no Haiti
UNTAC	Autoridade Transitória das Nações Unidas no Camboja
UNTAG	Grupo de Assistência de Transição das Nações Unidas
UNTEA	Autoridade Executiva Temporária das Nações Unidas
UNTAES	Administração Transitória das Nações Unidas para a Eslavônia Oriental, Baranja e Sirmium Ocidental
UNTMIH	Missão Transitória das Nações Unidas no Haiti
UNTSO	Organização das Nações Unidas para a Supervisão da Trégua
UNYOM	Missão de Observação das Nações Unidas no Iêmen
UPPAR	Unidade de Planejamento Político e Alerta Precoce da União Européia

INTRODUÇÃO

INTRODUÇÃO

Atendendo à recomendação da Banca Examinadora do XXXVIIº Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco, a presente tese foi revisada e atualizada, de modo a que fosse transformada em livro a ser publicado pela Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG). Certas passagens foram retiradas do corpo do texto, mas, ao mesmo tempo, tentou-se incorporar nele os eventos mais relevantes ocorridos no campo das operações de manutenção da paz das Nações Unidas e assuntos afins, de janeiro a setembro de 1999. Foram também introduzidas algumas alterações de expressão, sempre no esforço de concisão e clareza, buscando fugir da linguagem especializada. Por fim, nas partes relativas aos organismos regionais e às conclusões do livro, o texto alonga-se um pouco nas referências à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e à crise do Kosovo na República Federal da Iugoslávia (RFI)¹. Tão forte é a influência da OTAN sobre a nova arquitetura da segurança internacional do século XXI, que é difícil evitar um mínimo de digressão.

Esse exercício de revisão viu-se muito enriquecido pelos comentários do Embaixador Álvaro da Costa Franco, Presidente da Banca Examinadora do CAE, do Embaixador Alberto da Costa e Silva, Vice-Presidente da Banca, e dos relatores da tese, o Ministro Edmundo

¹ A RFI é composta pela República da Sérvia e pela República de Montenegro, nos termos da Constituição promulgada em 27/4/92. Kosovo e Vojvodina são províncias da República da Sérvia. Neste livro, para simplificar a leitura, o Kosovo será caracterizado como sendo uma província da RFI.

S. Fujita e o professor Guido F. S. Soares, da Universidade de São Paulo. Além disso, o trabalho não teria sido concluído sem a cooperação e o apoio prestados pelas Forças Armadas, pelo Tribunal Superior Eleitoral e pela equipe da Divisão das Nações Unidas do Ministério das Relações Exteriores. Tenho especial dívida para com minha família, cujo incentivo incessante e compreensão me permitiram elaborar a tese ao longo do ano de 1998.

O livro começa assinalando que as operações de manutenção da paz são os instrumentos mais visíveis criados pela Liga das Nações e pela Organização das Nações Unidas (ONU) para atuar no campo da paz e da segurança internacionais, devido à inoperância dos sistemas de segurança coletiva previstos em suas Cartas constitutivas. Enquanto os méritos das operações desenvolvidas pela Liga foram ofuscados pela impotência da Organização diante da escalada de conflitos que levou à eclosão da Segunda Guerra Mundial, as missões criadas pela ONU foram-se consolidando gradualmente como uma das técnicas de gerenciamento de conflitos de maior aceitabilidade internacional para fazer prevalecer a paz e os meios pacíficos de solução das controvérsias, sobretudo após o término da Guerra Fria. Desde 1948, cerca de 800 mil militares, policiais e civis foram cedidos por 110 Estados membros da ONU para servirem em 52 missões de observação e afins (compostas por pessoal desarmado) ou forças de paz (integradas por tropas armadas), que são as duas modalidades de intervenção abrangidas pelo conceito de operações de manutenção da paz. Pelos serviços meritórios prestados em favor da paz mundial, essas operações foram agraciadas, em 1988, com o prêmio Nobel da Paz.

Este trabalho almeja analisar as operações de manutenção da paz da ONU desde seu surgimento até sua fase atual, enfocando antecedentes históricos e as transformações decorrentes do fim da Guerra Fria, bem como a ampliação do leque de situações de emprego dessas operações por parte das Nações Unidas e o maior protagonismo

de alguns Membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), sobretudo dos Estados Unidos, da França e do Reino Unido. Enfatiza-se a descrição das chamadas operações de paz multidisciplinares, que marcam a atuação da ONU nos anos 90 e, entre as tendências atuais, ressalta-se particularmente a prática crescente de delegação de poder por parte do CSNU aos organismos regionais e sub-regionais, bem como a coalizões *ad hoc* de países para intervirem, em nome das Nações Unidas, em conflitos regionais sob a roupagem de forças multinacionais.

Com base no panorama geral sobre as operações de manutenção da paz da ONU, o livro visa a examinar a participação brasileira nessas missões, acentuando a experiência adquirida nos últimos anos. Além disso, faz uma reflexão sobre os desafios e as perspectivas que se abrem para o Brasil no futuro avaliando a utilidade desse engajamento como categoria operacional de política externa, as possíveis prioridades e os riscos envolvidos. O livro busca, ainda, resgatar o nosso patrimônio histórico-diplomático e servir, dentro de suas limitações, de texto de referência para os diplomatas e o público em geral que venham a tratar do assunto nos próximos anos, ao consolidar informações sobre questões práticas e operacionais, relativas à participação brasileira em forças de paz e missões de observação, com destaque para a interface existente entre os órgãos formuladores e executores de política externa nessa área.

O trabalho soma-se ao livro publicado pela FUNAG em 1998 sobre a tese defendida pelo Ministro Afonso Cardoso, em 1994, no XXVIIIº Curso de Altos Estudos, sob o título “Reflexão sobre a Participação do Brasil nas Operações de Paz das Nações Unidas”. O referido livro, com base em dados disponíveis até fins de 1993, foi importante para fixar as bases conceituais de um tema até então praticamente ausente da literatura nacional especializada. O presente texto, porém, distingue-se do Ministro Cardoso, procurando ampliá-lo

e, sempre que possível, atualizá-lo. Diferentemente do mencionado livro, um dos objetivos do atual trabalho é o de apresentar uma pesquisa histórica aprofundada sobre as operações de manutenção da paz da ONU, seus antecedentes e, especialmente, sobre a participação brasileira nessas missões, inclusive aproveitando dados disponíveis nos acervos do Arquivo Histórico do Itamaraty. Busca-se tratar dos aspectos operacionais relativos a essas missões, que se foram aperfeiçoando, mormente no período de 1995 a 1998; analisar as tendências marcantes ocorridas a partir de 1994 e que, em última instância, poderão levar a uma redefinição dos mecanismos de manutenção da paz; e apresentar o sistema brasileiro de mobilização de voluntários nas vertentes militar, policial e civil, tendo por base, sobretudo, a importante experiência adquirida com o envio de tropas para Moçambique (ONUMOZ) e Angola (UNAVEM III) no período de 1994 a 1997. O presente livro deixa de abordar temas já tratados pelo Ministro Cardoso, notadamente no que tange ao estudo comparativo das políticas adotadas por outros países. Daí que os dois trabalhos são complementares e ajudam a criar uma literatura especializada brasileira sobre a matéria.

Mais precisamente, os capítulos e a conclusão deste livro discorrem sobre os seguintes assuntos:

O capítulo I apresenta uma retrospectiva histórica das operações de manutenção da paz de forma a elucidar suas origens, precedentes e características principais. São lembradas as intervenções realizadas no âmbito da Liga das Nações, habitualmente pouco citadas na literatura especializada, dando uma visão da continuidade do emprego dessas operações no século XX. Em seguida, comentam-se os fundamentos das operações de manutenção da paz das Nações Unidas, seus princípios e a evolução do conceito em suas primeiras quatro décadas de experiência (1948 a 1987): o período das chamadas operações de manutenção da paz “clássicas”. Indica-se

a origem *ad hoc* das missões tanto na Liga como na ONU, à luz da inoperância dos mecanismos de segurança coletiva das duas Organizações. Esses sistemas de segurança coletiva são brevemente descritos para mostrar as diferenças existentes entre eles — e entre seus instrumentos de ação — e as operações de manutenção da paz. Examinam-se também as missões de paz criadas fora do âmbito da ONU e comentam-se as razões de seu surgimento e seus riscos, pontos que são desenvolvidos no capítulo III. Em suma, o capítulo I, além de introduzir o tema a partir de uma perspectiva histórica, faz referências a assuntos correlatos importantes para a compreensão da matéria.

O capítulo II concentra-se na análise das operações de manutenção da paz conhecidas como “multidisciplinares” ou de “segunda geração”, desenvolvidas no período de maior atividade das Nações Unidas no campo da paz e da segurança internacionais (1989 a 1995). Embora haja alguns antecedentes, particularmente a Operação das Nações Unidas no Congo (ONUC), pode-se afirmar que o aparecimento dessas missões, na escala atual, foi incentivado pelos desafios oriundos, por um lado, do equacionamento ou da continuação de conflitos herdados da Guerra Fria (entre outros exemplos, em Angola, no Camboja, em Moçambique e na Namíbia) e, por outro, do reaparecimento de tensões latentes e do surgimento de novas crises inter e, mormente, intra-estatais (tais como na antiga Iugoslávia, na Somália e em Ruanda). As características dessas operações de manutenção da paz são analisadas à luz dos fatores que levaram ao aumento do papel das Nações Unidas na manutenção da paz e da segurança internacionais. Apresentam-se as diferenças entre as operações de manutenção da paz “clássicas” e as “multidisciplinares”. Detalham-se, ainda, os principais atores nelas envolvidos (Conselho de Segurança, Assembléia Geral, Secretariado da ONU, países contribuintes com pessoal e equipamentos, Agências, Programas e

Fundos das Nações Unidas², e organizações não-governamentais) e aspectos operacionais importantes, como seu funcionamento, os sistemas de reembolso e de indenização por morte e invalidez. Esses dois últimos aspectos são de especial relevância e repercussão por envolverem restituições pelo uso do material empregado, reduzindo os custos dos aportes efetuados pelos países que contribuem com pessoal e equipamentos, ou por implicarem compensações às famílias enlutadas ou aos inválidos. Também são enfocados os motivos do retraimento de Membros permanentes do CSNU quanto à criação de novas operações de manutenção da paz a partir de 1994-95.

O capítulo III, retomando o que foi introduzido no capítulo II, analisa a fase atual das operações de manutenção da paz das Nações Unidas, caracterizada por maior cautela do CSNU quanto à criação de novas missões, após as intervenções malsucedidas na Somália, em Ruanda e na Bósnia-Herzegovina³. Iniciou-se um período de reflexão sobre o emprego dessas operações, objetivando superar as deficiências da ONU para lidar com conflitos. Comentam-se as cinco tendências então desenvolvidas. A primeira visa a dotar as missões de paz de maior poder dissuasório caso sejam criadas para atuar em ambientes voláteis, em que o consentimento dado pelas partes em conflito possa ser erodido, gerando dificuldades para o cumprimento do mandato e situações de insegurança para seus integrantes. Nesse contexto, apresenta-se o novo paradigma elaborado pelo Departamento de

² As Agências são organismos intergovernamentais autônomos vinculadas à ONU mediante acordos especiais – a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e a Organização Mundial de Saúde (OMS), entre outros exemplos. Além dessas Agências, há uma série de Programas e Fundos criados pela ONU com propósitos específicos, de caráter econômico, social, humanitário etc. – por exemplo, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF).

³ A literatura especializada cobriu amplamente os problemas enfrentados pela ONU naqueles três países. Além dos trabalhos elaborados pelo DPKO sobre o assunto, o livro do Ministro Antônio Patriota O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo (1998) e o livro de Sean Murphy Humanitarian Intervention (1996) oferecem boa reflexão sobre os eventos ocorridos e suas implicações.

Operações de Manutenção da Paz do Secretariado da ONU (DPKO), bem como conceitos lançados por Estados membros, mormente o de operações de “restauração” da paz, proposto pelo Reino Unido, e o de “apoio à paz”, utilizado pela OTAN. A segunda tendência abordada enfatiza os esforços voltados para proporcionar à ONU maior capacidade de mobilização de efetivos, notadamente por meio de um sistema de pronto emprego (os denominados *stand-by arrangements*) e do quartel-general de missão rapidamente desdobrável (o chamado *Rapidly deployable mission headquarters*). Paralelamente a isso são apresentadas as ações desenvolvidas por grupos de países para suprir as limitações do sistema de pronto emprego das Nações Unidas mediante a composição de unidades de pronto emprego *ad hoc* que seriam oferecidas à ONU, basicamente a brigada de pronto emprego (*Stand-by Forces High Readiness Brigade – SHIRBRIG*). A terceira tendência enfocada no trabalho diz respeito às atividades de organismos e arranjos regionais e sub-regionais, com destaque para a OTAN e a OEA. Realça-se a cooperação entre as Nações Unidas e esses organismos, por vezes envolvendo delegação de poder por parte do CSNU em favor de missões a serem cumpridas por tais entidades ou por coalizões de países membros, em parceria ou não com operações de manutenção da paz. A quarta tendência analisada refere-se à política adotada por países europeus e pelos Estados Unidos de treinar tropas de países africanos a fim de capacitá-las a participar de operações de paz da ONU ou de um organismo regional ou sub-regional. Finalmente, a última tendência apontada é o recurso crescente a forças multinacionais formadas por coalizões *ad hoc* de países para atuar, em nome das Nações Unidas, em conflitos regionais.

O capítulo IV focaliza a participação do Brasil nas operações de manutenção da paz da ONU, pormenorizando o sistema de mobilização existente que permitiu reunir voluntários de quase todos os Estados brasileiros e dos três Poderes da União. Esse exercício, desenvolvido no marco da consolidação do regime democrático, com

a presença atuante do Congresso Nacional e com a atenção crescente dos meios acadêmicos e da imprensa por temas internacionais, vem viabilizando uma discussão transparente sobre a participação brasileira nessas operações, respaldando as iniciativas de política externa destinadas a melhor capacitar o Brasil a se fazer ouvir no debate sobre assuntos de paz e segurança nas Nações Unidas. Nesse capítulo, examina-se o relacionamento entre o Itamaraty e os demais atores envolvidos, inclusive a mídia, cujo papel de difusor de informações influencia a opinião pública. À luz da legislação vigente, são sugeridos cursos de ação frente aos empecilhos à participação brasileira em iniciativas como os arranjos de pronto emprego, que exigem pronta reação às consultas formuladas pelas Nações Unidas sobre cessão de pessoal para as missões de paz. No final do capítulo, realiza-se, em complemento à atuação brasileira no terreno, levantamento das posições adotadas pelo País quanto à conceituação, aos objetivos e às perspectivas futuras das operações de manutenção da paz da ONU em foros como o Comitê Especial para Operações de Manutenção da Paz da Assembléia Geral das Nações Unidas e o Grupo Informal denominado de “Amigos do Desdobramento Rápido”.

Na conclusão, o trabalho pretende expor, com base nos dados levantados e na experiência angariada, as perspectivas de utilização e aperfeiçoamento das operações de manutenção da paz das Nações Unidas, a utilidade e os limites desse instrumento para a política externa brasileira. São exploradas linhas ação realistas para o Brasil nesse campo, à luz da situação econômica vivida pelo País, da disponibilidade de recursos e materiais, e dos princípios notiadores da relações internacionais do Brasil constantes no artigo 4 da Constituição, entre os quais, “solução pacífica de conflitos”, “defesa da paz”, a “autodeterminação dos povos” e a “cooperação entre os povos para o progresso da humanidade” .

Por fim, o Anexo é usado para reproduzir o texto do Pacto da Liga das Nações e as normas do direito interno relativas ao envio de contingentes militares ao exterior em tempo de paz.

Embora o livro centre sua análise nas operações de manutenção da paz, sempre que necessário são feitas referências aos demais instrumentos empregados pela ONU no campo da paz e da segurança internacionais. Conviria, portanto, situar desde já as operações de manutenção da paz no contexto das modalidades de atuação da ONU. Tendo em vista que não existe consenso sobre a classificação dessas categorias nem pronunciamento da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) sobre o assunto, o livro fundamenta-se nos dois principais documentos existentes na matéria: “Uma Agenda para a Paz”, apresentada pelo Secretário-Geral da ONU, Boutros Boutros-Ghali, em 17/6/92, e “Suplemento de Uma Agenda para a Paz”, divulgado em 3/1/95⁴. Nesses documentos, Boutros-Ghali classificou as atividades realizadas pelas Nações Unidas no campo da paz e da segurança em cinco categorias operacionais: diplomacia preventiva, promoção da paz, manutenção da paz, consolidação da paz e imposição da paz.

A seguir, apresenta-se a definição e comenta-se brevemente cada uma dessas categorias:

- Diplomacia preventiva (*preventive diplomacy*) — compreende as atividades destinadas a prevenir o surgimento de disputas entre as partes, a evitar que as disputas existentes degenerem em conflitos armados, e a impedir que estes, uma vez eclodidos, se alastrem. Contempla as diferentes modalidades de atuação mencionadas no capítulo VI da Carta das Nações Unidas (solução pacífica das controvérsias) e outras que venham a ser acordadas entre os interessados, tal como a iniciativa inovadora de emprego preventivo de tropas por parte da ONU na ex-República Iugoslava da Macedônia. Alguns autores preferem diferenciar entre a diplomacia preventiva propriamente dita e o emprego preventivo de tropas (chamado de

⁴ Nações Unidas, doc. A/47/277-S/24111, de 1992, e Nações Unidas, doc. A/50/60-S/1995/1, de 1995.

preventive deployment), pois a primeira seria uma ação consentida sem uso da força, enquanto o desdobramento preventivo de tropas seria uma ação consentida com uso da força.

- Promoção da paz (*peacemaking*) — designa as ações diplomáticas posteriores ao início do conflito, para levar as partes litigantes a suspender as hostilidades e a negociarem. As ações de promoção da paz baseiam-se nos meios de solução pacífica de controvérsias previstos no capítulo VI da Carta das Nações Unidas, os quais podem incluir, em casos extremos, dependendo do mandato dos mediadores, o isolamento diplomático e a imposição de sanções, adentrando então nas ações coercitivas previstas no capítulo VII.

- Manutenção da paz (*peacekeeping*) — trata das atividades levadas a cabo no terreno com o consentimento das partes em conflito, por militares, policiais e civis, para implementar ou monitorar a execução de arranjos relativos ao controle de conflitos (cessar-fogos, separação de forças etc.) e sua solução (acordos de paz abrangentes ou parciais), em complemento aos esforços políticos realizados para encontrar uma solução pacífica e duradoura para o conflito. Nos anos 90, essas operações passaram a ser utilizadas, mormente, em contendas de natureza interna, caracterizadas, muitas vezes, por uma proliferação de atores ou pela falta de autoridade no local. Nessas circunstâncias, questiona-se o recurso indiscriminado às operações de manutenção da paz, visto que a situação volátil que enfrentam no terreno exige cada vez mais que os integrantes disponham de armas para fazer cumprir o seu mandato e mesmo para autodefesa.

- Consolidação da paz (*post-conflict peace-building*) — refere-se às iniciativas executadas na seqüência da assinatura de um acordo de paz, visando a fortalecer o processo de reconciliação nacional por meio

de implementação de projetos destinados a recompor as estruturas institucionais, a recuperar a infra-estrutura física e a ajudar na retomada da atividade econômica. Essas ações, voltadas basicamente para o desenvolvimento econômico e social do país anfitrião, são empreendidas preferencialmente por outros órgãos das Nações Unidas, mas, dependendo das dificuldades no terreno, podem requerer a atuação militar.

- Imposição da paz (*peace-enforcement*) — corresponde às ações adotadas ao abrigo do capítulo VII da Carta, incluindo o uso de força armada para manter ou restaurar a paz e a segurança internacionais em situações nas quais o CSNU tenha determinado a existência de uma ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão. Nesses casos, o CSNU tem delegado a coalizões de países ou organizações regionais e sub-regionais a execução mas não a condução política do mandato de intervenção. Muitos autores vêm criticando a abrangência dessa categoria, que estaria abarcando, por exemplo, as intervenções em cenários de desastres humanitários, que mereceriam uma classificação à parte.

Em suma o livro, além de realizar uma reflexão sobre as operações de manutenção da paz, almeja servir de manual e memória úteis para diplomatas e outros interessados na matéria, com uma consolidação de informações acerca de questões práticas e operacionais sobre as missões de paz e com a apresentação de dados pormenorizados sobre a participação do Brasil nessas missões.

Brasília, 20 de setembro de 1999.

CAPÍTULO I

RETROSPECTIVA HISTÓRICA

RETROSPECTIVA HISTÓRICA

Os organismos internacionais trouxeram, no século XX, algo de novo em matéria de paz e segurança internacionais: o sistema de segurança coletiva de alcance universal. Os fundadores da Liga das Nações, em 1919, e das Nações Unidas, em 1945, centraram suas atenções em dois campos: a busca de instrumentos para promover a solução pacífica das controvérsias e a preocupação em identificar fórmulas para corrigir a conduta de Estados transgressores que desafiassem a comunidade internacional, com a utilização de sanções e de meios militares⁵. Os sistemas de segurança coletiva da Liga das Nações e das Nações Unidas, cujas características serão descritas no presente capítulo, não chegaram a ser implementados na prática, levando os Estados membros de ambas as organizações a desenvolverem mecanismos inovadores, que lhes permitissem atuar

⁵ Pode-se questionar a universalidade e a eficácia da Liga, pois embora estivesse composta por 41 Estados Membros, em 1920, e 50, em 1924, sua composição sempre se ressentiu da falta da presença de todas as grandes potências e o seu sistema de segurança coletiva dependia, em última instância, de decisões individuais. No caso das Nações Unidas, os Estados Membros passaram de 51 em 1945 para 188 em 1999, mas a implementação das medidas de segurança coletiva depende da harmonia entre os Membros permanentes do Conselho de Segurança. Raymond Aron, na sua obra *Paix et Guerre entre les Nations* (1984), chega a questionar a idéia do conceito de segurança coletiva ao afirmar, na página 704, que “quand les grandes puissances sont d'accord, avec ou sans sécurité collective, il n'y a pas de grande guerre”. Por sua vez, Henry Kissinger no seu livro *Diplomacy* (1994), nas páginas 246-250, faz um balanço negativo da aplicação desse conceito, mas reconhece que as deficiências do sistema de segurança coletiva “...had not yet been learned in the innocent days when the concept of collective security was first being introduced into diplomacy”.

no campo da paz e da segurança internacionais. Dentre os mecanismos desenvolvidos estão as operações de manutenção da paz, cuja evolução histórica permite aferir com maior precisão seus fundamentos e limitações.

O presente Capítulo buscará resgatar os princípios dos sistemas de segurança da Liga das Nações e das Nações Unidas, mencionando as dificuldades de sua implementação e as experiências das duas organizações no campo da manutenção da paz e da segurança internacionais até a consolidação do conceito e dos princípios das operações de manutenção da paz. Essa retrospectiva histórica não pretende ser exaustiva, pois ultrapassaria os limites deste livro, mas busca demonstrar, entre outras coisas:

- que as operações de manutenção da paz não estavam previstas nos instrumentos constitutivos daquelas Organizações e que seu surgimento (conceito, princípios e funções) foi resultado de lento processo de evolução originado das dificuldades de implementação dos sistemas de segurança coletiva previstos nos mencionados instrumentos constitutivos;

- que a Liga das Nações e as Nações Unidas não foram os únicos órgãos a criarem atividades no campo da manutenção da paz e da segurança internacionais;

- que as operações de manutenção da paz não surgiram no âmbito das Nações Unidas, possuindo antecedentes nos anos 20 e 30, ainda que sem o nome e os conceitos consolidados a partir dos anos 50;

- que as operações de manutenção da paz multidisciplinares (ditas de segunda geração) não são fenômeno surgido no final dos anos 80, mas possuem antecedentes tanto na Liga das Nações, como

nas Nações Unidas nos anos 60 (vide tabela constante da página 100, que discreve as diferenças entre as primeira e segunda gerações);

- que as considerações financeiras são elementos importantes no processo de tomada de decisões quanto ao lançamento de operações de manutenção da paz, sobretudo no âmbito das Nações Unidas.

A LIGA DAS NAÇÕES E SUA EXPERIÊNCIA NA MANUTENÇÃO DA PAZ E DA SEGURANÇA INTERNACIONAIS

Embora destituída de resultados significativos no campo da paz e da segurança, a Liga deu ensejo à aparição de idéias concretas, respaldadas em nível governamental, sobre a criação de uma força militar internacional permanente ou de um sistema de pronto emprego de contingentes nacionais; ajudou a desenvolver uma consciência jurídica contrária ao recurso à guerra nas relações internacionais e criou precedentes em matéria de técnicas de manejo de conflitos. Tais técnicas envolviam, entre outros aspectos, a administração temporária de territórios ou cidades por representantes especiais e o envio de observadores ou de forças militares para cumprirem mandatos que iam desde a manutenção da lei e da ordem e a supervisão de referendos até o monitoramento da separação das forças beligerantes, a observância de armistícios e cessar-fogos, a preservação de regiões desmilitarizadas ou zonas de separação de forças e a adoção de medidas de fortalecimento de confiança para reduzir tensões. Essas tarefas se assemelhavam aos mandatos das operações de manutenção da paz da ONU depois da Segunda Guerra Mundial.

ORIGENS

A criação do Pacto da Liga das Nações decorreu do conjunto de negociações que se realizaram entre os “Aliados e as Potências

Associadas” na Conferência de Paz de Paris, de 18/1 a 28/4/1919, para selar a paz com a Alemanha⁶. Os trabalhos da Comissão de Redação do Pacto foram presididos pelo Presidente norte-americano Woodrow Wilson, que tinha enunciado os chamados “14 princípios básicos da justiça internacional” em mensagem ao Congresso norte-americano, em 8/1/1918. Embora viessem à tona na Conferência de Paris várias idéias sobre a criação de um organismo internacional, os três projetos que tiveram influência decisiva foram, além daquele do Presidente Wilson, o do General Jan Christiaan Smuts, representante do domínio da África do Sul, e o do Lorde Robert Cecil, representante do Império Britânico⁷.

O projeto original do Pacto da Liga das Nações, endossado pela Conferência de Paris em 14/2/1919, teve de ser revisto de forma a introduzir modificações sugeridas, sobretudo, pelo Presidente estadunidense, para acomodar a reação verificada no Congresso dos EUA⁸. A grande alteração recaiu sobre o compromisso da Liga com a integridade territorial e independência política de seus membros, cujo desrespeito, nos termos dos artigos 12, 13 e 15 do Pacto, acionaria a aplicação do sistema de segurança coletiva previsto no artigo 16. Atendendo aos receios de congressistas norte-americanos de que os EUA poderiam ser

⁶ Macedo Soares, (1927), p. 60 e Thomson, (1976), p. 615. Os países derrotados (Alemanha, Áustria, Bulgária, Hungria e Turquia), os países neutros e a Rússia não participaram do evento. O termo “Aliados e Potências Associadas” agrupou 27 países independentes que se fizeram representar em Paris, mas o total de participantes poderia elevar-se a 32 se fossem contados, em separado, os domínios do Império Britânico que tomaram parte das deliberações (Austrália, África do Sul, Canadá, Índia e Nova Zelândia).

⁷ Macedo Soares, (1927), pp. 49-60; e Walters, (1952), pp. 15-24. Entre outros projetos apresentados, os autores citam: o da França, dos Países Baixos, da Áustria, da Itália, da Suíça e dos países escandinavos, além das contribuições de entidades não-governamentais, tal como a da Sociedade Alemã de Direito das Gentes.

⁸ Todo o esforço foi em vão, pois o Presidente Wilson, apesar das mudanças, não logrou granjear a maioria de 2/3 de votos necessária para fazer o Senado aprovar a ratificação do Tratado de Versalhes em 19/12/1919 e 10/3/1920.

chamados a “intervir em toda parte”⁹, o texto do artigo 10 foi diluído, permitindo ao Conselho da Liga apenas recomendar a mobilização de meios para o cumprimento de suas decisões, sempre que violados os dispositivos do Pacto. Em razão da insistência européia, o texto também acabou por enfatizar a necessidade de se manter o *status quo* territorial, introduzindo um elemento de rigidez no Pacto, que muito contribuiu para o próprio debilitamento da Liga ao longo dos anos¹⁰.

Consoante acordado, o texto foi incorporado ao Tratado de Versalhes, que foi assinado pelos representantes alemães e pelos aliados em 28/6/1919¹¹. O nascimento oficial da Liga das Nações concretizou-se com a entrada em vigor do Tratado de Versalhes, em 10/1/1920.

DESCRIÇÃO DO SISTEMA DE SEGURANÇA COLETIVA DO PACTO DA LIGA DAS NAÇÕES

Em linhas gerais, o sistema de segurança coletiva do Pacto da Liga prescrevia que todos os seus membros se comprometiam a respeitar e a manter a integridade territorial e a independência política de cada um deles contra a agressão externa (art. 10), ao mesmo tempo em que indicava mecanismos para a solução pacífica de controvérsias, por intermédio da submissão dos litígios ao processo de arbitragem, a uma solução judiciária ou ao exame pelo Conselho da Liga (art. 12).

⁹ Almeida, (1938), p. 43.

¹⁰ Prazeres, (1922), pp. 295-297. A fórmula inicial era de que os membros deveriam “... respeitar e preservar contra toda agressão ... a integridade territorial e a independência política”, devendo “... o Conselho cuidar dos meios próprios para assegurar o cumprimento dessa obrigação”. Na versão final, a Liga prescreve que seus membros se comprometem “... a respeitar e a manter contra toda a agressão...a integridade territorial e a independência política atual”, sendo que o Conselho “...recomendará os meios para assegurar o cumprimento dessa obrigação”.

¹¹ Thomson, (1976), pp. 614 e 626. O texto do Pacto da Liga das Nações viria a figurar, como parte I, em todos os tratados internacionais celebrados em consequência da I Guerra Mundial. Ver texto integral do Pacto da Liga das Nações no Anexo deste livro.

Os membros obrigavam-se a não recorrer à guerra antes da expiração do prazo de três meses após o anúncio da decisão arbitral ou judicial ou do relatório do Conselho (art. 12 *in fine*), bem como se comprometiam a não declarar guerra a nenhum membro da Liga que tivesse aceito a sentença judicial ou arbitral (art. 13) ou que tivesse acolhido as recomendações do relatório do Conselho aprovado por unanimidade (art. 15,§6). Caso os artigos 12, 13 e 15 fossem violados, o membro transgressor, considerado como tendo cometido um ato de guerra contra todos os Membros da Liga, ficaria sujeito às medidas coercitivas previstas no Pacto, entre as quais o imediato rompimento de todas as relações comerciais ou financeiras (art. 16). Além disso, o Conselho da Liga recomendaria aos os efetivos militares, navais ou aéreos que deveriam se cedidos pelos Membros interessados para compor uma força internacional destinadas a fazer respeitar os compromissos da Liga (art. 16,§2). Na eventualidade de não se alcançar uma decisão unânime sobre o assunto naquele foro (as partes em conflito estavam excluídas do processo de votação), os Membros poderiam proceder como julgassem necessário para a manutenção do direito e da justiça (art. 15,§7 — nesse caso, contudo, não seria mais uma ação concertada pela Liga, mas consentida). O Pacto estipulava que os árbitros ou juízes deveriam apresentar suas sentenças dentro de razoável espaço de tempo e especificava o limite de seis meses para a divulgação do relatório do Conselho (art. 12,§2). No entanto, a Liga não poderia intervir nos assuntos que fossem do domínio interno dos membros (art. 5,§8). Por fim, o Pacto explicitava que seus dispositivos poderiam ser aplicados a não-membros com ou sem consentimento (art. 17).

A PROPOSTA DE DOTAR A LIGA DAS NAÇÕES DE MEIOS COERCITIVOS

Em 1919, a França apresentou na Comissão de criação da Liga das Nações proposta que, conquanto não tenha prosperado, lançou

as bases da discussão, já no âmbito das Nações Unidas, sobre a utilização de forças permanentes sob o controle da Organização (*standing forces*) ou de forças de pronto emprego que permaneceriam em seus países de origem (*stand-by forces*). Essa discussão voltou a ter grande importância nos anos 90, por ocasião do debate sobre as operações de manutenção da paz.

As idéias apresentadas pela França baseavam-se em estudo encomendado pelo Governo francês a uma comissão de peritos em 1917, sob a presidência de Léon Bourgeois. Em junho de 1918, a comissão concluiu suas deliberações, recomendando, entre outras sugestões, que a Liga contasse com meios coercitivos para obrigar os Estados a honrarem as obrigações contraídas¹². A Organização deveria dispor de uma força militar permanente ou estar capacitada a mobilizar, quando necessário, contingentes nacionais para compor uma força militar internacional. O trabalho propunha a criação de um Estado-Maior que teria a tarefa de organizar e treinar as tropas de uma força permanente ou coordenar o treinamento e a mobilização de contingentes nacionais. O Estado-Maior teria a incumbência de manter planos atualizados para o emprego dessa força, assim como de responder pela condução das operações no terreno. Cada Estado designaria um ou mais representantes para os seus quadros e, em caso de serem as forças militares acionadas, o comandante no teatro operacional seria um oficial designado pela Organização. Essas sugestões foram recebidas com ceticismo pelo próprio Governo francês, que, mesmo assim, as enviou ao Presidente Wilson antes da Conferência de Paz.

Na Conferência de Paz, Wilson comentou que “*the United States would never ratify any treaty which put the force of the United States at the disposal of such a group or body*”¹³, acrescentando que tal força substituiria o militarismo nacional pelo

¹² O livro de Kissinger *Diplomacy*, (1994), pp. 235-237, oferece maiores informações sobre o assunto.

¹³ Verrier, (1981), p. 26.

militarismo internacional. Das idéias apresentadas pela França, a Conferência de Paz aproveitou somente a sugestão do estabelecimento de uma Comissão Permanente para as Questões Militares, Navais e Aéreas, que passou a constar do nono artigo do Pacto. Não obstante as reações negativas, esse país voltou a insistir em dotar de meios coercitivos a Liga nos anos 30, sempre tendo presente a necessidade de conter a Alemanha – planos Tardieu e Paul-Boncour, de 1932, e o plano Flandin, de 1936. Tais planos advogavam a necessidade de os Estados manterem contingentes militares em estado de prontidão e a conveniência de os arsenais nacionais serem limitados. Os Estados não podiam dispor de armamentos pesados, acima de certa tonelagem ou calibre, que ficariam sob a guarda da Liga¹⁴.

A EXPERIÊNCIA DA LIGA DAS NAÇÕES NA MANUTENÇÃO DA PAZ

A Liga desempenhou também ação internacional que repercutiu sobre o acervo de instrumentos existentes no campo das técnicas de manejo de conflitos, pois teve de regulamentar dificuldades territoriais, jurídicas e financeiras oriundas de guerras, além de intervir em conflitos de outra natureza, inclusive na América do Sul, nas questões de Letícia (sua intervenção, mormente entre fevereiro de 1933 e maio de 1934, foi coroada de êxito, graças, contudo, à mediação do Brasil) e do Chaco (sua tentativa de mediação, sobretudo entre novembro de 1934 e fevereiro de 1935, não prosperou). Esses desdobramentos levaram a Liga a interpretar criativamente o artigo 11 do Pacto. De inspiração moralista, o artigo tornou-se, ao longo dos anos, uma das pedras angulares da atuação da Liga das Nações em matéria de manutenção da paz e da segurança internacionais.

Com efeito, o artigo 11 permitiu o desenvolvimento de mecanismos inovadores para a atuação da Liga ao determinar que

¹⁴ Para maiores informações, ver Margueritte, (1939), pp. 131-139; Walters, (1952), p. 502 e Almeida, (1938), pp. 87-88 e 229.

toda guerra ou ameaça de guerra interessa a toda a Liga, que deve adotar as medidas apropriadas para garantir a paz. O mesmo artigo também dispõe que todo Membro da Liga tem o direito de chamar a atenção da Assembléia ou do Conselho para toda circunstância suscetível de atingir as relações internacionais e que ameace perturbar a paz ou a boa harmonia entre as nações.

Os membros da Organização acabaram atribuindo papel preventivo à Liga, que passou a recomendar a adoção de medidas proporcionais às circunstâncias de cada conflito, independentemente da existência de violação de uma das situações previstas nos artigos 12, 13 e 15 e sem a necessidade de impor sanções extremadas, nos moldes preconizados pelo artigo 16 do Pacto. O leque de ações compreendia desde exortações à paz até a persuasão por meio da ameaça do uso de força armada. Em suma, o artigo 11 propiciou, a um tempo, i) superar as reservas daqueles que receavam tornar a Organização uma entidade supranacional, com a constituição, até mesmo, de uma força militar permanente, e ii) conferir à Organização, sempre sob a chancela das grandes potências presentes no Conselho, uma capacidade de conciliação e de prevenção de conflitos na ordem internacional¹⁵. Os litígios tratados sob a égide do artigo 11, aliados às soluções sugeridas, mormente pela Conferência dos Embaixadores de Paris para os arranjos territoriais após a I Guerra Mundial¹⁶, criaram os precedentes históricos para as atividades de manutenção da paz.

A tabela nº 1 ilustra os episódios mais significativos ocorridos nos anos 20 e 30 que implicaram a intervenção da Liga ou da Conferência dos Embaixadores com meios militares e civis:

¹⁵ Almeida, (1938), p. 146-148. O autor relaciona 23 diferendos que foram examinados pelo Conselho com base no artigo 11.

¹⁶ A Conferência dos Embaixadores era integrada pelos Embaixadores do Império Britânico, da Itália e do Japão acreditados junto ao Governo francês, além de contar com a presença de um representante da França. A Conferência já estava perdendo importância em 1924.

TABELA Nº 1
INTERVENÇÕES DA LIGA DAS NAÇÕES OU
DA CONFERÊNCIA DOS EMBAIXADORES

LITÍGIO	PARTES	ENTIDADE	OBJETIVO DA MISSÃO	CONTINGENTE	DURAÇÃO	DESECHHO
Região de Schleswig-Holstein (270 mil habitantes)	Dinamarca e Alemanha	Comissão do Referendo ¹⁷ composta por França, Suécia, Império Britânico e Noruega	Supervisão de referendo e manutenção da lei e da ordem	Força militar britânico-francesa estimada em 3.000 homens	A força permaneceu na região de 21/1 a 15/6 de 1920.	A Alemanha incorporou as áreas do centro e do sul; o norte do território coube à Dinamarca.
Regiões de Allenstein e Marienwerder (700 mil habitantes)	Polónia e Alemanha	Dois Comissões do Referendo compostas por França, Império Britânico, Itália e Japão.	Supervisão de referendo e garantia da lei e da ordem	Força militar britânico-franco-italiana de 2.000 homens	A força permaneceu no terreno durante o ano de 1920.	As votações foram favoráveis à Alemanha, que ficou com a maior parte da região em litígio.
Bacia de Klagenfurt (125 mil habitantes)	Austria e Iugoslávia	Comissão do Referendo integrada por França, Itália e Império Britânico	Supervisão de referendo	Presença apenas de observadores militares	O referendo realizou-se em 20/10/ 1920.	O resultado da votação foi favorável à Áustria, que incorporou todo o território disputado.

¹⁷ As Comissões do Referendo eram entidades criadas ad hoc por sugestão da Conferência dos Embaixadores. Suas composições eram variáveis.

Região de Sapeon (50 mil habitantes)	Áustria e Hungria	Comissão do Referendo convocada pela Conferência dos Embaixadores	Organização e supervisão de referendo	Força militar de 450 homens deslocados provisoriamente das tropas sediadas na Alta Silésia	A força permaneceu apenas quatro semanas em Sapeon para monitorar o referendo de 21/12/1921.	O resultado das urnas foi favorável à Hungria, que incorporou a maior parte da região.
Região da Alta Silésia (2,250 milhões de habitantes)	Alemanha e Polónia	Comissão do Referendo composta por França, Itália e Império Britânico. Após o referendo, o assunto foi transferido para o Conselho da Liga das Nações.	Organização e supervisão de referendo	Força militar britânico-franco-italiana de 15.500 homens (dos quais 11.500 franceses)	O referendo realizou-se em março de 1921, mas a força permaneceu no terreno até 1922.	A Alemanha recebeu cerca de 60% dos votos e a Polónia 40%. O Conselho da Liga das Nações definiu fórmula, aprovada por todas as partes em 1922, que demarcava as fronteiras e criava regime transitório de 15 anos para promover a integração económica da região ¹⁸ .
Porto de Memel	Alemanha Polónia e Lituânia	Comissão dos Embaixadores e, após invasão da Lituânia, Conselho da Liga das Nações	Estender a soberania lituana sobre o porto, ocupado pelos Aliados	Força militar francesa (três companhias de infantaria) e envio de Alto Comissário	1920 a 1923	A Lituânia tomou o porto em 1923. A Liga negociou fórmula pela qual a região ficaria sob jurisdição lituana, mas a situação do porto seria regulada por estatuto especial, com participação da Liga em atividades administrativas. Alemanha tomou o porto em 1939.
Questão de Vilsa	Lituânia e Polónia	Conselho da Liga das Nações e, subsequentemente, Conferência dos Embaixadores	Separar as forças lituanas e polonezas até que comissão da Liga negociasse acordo definitivo	Comissão militar da Liga. A força internacional que supervisionaria um referendo seria composta por militares da Bélgica, Dinamarca, Espanha, França, Grécia, Itália, Império Britânico, Noruega, Países Baixos e Suécia.	Setembro de 1920 a 1923	A Comissão Militar retirou-se por falta de cooperação das partes. A ideia de um referendo supervisionado por força internacional foi abandonada em razão de oposição da Rússia à presença da força. A Conferência dos Embaixadores decidiu conceder a posse de Vilsa à Polónia, sob os protestos da Lituânia, que manteve o estado de guerra até 1927.
Questão da Cidade Livre de Dantzig (200 mil habitantes)	Alemanha e Polónia	Conselho da Liga das Nações	Mantir a lei e a ordem durante a administração do Alto Comissário da Liga	Força britânico-francesa composta por dois batalhões	Fevereiro a novembro de 1920.	O papel do Alto Comissário da Liga foi diminuindo nos anos 30. Dantzig foi anexada pela Alemanha em 1939.

¹⁸ O relatório foi elaborado por Gastão da Cunha, Embaixador do Brasil em Paris e primeiro Representante do Brasil na Liga. A Delegação Permanente do Brasil em Genebra só foi criada em março de 1924, tendo como seu titular o Embaixador Afrânio de Melo Franco.

Região do Saare (540 mil habitantes)	Alemanha e França	Conselho da Liga das Nações	Administrar o território e, a partir de 1934, organizar e supervisionar referendo.	Comissão de 5 membros com apoio de 2.000 franceses até 1927 e de força britânico-franco-belga de 800 militares até 1930. De 1934 a 35, força de 3.300 homens do Império Britânico, Itália, Países Baixos e Suécia.	De 1919 a 1935	O referendo, realizado sem rupturas da ordem em 13/1/35, foi amplamente favorável à Alemanha (mais de 90% dos votos). Em 1/3/35, o Saare foi reintegrado à Alemanha.
Região de Sarjak de Alexandrieta (200 mil habitantes)	Turquia e França (protetorado da Síria)	Conselho da Liga das Nações	Prevenir a escalada das tensões na região	Envio de observadores ao terreno	Dezembro de 1936 a maio de 1937	A fórmula do Conselho é aceita em 1937: Sarjak ganha ampla autonomia na Síria. Mas, em 1939, Sarjak incorporado à Turquia, a revela da Liga.
Conflito Greco-Búlgaro	Grécia e Bulgária	Conselho da Liga das Nações	Supervisionar a retirada das tropas gregas que invadiram o território da Bulgária	Missão de observadores militares chegou a ser planejada demonstração de força naval nos portos da Grécia, mas a medida não foi executada em função da cooperação grega	Outubro de 1925	Após a retirada das tropas gregas e do envio de Comissão de Inquérito, o Conselho determinou, em dezembro de 1925, que a Grécia pagasse à Bulgária indenização de 45 milhões de libras e propôs que a fronteira greco-búlgara fosse monitorada, por dois anos, por militares de Estado neutro (Suécia)
Questão de Letícia	Colômbia e Peru	Conselho da Liga das Nações	Supervisionar a retirada das tropas irregulares peruanas que invadiram Letícia em 1932 e Administrar a cidade por um ano	Comissão composta por três oficiais cedidos por Brasil, Espanha e EUA, com apoio de 150 militares colombianos atuando sob as ordens da Liga das Nações ¹⁹	A Comissão assumiu o controle da região em junho de 1933 e permaneceu no terreno até maio do ano seguinte.	Os dois países chegaram a acordo em maio de 1934 (obtido com mediação do Brasil). Letícia foi restituída à Colômbia.

Fonte: Almeida, (1938); Walters, (1952); James (1990) e Ratner (1995).

¹⁹ O Brasil já não era mais membro da Liga das Nações. O anúncio da retirada deu-se em 12/6/26 sob o Governo Artur Bernardes, mas a denúncia só se efetivou sob o Governo Washington Luiz em 12/6/28, transcorrido o prazo de dois anos previsto no Pacto para os casos de denúncia. O País passou então a adotar o que se denominou de “conceito de colaboração desinteressada do Brasil com a Liga das Nações”, isto é, o Brasil continuaria a participar das atividades da Liga, quando convidado e sempre que julgasse conveniente.

As missões da Liga ou as tropas convocadas pela Conferência dos Embaixadores estavam atuando em sintonia com os princípios de imparcialidade e uso limitado da força que viriam a orientar as operações de manutenção da paz da ONU, sempre com o consentimento das partes envolvidas. É verdade que os Tratados de Paz podem ser vistos como resultantes de negociações entre desiguais, mas a ratificação dos atos internacionais corresponde, pelo menos formalmente, à expressão de consentimento. O êxito dessas missões precursoras dependeu do nível de cooperação granjeado no terreno e do engajamento dos países mais poderosos no equacionamento da controvérsia, visto que tais países detinham a capacidade de mobilização militar e de coordenação para a imposição de sanções. Os custos de mobilização, manutenção e repatriação de tropas eram arcados pelos participantes ou pelas partes em conflito no terreno, fazendo com que, se, por um lado, a Liga não enfrentasse crises financeiras em função das operações militares, por outro, estava inteiramente dependente dos Estados membros para implementá-las.

Tais iniciativas não estavam previstas no Pacto e surgiram da necessidade de se encontrarem meios para atuar num ambiente em que a guerra não tinha sido proscrita e os cursos de ação imaginados pelo sistema de segurança coletiva eram de difícil implementação – sanções e ações militares. O professor Alan James, em sua obra *Peacekeeping in International Politics*, realça a importância desses precedentes ao afirmar que “*they provide a very useful reminder that the employment of multinational military teams to engage in impartial and non-threatening activity is not an idea which was stumbled on only after the Second World War*”²⁰. Em suma, a primeira experiência moderna de criar uma organização universal de Estados dedicados à paz e à segurança internacionais não prosperou nos moldes desejados²¹, mas, a

²⁰ James, (1990), p. 19.

²¹ Atribui-se o fracasso da Liga à sua não-universalidade e às lacunas de seu sistema de segurança coletiva. Essas deficiências levaram ao ressurgimento das práticas de política

despeito de suas falhas, estabeleceu precedentes no campo da cooperação multilateral para a solução de conflitos, de tal modo que as origens das diferentes modalidades de operações de manutenção da paz datam desse período. Esses precedentes conferem continuidade histórica às atividades de manutenção da paz ao longo do século XX.

*As Nações Unidas e sua experiência na manutenção
da paz e da segurança internacionais*

ORIGENS

A Carta das Nações Unidas resultou de um processo de negociação que ocorreu durante a Segunda Guerra Mundial. Estudos para reformar a Liga das Nações estiveram em discussão nos anos 30, mas a intensidade do conflito e as falhas do Pacto levaram as grandes potências a considerar a criação de nova organização internacional. Tais idéias passaram a ganhar corpo na Conferência de Dumbarton Oaks, de agosto a outubro de 1944, quando China, EUA, Reino Unido

de poder e do equilíbrio entre alianças. É emblemático desse período o Tratado de Locarno de 1925. O Reino Unido e a Itália passaram a atuar como garantes das fronteiras entre Alemanha-Bélgica-França, ao passo que as fronteiras entre Alemanha-Polônia-Tchecoslováquia ficaram de ser definidas por meio da arbitragem. Ao mesmo tempo, a França assinava acordos de defesa mútua com países do Leste Europeu. As Alianças lideradas pela França e o Tratado de Locarno comprometiam o espírito da segurança coletiva ao afirmar que os membros da Liga poderiam distinguir entre partes dos arranjos territoriais em que estavam interessados em preservar, e outras partes que não estavam dispostos a garantir. O colapso do sistema veio com o aparecimento da doutrina de apaziguamento, inspirada por Neville Chamberlain, segundo a qual as pretensões da Alemanha (Hitler) e da Itália (Mussolini) não eram demasiadas e visavam somente a equilibrar um estado de situação que lhes era desfavorável. Imaginava Chamberlain que, uma vez satisfeitas as pretensões desses dois países, a paz na Europa poderia ser construída sobre fundações realistas, e não sobre bases principistas, como propunha a alternativa do sistema de segurança coletiva. Para uma boa reflexão sobre o tema, ver *Diplomacy* de Henry Kissinger (1994), páginas 246-318.

e União Soviética se reuniram para discutir o assunto²². A arquitetura jurídica básica da Organização foi então desenhada, com a decisão de se atribuir a um órgão reduzido, no qual as grandes potências gozariam de privilégios especiais, a condução prioritária dos assuntos afetos à paz e à segurança internacionais. As questões sobre a composição de uma força internacional permanente ou de um sistema de arregimentação de contingentes nacionais, idéias ventiladas pela França na Conferência de Paris em 1919 e nos anos 30, foram tratadas em Dumbarton Oaks (ver subitem 1.1.3, *supra*). O Presidente Franklin Roosevelt rejeitou a noção de um “*superstate with its own police force and other paraphernalia of coercitive power*”²³. Os pontos não assentados no decurso das negociações, sobretudo os relativos ao sistema de votação, foram levados para a Conferência de Ialta, em 11/2/45, à qual compareceram Churchill, Roosevelt e Stalin. Na Conferência das Nações Unidas, que se realizou em São Francisco, de 25/4/45 a 26/6/45, o texto foi finalizado, preservando-se os pontos essenciais acordados entre os grandes “vencedores” da Segunda Guerra Mundial.

DESCRIÇÃO DO SISTEMA DE SEGURANÇA COLETIVA DA CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS

No campo da manutenção da paz e da segurança internacionais, a Carta das Nações Unidas consagrou esses termos evitando usar outros como “segurança coletiva” e “guerra”. No entanto, embora o termo “segurança coletiva” não esteja mencionado na Carta explicitamente, pode-se considerar que ela contempla tal sistema, pois, conforme conceitua o jurista Hans Kelsen, “falamos de segurança coletiva

²² Araújo, (1996) p. 328. As conversações de Dumbarton Oaks se realizaram em duas etapas: a primeira, envolvendo o Reino Unido, os Estados Unidos e a União Soviética (de 24/8 a 28/9/44) e, a segunda, o Reino Unido, os Estados Unidos e a China (de 29/9 a 7/10/44).

²³ Ruggie, (1996), pp. 1-2; e Patriota, (1997), pp. 11-13.

quando a reação contra as violações do direito assume o caráter de uma ação compulsória coletiva”²⁴. Outra noção de segurança coletiva compatível com o sistema previsto na Carta das Nações Unidas é a da Comissão de Medidas Coletivas criada pela parte C da Resolução 377(V) da AGNU de 3/11/50, que definiu a segurança coletiva, em relatório de 1951, como sendo “planos para um sistema de sanções que possa evitar a ação de qualquer Estado tentado a cometer agressão ou, não o conseguindo, assegurar que o agressor tenha de se defrontar não unicamente com sua vítima, mas com a força unida da comunidade internacional”²⁵.

Cumprе salientar, antes de mais nada, que o modelo de segurança coletiva constante da Carta das Nações Unidas é reforçado por um conjunto de propósitos e princípios, capitulados nos artigos 1 e 2 daquele instrumento, que deve nortear o relacionamento dos Estados no cenário internacional.

Em termos gerais, a Carta das Nações Unidas ressalta que seus Membros devem resolver controvérsias por meios pacíficos de modo que não se perturbe a paz, a segurança e a justiça internacionais (art. 2,§3; art. 33). Eles devem também evitar a ameaça ou o uso da força contra a integridade territorial ou a independência política de outros Estados, ou qualquer outra ação incompatível com os propósitos da Organização (art. 2,§4). Devem, ainda, dar às Nações Unidas toda assistência, em qualquer ação adotada consoante a Carta, abstendo-se de prestar auxílio a qualquer Estado contra o qual a Organização aja, de modo preventivo ou coercitivo (art. 2,§5). No tocante à segurança internacional, os Membros assumem o compromisso de: acatar as sanções decididas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), cujas modalidades podem variar (art. 41); proporcionar ao Conselho, a seu pedido e de conformidade com acordos especiais, forças armadas, assistência e facilidades (art. 43);

²⁴ Rodrigues, (1972), p. 48.

²⁵ Rodrigues, (1972), pp. 48-49.

manter em prontidão contingentes de forças aéreas nacionais, para a combinação de uma ação coercitiva internacional (art. 45); aceitar e implementar as decisões do CSNU (arts. 25 e 48), ao qual conferem a principal responsabilidade na manutenção da paz e da segurança internacionais (art. 24,§1). O CSNU, cujo sistema de votação implica o direito de veto para os seus Membros permanentes (art. 27), pode deliberar sobre qualquer ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão (art. 39), sendo-lhe permitido, até mesmo, imiscuir-se em assuntos afetos à jurisdição interna dos Estados, desde que as medidas estejam amparadas pelo Capítulo VII (art. 2,§7). Os membros da ONU prestar-se-ão, ademais, assistência mútua para a execução das medidas determinadas pelo CSNU (art. 49). Constitui também obrigação dos mesmos comunicar imediatamente ao CSNU as medidas adotadas no exercício do direito de legítima defesa individual ou coletiva (art. 51), e toda ação empreendida ou projetada por acordos ou entidades regionais, desde que devidamente autorizada pelo CSNU no caso de ações coercitivas, para a manutenção da paz e da segurança internacionais (arts. 53,§1 e 54). Finalmente, a Carta das Nações Unidas estabelece que a Organização deverá fazer com que mesmo os Estados que não sejam membros da ONU procedam de acordo com seus princípios, na medida necessária à manutenção da paz e da segurança internacionais (art. 2,§6).

A fim de melhor compreender a originalidade e o alcance do sistema de segurança coletiva previsto na Carta das Nações Unidas, caberia compará-lo, ainda que de forma concisa, com o sistema de segurança coletiva do Pacto da Liga das Nações, descrito no subitem 1.1.2, *supra*.

É evidente que o regime de sanções da ONU é um aprimoramento em relação ao da Liga. O artigo 16 do Pacto era inflexível e estrito. O dispositivo autorizava a aplicação de sanções apenas em circunstâncias de agressão, violados os artigos 12, 13 ou 15 do Pacto constitutivo, e as concebida como remédio extremo. Em contrapartida, o artigo 41 da Carta foi elaborado para remediar os defeitos do regime do Pacto. O texto proporciona ao CSNU ampla

flexibilidade para impor sanções que podem incluir “interrupção completa ou parcial das relações econômicas, dos meios de comunicação ferroviários, marítimos, aéreos, postais, telegráficos, radiofônicos, ou de qualquer outra espécie, e o rompimento das relações diplomáticas.” Além disso, os artigos 25 e 48 da Carta tornaram compulsória a execução do regime de sanções instituído pelo CSNU. Na época da Liga, cada Estado decidia soberanamente sobre a sua implementação, já que, embora o artigo 16 previa automaticidade e simultaneidade na aplicação de sanções diplomáticas e econômicas, a II Assembléia da Organização tinha adotado, em setembro de 1921, resolução pela qual afirmava ser da competência de cada Membro decidir se se verificara ou não uma violação do Pacto²⁶.

No tocante ao uso da força, a mudança foi radical. A guerra tornou-se um ilícito internacional com a proibição do recurso “à ameaça ou ao uso da força”, dispondo o CSNU do monopólio do poder coercitivo para tomar as providências necessárias para obrigar o Estado faltoso a mudar seu comportamento, desde que respeitados os requisitos dos artigos 39 (caracterização da violação: ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão) e 41 (aplicação de sanções não-militares antes de se recorrer à força). Lembre-se que no Pacto da Liga das Nações a guerra ainda era considerada um recurso legítimo à disposição dos Estados, sinal de sua soberania. O Pacto introduziu apenas a idéia de prazo moratório: a guerra era uma opção legal para dirimir controvérsias, mas não deveria ser preferida. Era preciso que se tentasse primeiro mecanismos de solução pacífica e, somente após o fracasso dessas tentativas de equacionamento de conflitos, decorrido um prazo de 3 meses, tornava-se lícito

²⁶ Os termos da Resolução nº 4 eram: “It is the duty of each Member of the League to decide for itself whether a breach of the Covenant has been committed. The fulfillment of their duties under Article 16 is required from Members of the League by the express terms of the Covenant, and they cannot neglect them without breach of their Treaty obligations.”

recorrer às armas. Dentro do sistema da ONU, os únicos empregos legítimos da força armada decorrem da aplicação do princípio da legítima defesa individual ou coletiva (art. 51) ou do cumprimento de mandato aprovado pelo CSNU (arts. 42, 48, 53). Também seria possível invocar o caso do uso da força pelos movimentos de libertação nacional, que, para a Assembléia Geral das Nações Unidas (AGNU), passaram a poder recorrer legitimamente à luta armada para implementar seu direito de autodeterminação²⁷. O Conselho da Liga limitava-se a recomendar a adoção de medidas militares, ao passo que o CSNU pode determinar a imposição de “bloqueios, embargos e outras sanções coercitivas”, em consonância com o artigo 42 *in fine*, bem como mobilizar tropas sediadas nos Estados membros. Essas tropas seriam previamente identificadas por meio de acordos especiais assinados entre o CSNU e os Estados membros ao amparo do artigo 43 (tipos de forças, grau de prontidão, localização geral e equipamentos disponíveis). Tanto a Liga como as Nações Unidas previram a criação de uma Comissão de Estado-Maior para acompanhar os assuntos militares e assistir aos respectivos Conselhos.

Na prática, o CSNU dispõe de um raio de ação bem mais amplo do que o Conselho da Liga, na medida em que pode tratar de qualquer “ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão”, além de deliberar sobre assuntos internos dos Estados membros desde que ao amparo do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas. Para dar maior agilidade ao sistema decisório, a Carta rejeitou a desacreditada regra da unanimidade. Atualmente, as decisões são tomadas no CSNU por maioria de pelo menos nove votos. Nas questões não-processuais essa

²⁷ A AGNU aprovou inúmeras resoluções sobre a matéria. Entre outras, pode-se citar a Resolução nº 1514(XV), de 14/12/60, que contém a Declaração sobre Outorga de Independência a Países e Povos Coloniais – conhecida com a Magna Carta da descolonização – e a Resolução nº 3103(XXVIII), de 1973, que insta os Estados Membros a considerarem os conflitos envolvendo lutas de libertação nacional como conflitos internacionais nos termos das Convenções de Genebra de 1949.

maioria deve incluir o voto afirmativo dos cinco Membros permanentes (é o chamado direito de veto)²⁸. Esses Membros permanentes eram os grandes “vencedores” do pós-guerra (Estados Unidos, Reino Unido, União Soviética, França e China), cujo poder coercitivo era considerado necessário para dar à força coletiva da ONU a capacidade de impor-se sobre eventuais agressores. Buscou-se, com o veto, evitar os erros da Liga, que se esvaziara com a ausência dos Estados Unidos e com o desinteresse da maior parte das demais grandes potências. Há quem considere o veto como o fundamento político do funcionamento da ONU, ainda que ferindo o princípio básico da igualdade jurídica dos Estados. Daí não se poder dissociar da ONU a idéia de poder.

O SURGIMENTO DA GUERRA FRIA E SUAS CONSEQÜÊNCIAS PARA A ATUAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NO CAMPO DA PAZ E DA SEGURANÇA INTERNACIONAIS.

A Carta das Nações Unidas entrou em vigor em 24/10/45 e em 10/1/46 reunia-se, em Londres, pela primeira vez, a Assembléia Geral daquela Organização. No entanto, já em janeiro de 1946 se percebia a dissipação do clima de harmonia entre as potências vencedoras da Segunda Guerra Mundial e o prenúncio do clima de antagonismo da Guerra Fria: o Irã, no dia 19 de janeiro, protestou no Conselho de Segurança contra a interferência da União Soviética em seus assuntos internos e a União Soviética,

²⁸ Cançado Trindade, (1990), p. 39. A letra do artigo 27 da Carta foi interpretada de modo flexível, para não dizer contra legem, no sentido de que a abstenção de um dos Membros permanentes não seria considerada um veto, apesar de a Carta mencionar “voto afirmativo”. A CIJ endossou a tese de que a abstenção voluntária em 1971, no caso das “Conseqüências Jurídicas para os Estados da Presença Continuada da África do Sul na Namíbia”, quando afirmou que a Resolução do CSNU de 1970, declarando ilegal a presença continuada da África do Sul na Namíbia, não era inválida em razão da abstenção na votação de dois de seus Membros permanentes.

no dia 21, reclamou, por sua vez, da presença de tropas do Reino Unido na Grécia²⁹.

Num mundo dividido em blocos antagônicos, a faculdade do veto paralisou o processo decisório do CSNU, uma vez que subordinou a operacionalidade do sistema de segurança coletiva à unanimidade dos Membros permanentes³⁰. Basta assinalar que entre 1945 e 1990 o exército britânico compilou mais de 80 conflitos armados no mundo, sendo que o CSNU atestou a ruptura de paz em apenas quatro ocasiões: guerra da Coreia em 1950 (favorecida pela ausência da URSS do CSNU), guerra das Malvinas em 1982, guerra Irã-Iraque em 1987 e guerra do Golfo em 1990³¹. Para ilustrar a inoperância do sistema de segurança coletiva previsto na Carta, cabe recordar o comentário do Embaixador Carlos Calero Rodrigues, segundo o qual “por enquanto, o CSNU é uma coisa e a paz é outra. E, se não chegamos ao ponto de dizer que os dois nunca se encontram, os encontros, infelizmente, têm sido breves e acidentais”³².

Essa inoperância do sistema de segurança coletiva foi agravada pelo aparecimento das armas atômicas, que fez surgirem afirmações de que a Carta já tinha nascido obsoleta, pois seus mecanismos coercitivos pressupunham cenários tradicionais de confronto. Diante

²⁹ Verrier, (1981), p. 1; Wellens, (1990), pp. 14-17 e 237/239; e White, (1993), p. 5;. No caso da controvérsia iraniano-soviética, o CSNU aprovou, no período de janeiro a maio de 1946, as Resoluções 2, 3 e 5 e uma decisão final adiando sine die o prosseguimento da consideração do tema. No caso da Grécia, foram apenas emitidas Declarações Presidenciais em 6/2 e 24/8/46.

³⁰ Boutros-Ghali, (1993), p. 66; e White, (1993), p. 12. Boutros-Ghali, na qualidade de Secretário-Geral da ONU, publicou artigo na revista *The World Today*, assinalando que o veto foi invocado 279 vezes durante a Guerra Fria. White transcreve estudo realizado sobre o uso do veto no período de 1946-86: URSS (121), EUA (57), Reino Unido (26), China (22) e França (16), perfazendo um total de 242 casos em 40 anos.

³¹ United Kingdom Royal Army, (1994), p. 6. As Resoluções aprovadas sobre situações de “ruptura da paz” foram: Resolução nº 82(1950)/Coreia; Resolução nº 502(1982)/Malvinas; Resolução nº 589 (1987) / Irã-Iraque; e Resolução nº 660(1990)/Kuaité.

³² Rodrigues, (1972), p. 65.

desse quadro, as pequenas e médias potências procuraram novas fórmulas para contornar a realidade do veto e permitir a atuação da Organização no campo da paz e da segurança internacionais. O imobilismo gerado pela Guerra Fria redundou no resgate da idéia do uso de meios militares em atividades voltadas para a promoção da paz, inspirado na prática da Liga das Nações. Fora do âmbito da ONU, o mundo via florescerem os sistemas de segurança regionais, dos quais os exemplos mais bem-delineados foram a Organização do Tratado do Atlântico Norte (criada em 4/4/1949) e o Pacto de Varsóvia (criado em 14/5/1955).

O FRACASSO DA COMISSÃO DE ESTADO-MAIOR

No plano operacional, o antagonismo da Guerra Fria fez-se sentir na Comissão de Estado-Maior, que tinha sido convocada pelo CSNU – Resolução 1(1946), de 25/1/46 – para elaborar os planos relativos aos acordos previstos no artigo 43. Seus integrantes eram representantes militares dos Membros permanentes que se reuniam a cada quinzena. A Comissão logrou apresentar, em abril de 1947, relatório contendo 41 artigos e dois anexos, mas seus dispositivos, alguns dos quais obtidos por consenso em nível técnico, sofreram duras objeções por parte de um ou mais Membros permanentes³³.

Conquanto existissem divergências sobre os “princípios gerais” da força internacional, a discórdia principal centrou-se na distribuição dos aportes àquela força e na sua dimensão final. A URSS exigia participação igualitária dos cinco Membros permanentes, o que limitaria sobremaneira a dimensão da força, em razão da pequena capacidade de contribuição da República da China, sobretudo no que se refere à força aérea, e rejeitava a idéia de que as tropas alocadas pudessem

³³ Grove, (1993), pp.176/179 e Verrier, (1981), p. xx (introduction).

ficar sediadas fora do território sob jurisdição do país ofertante. Moscou receava tanto a preponderância norte-americana nas operações militares coletivas quanto a livre circulação das tropas estadunidenses pelo mundo, sob a cobertura da Carta da ONU. Por sua vez, a França e a China, países às voltas com problemas internos, se opunham à limitação do uso de forças eventualmente cedidas ao CSNU, desejando preservar a possibilidade de convocá-las diante de necessidades nacionais. Isso geraria insegurança quanto à real disponibilidade dos recursos humanos e materiais a serem cedidos pela França e pela China, visto que o conceito de “necessidades nacionais” é muito maleável. Tampouco havia consenso quanto ao prazo de cessão. A URSS desejava fixar um prazo de três meses, enquanto os demais integrantes preferiam dar maior autonomia decisória ao CSNU, à luz da evolução da situação no terreno.

Em maio de 1947, enquanto o Relatório da Comissão de Estado-Maior ainda estava sendo examinado, o CSNU autorizou-a a criar uma subcomissão encarregada de discutir a composição e dimensão ideais de uma força internacional. É interessante comparar as sugestões apresentadas pelas três grandes potências³⁴:

· Estados Unidos: Exército - 20 divisões (200 mil homens); Aeronáutica - 1.250 bombardeiros e 2.250 aviões de combate; Marinha - 3 encouraçados, 6 porta-aviões, 15 cruzadores, 84 contratorpedeiros e 90 submarinos;

· União Soviética: Exército - 12 divisões (120 mil homens); Aeronáutica - 600 bombardeiros e 300 aviões de caça; Marinha – 5 ou 6 cruzadores, 24 contratorpedeiros e 12 submarinos;

· Reino Unido: Exército - de 8 a 12 divisões (de 80 a 120 mil homens); Aeronáutica - 600 bombardeiros, 400 aviões de combate e outros 200 aviões de uso variado; Marinha - 2 encouraçados, 4 porta-

³⁴ Grove, (1993), pp. 179/181.

aviões, 6 cruzadores, 24 contratorpedeiros, 48 fragatas, 24 navios de remoção de minas e 12 submarinos.

Enquanto a aplicação do veto tinha paralisado o processo decisório no CSNU, os insucessos da Comissão de Estado-Maior acabaram por inviabilizar, no plano operacional, qualquer possibilidade de implementação do mecanismo de segurança coletiva nos moldes previstos na Carta da ONU. A não-implementação dos “acordos especiais” previstos no art. 43 da Carta evidenciou a necessidade de instrumentos alternativos aceitáveis para os cinco Membros permanentes do CSNU que permitissem a atuação da ONU no campo da paz e da segurança internacionais. O principal desses instrumentos foi o desenvolvimento das operações de manutenção da paz, embora tenham aparecido iniciativas voltadas à criação de um exército “onusiano” ou uma força de pronto emprego, tais como a proposta de uma força policial, apresentada pelo Secretário-Geral das Nações Unidas, Trygve Lie, em 1948³⁵ – que acabou servindo de modelo para a criação 43 anos depois dos *UN Guards* que atuaram no norte do Iraque em 1991 – e as idéias sobre pronto emprego de forças militares nacionais, constantes do relatório de 1951 da Comissão de Medidas Coletivas criada pela parte C da Resolução 377(V) da AGNU em 1950³⁶.

A RESOLUÇÃO “UNIDOS PARA A PAZ”

A questão da Coreia foi um divisor de águas na história política do pós-guerra e na história das Nações Unidas, pois tanto estabeleceu

³⁵ Nações Unidas, (1948), doc. A/565 (1948). pp. xvii-xviii. Brian Urquhart lembra no seu livro “Ralph Bunche: an American odyssey”, nas páginas 161-62, que o Secretariado da ONU acabou mobilizando 40 voluntários em Nova Iorque e os enviou ao Oriente Próximo. Com efeito, embora a idéia de criação de uma força policial não tivesse prosperado como desejado em 1948, a AGNU tinha aceitado a sugestão de se reforçar, dentro de limites menos ambiciosos, os quadros do Secretariado nesse campo. No entanto, Urquhart escreve que “The conduct of these soldiers of peace (without indoctrination, training, or discipline) on their first night on the town in Beirut was such that they were immediately and permanently repatriated to New York.”

³⁶ Gross, (1964), p. 110.

o precedente de modalidade de intervenção coercitiva não imaginada pelos fundadores da Carta, baseada na mobilização de “coalizões *ad hoc*” autorizadas pelo CSNU, como levou à adoção de procedimento que acabou por conferir maior importância à competência residual da AGNU no campo da manutenção da paz e da segurança internacionais.

Esse procedimento consta da parte A da Resolução 377(V), de 3/11/50, que reforçou a denominada competência residual da AGNU em questões de paz e segurança³⁷. Por ela se afirma que, quando o Conselho se achar impedido, pelo veto, de incumbir-se de suas responsabilidades em relação à manutenção da paz e da segurança internacionais, a AGNU assumirá essas responsabilidades, podendo ser convocada em Sessão Especial de Emergência, na qual estará habilitada a fazer recomendações aos Estados membros em relação à adoção de medidas coletivas, até mesmo no tocante ao uso da força nos casos de “ruptura da paz” e “ato de agressão”, deixando-se de lado as situações de “ameaça à paz”. Embora haja controvérsia jurídica sobre a legalidade do mecanismo³⁸, vale a pena reproduzir a opinião do Embaixador Carlos Calero Rodrigues sobre o assunto: “... a Carta atribui ao Conselho responsabilidades principais, mas não exclusivas na manutenção da paz e da segurança internacionais, (...) a AGNU pode fazer recomendações sobre quaisquer assuntos incluídos nas finalidades da Carta (art. 10). No entanto, não há como considerar obrigatórias, do ponto de vista legal, as decisões que a AGNU tome, substituindo-se ao CSNU. A eficácia dessas decisões reside, em

³⁷ Os arts. 10 e 11 da Carta atribuem à AGNU amplos poderes de discussão, consideração e recomendação de qualquer assunto situado dentro dos propósitos da Carta ou que se relacione com a conservação da paz e segurança internacionais. O art. 14, por sua vez, faculta à AGNU recomendar medidas para a solução de situações que lhe pareça prejudicial ao bem-estar geral ou às relações amistosas entre as nações. Esses três artigos são a base do poder residual da AGNU nesse campo.

³⁸ Cançado Trindade, (1990), pp. 27-28; e White, (1993), pp. 152-154.

última instância, na aceitação voluntária que lhe derem os Estados membros.”³⁹

A motivação dos EUA em patrocinar a Resolução nº 377(V) não era apenas a de encontrar um mecanismo que pudesse ser invocado para legitimar, por meio das resoluções da Assembleia Geral, ações militares conduzidas na Guerra da Coreia, mas também a de contornar os frequentes vetos da União Soviética no CSNU em outros assuntos de interesse do Governo norte-americano (o quadro parlamentar estava dominado, na época, pelos países ocidentais)⁴⁰. Além disso, o Governo estadunidense tentou resgatar, por meio dessa resolução, as discussões sobre o mecanismo de segurança coletiva da Carta, mediante a instituição da Comissão de Observação da Paz e da Comissão de Medidas Coletivas.

A Resolução nº 377(V) esvaziou-se com o tempo, devido às mudanças verificadas no quadro parlamentar das Nações Unidas nos anos 50 e 60, reflexo, mormente, do movimento de descolonização, dos cismas no bloco comunista e da revitalização da Europa, que levaram os EUA e a URSS a preferirem reservar para o CSNU as decisões mais relevantes referentes à paz mundial. Essa resolução, entretanto, não deixou de ser manipulada, de forma inovadora, pelos Estados membros para condenar politicamente determinadas situações⁴¹. O

³⁹ Rodrigues, (1972), p. 58.

⁴⁰ A intervenção dos EUA e aliados na Coreia, sob a égide da ONU, não foi autorizada pela Resolução nº 377, de 3/11/50. As Resoluções nº 82, de 25/6/50, nº 83, de 27/6/50, e nº 84, de 7/7/50, todas do CSNU (aprovadas graças à ausência da União Soviética), bem como a Resolução nº 376, de 7/10/50, da AGNU já tinham fornecido o embasamento legal para a ação militar.

⁴¹ Afora esses episódios, a resolução serviu como instrumento para reforçar recomendações já aprovadas pela Assembleia Geral ou para condenar, com mais veemência, países que, beneficiados pela invocação do veto no CSNU, não estavam sendo condenados pela comunidade internacional, apesar de terem praticado atos de agressão. No período de 1950 a 1998, a Sessão Especial de Emergência foi convocada 10 vezes para examinar as questões de: Suez e da Hungria, em 1956; do Líbano, em 1958; do Congo, em 1960; do Oriente Médio, em 1967; do Afeganistão, em 1980; da Palestina, em 1980 e 82; da Namíbia, em 1981; da Situação dos Territórios Ocupados por Israel, em 1982; e dos Novos Assentamentos Judeus em Jerusalém Oriental, em 1997, 98 e 99.

diálogo URSS-EUA fez com que a AGNU deixasse de ter, a respeito, oportunidades para exercer efetivamente sua competência residual na manutenção da paz e da segurança internacionais. Com efeito, convém distinguir entre a Sessão Especial de Emergência da AGNU prevista pela Resolução 377(V) e o Comitê Especial sobre as Operações de Manutenção da Paz, órgão criado em 1965 para tratar dos aspectos gerais do assunto, e a V Comissão, instância que examina os orçamentos das operações de manutenção da paz (vide página 108 e 109 para maiores informações). Os dois últimos são foros basicamente operacional-normativos, não se confundindo com uma sessão especial de emergência, na qual a AGNU tem autoridade para fazer recomendações sobre situações específicas de conflito.

Mesmo assim, a Resolução “Unidos para a Paz” teve grande relevância para as operações de manutenção da paz, já que foi com base nela que a Assembléia Geral criou a I Força de Emergência das Nações Unidas em 1956, após os vetos de França e Reino Unido no CSNU. Além disso, a Resolução foi também utilizada para legitimar a condução das ações da Operação de Paz das Nações Unidas no Congo em 1960, quando o veto soviético impediu a adoção de decisões sobre o assunto no CSNU.

AS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS DE 1948 A 1987

Deixando à margem as missões que envolveram o envio de comissões de bons ofícios, consulares e afins, como ocorreu na Ásia, no Oriente Médio e nos Bálcãs, foram criadas 13 operações de manutenção da paz, no período de 1948 a 1987. Essas missões de observação, com pessoal desarmado, e forças de paz, com pessoal armado.

TABELA Nº 2

OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS
DE 1948 A 1987

OPERAÇÃO	RESOLUÇÕES	MANDATO	TIPO DE CONFLITO	COMPOSIÇÃO	DURAÇÃO
Organização das Nações Unidas para a Supervisão da Trégua (UNTSO)	50(1948) – abstenções: Ucrânia e URSS; 54(1948) – abstenções: URSS, Ucrânia e Argentina; contra:	Monitorar o cessar-fogo de 1948 entre árabes e israelenses e os subsequentes armistícios. Os integrantes da missão vêm sendo usados para cumprir tarefas originárias de outros	Interestatal	Contingente máximo de 572 observadores (em 1948). 20 países cederam observadores militares.	Em atividade desde junho de 1948
Grupo de Observadores das Nações Unidas na Índia e Paquistão (UNMOGIP)	Síria; 73(1949) (todos do CSNU); 39(1948) – abstenções: URSS e Ucrânia; 47(1948) (ambas do CSNU)	acordos de paz na região e alburnes. Supervisionar o cessar-fogo entre Índia e Paquistão em Jammu e Cachemira.	Interestatal	Contingente máximo de 102 observadores (em 1965), cedidos por 15 países.	Em atividade desde janeiro de 1949
Primeira Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF I)	998(ES-I) e 1000 (ES-II), ambas aprovadas por 59 votos a favor e 19 abstenções na 1ª Sessão de Emergência da AGNU	Supervisionar o cessar-fogo após a “crise de Suez” e a retirada de tropas francesas, israelenses e britânicas do território egípcio. Após a retirada, separar as forças egípcias e israelenses por meio de zona desmilitarizada.	Interestatal	Contingente máximo de 6.073 militares (1957). 10 países cederam observadores e tropas.	De novembro de 1956 a junho de 1967
Grupo de Observação das Nações Unidas no Líbano (UNOGIL)	128(1958) do CSNU – abstenções: URSS	Observar o movimento ilegal de armas e pessoas nas fronteiras libanesas.	Interestatal	Máximo de 591 observadores militares, cedidos por 20 países.	De junho a dezembro de 1958
Operação das Nações Unidas no Congo (ONUC)	143(1960) do CSNU – abstenções: China, França e Reino Unido	Observar a retirada de forças belgas, prestar assistência técnica, manter a lei e a ordem. Posteriormente, garantir a integridade territorial e independência política do Congo. O uso da força foi autorizado pelas Resoluções 161 e 169, de 1961, para evitar a guerra civil e expulsar mercenários.	Intra-estatal	Contingente máximo de 19.828 militares (1961). 29 países cederam observadores e tropas.	De julho de 1960 a junho de 1964
Força de Segurança das Nações Unidas na Nova Guiné Ocidental/Irian Ocidental (UNSF/UNTEA)	1752(XVII) de 20/9/62, da AGNU	Assegurar a manutenção da paz e da segurança no território sob controle da Autoridade Executiva Temporária das Nações Unidas (UNTEA) estabelecida por acordo entre a Indonésia e os Países Baixos.	Intra-estatal	21 observadores militares de 6 países e, depois, 1.500 paquistaneses, com apoio aéreo de 76 militares dos EUA e Canadá.	O grupo de observadores permaneceu de agosto a setembro de 1962; o contingente, de outubro de 1962 a abril de 1963
Missão de Observação das Nações Unidas no Iêmen (UNYOM)	179(1963) do CSNU – abstenção: URSS	Supervisionar a implementação do acordo de desengajamento entre a Arábia Saudita e a República Árabe Unida	Intra-estatal	189 militares cedidos por 11 países	De julho de 1963 a setembro de 1964

Força de Manutenção da Paz das Nações Unidas em Chipre (UNFICYP)	186(1964) do CSNU (unanimidade)	Prevenir hostilidades entre as comunidades grega e turca, ajudar na manutenção da lei e da ordem e, após 1974, supervisionar o cessar-fogo e manter zona desmilitarizada entre as forças.	Intra-estatal	Contingente máximo de 6.411 militares (1964). 11 países cederam observadores e tropas.	Em atividade desde março de 1964
Missão do Representante do Secretário-Geral da ONU na República Dominicana (DOMREP)	203(1965) do CSNU (unanimidade)	Observar cessar-fogo entre as duas autoridades <i>de facto</i> na República Dominicana.	Intra-estatal	3 observadores cedidos por Brasil, Canadá e Equador	De maio de 1965 a outubro de 1966
Missão de Observação das Nações Unidas Índia-Paquistão (UNIPOM)	211(1965) do CSNU - abstenção da Jordânia	Supervisionar o cessar-fogo e separação de forças na fronteira Índia-Paquistão, com exceção de Jammu e Cachemira.	Interestatal	Máximo de 96 observadores militares cedidos por 22 países	De setembro de 1965 a março de 1966
Segunda Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF II)	340(1973) e 341 (1973) do CSNU - ausência da China	Monitorar o cessar-fogo entre forças egípcias e israelenses. Após os acordos de 1974 e 1975, supervisionar o retorno dessas forças e manter zona desmilitarizada.	Interestatal	Contingente máximo de 6.973 militares. 13 países cederam observadores e tropas.	De outubro de 1973 a julho de 1979
Força de Observação das Nações Unidas de Separação (UNDOF)	350(1974) do CSNU - ausências: China e Iraque.	Observar o cessar-fogo entre Israel e Síria, o desengajamento das tropas e a zona desmilitarizada no Golan sírio	Interestatal	1.054 militares (1996). 7 países cederam tropas.	Em atividade desde junho de 1974
Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL)	425 e 426(1978) do CSNU - abstenções: Tchecoslováquia e URSS; ausência: China	Supervisionar a retirada das tropas israelenses do Sul do Líbano, ajudar a restaurar a paz e segurança e auxiliar o Líbano a manter a sua autoridade na área	Interestatal	4.568 militares (1996). 15 países cederam tropas.	Em atividade desde março de 1978

Fonte: publicação *The Blue Helmets* das Nações Unidas.

Essas experiências contribuíram para que, em meados dos anos 70, as Nações Unidas somassem rotinas e princípios suficientes para consolidar um arcabouço doutrinário sobre as operações de manutenção da paz. Os mais importantes princípios estabelecidos foram: a importância da manutenção do comando e controle das operações na Organização; a necessidade de celebração de acordos ou de memorandos de entendimento entre a ONU e os Estados anfitriões, bem como entre a ONU e os países que contribuem com recursos humanos e materiais, de modo a regular o relacionamento entre os interlocutores envolvidos; o requisito indispensável do consentimento a ser outorgado por governos legítimos para a presença da operação no terreno; o caráter voluntário da participação dos Estados membros nessas operações; a conveniência de se observar o conceito da universalidade na composição das operações, para reforçar o caráter multilateral da missão; a obediência ao princípio da imparcialidade no cumprimento do mandato, de modo a evitar o envolvimento da missão no conflito; o uso da força em última instância e apenas em caso de legítima defesa; e a posse restrita de armamento, para as operações não serem vistas como ameaças potenciais por alguma das partes em conflito.

O entendimento prevalente era de que o respeito a esses fundamentos faria com que os problemas que surgissem fossem sempre resolvidos adequadamente, com base na cooperação entre os integrantes das operações de manutenção da paz e as partes em conflito, ao mesmo tempo em que atenderia às preocupações dos Estados que contribuíam com pessoal e que precisavam prestar contas aos seus públicos internos sobre atividades externas de alto risco e de elevados custos. Nas Nações Unidas, consolidou-se um *modus operandi* que assegurou a preponderância do Conselho de Segurança na aprovação dos mandatos e do Secretariado da Organização na condução das operações, com diminuição do poder relativo da Assembléia Geral.

Os convites de participação eram formulados pelo Secretário-Geral da Organização, em procedimento sujeito a influências políticas. Isso permitiu à ONU, a um tempo, reafirmar sua independência de ação no cenário internacional mediante a mobilização de contingentes militares cedidos por potências menores e afastadas, geográfica e politicamente, do conflito, e convidar países que estavam ganhando experiência no adestramento e na padronização de regras de conduta em nível nacional. Com efeito, no período de 1948-86, cerca de 50 países cederam pessoal para as missões de paz, mas o núcleo de contribuintes envolvia, sobretudo, 12 países: Canadá (em 12 das 13 operações criadas), Dinamarca (8), Finlândia (8), Noruega (7), Suécia (7), Austrália (6), Itália (6), Irlanda (6), Brasil (6), Países Baixos (5), Índia (4) e Nova Zelândia (4). Tal orientação serviu para obviar, dentro de seus limites, o caráter não-sistemático das missões de paz. Dos cinco Membros permanentes do CSNU, EUA, Federação da Rússia, França e Reino Unido praticamente não cederam pessoal às missões de paz, ao passo que a – República da China, entre 1948 e 1971, e a República Popular da China, entre 1971 e 1988, não se engajaram no envio de contingentes⁴². Apesar de não ser obrigatório, era conveniente haver consultas entre as Nações Unidas e o Estado anfitrião sobre a composição da operação, tendo em vista o princípio do consentimento e a necessidade de conclusão de acordo ou arranjo para regular a presença da ONU.

Embora modestos, certos países, como Canadá, EUA e Suíça, forneceram também aportes gratuitos no campo logístico (meios de transporte e equipamentos de comunicações, entre outras contribuições voluntárias), ajudando a minorar a carência de material das operações conduzidas pela Organização.

⁴² A República Popular da China substituiu a República da China como “único representante legítimo da China nas Nações Unidas” em 1971, ex-vi Resolução nº 2758 (XXVI) da Assembleia Geral da ONU. O início da participação da RPC em missões de paz deu-se em 1989/90 na UNTAG.

Os resultados das intervenções da ONU refletiram, mormente, o nível de engajamento das grandes potências nos diferentes cenários e a vontade das partes de alcançarem uma solução para os conflitos. Essas condicionantes foram responsáveis pela coexistência de operações bem-sucedidas, como as do Irian Ocidental, do Congo, da região do Suez e da fronteira indo-paquistanesa⁴³, com outras de resultado questionável, como as do Iêmen e do Líbano, e com aquelas que ainda persistem no Oriente Próximo, em Cachemira e no Chipre.

A BASE JURÍDICA DAS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS

Na prática das Nações Unidas, o estabelecimento de missões de observação e forças de paz não se fundamentou explicitamente em dispositivos da sua Carta constitutiva. Tem-se partido do entendimento de que não é absolutamente imprescindível buscar um dispositivo específico na Carta das Nações Unidas para o emprego de determinados meios que se destinem a realizar os propósitos da Organização, desde que não haja qualquer dispositivo na Carta, ou regra internacional geral, que impeça ou proíba a utilização dos meios pretendidos. Trata-se da doutrina dos “poderes implícitos”, que recebeu reconhecimento judicial na decisão da Corte Internacional de Justiça de 1949 no caso das *Reparações de Danos*.

Essa Doutrina, sem atribuir poderes extraordinários à ONU, permite à Organização operar com eficácia, no entendimento de que “os direitos e deveres de uma entidade como a ONU devem depender de seus propósitos e funções, especificados ou implícitos

⁴³ Pode-se sempre questionar o êxito da ONU no Congo e da UNEF I entre o Egito e Israel. No primeiro caso, houve o recurso à força, mas foram preservadas, a duras penas, a integridade territorial e a independência política de um Estado recém-egresso do colonialismo. No segundo caso, se por um lado, os dez anos de permanência da UNEF I ajudaram a manter a paz em área de grande sensibilidade, por outro, também serviram de pausa para os dois países se rearmarem e prepararem a “Guerra dos Seis Dias”. A guerra eclodiu em junho de 1967, quando as tropas da UNEF I estavam em fase de repatriamento.

em seus documentos constitutivos e desenvolvidos na prática” e de que “à luz do direito internacional, deve-se considerar a Organização como possuidora de poderes que, embora não expressamente constantes da carta, são-lhe atribuídos pela necessária implicação de que são essenciais ao desempenho de suas tarefas”⁴⁴.

Do ponto de vista administrativo, as operações de manutenção da paz são órgãos subsidiários do CSNU, com base no artigo 29 da Carta, ou da AGNU, ao abrigo do artigo 22. Cada uma delas está sob a autoridade política do órgão colegiado que a criou e sob a autoridade administrativa do Secretário-Geral da Organização.

Na medida em que as operações de manutenção da paz não se enquadram estritamente no Capítulo VI (medidas que implicam consentimento) e tampouco no Capítulo VII (medidas mandatórias) da Carta, chegou-se a aventar a introdução na Carta de um novo capítulo intermediário – ou ao menos um novo artigo – que pudesse regulamentar sua existência. O Brasil propôs, por exemplo, na XIX Assembléia Geral a inclusão de um novo capítulo da Carta, nos seguintes termos: “... mediante a inclusão de um novo capítulo, que se chamaria ‘Operações de Manutenção da Paz’ e que encontraria seu lugar entre os atuais capítulos VI e VII. Haveria assim, numa gradação crescente, ‘Solução Pacífica de Controvérsias’, ‘Operação de Manutenção da Paz’ e ‘Ação Relativa a Ameaças à Paz, Ruptura da Paz e Atos de Agressão’”. Dag Hammarskjöld, quando Secretário-Geral da ONU, preferiu situá-las em um imaginário “Capítulo VI e meio”, uma ponte entre a adoção de medidas voltadas para a solução pacífica das controvérsias e a aplicação de medidas coercitivas. Até hoje, porém, a Carta das Nações Unidas não foi emendada para prever e regulamentar

⁴⁴ Cançado Trindade, (1990), pp. 26-36 e pp. 74-82; White, (1993), pp. 88-89 e p. 138. Ambos os autores discorrem sobre a personalidade jurídica e as competências das Nações Unidas, comentando as duas correntes teóricas mais divulgadas sobre o assunto: a da doutrina dos “poderes inerentes” da Organização, que tomou forma após o parecer emitido pela CIJ em 1962 no caso de Certas Despesas da ONU, e a da doutrina dos “poderes implícitos”, que foi objeto de parecer da CIJ em 1949 no caso das Reparações de Danos.

explicitamente as operações de manutenção da paz. É forçoso reconhecer a respeito que se trata de um tema sujeito a muitas discussões, não havendo ainda, após 50 anos de prática, uma definição aprovada pela Assembléia Geral sobre o alcance da definição de “operação de manutenção da paz”.

Esses fatos mostram que as operações de manutenção da paz não devem ser confundidas com os instrumentos de solução pacífica enumerados, de forma não exaustiva, no artigo 33 da Carta das Nações Unidas – negociação, inquérito, mediação, conciliação, arbitragem, solução judicial, recurso a entidades ou acordos regionais. Tais operações se desenvolveram à margem do texto legal, devendo ser vistas como instrumentos a serviço de vários meios de solução pacífica, e não como substitutas desses meios ou como fins em si mesmas.

REPERCUSSÃO DOS ASPECTOS FINANCEIROS DAS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS

A análise, ainda que breve, da questão do financiamento das operações de manutenção da paz permite visualizar outro importante condicionante desse instrumento. Quase todo o período da Guerra Fria foi marcado pela crise financeira que se abateu sobre a Organização por conta das operações de manutenção da paz. No fim dos anos 50, a França e a URSS, entre outros, retiveram suas contribuições, respaldando-se em interpretações da Carta. Para evitar tais interpretações, a AGNU adotou, em 20/12/60, a Resolução 1583(XV), que reconhecia que o custeio da Força de Paz no Congo era obrigação coletiva dos Estados membros da ONU, nos termos do artigo 17, §2 da Carta. A persistência da controvérsia fez a AGNU solicitar, por meio da Resolução 1731(XVI), de 20/12/61, parecer consultivo à Corte Internacional de Justiça (CIJ) sobre o assunto (“Certas Despesas das Nações Unidas”). Em seu parecer, emitido em 1962, a CIJ estipulou que as despesas incorridas pela ONU e a UNEF I constituíam

efetivamente “despesas da Organização” à luz do artigo 17,§2. Essa decisão implicava que o atraso no pagamentos das contribuições devidas por conta das operações de manutenção da paz deveria acarretar a perda do direito de voto, conforme estipulado no artigo 19.

Diante da crise financeira causada pelas operações de manutenção da paz, a AGNU autorizou o Secretário-Geral a emitir bônus em 1962, no valor de US\$ 200 milhões, resgatáveis em 25 anos, com juros de 2% ao ano, para arcar com as despesas da Organização nesse campo. Adotou-se também a prática de recorrer aos recursos disponíveis na Conta de Capital (“*Working Capital*” – recursos que se destinam a fazer face às despesas extraordinárias e não previstas, bem como a cobrir atrasos na coleta das contribuições dos Estados membros) e de estabelecer fundos voluntários que permitissem, entre outras vantagens, coletar contribuições de países inadimplentes na conta das operações de manutenção da paz que desejassem aportar recursos à Organização, sem comprometer suas posições de princípio a respeito da obrigatoriedade desses pagamentos.

A situação tornou-se crítica quando a União Soviética e a França, ao tornarem-se devedoras de importâncias superiores ao valor de dois anos de contribuições, passaram a ficar sujeitas à perda de voto na Assembléia Geral por força do art. 19. O Governo soviético deu a entender que poderia deixar a Organização caso seu direito de voto fosse suspenso, em iniciativa que poderia ser seguida por outros países endividados do Leste Europeu, gerando um clima de apreensão quanto ao futuro da Organização. Receava-se desencadear um processo de esvaziamento das Nações Unidas, nos moldes sofridos pela Liga das Nações nos anos 30. Diante dessa situação, nenhum assunto envolvendo votação foi apreciado durante a XIX Assembléia Geral, em 1964-65, até que se chegasse a um entendimento pelo qual o artigo não seria invocado e os custos financeiros da ONU e da UNEF I seriam cobertos por meio de contribuições voluntárias.

AAGNU buscou superar o quadro de instabilidade quanto ao financiamento das operações de manutenção da paz com a aprovação de uma escala especial em 1973, quando da implementação da UNEF II. Essa escala baseou-se em três princípios: (1) necessidade de assegurar o financiamento das operações de manutenção da paz por meio de contribuições mandatórias dos Estados membros (aplicação do artigo 17,§2 da Carta, consoante parecer consultivo da CIJ de 1962); (2) papel político diferenciado na Organização dos cinco Membros permanentes do Conselho de Segurança, detentores de “responsabilidades especiais”, conforme a Resolução nº 1874, da IV Sessão Especial da Assembléia Geral de 1963; e (3) a capacidade de pagamento, de acordo com o grau de desenvolvimento econômico dos Estados membros.

Em linhas gerais, os países foram distribuídos em quatro categorias de países: Grupo A, composto pelos Membros permanentes, que passaram a constituir uma categoria específica que, além de pagar quotas de percentual idênticas às quotas para o orçamento, respondem pelos descontos conferidos aos países dos grupos C e D, devido a suas “responsabilidades especiais”; Grupo B, países desenvolvidos, que pagam o mesmo percentual calculado para o Orçamento Regular; Grupo C, países em desenvolvimento, que contribuem com 20% do percentual pago para o Orçamento Regular; e Grupo D, países de menor desenvolvimento relativo, que contribuem com 10% do percentual pago para o Orçamento Regular⁴⁵.

O objetivo dessa iniciativa era prover a ONU de um sistema de coleta de fundos em bases estáveis e previsíveis. Não fosse assim, a criação de operações de manutenção da paz ficaria mais sujeita à boa vontade dos principais países contribuintes em fornecer financiamento do que condicionada por ameaças à paz e à segurança internacionais. A

⁴⁵ Em 1999, o Brasil encontrava-se no Grupo “C” e respondia por 0,3028% do orçamento das operações de manutenção da paz.

fórmula encontrada foi aprovada por ampla maioria na AGNU por meio da Resolução 3101 (XXVIII), de 11/12/73⁴⁶. A expectativa era de que todas as partes poderiam aceitá-la. No entanto, nos anos 70, a China e a URSS continuaram a acumular dívidas no orçamento das operações de manutenção da paz, em quanto, nos anos 80, as restrições impostas pelos EUA ao pagamento de suas contribuições a organismos internacionais também afetaram as finanças da ONU, tendo em vista que os EUA são o principal contribuinte da Organização desde 1945. De qualquer modo, a escala especial de 1973 continua a ser utilizada de forma *ad hoc* para calcular o rateio das despesas da ONU com operações de manutenção da paz, ainda que tenham ocorrido ajustes na distribuição dos países entre as categorias B, C e D⁴⁷.

AS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ FORA DO ÂMBITO DAS NAÇÕES UNIDAS

No período 1966-87, apenas a UNEF II, em 1973, e a UNIFIL, em 1978, foram criadas pela ONU, além de o CSNU ter aprovado o estabelecimento da UNTAG em 1978 (a missão, entretanto, só veio a ser mobilizada em 1989, quando as circunstâncias políticas o permitiram). Essa inação da ONU pode ser atribuída a fatores financeiros e às rivalidades entre as superpotências, com o conseqüente recurso a iniciativas fora do âmbito da Organização, unilaterais ou em coalizão.

Em princípio, não há impedimentos para o estabelecimento de operações de manutenção da paz fora do âmbito da ONU, desde que respeitados os princípios e os fundamentos da Carta das Nações

⁴⁶ Nações Unidas, (1973), doc. Yearbook of the United Nations – 1973, vol. 27, pp. 217-223.

⁴⁷ Duas missões de paz (UNTSO no Oriente Médio e UNMOGIP em Cachemira) são custeadas pelo Orçamento Regular da ONU por razões históricas, enquanto outras, são arcadas, em larga medida, pelos Estados diretamente interessados (a UNFICYP em Chipre e a UNIKOM no Kuwait). Em suma, nem todas as operações de paz são rateadas por meio da escala especial de 1973.

Unidas. Com efeito, por serem consensuais, não estaria havendo violação do dispositivo do artigo 2,§4, que veda a ameaça ou o uso da força, nem do artigo 53, que requer a autorização prévia do Conselho de Segurança para ações coercitivas realizadas por Organizações regionais. No período entre as duas guerras mundiais, tanto a Liga das Nações quanto a Comissão dos Embaixadores compunham missões eleitorais – missões para certificar a idoneidade de referendos ou plebiscitos realizados em territórios que pertenceram aos antigos Impérios Alemão e Austro-Húngaro –, de diversas dimensões, que eram apoiadas militarmente, quando necessário, para assegurar a realização de pleitos em boa ordem.

A história posterior à Segunda Guerra Mundial revela, entretanto, que aos êxitos das operações fora do âmbito das Nações Unidas opuseram-se fracassos e abusos de poder, ressaltando a conveniência de que a ONU, por sua universalidade, legitimidade e experiência, conduza as operações de manutenção da paz e, na impossibilidade de fazê-lo, as monitore, de modo a coibir manipulações.

Entre os êxitos dessas operações no pós-Segunda Guerra, podem ser realçados os casos da Força Multinacional que, sob a condução do Reino Unido e integrada por pessoal de outros países da Comunidade Britânica, supervisionou o processo de transição para a independência e as primeiras eleições no Zimbábue em 1980, e o da Missão de Apoio no Sinai (MAS), com sede em Washington, para respaldar as negociações de paz entre Egito e Israel, de 1976 a 1982. Na mesma linha, se insere a Missão de Observação do Sinai (MOS), criada em janeiro de 1982 em vista da impossibilidade de extensão do mandato da missão das Nações Unidas (UNEF II), devido à oposição soviética. Os resultados positivos dessas operações derivam do fato de terem elas usufruído da cooperação das partes interessadas e de terem contado com os recursos financeiros necessários, equipamentos de elevada qualidade tecnológica e excelente combinação de civis e militares para cumprirem as tarefas de que foram incumbidas.

Na mesma ordem de idéias, a Primeira Força Multinacional no Líbano (FML I) foi estabelecida em meados de 1982 com tropas dos EUA, da França e da Itália, após terem os EUA vetado iniciativa soviética de criação de missão de observação das Nações Unidas. O mandato da FML I era o de supervisionar, com o consentimento do Governo libanês e das partes em conflito, a retirada de Beirute e arredores dos militantes da Organização para a Libertação da Palestina (OLP), que foram encurralados na capital libanesa pela ofensiva de Israel contra as bases palestinas, em junho de 1982. A operação foi concluída em agosto do mesmo ano, com a evacuação de 14.440 militantes da OLP por mar, em navios que, além da bandeira do Estado de origem, usaram a bandeira das Nações Unidas.

Tais êxitos contrastam com os incidentes verificados com a Segunda Missão Multinacional do Líbano II (FML II). Essa missão foi mobilizada em função dos massacres de palestinos nos campos de refugiados de Sabra e Chatila, em setembro de 1982. Seu mandato incluía ajudar o Governo libanês a manter a lei e a ordem, mas as facções em luta pouca ou nenhuma cooperação prestaram. As tropas cedidas pelo Reino Unido, pelos EUA, pela França e pela Itália passaram a ser vistas não como força imparcial, mas sim como parte do problema. Em outubro de 1982, carros-bombas explodiram nas casernas dos fuzileiros dos EUA, matando 241 militares, e da França, causando 58 baixas fatais. A escalada de violência obrigou os países participantes a encerrar a operação em 1984, deixando observadores militares da UNTSO para monitorar a situação em Beirute, já que a URSS vetou no CSNU iniciativa para estabelecer missão de observação para substituir a FML II. Em menor escala, foi também a erosão do princípio da imparcialidade, num ambiente de guerra civil, que levou a Organização da Unidade Africana a retirar a Força de Paz Africana que atuou no Chade em 1981-82.

Há também o registro de casos de abusos de poder realizados pela Síria, cuja intervenção no Líbano, em agosto de 1976, não foi

solicitada pelo Governo legítimo (é verdade que o país estava a braços com uma guerra civil) nem pelo CSNU. Tal intervenção acabou sendo legitimada pela criação de uma Força de Paz árabe em outubro do mesmo ano, que incorporou as tropas sírias. Por sua vez, o Governo indiano, atendendo a pedido do Governo cingalês, despachou tropas para assegurar a lei e a ordem em Sri Lanka em 1987, devido ao recrudescimento das ações da guerrilha tamil, mas só as retirou em março de 1990, apesar de as autoridades em Colombo terem solicitado sua repatriação em julho de 1989. Nesse caso, a partir de julho de 1989, a presença das tropas indianas naquele país passou a ser apenas tolerada. A Índia e a Síria, nesses episódios, adotaram posturas contrárias aos princípios e fundamentos das operações de manutenção da paz.

Outro exemplo, mais recente, de abuso de poder ocorreu em fevereiro de 1998, quando a Nigéria, país que exerce a liderança no Grupo de Observadores Militares (ECOMOG), braço armado da Comunidade Econômica da África Ocidental (CEDEAO), extrapolou o mandato outorgado pelo CSNU à organização regional em Serra Leoa e derrubou a junta militar que tomara o poder com o golpe de estado de 25/5/97. A iniciativa permitiu o regresso do Presidente eleito à Serra Leoa, no dia 10/3/98, mas a força tinha sido usada sem o endosso prévio das Nações Unidas, nos termos do artigo 53,§1 da Carta da Organização, constituindo-se em precedente delicado, sobretudo à luz das informações prestadas, entre outras fontes, pelo Presidente do Comitê Internacional da Cruz Vermelha, de que as tropas do ECOMOG não se dedicam apenas a garantir a lei, mas envolvem-se diretamente no conflito.

Essa breve retrospectiva ilustra alguns dos problemas enfrentados pela comunidade internacional nesse campo: muitas dessas operações escapam do âmbito da ONU, o que, se por um lado, pode trazer maior eficácia ao mecanismo, por outro, pode implicar sérios riscos de perda de legitimidade, tornando difícil a distinção entre

manutenção e imposição da paz. Essa questão é tratada com mais detalhe no capítulo III, após a análise das operações de segunda geração no capítulo II.

CAPÍTULO II

OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ MULTIDISCIPLINARES OU DE SEGUNDA GERAÇÃO

OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ MULTIDISCIPLINARES OU DE SEGUNDA GERAÇÃO

O final dos anos 80 e o início dos 90 representaram o período de maior atividade das Nações Unidas no campo da manutenção da paz e da segurança internacionais. Desde 1988, foram criadas 38 operações de manutenção da paz, ao passo que, nas quatro décadas anteriores, de 1948 a 1987, haviam sido estabelecidas apenas 13, conforme visto no capítulo anterior.

A proliferação das operações de manutenção da paz ocorreu simultaneamente com a expansão do escopo da atuação do Conselho de Segurança. O CSNU passou a adotar critérios cada vez mais elásticos para definir o que constitui uma ameaça à paz e à segurança, visto que, nos anos 90, a quase totalidade dos conflitos em que as Nações Unidas têm intervindo é de natureza interna. As resoluções do Conselho passaram a conter expressões imprecisas como “*likely to endanger international peace*” ou “*seriously disturbing international peace*” e a atribuir às missões de observação e forças de paz amplo leque de atividades⁴⁸.

O presente capítulo buscará identificar, entre outros pontos:

⁴⁸ Para maiores informações, pode-se consultar, entre outras obras, Advisory Council on Peace and Security, (1995), p. 11; Ratner, (1995), pp. 35-37; Cardoso, (1994), pp. 70-71; e White, (1993), pp. 44-49.

- os principais fatores condicionantes do aumento das operações de manutenção da paz, com destaque para o relacionamento entre as superpotências;

- as funções exercidas pelas operações multidisciplinares e as distinções entre as operações de primeira e as de segunda geração;

- a evolução dos principais fundamentos das operações de manutenção da paz: consentimento, imparcialidade, uso da força e participação voluntária;

- os diferentes atores envolvidos nas operações de manutenção da paz, sobretudo nas multidisciplinares, realçando o papel que cada um desempenha. A questão dos acordos e das entidades regionais será tratada no capítulo III.

FATORES CONDICIONANTES

Três fatores concorreram, em linhas gerais, para o aumento das operações de manutenção da paz: a) distensão política entre os EUA e a União Soviética e seu impacto sobre o papel das Nações Unidas no campo da paz e segurança internacionais; b) o afloramento de antagonismos étnicos e religiosos; e c) a crescente universalização dos valores da democracia e do respeito aos direitos humanos.

No que tange ao primeiro e principal fator, é importante realçar, de início, o papel desempenhado por Mikhaíl Gorbachev, que assumiu o cargo de Secretário-Geral do Partido Comunista da URSS em março de 1985. Em 17/9/87, às vésperas da 42ª Assembléia Geral da ONU, Gorbachev publicou o artigo *Realidades e Garantias para um Mundo Seguro*, no qual anunciou a nova política da URSS em relação às Nações Unidas, com base nas idéias ventiladas, ainda em 1986, durante a realização do XXVII Congresso do Partido Comunista da União

Soviética, sobre a criação de um sistema universal de paz e segurança. Suas linhas mestras eram:

(a) uma abordagem multidisciplinar da segurança internacional, vista em suas dimensões política, militar, econômica, ecológica e humanitária;

(b) a busca de soluções para superar a corrida armamentista e acabar com a ameaça de uma guerra nuclear, com base em um conjunto de propostas apresentado pelo Governo soviético na área de desarmamento, em particular o Plano Gorbachev de eliminação completa de armas nucleares até o ano 2000; e

(c) o fortalecimento da autoridade das Nações Unidas no campo da manutenção da paz e da segurança internacionais.

No artigo, Mikhaíl Gorbachev reconhecia que a agenda internacional estava tornando-se cada vez mais diversificada e o mundo, interdependente. Instava à valorização de mecanismos multilaterais para a discussão de temas que fossem de interesse comum. Sugeriu que o Conselho de Segurança fosse revitalizado para atuar como principal guardião da segurança internacional, que as operações de manutenção da paz fossem melhor aproveitadas e que o Secretário-Geral da ONU adotasse uma postura mais protagônica no campo da paz e da segurança internacionais, referendando uma prática até então vista com desconfiança pelo Governo soviético.

O Chanceler Edvard Shevardnadze, no seu discurso no Debate Geral da 42ª Assembléia Geral, em 1987, referiu-se ao artigo de Gorbachev para deixar claro que a implementação de um sistema abrangente de paz e segurança internacionais era uma das metas do pensamento de política externa da União Soviética. O Chanceler soviético propôs, até mesmo, a criação de uma Força Naval sob a égide da ONU

para substituir a presença de navios de guerra dos EUA, da URSS e da União da Europa Ocidental (especificamente da Bélgica, Países Baixos e Reino Unido) na região do Golfo Pérsico. As belonaves tinham sido enviadas para proteger e escoltar petroleiros e outros navios mercantes que estavam sendo vítimas de colisões com minas ou alvos de ataques aéreos no contexto das hostilidades entre o Irã e o Iraque desde 1980⁴⁹. Tratava-se de explorar uma nova variante de atuação para a ONU, de poucos antecedentes, por envolver uma área operacional marítima⁵⁰. Conquanto a iniciativa de Moscou não tivesse prosperado na ONU, a URSS não deixou de aventar em 1989 e 1990 a possibilidade de a Força Naval sugerida atuar na imposição de embargos marítimos decididos pelo CSNU.

Por sua vez, o Presidente Ronald Reagan, dos EUA, frisou em seu discurso no Debate Geral da 43^a Assembléia Geral das Nações Unidas, em 26/9/88, que: “... *today the United Nations has*

⁴⁹ Rikhye, (1994), pp. 195-197, e Staley II, (1994), p. 15. Dados publicados pelo Serviço de Documentação Geral da Marinha do Brasil revelam a dimensão do conflito: 313 navios mercantes tinham sido alvejados no período de 1980-87, 93 dos quais pelos iranianos e 223 pelos iraquianos, provocando mais de 100 baixas fatais. Os episódios de maior repercussão na imprensa ocorreram em 17/5/87, quando um caça Mirage iraquiano disparou inadvertidamente um míssil Exocet contra a fragata USS Stark, causando a morte de 37 tripulantes e provocando sérias avarias no navio, e em 3/7/88, quando um Airbus iraniano com 290 pessoas a bordo foi acidentalmente abatido por míssil disparado do cruzador USS Vincennes sem deixar sobreviventes.

⁵⁰ Pugh, (1994), pp. 36-51 e Apêndice. O autor faz um histórico acerca do engajamento da Marinha de Guerra em atividades desenvolvidas sob a égide da ONU ou fora dela no campo da paz e da segurança internacionais. No que concerne às operações de manutenção da paz da ONU, os seguintes casos podem ser inventariados: em 1948, o mediador das Nações Unidas para o conflito da Palestina, Conde Folke Bernadotte, contou com o apoio de navios dos EUA (1 navio de transporte de carga, 1 porta-aviões, e 3 contratorpedeiros) e da França (navio de remoção de minas); de 1956/67, a UNEFI (Faixa de Gaza e Sinai) contou com a presença de um navio de transporte de tropa; e de 1962/63, a UNSF (Irian Ocidental) contou com uma frota de nove barcos de patrulha doados pelos Países Baixos e operados por paquistaneses. Posteriormente, a UNIIMOG (Irã/Iraque), de 1988/91, recorreu a botes para realizar parte de sua missão de supervisão do cessar-fogo; a ONUCA (América Central), de 1990/92, contou com cinco barcos de patrulha tripulados e comandados pela Argentina para atuar no Golfo de Fonseca; e a UNTAC (Camboja), de 1992/94, chegou a dispor de cerca de 40 embarcações, de diferentes calados, para atuar nos rios e no litoral.

the opportunity to live and breathe and work as never before (...)
*We are determined that the United Nations shall succeed and serve the cause of peace for humankind*⁵¹. É verdade que semelhante abertura em relação às Nações Unidas não precluía a faculdade dos EUA de continuarem a agir de forma unilateral, como ficou atestado com a intervenção norte-americana no Panamá em 1989. Vindas dos EUA, que detêm grande peso específico no CSNU e são os maiores contribuintes da Organização, essas declarações sinalizaram uma nova perspectiva para o futuro das operações de manutenção da paz.

O Presidente George Bush, que assumiu a Casa Branca em 1989, demonstrou igual disposição de prosseguir na distensão entre as superpotências. No seu discurso na 44^a AGNU, em setembro daquele ano, realçou os progressos registrados no relacionamento com a URSS, anunciando a realização de uma nova reunião de cúpula entre os dois países, que viria a materializar-se inicialmente sob o formato de uma reunião informal em Malta, nos dias 2 e 3/12/89. Ainda no discurso, salientou que as Nações Unidas poderiam desempenhar o papel de mediadoras em conflitos regionais e que a Organização deveria redobrar seu apoio aos esforços de paz em curso.

Embora reconhecessem que nada era irreversível, as superpotências deram a entender nessa ocasião que a comunidade internacional deveria empenhar-se para assegurar que os avanços logrados na distensão Leste-Oeste não fossem perdidos: a assinatura dos Acordos de Genebra de abril de 1988 sobre o Afeganistão, cuja execução iria permitir a retirada das tropas soviéticas até 15/2/89; a conclusão de cessar-fogo entre o Irã e o Iraque; o início de entendimentos para resolver a questão do Camboja; a retomada dos contatos para a solução de problemas na península da Coreia; as reações positivas à iniciativa do Secretário-Geral das Nações Unidas sobre o Saara Ocidental; o renovado diálogo entre os líderes das comunidades grega e turca em Chipre; e a assinatura, em dezembro de 1988, dos

⁵¹ Nações Unidas, (1988), doc. A/43/PV.4, pp. 22 e 26.

Acordos entre Angola, Cuba e África do Sul sobre a repatriação de tropas cubanas de Angola e de tropas sul-africanas de Angola e da Namíbia, em eventos que contaram com a presença da ONU e que envolveriam, na maioria dos casos, o desdobramento de operações de manutenção da paz. No ano seguinte, em outubro de 1990, o Vice-Ministro dos Negócios Estrangeiros da URSS, Vladimir Petrovsky, submeteu às Nações Unidas um memorando intitulado *The United Nations Organization in the post-confrontational world*, no qual é apresentada uma visão soviética atualizada sobre o papel da Organização. Petrovsky entendia que o momento atual era único, já que a substituição da rivalidade pela parceria e a asserção da supremacia do direito tinham aberto perspectivas sem precedentes para as Nações Unidas. Em particular, Petrovsky propôs que o sistema de paz, segurança e cooperação previsto na Carta fosse resgatado, passando a advogar a convocação da Comissão de Estado-Maior mencionada no artigo 47 da Carta da ONU para discutir o assunto.

Em suma, as Nações Unidas ganhavam maior margem de ação no campo da paz e segurança internacionais, em razão, sobretudo, do crescente entendimento entre Moscou e Washington, que passaram a buscar, nos organismos multilaterais, maior legitimação para as suas iniciativas.

Com efeito, sem os riscos de confrontações estratégicas, os EUA e a URSS passaram a considerar a ONU como opção de ação para resolver conflitos relacionados à paz e à segurança internacionais, notadamente na promoção da estabilidade em áreas do mundo em que não desejavam atuar diretamente. Essa visão foi reforçada pela Embaixadora Madeleine Albright, então Representante dos EUA junto às Nações Unidas, em pronunciamento feito na Universidade de Georgetown, em novembro de 1993, que descreveu as operações de paz como instrumento para conter conflitos localizados que não ameçassem a ordem internacional. O Governo norte-americano

poderia, assim, centrar suas atenções nas questões que lhe eram essenciais, basicamente a não-proliferação de armas de destruição em massa, o terrorismo, o relacionamento dos EUA no âmbito da OTAN, as relações com a União Européia, a China e a Federação da Rússia, bem como com a situação dos países da Orla do Pacífico. O próprio Presidente William Clinton já tinha realçado, em setembro de 1993, no seu discurso na 48ª AGNU que o “fim da Guerra Fria não trouxe para nós o milênio da paz. Na verdade, simplesmente destapou muitos caldeirões de animosidade étnica, religiosa e territorial”⁵², conflitos estes que poderiam ser resolvidos por meio dos mecanismos multilaterais existentes.

Em alguns casos, o papel de mediação da Organização serviu também para oferecer “saídas honrosas” para a União Soviética e para os EUA em determinados conflitos localizados, fazendo com que as Nações Unidas pudessem enviar operações de manutenção da paz a áreas tidas até então como “proibidas”, por se situarem na esfera de influência mais imediata das superpotências. Entre outros exemplos, poder-se-ia citar o envio da Missão de Bons Ofícios das Nações Unidas no Afeganistão e Paquistão (UNGOMAP) para supervisionar a retirada das tropas soviéticas do Afeganistão, a Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola I (UNAVEM I) para monitorar a saída das tropas cubanas de Angola, assim como o Grupo de Observadores das Nações Unidas na América Central (ONUCA), a Missão de Observação das Nações Unidas em El Salvador (ONUSAL) e a Missão das Nações Unidas para a Guatemala (MINUGUA), operações criadas para colaborar na implementação dos processos de paz na América Central. Como será visto mais adiante, os acontecimentos de 1994 acabariam por reverter as expectativas dos membros do CSNU, em particular dos EUA, com relação ao aproveitamento das operações de manutenção da paz, pelo menos nos moldes tradicionais, para equacionar conflitos regionais.

⁵² Comunicado à Imprensa divulgado pela Embaixada dos EUA em Brasília.

O segundo fator que contribuiu para a proliferação das operações de manutenção da paz foi o ressurgimento de tensões que se supunham superadas. O fim da rigidez bipolar da Guerra Fria deu espaço para o ressurgimento de conflitos internos de fundo étnico, religioso ou nacionalista. Grupos étnicos passaram a aspirar por mais autonomia, independência ou por maior representatividade no exercício do poder central, sobretudo no continente africano, na região dos Bálcãs, na Europa Oriental e na União Soviética.

De fato, nos Bálcãs, após a morte do Marechal Josip Broz Tito em 1980, as autoridades em Belgrado foram incapazes de acomodar os reclamos, cada vez mais intensos, de suas minorias, levando ao violento processo de desmembramento do país que culminou na guerra civil da Bósnia-Herzegovina e, em 1998, na irrupção de atos de violência no Kosovo. A ONU estabeleceu seis operações de manutenção da paz e três forças multinacionais desde 1992 para lidar com os problemas provocados pela fragmentação daquele país em cinco Estados independentes – Bósnia-Herzegovina, Croácia, Eslovênia, Iugoslávia e Macedônia –, e pela situação especial do Kosovo, na República Federativa da Iugoslávia. Já na Europa Oriental, os anseios separatistas manifestaram-se na União Soviética, estimulados pela implementação das reformas político-econômicas da *perestroika*, e nos países de sua esfera de influência, motivados pela revisão do padrão do relacionamento bilateral com a URSS, que abriu espaço para as oposições reivindicarem maior autonomia⁵³. Essa dinâmica separatista atingiu os próprios Estados recém-criados, a exemplo da Geórgia, do Tadjiquistão, do Azerbaijão

⁵³ White, (1993), p. 17 e Celso A. Mello, (1985), p. 91. O Pacto de Varsóvia abandonou a “Doutrina de Brejnev” em 1989. De acordo com Celso A. Mello, a doutrina sustentava que os Partidos Comunistas, além de serem responsáveis por seus povos, também o eram pelo “movimento socialista como um todo”. Em nome do socialismo, a URSS determinou a intervenção na Tchecoslováquia em 1968. No entanto, a URSS nada fez em 1989 para socorrer os governos comunistas dos países do Leste Europeu, que estavam a braços com dissidências internas, incluindo reclamos por maior autonomia por parte de minorias étnicas.

e da própria Federação da Rússia (os conflitos nos dois primeiros países deram ensejo à criação de duas operações de manutenção da paz da ONU).

No continente africano, a história de muitos países também tem sido marcada, desde a independência, por tensões vinculadas a rivalidades étnicas, tribais e, mesmo, de clãs. Pode-se afirmar que essas tensões, muitas delas heranças do passado, foram alimentadas pela própria colonização, que reuniu artificialmente, no mesmo território, povos e tribos diferentes e, por vezes, rivais. É verdade, entretanto, que elas têm sido exacerbadas, nas últimas décadas, pela deterioração das economias nacionais, pelo precário funcionamento das instituições do Estado, pela disputa por recursos naturais, pelos movimentos migratórios em larga escala e pelo fácil acesso ao mercado de armas. No seu relatório intitulado *The causes of conflicts and the promotion of durable peace and sustainable development in Africa*, de abril de 1998, o Secretário-Geral das Nações Unidas ressaltou que, em muitos países do continente africano, o Estado é a principal fonte empregadora, e, conseqüentemente, distribuidora de riquezas, e que os partidos políticos refletem, mormente, interesses regionais e étnicos, razão pela qual observou: “... *the multi-ethnic character of most African States makes conflict even more likely, leading to an often violent politicization of ethnicity. In extreme cases, rival communities may perceive that their security, perhaps their very survival, can be ensured only through control of State power. Conflict in such cases becomes virtually inevitable*”⁵⁴.

Na mesma linha do relatório da ONU vão os comentários feitos pelo professor Kabengele Munanga, do Departamento de Antropologia da Universidade de São Paulo, no Seminário “O Direito Internacional dos Refugiados e a Lei 9.474/97”, realizado no Rio de Janeiro de 19 a 21/10/98. De acordo com o professor, os conflitos

⁵⁴ Nações Unidas, (1998), doc. S/1998/318, parágrafo 12. Para uma análise mais pormenorizada, ver os parágrafos 7 a 15 do referido relatório.

na “África negra” refletem, sobretudo, conflitos pelo controle do poder, pois alguns segmentos étnicos se sentem menos representados do que outros na participação do poder nacional. Com isso, os representantes ou as lideranças dos grupos aliados do poder instrumentalizam a solidariedade étnica – a politização da etnicidade – na disputa pela distribuição do que os nigerianos denominaram de “o bolo nacional”. As etnias excluídas passam então a taxar aquelas no poder de antidemocráticas e tribais, que, por sua vez, acusam seus desafetos de procurar dividir o país motivados por interesses de seu grupo étnico. O professor observa que a maioria resultante da aplicação do princípio “uma pessoa, um voto” nem sempre garante uma representatividade étnica equilibrada nas instâncias decisórias do governo dos países africanos, no que diz respeito principalmente aos grupos minoritários. Por isso, um dos maiores desafios dos dirigentes africanos atualmente, segundo Munanga, é o de criar estruturas políticas capazes de sobrepor-se a identidades étnicas sem destruí-las.

Como terceiro fator do aumento de atividades das Nações Unidas no campo da paz e da segurança internacionais, pode-se mencionar o empenho mais efetivo dos países ocidentais em favor de um ideário democrático baseado no respeito aos direitos humanos, no pluralismo político e na liberdade de expressão⁵⁵. Esses preceitos deveriam nortear o tratamento internacional de questões relativas à vida social e à organização interna dos Estados. Seus fundamentos

⁵⁵ Um claro exemplo do consenso dos países ocidentais sobre esses valores e da tentativa de universalizá-los foi a assinatura, em 21/11/90, da Carta de Paris sobre a Nova Europa, pela qual os 34 membros da Conferência de Segurança e Cooperação na Europa (CSCE) da época reconheceram que o regime democrático deveria prevalecer como forma de Governo em todos os países da Europa e que a prestação de assistência econômica deveria estar condicionada à existência de regimes políticos democráticos. A Organização de Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), de 54 membros, e que sucedeu a CSCE, assinou acordo de cooperação com as Nações Unidas em maio de 1993, abrangendo atividades na prevenção de conflitos e promoção dos valores da democracia e dos direitos humanos, optando sempre pela solução pacífica das controvérsias.

respaldavam-se no espírito e na letra da Carta das Nações Unidas, da Declaração Universal dos Direitos do Homem, do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, bem como do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que compõem o cerne do arcabouço jurídico existente em matéria de proteção e promoção internacional dos direitos humanos. A Conferência Mundial sobre os Direitos Humanos, realizada em Viena em 1993, referendou os princípios do ideário democrático, dando-lhe um cunho realmente universal — estiveram presentes à Conferência 171 Estados e 813 organizações não-governamentais (ONGs); além disso, o Fórum Paralelo das ONGs mobilizou 2000 organizações não-governamentais. Entre outros aspectos, a Declaração de Viena, emanada da Conferência, realçou que a observância dos direitos humanos contribui para a estabilidade e para o bem-estar necessários às relações pacíficas e amistosas entre as nações e, conseqüentemente, para a paz e a segurança. De acordo com Celso Lafer, essa Declaração foi o primeiro documento das Nações Unidas que “explicitamente endossou a democracia como a forma de governo mais favorável para o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais”⁵⁶.

Como corolário dessa tendência, ressurgiu entre os países ocidentais a idéia de revitalizar os mecanismos das Nações Unidas para promover os valores da democracia, notadamente por meio da Comissão de Direitos Humanos, dos órgãos de monitoramento dos Pactos sobre Direitos Humanos e da III Comissão da Assembléia Geral da ONU. Em dezembro de 1988, a AGNU aprovou a Resolução 43/157 sobre a consolidação do princípio das eleições periódicas e genuínas. A matéria passou a constar de todas as Assembléias Gerais, mas, em dezembro de 1991, foi aprovada a Resolução 46/137, de grande impacto normativo. A Resolução autorizava a indicação de um

⁵⁶ Alves, (1994), p. XXXIV.

funcionário de alto escalão para servir de ponto focal para assuntos eleitorais no Secretariado da ONU, bem como a composição de uma equipe de apoio para o assessorar no desempenho de suas funções. Tais desdobramentos resultaram na criação da Divisão de Assistência Eleitoral (DAE), em abril de 1992⁵⁷. Na vertente das operações de manutenção da paz, os mandatos aprovados pelo CSNU ou pela AGNU passariam a contemplar a reconciliação política e a reconstrução nacional, fazendo do respeito aos direitos humanos e da realização de eleições por voto universal e secreto fatores primordiais na busca de soluções para os conflitos tratados pela Organização. A importância atribuída à promoção desses valores passou a ser uma das principais diferenças das novas operações de manutenção da paz com relação às operações clássicas.

Em linhas gerais, a superação do confronto Leste-Oeste, ao mesmo tempo que permitiu solucionar conflitos remanescentes do período da lógica bipolar, a exemplo das situações em Moçambique e Namíbia, parece ter contribuído para a emergência de contradições adormecidas, cujas motivações obedecem a uma lógica própria e específica nem sempre correlacionáveis com o que ocorre no resto do mundo. O CSNU, tendo à frente os Membros permanentes, incentivados, aliás, por um ideário de valorização das liberdades democráticas e dos direitos humanos, envolveu-se tanto no encaminhamento de solução dos conflitos originários da Guerra Fria, quanto no equacionamento dos conflitos que estavam latentes durante o confronto Leste-Oeste e que eclodiram nos anos 90.

⁵⁷ A Divisão de Assistência Eleitoral (DAE), órgão subordinado ao Subsecretário-Geral de Assuntos Políticos, desenvolveu duas grandes áreas de atuação: 1) os componentes eleitorais das operações de manutenção da paz e das missões civis, que obedecem a mandatos aprovados pela Assembleia Geral ou pelo Conselho de Segurança; e, 2) as missões de assistência eleitoral, forma de cooperação técnica de pequeno porte sem a necessidade da aprovação de um mandato específico da Assembleia Geral ou do Conselho de Segurança.

CARACTERÍSTICAS DAS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ MULTIDISCIPLINARES DAS NAÇÕES UNIDAS OU DE SEGUNDA GERAÇÃO

Os fatores condicionantes analisados, somados à harmonia crescente entre os Membros permanentes do Conselho de Segurança, cujas primeiras manifestações foram a aprovação da Resolução 598(1987) sobre a guerra Irã-Iraque e da Resolução 660(1990) sobre a Guerra do Golfo, transformaram a agenda da ONU no campo da paz e da segurança internacionais. Estava superado o imobilismo anterior que levava o General George Sherry, assistente do Secretário-Geral das Nações Unidas, a afirmar em 1986 que a ONU “*could engage in little more than impasse management in the field of international peace and security*”⁵⁸. O fato de 26 países terem-se voluntariado para participar de operações de manutenção da paz no Afeganistão e na região do confronto entre Irã e Iraque em 1987, muitos dos quais, como Hungria, Indonésia e Turquia, pela primeira vez, mostrou a vontade política existente entre Estados membros para participar desse esforço coletivo de promoção da paz. A proliferação de novas operações provocou uma evolução dos conceitos e princípios das operações de manutenção da paz das Nações Unidas, de fundamental importância no debate ora em curso. Ademais, é útil não apenas distinguir as operações clássicas das multidisciplinares, mas também identificar os atores envolvidos.

Evolução dos fundamentos das operações de manutenção da paz das Nações Unidas

O CONSENTIMENTO DAS PARTES EM CONFLITO

Embora date de 1948 e 49, quando do envio das primeiras missões de observação, o princípio do consentimento das partes foi

⁵⁸ Ratner, (1995), p. 10.

consagrado com o desdobramento da UNEFI no Egito em 1956 (crise de Suez). O Secretário-Geral Dag Hammarskjöld deixou claro tratar-se de elemento-chave das forças de paz, no seu relatório de 9/10/58, dirigido à Assembléia Geral sobre as experiências adquiridas com a UNEFI⁵⁹. Somente a expressão do consentimento assegura o respeito ao princípio de não-intervenção em assuntos internos dos Estados membros, constante do artigo 2,§7 da Carta das Nações Unidas. Na ausência desse consentimento, restaria à ONU não realizar a operação ou impô-la à força, ao amparo do capítulo VII e, portanto, fora do contexto de atividades de manutenção da paz.

Em função do caráter intrusivo da presença de forças estrangeiras no país anfitrião, é necessário regular juridicamente a presença dos integrantes das missões de observação e das forças de paz também à luz do princípio do consentimento. A ONU tem insistido na noção de imunidade absoluta de jurisdição civil e penal mediante a conclusão com o governo anfitrião de um acordo ou memorando de entendimento, denominado “acordo das prerrogativas das forças” (*Status of Forces Agreement – SOFA*), cabendo aos países de origem julgar os delitos ou crimes perpetrados pelos seus nacionais integrantes da operação de paz. As negociações relativas ao *SOFA* ou ao memorando de entendimento, contudo, são prolongadas por exigir, muitas vezes, a aprovação do Executivo e do Legislativo nos países anfitriões. As resistências centram-se, sobretudo, nos aspectos da imunidade penal, haja vista as denúncias que vêm sendo noticiadas pela imprensa sobre abusos cometidos por alguns integrantes das missões de paz (torturas, contrabando, abusos sexuais etc.). Essa morosidade fez com que a Assembléia Geral endossasse, pela Resolução 52/12(B), em dezembro de 1997, a proposta do Secretário-Geral Kofi Annan no sentido de que o relacionamento jurídico entre os integrantes das operações de manutenção da paz e as autoridades locais seja balizado pela aplicação do modelo-padrão do *SOFA* adotado pela

⁵⁹ Nações Unidas, (1958), doc. A/3943.

Organização até a conclusão de um acordo sobre o assunto⁶⁰. É importante assinalar que a Convenção sobre Segurança do Pessoal das Nações Unidas e Pessoal Associado, que entrou em vigor em 15/1/99, refere-se no seu artigo 4º à assinatura entre o Estado anfitrião e a ONU de um acordo que regule, *inter alia*, os privilégios e imunidades do pessoal militar e policial da operação. A Convenção é um acordo-quadro que visa tornar mais expedita a celebração dos *SOFAs*.

Nos conflitos interestatais, o consentimento é dado por partes claramente identificáveis, que controlam seus territórios, havendo, portanto, interlocutores para negociar e buscar soluções para questões específicas. Nos conflitos intra-estatais, por outro lado, o consentimento é bastante menos estável, na medida em que é difícil identificar interlocutores com capacidade de expressá-lo ou, se expresso, de implementá-lo. Na medida em que uma das partes em conflito não reconhece os instrumentos jurídicos internacionais existentes, tais como as Convenções de Genebra de 1949 e os Protocolos Adicionais de 1977 sobre Direito Internacional Humanitário (DIH), nem os acordos assinados com as Nações Unidas, os integrantes das operações de manutenção da paz deixam de contar com interlocutores capacitados a resolver os problemas que surgem no terreno no transcurso de uma operação e tornam-se vulneráveis a ataques. Pode-se questionar, portanto, a validade do *SOFA* em regiões controladas por uma facção rebelde. Na antiga Iugoslávia (Força de Proteção das Nações Unidas — UNPROFOR), no Sul do Líbano (UNIFIL), na Somália (Operações das Nações Unidas na Somália — UNOSOM I e II) e no Camboja (Autoridade Transitória das Nações Unidas no Camboja — UNTAC), por exemplo, as Nações Unidas buscaram sempre obter o consentimento de todas as partes envolvidas para o desenvolvimento de suas ações, mas os acordos alcançados eram constantemente violados ou renegados por milícias ou partes insatisfeitas. No caso do

⁶⁰ O modelo-padrão consta do doc. A/45/594, de 1990, que foi elaborado com base na Resolução nº 44/49 da Assembléia Geral, de 8/12/89.

Camboja, as eleições monitoradas pela ONU não puderam sequer ser realizadas nos territórios controlados pelo *Khmer Vermelho* (cerca de 1/3 do país), à luz das ameaças de uso da força contra os integrantes da Força de Paz e eleitores.

Esse tipo de conflito, que se desenvolve algumas vezes em ambiente de contestação à própria presença das Nações Unidas, com o envolvimento de atores não-representativos, que não respeitam as diretrizes da ONU nem respondem à pressão internacional, motiva discussões sobre a possibilidade real de transformação de uma operação de manutenção da paz em uma operação de imposição da paz. Os próprios países que contribuem com tropas poderiam não concordar em manter seus contingentes na operação em seu novo formato, inclusive devido a problemas de ordem constitucional. Adicionalmente, para enfrentar situações de combate, o arsenal militar da operação precisaria incorporar, entre outros itens, armamento pesado.

Para fazer frente a essas situações, o Secretário-Geral da ONU sugeriu no seu documento “Uma Agenda para a Paz”, em 17/6/92, a criação de “unidades de imposição da paz” (*Peace Enforcement Units*)⁶¹, para casos de violação a cessar-fogos, e no “Suplemento de Uma Agenda para a Paz”, em 3/1/95, o estabelecimento de uma “força de reação rápida” (*Rapid Reaction Force*), que seria “... *the Security Council’s strategic reserve for deployment when there was an emergency need for peace-keeping troops*”⁶². Também foram explorados novos conceitos de emprego da força associados à necessidade de dotar as forças de paz de alguma capacidade de ação ofensiva, tais como o das “operações de manutenção da paz robustas”, aventado pelo DPKO, o das “operações de restauração da paz”, sugerido pelo Reino Unido, ou o das “operações de apoio à paz”, proposto pela OTAN, que podem ser consensuais ou não. Essas três últimas modalidades de intervenção serão mais bem elaboradas no capítulo III.

⁶¹ Nações Unidas, (1992), doc. A/47/277-S/24111, parágrafo 44.

⁶² Nações Unidas, (1995), doc. A/50/60-S/1995/1, parágrafo 44.

Na verdade, são, *grosso modo*, dois os tipos de situação envolvendo o princípio do consentimento nos conflitos de natureza interna: (a) atividades desenvolvidas com o consentimento das partes em conflito em apoio aos esforços levados a cabo para atingir ou manter a paz e promover a segurança e as condições de vida em áreas de conflito existente ou potencial; e, (b) as atividades com o consentimento genérico das partes em conflito, mas em ambiente volátil e, de certo modo, hostil por parte da população ou das partes beligerantes. Embora indesejável, não se pode excluir, portanto, que as Forças de Paz, no decurso de sua permanência no terreno, tenham de recorrer, em determinadas circunstâncias e por períodos limitados, ao uso da força, o que não significa capacitá-las a realizar operações militares coercitivas. O estado de hostilidades, ao minar o princípio do consentimento, exige a reavaliação da permanência da força de paz. Tal desdobramento revela a cautela com que o CSNU deve aprovar a criação de novas operações de manutenção da paz para conflitos intra-estatais.

O NÃO-USO DA FORÇA

O princípio do não-uso da força exceto em caso de legítima defesa é o segundo elemento-chave das operações de manutenção da paz, desde a sua adoção em 1956, mas foram introduzidas, ao longo do tempo, modificações no alcance atribuído pelas Nações Unidas ao princípio de autodefesa, de forma a levar em conta as circunstâncias prevaletentes no terreno. Cumpre analisar a sua evolução nas duas vertentes das operações de manutenção da paz das Nações Unidas: as missões de observação e as forças de paz.

O NÃO-USO DA FORÇA NAS MISSÕES DE OBSERVAÇÃO

A questão foi suscitada inicialmente quando do estabelecimento da UNTSO no Oriente Médio em junho de 1948, cujo mandato era o

de supervisionar a trégua entre os países árabes e Israel. Ralph J. Bunche, inicialmente assistente do mediador da ONU para a questão da Palestina e, depois do assassinato deste, seu sucessor no cargo, recebeu instruções para operacionalizar a missão de observação. Previu-se que os observadores militares agiriam desarmados, sendo as partes em conflito responsáveis por sua segurança, já que, ao consentirem na presença da missão, deveriam também velar pela integridade física de seus integrantes. A regra vem sendo respeitada em operações dessa natureza desde então, com uma única exceção: o comandante do componente militar do Grupo de Assistência das Nações Unidas para a transição da Namíbia (UNTAG) autorizou em 1989-90 observadores servindo em postos isolados a munirem-se de armas leves para se defenderem dos animais selvagens.

Esse compromisso das partes em garantir a segurança dos observadores militares não tem impedido a ocorrência de baixas fatais, devido a doenças, acidentes de trabalho ou outros fatores. A insegurança aumentou significativamente, entretanto, a partir do fim dos anos 80, notadamente nos conflitos de caráter interno. Muitos observadores têm sido molestados durante suas patrulhas, retidos temporariamente pelos mais diversos motivos, tomados como reféns ou, mesmo, mortos: no Líbano, em julho de 1989, o chefe do grupo da UNTSO, servindo em Beirute, foi seqüestrado e, posteriormente, assassinado; na Bósnia-Herzegovina, em maio de 1995, os militantes bósnios-sérvios usaram observadores militares como escudos humanos para deterem ataques aéreos da OTAN/ONU; na Guatemala, em julho de 1995, oficiais de ligação e outros funcionários civis das Nações Unidas foram mantidos como reféns por camponeses descontentes com a política de reassentamento de refugiados nas zonas rurais; no Tadjiquistão, em fevereiro de 1997, cerca de 15 militares e civis foram seqüestrados por uma das partes em luta; na Geórgia, em fevereiro de 1998, quatro observadores foram retidos por uma das facções rebeldes e, em setembro de 1998, ônibus transportando observadores militares foi atacado por forças não-identificadas, ferindo quatro oficiais.

Embora não diga respeito propriamente à questão do não-uso da força, é oportuno assinalar que a política das Nações Unidas é de não ceder a pedidos de seqüestradores de integrantes de missões de observação ou de forças de paz (por exemplo, exigência de liberação de prisioneiros mantidos por uma das partes em conflito ou pagamento em espécie). Houve apenas uma exceção, em setembro de 1997, quando dois observadores militares da Missão de Observação das Nações Unidas na Geórgia (UNOMIG) foram liberados mediante o pagamento de resgate. O episódio comprometeu a imagem das Nações Unidas, fazendo com que o Secretário-Geral da ONU tivesse de afirmar: “... *the payment of ransom which was required to ensure the hostages’ safe return is contrary to established United Nations policy, which dictates that the Organization should neither pay ransom nor make substantial concession for the release of hostages.*”⁶³ Comentou-se na época que, na eventualidade de ocorrerem outros seqüestros, animados por esse exemplo, poder-se-ia ter de revisar a proibição de os observadores usarem armas de pequeno porte para se proteger de criminosos comuns, uma vez que a falta de segurança tornava inaplicável o conceito do não-uso da força.

É verdade que os observadores militares estarão sempre expostos a riscos em cenários onde predomina o vazio de autoridade, sobretudo onde as ações das missões de observação se conjugam com outras iniciativas de caráter coercitivo. Todavia, os autores consultados coincidem em que dificilmente a proteção dos observadores estará mais bem garantida se portarem armas leves, visto que costumam trabalhar individualmente ou em parceria, por vezes em áreas remotas, onde a arma de fogo poderá ser vista pela população local como ameaça e não instrumento de autodefesa. O Secretário-Geral das Nações Unidas, diante da deterioração da situação no Tadjiquistão, chegou a propor, em setembro de 1997, proteger observadores e demais funcionários da ONU mediante o envio de um batalhão de infantaria, mas a iniciativa não

⁶³ Nações Unidas, (1998), doc. SC/6440.

prosperou por falta de consentimento das partes em conflito para o desdobramento da tropa. No entanto, em alguns casos, como a da UNOMIG na Geórgia, o CSNU autorizou a contratação de seguranças locais e do exterior para proteger as instalações da missão, cabendo ao país anfitrião proteger os seus integrantes no desempenho de suas funções, como último recurso para não retrain sua presença no terreno.

Com efeito, nos casos em que não há possibilidade de garantir a segurança de seu pessoal, a tendência da ONU é reduzir sua presença no terreno ou suspender as atividades da missão até que as condições de segurança melhorem. Tal atitude repercute negativamente sobre os trabalhos que as Agências, os Fundos e os Programas das Nações Unidas realizam no país anfitrião em prol da população civil e da recuperação econômica do país (distribuição de alimentos, recuperação da infra-estrutura econômica etc.), mas não se cogita, por ora, aceitar a idéia de armar observadores militares.

O NÃO-USO DA FORÇA NAS FORÇAS DE PAZ

O conceito de emprego da força em operações de manutenção da paz teve sua origem no estabelecimento das regras de engajamento (*rules of engagement*) para os integrantes da Primeira Força de Emergência das Nações Unidas em 1956 (UNEF I). Foi redefinido quando da determinação das regras da Segunda Força de Emergência em 1973 (UNEF II).

Em 1956, o Secretário-Geral Dag Hammarskjöld determinou que o uso de armas pela força de paz se limitaria às situações de legítima defesa, uma vez que sua presença era consentida pelas partes em conflito e que, conseqüentemente, todas as diferenças deveriam ser resolvidas pacificamente. Além disso, a UNEF I foi aprovada pela Assembléia Geral, fora portanto da alçada do Capítulo VII. Hammarskjöld expressou-se da seguinte forma no relatório de avaliação dos trabalhos da UNEF I em 1958: “*A reasonable definition seems*

*to have been established in the case of UNEF, where the rule is applied that men engaged in the operation may never take the initiative in the use of armed force, but are entitled to respond with force to an attack with arms including attempts to use force to make them withdraw from positions which they occupy under orders from the Commander, acting under the authority of the Assembly and within the scope of its resolutions”*⁶⁴.

Em 1973, o então Secretário-Geral Kurt Waldheim ampliou o alcance do conceito de legítima defesa ao indicar que “*the Force will be provided with weapons of a defensive character only. It shall not use force except in self-defense. Self-defense would include resistance to attempts by forceful means to prevent (UNEF II) from discharging its duties under the Security Council’s mandate*”⁶⁵. Essa definição, ao mesmo tempo em que respaldava o emprego da força em prol do cumprimento do mandato, aumentava as possibilidades de confronto no terreno, o que poderia comprometer a imagem de imparcialidade da força perante a população local e as partes antagônicas. O entendimento era de que não apenas as partes deveriam cooperar com a força de paz, mas também que a persistência de incidentes implicaria ação mais efetiva do Conselho de Segurança contra a parte recalcitrante.

Nos anos 90, as operações de manutenção da paz passaram a ser criticadas por não reagirem militarmente *in loco* a determinados eventos, mormente acontecimentos envolvendo o desrespeito ao DIH e aos direitos humanos. Embora as forças de paz possam auxiliar no retorno de refugiados e no reassentamento de deslocados internos, fornecer ajuda humanitária, escoltar comboios e supervisionar a ação dos quadros policiais, mediante visita às prisões, aos quartéis e a realização de rondas conjuntas, tarefas usuais das operações de manutenção da paz de segunda geração, seus integrantes não estão

⁶⁴ Nações Unidas, (1958), doc. A/3943, parágrafo 179.

⁶⁵ Nações Unidas, (1973), doc. S/11052/Rev. 1, parágrafo 4(d).

capacitados a enfrentar exércitos ou milícias estrangeiras, mas apenas a agir como instrumento para desanuviar tensões. Elas não podem representar uma ameaça às partes antagônicas, nem ser percebidas como tal, mesmo porque são militarmente inferiores, contam com sistemas de apoio logístico nem sempre adequados e estão armadas com equipamentos leves, apropriados apenas para autodefesa. Além disso, seria pouco provável que os países que contribuem com tropas cedessem soldados para participar de iniciativas com alto risco de confronto armado. É importante recordar que o mandato da força de paz só poderá ser cumprido se houver cooperação das partes para encontrar uma solução duradoura para suas divergências.

A IMPARCIALIDADE

A primeira elaboração sobre o conceito da imparcialidade no âmbito das operações de manutenção da paz foi de Ralph J. Bunche, que, por ocasião da criação da UNTSO no Oriente Médio, enfatizou a necessidade de os observadores militares não emitirem juízos de valor sobre a situação prevalecente no local. Esse conceito recebeu abordagem mais exaustiva no relatório apresentado pelo Secretário-Geral Dag Hammarskjöld à Assembléia Geral sobre a UNEF I em 1958⁶⁶. Desde então, as Missões de Observação e Forças de Paz da ONU têm sido vistas como “neutras”, “isentas”, “imparciais” ou “destituídas de preconceitos”.

Nos últimos anos, o crescente envolvimento das Nações Unidas em conflitos intra-estatais levou certos autores, como Henry Wiseman e Steven Ratner, a profundar os conceitos de “imparcialidade” e “neutralidade”. Segundo eles, as Forças de Paz seriam imparciais apenas no cumprimento do mandato, mas não necessariamente neutras, uma vez que o mandato do CSNU é baseado em uma decisão política, por vezes desfavorável a uma das partes. Em outras palavras, o CSNU

⁶⁶ Nações Unidas, (1958), doc. A/3943.

poderia determinar a imposição de sanções e eventualmente obrigar a Força de Paz a adotar certas medidas contra elementos que estivessem desrespeitando o acordo celebrado, o que não comprometeria *per se* a “imparcialidade” dos integrantes da operação de manutenção da paz, ainda que não se pudesse falar em “neutralidade”, em razão da tomada de posição em relação às partes em litígio.

A discussão sobre os conceitos de “imparcialidade” e “neutralidade” tem utilidade operacional relativa para a condução das operações de manutenção da paz. No terreno, o nível de credibilidade da operação e a segurança de seus integrantes dependem da percepção da população local e das partes envolvidas quanto à isenção de sua atuação. Na Somália, em 1992/93, e na antiga Iugoslávia, em 1993/95, as Nações Unidas decidiram reagir às violações das resoluções do CSNU por meio do recurso extremo do uso da força, levando respectivamente o clã de Mohammed Aideed e os militantes bósnios-sérvios a considerarem as tropas da ONU como antagonistas, o que resultou em uma espiral de violência. Caso similar tinha vitimado as tropas norte-americanas e francesas da Força Multinacional II no Líbano em 1984, as quais perderam, no total, 299 homens, por terem sido identificadas pelas facções muçulmanas e drusas como tendenciosas à comunidade cristã na guerra civil. O desafio das operações de manutenção da paz de segunda geração é o de preservar a imagem de isenção perante o conflito e superar, ao mesmo tempo, os obstáculos interpostos ao cumprimento de seu mandato, em um ambiente extremamente instável. Caberia citar, a respeito, uma das lições aprendidas da Missão de Assistência das Nações Unidas em Ruanda: “*A peacekeeping mission should strive to maintain impartiality in both perception and reality. (...) It is essential to explain that the United Nations deals impartially with all parties and authorities concerned and does not act in the interests of any one of the parties*”⁶⁷. Em outras palavras, embora seja o

⁶⁷ Nações Unidas, (1996), publicação Comprehensive Report on Lesson Learned from United Nations Assistance Mission for Rwanda (UNAMIR) - october 1993-April 1996, pp.16-17.

principal requisito para assegurar a confiança e a cooperação das partes em conflito, a atuação imparcial não é suficiente, sendo necessário que venha a ser percebida como agindo dessa forma.

O VOLUNTARIADO DOS PAÍSES QUE CONTRIBUEM COM PESSOAL

Durante a Guerra Fria, o Secretariado das Nações Unidas buscou imprimir um caráter multinacional às operações de manutenção da paz, preferindo não mobilizar pessoal dos Membros permanentes do CSNU e limitando a presença de contingentes de um único país a um terço do efetivo total da operação. Foram exceções a composição eminentemente paquistanesa da UNSF (Irian Ocidental), e a designação de observadores militares dos Estados Unidos e da União Soviética na UNSTO e na UNEF II (ambas no Oriente Médio), assim como de tropas da França e do Reino Unido na UNIFIL (Líbano) e na UNFICYP (Chipre). Em 1991, com o fim da Guerra Fria, a Missão de Observação das Nações Unidas Iraque-Kuaite (UNIKOM) foi a primeira Força de Paz a contar com contingentes dos cinco Membros permanentes. Diante da crescente distensão Leste-Oeste, tal engajamento dos Membros permanentes vinha sendo reclamado, por sinalizar a disposição das grandes potências em respaldar as missões de paz e por motivar outros países a ceder pessoal e recursos às Nações Unidas.

No entanto, o princípio da participação voluntária pode acarretar problemas operacionais, na medida em que os países contribuintes têm o direito de retirar suas tropas ou observadores das operações. Essa situação tem implicações graves nos cenários marcados pela instabilidade das condições de segurança, como ocorreu na Somália, em Ruanda e na Bósnia-Herzegovina. O SGNU acaba tendo que negociar tanto a manutenção do consentimento no terreno com as partes antagônicas, como a permanência dos contingentes dos países que contribuem com pessoal⁶⁸.

⁶⁸ Nações Unidas, (1995), publicação *General Guidelines for Peace-keeping Operations*, p. 36.

*Comparação entre as operações de manutenção da paz
“clássicas” das Nações Unidas e as “multidisciplinares”*

Para melhor compreensão, a maioria dos autores consultados prefere reunir as operações de manutenção da paz em dois grupos: as operações clássicas ou de primeira geração, que predominaram até 1987 (as exceções desse período foram a UNTEA no Irian Ocidental, entre 1962 e 1963, e a ONUC no Congo, entre 1960 e 1964, que podem ser consideradas as precursoras das operações multidisciplinares), e as de segunda geração ou multidisciplinares, a partir de 1988 (mesmo que nesse período também tenham sido criadas operações que poderiam ser enquadradas como de primeira geração). De modo resumido e esquemático, estão apresentadas na Tabela número 3 as principais diferenças entre os dois grupos de operações de manutenção da paz.

TABELA Nº 3

COMPARAÇÃO ENTRE AS OPERAÇÕES
DE MANUTENÇÃO DA PAZ CLÁSSICAS E AS MULTIDISCIPLINARES

Operações clássicas	Operações multidisciplinares
Atuam em conflitos interestatais. São iniciadas após a cessação de hostilidades, mas antes da celebração de um acordo de paz final. Um dos seus objetivos é, justamente, criar condições necessárias para a celebração de um acordo de paz.	Atuam em conflitos intra-estatais. São iniciadas depois de as partes terem alcançado um acordo de paz e um dos objetivos principais é justamente monitorar a implementação do acordo celebrado.
Suas atividades envolvem, sobretudo, tarefas militares como supervisionar cessar-fogos, tréguas e armistícios, observar separação de forças e zonas tampão, bem como controlar fronteiras para inibir infiltrações em áreas geograficamente circunscritas.	Suas atividades, que procuram repercutir sobre as causas do conflito, incorporam tarefas militares, além de outras de cunho civil e humanitário, com irradiação sobre todo o território de um país. Além das funções tradicionais, seus integrantes têm sido chamados a desempenhar tarefas novas e mais complexas, como o acantonamento e desmobilização de forças, recolhimento e destruição de armamentos, reintegração de ex-combatentes à vida civil, concepção e execução de programas de remoção de minas, auxílio para o retorno de refugiados e deslocados internos, fornecimento de ajuda humanitária, treinamento de novas forças policiais, supervisão do respeito aos direitos humanos, apoio à implementação de reformas constitucionais, judiciais e eleitorais e auxílio à retomada das atividades econômicas e à reconstrução nacional, incluindo a reparação da infra-estrutura física do país anfitrião.
Sua composição é preponderantemente militar.	A composição é variada: civis (com experiência em áreas como eleições, direitos humanos, administração pública, gerenciamento econômico e assistência humanitária), policiais e militares. Os efetivos militares viabilizam o desdobramento dos componentes não-militares, proporcionando um ambiente seguro, enquanto elementos civis e policiais atuam na consolidação do processo de pacificação política e de reconciliação nacional.
O mandato raramente é modificado e objetiva preservar a paz, enquanto outros instrumentos são empregados para resolver as disputas subjacentes.	O mandato sofre ajustes ao longo de sua implementação e visa a ajudar as partes a executar um acordo político destinado a superar o conflito. Não se trata meramente de evitar o agravamento da disputa, mas de implementar metas de mais longo prazo.
Atores claramente identificáveis: ONU, partes em conflito (em geral, dois países) e países que contribuem com pessoal.	Atores atomizados: entre outros, ONU, agências especializadas, fundos e programas das Nações Unidas, partes em conflitos, países contribuintes, ONGs, demais organismos internacionais ou regionais e mídia. Nessas situações, as partes em conflito nem sempre são identificáveis, podendo envolver, por vezes, milícias, guerrilhas, tribos e clãs, sem mencionar os problemas de banditismo que afetam o pessoal das Nações Unidas.

Fonte: MRE.

PRINCIPAIS ATORES

Para se ter uma visão mais pormenorizada das operações de manutenção da paz nos últimos anos, inclusive de alguns de seus aspectos operacionais, a análise é dividida segundo os principais atores envolvidos na criação e execução dessas missões: Conselho de Segurança, Assembléia Geral, Secretário Geral e países que contribuem com tropas. Além disso, serão examinadas brevemente as demais instâncias do sistema das Nações Unidas (agências especializadas, fundos e programas) e as organizações não-governamentais (ONGs) que também se envolvem nas operações de manutenção da paz de segunda geração. Não são tratadas as partes em conflito, visto que, não obstante serem atores fundamentais, suas características variam muito em cada operação de manutenção da paz, o que requereria um estudo caso a caso que fugiria ao âmbito e dimensão deste livro.

O PAPEL DO CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS

A ONU tem clara responsabilidade, sob os artigos 1 e 55, de promover a paz e o bem-estar humano. Para isso conta com vários órgãos deliberativos, dentre os quais o CSNU. O Conselho tem, pelo artigo 24, “responsabilidade primária pela manutenção da paz e da segurança internacionais”, cabendo-lhe determinar, com base em decisões impregnadas de considerações políticas, os casos de “ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão” de acordo com o artigo 39. O CSNU pode também criar órgãos subsidiários ao abrigo do artigo 29, como as operações de manutenção da paz. Além disso, os membros da ONU, pelo artigo 25, têm a obrigação de cumprir as determinações do Conselho.

Tal articulação institucional vem sendo explorada pelo CSNU, mormente por alguns de seus Membros permanentes, para extrapolar suas funções e ampliar a definição de situações em que haveria “ameaça à paz e à segurança internacionais”, estendendo, assim, a sua competência

não apenas a diferentes tipos de “ameaças”, mas também a todos os aspectos diretamente relacionados com o término das hostilidades e a consolidação do processo de pacificação política e de reconciliação nacional. Essas questões muitas vezes não envolvem ameaças à paz e à segurança internacionais e deveriam ser da competência interna dos países anfitriões (portanto excluídas da área de atuação das Nações Unidas, de acordo com o artigo 2, §7 da Carta) ou tratados por outras instâncias internacionais. Hoje em dia, em vista da repetição de precedentes, mesmo que rotulados como casos “excepcionais”, “singulares” ou “que não devem constituir precedentes”, pode-se dizer que as violações graves aos direitos humanos e ao direito internacional humanitário passaram a ser considerados como fatores suscetíveis de ameaçar a paz internacional.

É interessante observar que a Declaração Presidencial adotada pelos Chefes de Estado e de Governo dos Estados membros do CSNU, por ocasião da reunião de cúpula de 31/1/92, já dava a entender que a expressão “ameaça à paz” passaria a ser interpretada de modo flexível: “A ausência de guerra e de conflitos militares entre Estados não assegura por si só a paz e a segurança internacionais. As fontes não militares de instabilidade nas esferas econômica, social, humanitária e ecológica têm-se convertido em ameaças à paz e à segurança”⁶⁹. Em suma, essa prática vem ampliando gradualmente o espaço de atuação do Conselho, por meio do uso exorbitante de suas competências⁷⁰.

Em termos institucionais, o papel do Conselho quanto às operações de manutenção da paz desdobra-se em duas etapas. Em

⁶⁹ Nações Unidas, (1992), doc. S/23500, de 31/1/92, p. 3.

⁷⁰ Nos anos 90, o Capítulo VII da Carta passou a ser invocado para ação em situações de emergência humanitária e/ou de violações maciças de direitos humanos (como na Somália, em Ruanda e na Bósnia-Herzegovina), para a restauração da democracia (como no caso do Haiti), para a imposição de regime de desarmamento e não-proliferação de armas de destruição em massa (sanções contra o Iraque), para a fixação de demarcação de fronteiras (como entre Iraque e Kuaite), para solicitar de extradição de suspeitos de atentados terroristas (sanções contra a Líbia) ou mesmo para o julgamento de crimes de guerra, crimes contra a humanidade e genocídio (como nos tribunais ad hoc criados para a ex-Iugoslávia e para Ruanda).

um primeiro momento, o CSNU cria a operação por meio de votação, requerendo nove votos afirmativos, incluindo os dos Membros permanentes, que, à luz da prática em vigor, podem também abster-se. Nessa fase, no que tange aos textos dos projetos de resolução, os Membros permanentes buscam antes uma coordenação prévia entre si – algo que pode tomar diversas configurações: a dos P-3 (Estados Unidos, Reino Unido e França), a dos P-4 (os três anteriores e a Federação da Rússia) e a dos P-5 (os cinco permanentes). Em seguida, procuram estender o debate aos demais segmentos do CSNU: o “caucus Não-Alinhado” – membros do Movimento Não-Alinhado (MNA) – e os “Non-Non” – membros do CSNU que não são membros permanentes, nem pertencem ao MNA –, mediante a realização de consultas informais no Conselho e a portas fechadas⁷¹. Outros interessados poderão eventualmente ser ouvidos por meio da fórmula “Arria”⁷². Em um segundo momento, ocorre a convocação formal do CSNU, mormente para referendar resolução previamente acordada, quando então seus membros poderão eventualmente modificar a linguagem de certos parágrafos secundários e manifestar as posições nacionais.

As operações criadas desde 1987 têm sido aprovadas por votações unânimes, com as únicas exceções da UNIKOM entre Kuwait e Iraque, em 1991, e a UNMIK no Kosovo, em 1999⁷³. Além disso, o Conselho

⁷¹ Fujita, (1996). pp. 104-107.

⁷² Os membros do CSNU podem reunir-se informalmente com ministros e outros dignitários pela fórmula “Arria”. Trata-se de uma reunião solicitada por membro do CSNU que não aquele que exerce a presidência, podendo apenas ser realizada por consenso. A reunião é fechada e não tem registros, de modo a permitir uma conversa franca. A primeira reunião nesse formato foi proposta pelo então Representante Permanente da Venezuela, Embaixador Diego Arria, em 1993. A fórmula não deve ser vista, entretanto, como substituto para a implementação mais satisfatória dos artigos 31 e 32 da Carta das Nações Unidas, que tratam especificamente da participação de membros não-permanentes nas reuniões do Conselho.

⁷³ A UNIKOM foi estabelecida pela Resolução nº 867(1991), com 12 votos a favor, 1 contra (Cuba) e 2 abstenções (Equador e Iêmen), enquanto a UNMIK foi criada pela Resolução nº 1244(1999), com 14 votos a favor e 1 abstenção (China).

supervisiona o processo de implementação das disposições constantes das resoluções aprovadas, adotando decisões a serem executadas pelo Secretário-Geral da Organização. Tais decisões envolvem atividades multidisciplinares nos campos militar, eleitoral, policial e humanitário.

Nesse ambiente, o acesso à informação torna-se importante. O Secretário-Geral fornece relatórios periódicos, mas seu conteúdo pode vir a realçar apenas os aspectos positivos do processo de paz, a hesitar em apontar falhas da missão de observação ou da força de paz e, não raro, a minimizar as violações das partes antagônicas. Além disso, os relatórios podem ser modulados de acordo com entendimentos havidos entre o Secretariado e os Membros permanentes⁷⁴. Por isso, os membros do CSNU devem dispor de fontes independentes para embasar suas posições.

No plano político, pode-se dizer que, enquanto alguns Membros permanentes só reconhecem como limites para sua atuação naquele foro aqueles que derivam do próprio interesse político ou financeiro, os países em desenvolvimento que integram temporariamente o CSNU, na qualidade de membro não-permanente, tendem a assinalar a necessidade de que o processo de criação de missões de paz obedeça a dois princípios fundamentais: a aprovação de mandatos claros e exeqüíveis e a conveniência de uma ampla consulta aos Estados membros antes do lançamento de uma nova operação e mesmo na renovação de um mandato. Isso implicaria disciplinar melhor a atuação do CSNU nesse campo, algo cada vez mais necessário com a tendência

⁷⁴ Os relatórios sobre a situação em Ruanda prepararam o terreno para a mobilização da operação “Turquesa”, liderada pela França em 1994, enquanto os da Somália e Haiti, para a criação das operações “Restore Hope” e “Restore Democracy”, ambas comandadas pelos EUA em 1992/93 e 1994, respectivamente. O episódio mais visível da influência dos EUA sobre o Secretariado ocorreu em fins de 1995, quando se discutia o futuro da antiga Iugoslávia após os acordos de Dayton. Era do interesse do Secretariado que a região da Eslavônia Oriental ficasse também sob a responsabilidade de uma força multinacional, tendo inclusive sido elaborado um relatório sobre o assunto. No entanto, diante da reação negativa do Governo dos EUA, a proposta foi reformulada, de modo a sugerir a criação de uma força de paz sob comando e controle das Nações Unidas.

crescente do CSNU de adotar procedimentos e decisões que não encontram paralelo na Carta, mediante a interpretação elástica e puramente política do que constitui uma ameaça à paz ou ruptura da paz para justificar as intervenções das Nações Unidas.

O PAPEL DA ASSEMBLÉIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS

A Assembleia Geral é o órgão mais democrático e representativo da Nações Unidas, mas tem sido ofuscado pelo Conselho de Segurança na aprovação de operações de manutenção da paz, de primeira e segunda gerações. AAGNU estabeleceu duas forças de paz, a UNEF I em 1956 e a UNTEA em 1962, além de ter contribuído para a condução das operações da ONUC em 1960. No entanto, não se deve minimizar a faculdade que tem para criar missões civis, instrumento cada vez mais usado, assim como o papel que desempenha para a aprovação dos orçamentos das operações de manutenção da paz e para a consolidação dos aspectos conceituais e normativos. Recorde-se que o mecanismo de transferência dos assuntos de paz e de segurança para a AGNU, em caso de paralisia do CSNU, prevista pela Resolução 377(V) – “Unidos para a Paz” – não foi revogado.

AS MISSÕES CIVIS CRIADAS PELA ASSEMBLÉIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS

O artigo 10 outorga à AGNU autoridade para examinar e tecer recomendações aos Estados membros e ao Conselho de Segurança sobre qualquer assunto que esteja no âmbito da Carta e de seus órgãos, a menos que o CSNU esteja examinando a matéria conforme prescreve o artigo 12. Os artigos 11 e 14 especificam que esses assuntos podem incluir recomendações relacionadas à manutenção da paz e da segurança internacionais ou a qualquer outra situação que a AGNU julgue prejudicial ao bem-estar geral ou às relações amistosas entre nações.

O artigo 13 estende o poder de recomendação da AGNU a temas econômicos, sociais, culturais, educacionais, sanitários e de direitos humanos. Por fim, o artigo 22 permite à AGNU criar órgãos subsidiários para o desempenho de suas funções. No final dos anos 80, os membros da ONU passaram a interpretar esses artigos como proporcionando à AGNU suficiente competência legal para estabelecer missões civis, que atuariam em áreas não-militares.

Em julho de 1989, o Secretário-Geral Javier Pérez de Cuéllar enviou para Manágua a Missão de Observação para a Verificação Eleitoral na Nicarágua, com base na Resolução 43/24 da AGNU, de 15/11/88, que “*urged the Secretary-General to give the fullest possible support to the Central American Governments in their efforts to achieve peace*”⁷⁵. O Conselho de Segurança manifestou-se posteriormente pela Resolução 637, de 27/7/89, na qual somente registrou a criação da ONUVEN – “*notes with appreciation the Secretary General’s agreement with Nicaragua to deploy a United Nations election observer mission in that country*”⁷⁶ –, convalidando o procedimento adotado. A AGNU tinha-se pronunciado sobre o estabelecimento de uma missão de observação para supervisionar, pela primeira vez na história da Organização, eleição empreendida em um país independente, fora, portanto, do contexto da descolonização. No caso de processo de descolonização, a realização de um referendo supervisionado pela ONU é visto como meio para assegurar a livre manifestação do princípio de autodeterminação pela população local.

Tal procedimento foi reiterado nos anos 90. A AGNU aprovou o estabelecimento da Missão de Verificação Eleitoral no Haiti (UNOVEH), em outubro de 1990; da Missão de Observação para a Verificação do Referendo na Eritreia (UNOVER), em dezembro de 1992; da Missão de Observação das Nações Unidas

⁷⁵ Durch, (1993), p. 460.

⁷⁶ White, (1993), p. 227.

na África do Sul (UNOMSA), em setembro de 1992, em uma iniciativa adotada pelo Secretário-Geral da ONU em apoio a resoluções genéricas da Assembléia; da Missão Civil Internacional no Haiti, em março de 1993 (MICIVIH, operação conjunta ONU/OEA); e da Missão de Verificação dos Direitos Humanos das Nações Unidas na Guatemala, em setembro de 1994 (MINUGUA).

O desenvolvimento dessas iniciativas acabou firmando as regras das missões civis. Elas são sempre deslocadas com o consentimento das partes, mesmo em situações anômalas, como ocorreu no Haiti, com as autoridades militares *de facto* que permaneceram no poder entre 1991 e 1994, e na África do Sul, com a política de transição do *apartheid* para um regime democrático entre 1992 e 1994, e onde não há necessariamente cessar-fogo ou acordo de paz firmados, como aconteceu no caso da Guatemala até 1996. Os integrantes da missão atuam desarmados e sua influência é exercida através da presença de observadores civis. Pequeno número de militares desarmados podem também compor essas missões, geralmente para servir como elemento de ligação entre as partes em conflito no interior do país anfitrião. Ao contrário das operações de manutenção da paz, as despesas são cobertas pelo Orçamento Regular da Organização.

Nada impede que a AGNU incorpore, na sua agenda de trabalho, atividades dessa natureza, agindo em concerto com o CSNU. O êxito desse tipo de medida dependerá da eficácia da Assembléia em continuar aprovando as resoluções pertinentes, o que tem ocorrido por consenso, e da habilidade em trabalhar em harmonia com o Conselho de Segurança e com o Secretariado da Organização⁷⁷.

⁷⁷ O caso da missão de paz na Guatemala (MINUGUA) serve para ilustrar o potencial de cooperação existente entre a AGNU, o CSNU e o Secretariado: a operação vem sendo prorrogada por resoluções da AGNU desde 1994, mas o CSNU aprovou o desdobramento de observadores militares quando surgiu a necessidade de supervisionar a desmobilização de combatentes na Guatemala, de janeiro a maio de 1997. Uma vez concluída a missão de observadores militares, o assunto voltou à AGNU.

APROVAÇÃO DOS ORÇAMENTOS DAS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS

Incumbe à Assembléia Geral a responsabilidade de aprovar todas as despesas da Organização, aí incluídas as operações de manutenção da paz. O exame da matéria passa normalmente por cinco fases: (a) preparação de um orçamento preliminar pelo Secretário-Geral para informação dos membros do Conselho de Segurança; (b) proposta do orçamento definitivo por parte do Secretariado; (c) consideração do orçamento pelo Comitê Consultivo em Questões Administrativas e Orçamentárias (ACABq); (d) exame conjunto da proposta de orçamento elaborada pelo Secretariado e do relatório do ACABq pela V Comissão da AGNU; e (e) aprovação do orçamento pela AGNU.

O Secretariado da ONU não precisa aguardar a aprovação final do orçamento estimado para iniciar a operação. De modo a não comprometer, por motivos orçamentários, o encaminhamento de solução pacífica para o conflito, o Secretário-Geral está autorizado a gastar, após aprovação da operação, até US\$ 5 milhões dos recursos disponíveis na conta das “despesas inesperadas e extraordinárias” do Orçamento Regular, assim como recorrer ao Fundo de Reserva estabelecido em 1992, para não retardar o desdobramento do pessoal. Poderá gastar mais US\$ 10 milhões depois de o orçamento ser endossado pelo ACABq, mas só poderá coletar as contribuições individuais dos Estados membros quando o orçamento for formalmente aprovado pelo plenário da AGNU.

Na medida em que os principais países atrasam o pagamento de suas cotas, o Secretariado precisa identificar fontes provisórias de custeio, o que vem consagrando a prática de recorrer aos recursos disponíveis no orçamento regular. Reforça essa tendência o fato de os Estados membros não estarem dispostos a autorizar o Secretariado a emitir bônus para cobrir suas despesas no orçamento das operações

de manutenção da paz, a exemplo do que foi feito nos anos 60, para arcar com os gastos da ONU e da UNEF I, nem autorizar outras fórmulas inovadoras, tal como habilitar o Secretário-Geral a contrair empréstimos na rede bancária internacional.

O poder da AGNU sobre assuntos orçamentários poderia constituir fonte de influência sobre o CSNU e sobre o Secretariado, desde que os Estados membros se envolvessem mais diretamente nas suas deliberações. No momento, a AGNU não costuma introduzir alterações fundamentais no orçamento proposto pelo Secretário-Geral e revisto pelo ACABQ. A Assembléia tem-se limitado a oferecer aos Estados membros a oportunidade de buscar esclarecimentos sobre aspectos específicos dos gastos das operações e reclamar pelos atrasos no pagamento dos reembolsos pela participação com pessoal e material.

A CAPACIDADE NORMATIVA DA ASSEMBLÉIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS

A Assembléia Geral é o foro competente para consolidar regras e princípios vinculados às operações de manutenção da paz. Seu principal órgão de assessoramento é o Comitê Especial sobre Operações de Manutenção da Paz. Esse Comitê foi criado pela Resolução 2006(XIX), no bojo da crise institucional pela qual passava a Organização na sessão da AGNU de 1964-65, devido à recusa da URSS e de outros Estados membros de pagarem suas contribuições para o custeio da UNEF I e da ONU. Seu objetivo é fazer uma “avaliação abrangente de toda a questão das operações de manutenção da paz em todos os seus aspectos”, ou seja, deliberar sobre aspectos gerais, tais como conceitos e princípios básicos, modalidades de financiamento, aspectos administrativos, organizacionais e de segurança dos integrantes das forças de paz e missões de observação. O Comitê reúne-se na sede da ONU, entre abril e maio de cada ano, quando

elabora relatório, dividido, *grosso modo*, em duas partes: resumo dos debates e recomendações. O tema é, subseqüentemente, apreciado pela AGNU, que aprova a resolução nº 51/136(1996), de endosso às propostas, recomendações e conclusões contidas naquele relatório, sem transcrevê-las, como era a praxe até 1994.

É interessante observar que, até 1996, o Comitê só tinha 34 membros, mas, com o aumento da importância das operações de manutenção da paz, passou a haver pressão para a sua expansão. A prática então vigente era de que, além dos membros plenos, os demais Estados interessados poderiam participar de seus trabalhos na condição de observadores, mediante a apresentação, a cada sessão, de pedido específico para tomar parte das deliberações. Na medida em que o relatório era elaborado em bases consensuais, os membros do Comitê alegavam que, na prática, não havia distinção entre membros plenos e observadores, razão pela qual resistiam à idéia de aceitar a ampliação da composição desse foro. Diante do fato de que, em média, cerca de 80 países estavam contribuindo com pessoal para as operações de manutenção da paz, o Comitê acabou aprovando uma fórmula de conciliação pela qual os Estados membros que tinham contribuído ou estavam contribuindo com pessoal para as operações de manutenção da paz, bem como aqueles que tinham sido observadores na sessão de 1996 daquele Comitê, poderiam tornar-se membros a partir de 1997. AAGNU referendou a fórmula apresentada pelo relatório do Comitê Especial na forma da Resolução 51/136, de 13/12/96. Na 52ª AGNU, o Comitê passou a contar com 97 membros.

É duvidoso que a eficácia do Comitê Especial tenha sido comprometida por sua ampliação, pois, dada a natureza de seus trabalhos, é fundamental que seus resultados gozem de legitimidade. É importante construir uma agenda que permita aproximar os “principistas” (ou seja, os defensores ortodoxos dos princípios internacionais tradicionais, tais como os de não-intervenção e soberania), notadamente os membros do Movimento Não-Alinhado, e os “vanguardistas” (países inclinados a aceitar a relativização dos conceitos de não-intervenção e

soberania), sob pena de esvaziar o Comitê e afastar da AGNU as discussões sobre mecanismos para a manutenção da paz e segurança internacionais. Outros elementos também contribuem para que os avanços conceituais sejam morosos, tais como um suposto “dever de solidariedade internacional”, o desenvolvimento do conceito das “operações de apoio à paz” advogado pela OTAN e a própria atitude do CSNU de ampliar sua definição do que constitui uma “ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão”. Em outras palavras, os avanços vêm sendo lentos no Comitê não devido à ampliação de sua composição, mas por causa da sensibilidade dos temas nele tratados.

Por fim, as decisões da AGNU sobre questões administrativas que concernem à Organização afetam também as operações de manutenção da paz ao fixarem, entre outras, regras sobre os níveis de remuneração dos funcionários civis, critérios de indenização por acidentes ocorridos no desempenho das funções no terreno, valores para os reembolsos por cessão de tropas e uso de equipamento por parte dos contingentes e os montantes das contribuições financeiras dos Estados membros.

O SECRETÁRIO-GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS E O SECRETARIADO DA ORGANIZAÇÃO

Os encargos mais pesados do planejamento e execução das operações de manutenção da paz recaem sobre o Secretário-Geral da Organização, que dispõe de um Secretariado e de pessoal qualificado nos países anfitriões para o ajudar na administração das diferentes tarefas atribuídas às missões de paz.

Com efeito, o CSNU, ao criar uma nova operação, determina as incumbências do Secretário-Geral. Cabe-lhe, normalmente, realizar consultas necessárias com os países que contribuem com pessoal, assim como com as partes em conflito, para permitir a mobilização e a operacionalidade da missão de observação ou força de paz. Nos anos 90, certas providências passaram a ser levadas a cabo informalmente

pelo Secretariado antes mesmo da adoção de decisão formal pelo CSNU, tendo em vista a necessidade de acelerar a implementação da resolução. Além disso, o Secretário-Geral deve, após a aprovação da operação, manter o Conselho a par da evolução dos eventos no terreno, mediante a apresentação de relatórios periódicos, de cujo exame poderão resultar novas instruções.

Na sede, o SGNU conta com a colaboração do conselheiro militar e de Subsecretários-gerais, especialmente do Departamento de Assuntos Políticos e do Departamento de Operações de Manutenção da Paz. Esse último Departamento foi criado em fins de 1992 e institucionalizado em 1993, em resposta ao número crescente de pedidos de auxílio e à complexidade das funções a serem assumidas pelos integrantes das novas operações. Seus quadros são formados por pessoal contratado pelas Nações Unidas e, até fevereiro de 1999, por militares cedidos temporariamente pelos Estados membros, sem ônus para a Organização.

É importante elaborar sobre a questão dos militares cedidos temporariamente ao Departamento de Operações de Manutenção da Paz (os chamados *gratis personnel* ou *officers on loan*), pois eles têm formado, até agora, a espinha dorsal do DPKO e nada impede que, no futuro, voltem a ser empregados, dependendo das necessidades do Departamento para administrar as missões de paz. De fato, desde o início, o DPKO enfrentou carência de quadros especializados no Secretariado e a falta de recursos para contratá-los. Para suprir a crescente necessidade de funcionários, o então chefe do Departamento, Kofi Annan, passou a solicitar aos Estados membros a cessão de pessoal civil e militar sem custos para a Organização, em iniciativa endossada pelas Resoluções 45/258, 47/71 e 49/250 da AGNU⁷⁸.

⁷⁸ É bom esclarecer que o universo de *gratis personnel* das Nações Unidas abrange duas categorias distintas de pessoal: a categoria denominada Tipo II inclui os militares cedidos para o DPKO, e a categoria conhecida como Tipo I é constituída por peritos associados, peritos de cooperação técnica e consultores que trabalham basicamente em atividades de cooperação técnica e programas de financiamento voluntário. Em março de 1997, havia 334 funcionários *on loan* do Tipo II e 202 funcionários *on loan* de Tipo I, perfazendo um total de 536 funcionários *on loan*.

Esse procedimento, originalmente concebido como medida provisória, transformou-se numa fórmula rotineira de mobilização de pessoal especializado pelo Secretariado.

Contudo, o uso do pessoal cedido gratuitamente no DPKO e nos outros Departamentos passou a ser criticado pelo Movimento Não-Alinhado, por virtualmente excluir os países em desenvolvimento, que encontram dificuldade em qualificar pessoal e mantê-lo, com recursos nacionais, à disposição do Secretariado. Segundo dados de março de 1997, havia 128 militares cedidos ao DPKO, a maioria dos quais procedente dos países desenvolvidos. Tal fato, que se repetia em outros Departamentos da ONU, estava gerando desequilíbrio na distribuição de cargos e funções nas Nações Unidas, com repercussão negativa para a imagem de universalidade e de imparcialidade da Organização, consoante o artigo 101 da Carta.

Essa controvérsia ganhou maior amplitude com os reclamos da União Européia, do Canadá e do Japão de que o recurso indiscriminado ao pessoal cedido gratuitamente poderia estar mascarando um planejamento administrativo equivocado na área de recursos humanos. Tais desdobramentos levaram o próprio Kofi Annan, já na qualidade de Secretário-Geral da ONU, a comprometer-se, no relatório intitulado *Renewing the UN: A Programme for Reform*, de 16/7/97, a apresentar, assim que possível, plano para a diminuição gradativa de todo pessoal cedido gratuitamente no Secretariado, que seria substituído por funcionários contratados segundo as normas administrativas da Organização. No tocante aos militares cedidos ao DPKO, esse plano veio à baila em 1998, quando o SGNU observou que todos os oficiais cedidos seriam repatriados a seus países de origem até fevereiro de 1999.

Por sua vez, no terreno, o SGNU dispõe de pessoal qualificado que é geralmente chefiado por um representante ou enviado pessoal/especial designado pelo SGNU. Nos cenários onde há a presença de observadores ou forças de paz, seus representantes ou enviados assumem o controle de todos os componentes da operação e relatam

o andamento dos eventos ao Secretário-Geral⁷⁹. É interessante mencionar que o Secretário-Geral Boutros-Ghali, ao apresentar o seu “Suplemento de Uma Agenda para a Paz” em janeiro de 1995, e o Presidente do CSNU, ao emitir “Declaração sobre o Suplemento de Uma Agenda para a Paz”, em fevereiro de 1995, instaram os Estados membros a designarem nomes para integrar o banco de dados que a Organização estava criando com potenciais candidatos a representantes especiais — missões de maior duração — ou enviados especiais — missões de menor duração — do SGNU. O Itamaraty optou por não participar do banco de dados, preferindo examinar, caso a caso, os pedidos de cessão que vierem a ser formulados pela ONU.

Por fim, convém esclarecer que, em alguns episódios, o Secretário-Geral da Organização chegou a agir com certa autonomia em relação à AGNU e ao CSNU no que tange ao desdobramento de operações de manutenção da paz. Diante do pedido das partes, em ações subsequentemente endossadas formalmente pelos órgãos políticos, o SGNU deslocou observadores militares para o Irian Ocidental em 1962 (UNTEA), para a fronteira entre Arábia Saudita e Iêmen em 1963 (UNYOM), e, mais recentemente, para o Afeganistão em 1988 (UNMOGIP)⁸⁰.

⁷⁹ Em fevereiro de 1999, o Secretário-Geral da ONU tinha nomeado 44 pessoas para acompanhar determinados assuntos – por exemplo, “crianças e conflitos armados” e “deslocados internos” – ou para representá-lo em países em conflito, dez dos quais também estavam chefiando operações de manutenção da paz. Esses indivíduos, além dos títulos usuais de Representantes especiais ou pessoais, podem eventualmente ganhar outros títulos, tais como o de Chefe de Missão Política ou o de Coordenador Especial.

⁸⁰ No episódio do Irian Ocidental, o Secretário-Geral U. Thant deslocou observadores militares à região conflituosa após a assinatura do acordo entre as partes, em 15/8/62, para implementar o cessar-fogo. A ratificação do acordo ocorreu, entretanto, apenas em 20/9/62, quando a AGNU aprovou a Resolução nº 1752(XVII), de 21/9/62, autorizando “... the Secretary-General to carry out the tasks entrusted to him in the Agreement”. No Iêmen, em 1963, o Secretário-Geral U. Thant adotou o mesmo procedimento despachando, desta vez, observadores militares sem manifestação do CSNU, que somente dias depois aprovou a Resolução nº 179 (1963), de 11/6/63, solicitando “... the Secretary-General to establish the observation operation as defined by him”. No caso do Afeganistão, o CSNU apenas confirmou, e não autorizou, o envio de observadores militares (mesmo assim seis meses após o seu desdobramento no terreno) pela Resolução nº 622(1988), de 31/10/88 (“Confirms its agreement to the measures ..., in particular the arrangement for the temporary dispatch to Afghanistan and Paquistan of military officers from existing UN operations”).

O PAPEL DOS PAÍSES QUE CONTRIBUEM COM PESSOAL

Não há fórmula acordada para classificar os países que contribuem com pessoal. Segundo o critério temporal, os contribuintes clássicos são aqueles Estados que vêm aportando meios às missões de observação e forças de paz desde os anos 50 e 60, como Austrália, Brasil, Canadá, Índia, Itália, Irlanda, Nova Zelândia e os países escandinavos. Os novos contribuintes englobam uma vasta gama de países: industrializados, em desenvolvimento (*PEDs*) e de menor desenvolvimento relativo (*LDCs*).

Conquanto a ONU esteja alcançando uma maior universalidade na composição de suas operações de manutenção da paz, estão aumentando os problemas de comando, devido às diferenças de cultura (religião, idioma, nível educacional, entre outros), às desigualdades de treinamento e de equipamentos dos contingentes cedidos, apesar de todos os esforços no sentido de padronizar material e adestramento por meio de manuais. Além disso, a maioria dos *PEDs* e dos *LDCs* costumam oferecer sobretudo pessoal, muitas vezes desprovidos de armamentos nem um mínimo de apoio logístico. Isso pode consolidar a prática de os países pobres se especializarem na mera cessão de tropas, enquanto países ricos se limitariam a fornecer equipamentos, sem arriscar a vida de seus nacionais⁸¹. Entre outros exemplos, em 1993, o Kuaite equipou um batalhão de Bangladesh para atuar na fronteira Kuaite-Iraque (UNIKOM) e, em 1994, a Alemanha forneceu material para um batalhão paquistanês servir na antiga Iugoslávia (UNPROFOR). Ademais, os países ricos estão vendo suas indústrias beneficiarem-se com as compras de material pelas Nações Unidas.

⁸¹ Cardoso, (1994). pp. 75-76. O autor observa que essa prática pode envolver desde a criação de “sócios-atletas” (acesso às operações de paz através da cessão de tropas) até a “venda de proteção” (caso do Kuaite) em transação bilateral ainda que intermediada pelas Nações Unidas.

O relacionamento entre a ONU e os países que contribuem com pessoal costumava ser regulamentado por acordo de cessão denominado Acordo das Prerrogativas da Missão (*Standard of Mission Agreement-SOMA*), cujo modelo-padrão foi aprovado em 1990⁸². No entanto, as dificuldades em muitos países para tramitar internamente o acordo fizeram com que o Secretariado interrompesse essa prática⁸³. A Organização passou a respaldar-se nas diferentes resoluções da Assembléia que abordavam os direitos e as responsabilidades existentes entre as Nações Unidas e os países que contribuem com pessoal e equipamentos. Por isso, cumpre analisar, separadamente, os sistemas de reembolso e de indenizações pela participação em operações de manutenção da paz das Nações Unidas, temas que, aliás, têm recebido especial atenção do Comitê Especial sobre as Operações de Manutenção da Paz nos últimos anos.

REEMBOLSO POR PESSOAL CEDIDO

É importante, de início, distinguir entre os países que contribuem com pessoal: i) aqueles cujos valores de manutenção estão abaixo dos valores de ressarcimento, ou seja, esses países lucram ao participar das operações (sobretudo, os países de menor desenvolvimento relativo, como Bangladesh, Paquistão e Nepal, e os países do leste europeu); e ii) aqueles cujos gastos estão acima dos valores de reembolso, ou seja, países que perdem recursos com suas participações (países industrializados e alguns em desenvolvimento).

⁸² O modelo-padrão consta do doc. A/45/594 e foi aprovado pela Resolução nº 45/75, 11/12/90.

⁸³ As dificuldades para a assinatura de acordos SOMA podem ser ilustradas pelo episódio da cessão da tropa brasileira à ONUMOZ em 1994: a tropa foi desdobrada em junho/julho de 1994, o acordo de cessão de tropa foi celebrado por troca de notas em setembro em Nova Iorque e a tropa regressou ao Brasil até fins de dezembro de 1994. A tramitação no Executivo estendeu-se até abril de 1995, quando, então, seguiu para o Congresso Nacional mesmo após a repatriação da companhia brasileira. O acordo só veio a ser aprovado pelo Congresso mediante a promulgação do Decreto Legislativo nº 25, de 7/5/97.

Consta do livro *The Evolution of UN peacekeeping* estudo realizado pela ONU em 1991, segundo o qual nas forças de paz coexistem tropas cujos custos para os países de origem variam de US\$ 280 homem/mês até US\$ 4.400 homem/mês. No entanto, o valor médio do reembolso pago pela ONU é de US\$ 988 homem/mês.

Em linhas gerais, a prática seguida pelas Nações Unidas é de que o pessoal militar, policial e civil cedido para servir em missões de observação mantém seus vínculos trabalhistas e contratuais com suas organizações de origem. Recebe da ONU diárias de alimentação (que variam de país a país) e hospedagem (que podem ser substituídas pelo oferecimento de alojamento), além de passagens de ida e de regresso ao país de origem. Os integrantes de forças de paz, por sua vez, recebem diretamente das Nações Unidas somente uma pequena ajuda diária, atualmente no valor de US\$ 1,28, a título de “reembolso de despesas pessoais”, que é aumentada para US\$ 10,50 durante os 15 dias de licença anual.

Os demais pagamentos são efetuados diretamente aos governos e consistem hoje nos seguintes reembolsos mensais inalterados desde 1991, com base na aprovação da Resolução 46/185: (a) US\$ 988,00 por militar, de qualquer patente; (b) bonificação adicional de US\$ 291 para gastos envolvidos na cessão de unidades de maior especialização, extensiva, entretanto, a não mais de 25% do contingente mobilizado nas unidades logísticas e a 10%, nas demais unidades; (c) US\$ 65,00 por desgaste de equipamento e fardamento pessoais; e (d) US\$ 5,00 por armas de uso pessoal e respectiva munição.

REEMBOLSO PELO USO DE EQUIPAMENTO DO CONTINGENTE E DE BENS DE CONSUMO

Outra questão que preocupa os Estados que contribuem com tropas e equipamentos para operações de paz da ONU é o chamado

“reembolso pelo uso de equipamento de propriedade dos contingentes e bens de consumo”. Esse reembolso era baseado na inspeção de todo o material por ocasião da chegada das tropas (o chamado “*in-survey*”), com listagem abrangente e avaliação do valor de cada item, de acordo com seu custo inicial, tempo de uso e estado de conservação. Quando o contingente deixava a área da missão, nova inspeção era levada a cabo (o chamado “*out-survey*”) e o reembolso era calculado com base no fator de depreciação (30% do valor do bem no primeiro e segundo anos de uso, 20% nos anos seguintes). Esse sistema exigia grande carga burocrática e os serviços de pessoal especializado em equipamentos militares, acarretando atrasos no reembolso.

Pela Resolução 49/233 A, de 23/12/94, a AGNU autorizou o Secretário-Geral a rever, em colaboração com os Estados membros, essa sistemática. Em 11/4/96, a AGNU aprovou, pela Resolução 50/222, novo procedimento de reembolso por “Equipamento de Propriedade do Contingente e Bens de Consumo” (denominado de *COE* — *Contingent-Owned Equipment and Consumables*) baseado no conceito de *leasing*, segundo o qual há acordo prévio sobre os equipamentos que cada unidade militar deve colocar à disposição das Nações Unidas⁸⁴. Caso o país contribua com menos equipamentos que o estipulado, há redução na taxa de reembolso; por outro lado, qualquer contribuição superior à prevista no acordo passa a ser de inteira responsabilidade do país contribuinte. O sistema prevê, ainda, que as Nações Unidas passem a reembolsar, como serviços, o fornecimento de equipamentos menores e de bens de consumo não diretamente relacionados ao equipamento principal⁸⁵. O novo sistema de reembolso vige desde 1/7/96.

⁸⁴ O país contribuinte pode optar pelo “*wet lease*”, pelo qual se compromete a fornecer tanto o equipamento principal como sua manutenção, ou pelo “*dry lease*”, caso em que o país fornece apenas o equipamento principal e as Nações Unidas assumem a responsabilidade por sua manutenção (para maiores detalhes, ver doc. A/50/807, de 8/12/95).

⁸⁵ Neste caso, o reembolso é calculado com base no tamanho do contingente, funções específicas e padrões estabelecidos, aplicando-se as tabelas de “custo de auto-suficiência” contidas no apêndice II, seção B do documento A/C.5/49/70, de 20/7/95.

INDENIZAÇÕES POR MORTE E INVALIDEZ

Nos casos de acidente ou morte de pessoal a serviço da operação, as Nações Unidas comprometem-se a pagar indenização, cujos valores máximos, para observadores, eram estipulados inicialmente em US\$ 50 mil ou duas vezes o valor do salário anual básico do interessado. Porém, nos casos de tropas colocadas à disposição das forças de paz, existia forte iniquidade no tratamento relativo às indenizações, visto que a Organização baseava-se no sistema de indenizações adotado pelo país de origem do falecido ou inválido. Essa diferenciação de tratamento ficou patente nas intervenções das Nações Unidas na Somália e na Bósnia-Herzegovina, quando os valores de indenizações por morte ou invalidez para militares procedentes dos países em desenvolvimento eram muito inferiores àqueles dos países desenvolvidos.

As distinções ganharam dimensões políticas sensíveis no Comitê Especial sobre Operações de Manutenção da Paz e na AGNU, com acusações de que a vida de alguns integrantes de operações de manutenção da paz valia mais que a de outros. Para solucionar o problema, a AGNU aprovou, pela Resolução 52/218 E(II), de 17/6/97, um sistema de seguro individual com taxas uniformes e padronizadas de indenização por morte ou invalidez, que passaram a ser aplicadas em casos de acidentes ocorridos após 30/6/97⁸⁶.

Para fins de registro, cumpre assinalar que de 1948 a 1987, ou seja em 40 anos, foram registradas 754 baixas fatais, período em que prevaleceram contendas interestatais, e, a partir de 1988 até setembro de 1998, isto é em 11 anos, houve 827 mortes, quando passaram a

⁸⁶ A indenização por morte no exercício de função oficial em uma operação de manutenção da paz passou a ser padronizada em US\$ 50,000.00, enquanto a indenização por invalidez passou a ser calculada com base em percentuais que incidem sobre o valor da indenização por morte, de acordo com a tabela constante do Anexo I doc. A/49/906 e Corr.1. Ver também os docs. A/48/945 e Corr.1; A/50/1009; A/49/664; A/50/684; A/51/646; A/52/410 e Resolução nº 52/177, de 18/12/97.

predominar conflitos intra-estatais, perfazendo um total de 1.581 falecimentos para o período de 1948-98⁸⁷.

AS DEMAIS INSTÂNCIAS DO SISTEMA DAS NAÇÕES UNIDAS

Os demais atores das Nações Unidas que interagem com as operações de manutenção da paz são os representantes das Agências Especializadas, Fundos e Programas. Cumpre ressaltar a atuação do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), por suas implicações para o êxito da intervenção.

O ACNUR tem responsabilidades primárias pela proteção de refugiados, mas vem ganhando também crescente papel no tocante à segurança dos deslocados internos⁸⁸. Além disso, tem colaborado na implementação de programas voltados para a readaptação dos ex-combatentes à sociedade civil. Por sua vez, o PNUD é cada vez mais ativo na organização de programas de desenvolvimento econômico, que envolvem sobretudo iniciativas para a recuperação da infra-estrutura e a retomada das atividades econômicas. Nesse contexto, a questão de retirada de minas assume importância fundamental para assegurar a consolidação do processo de paz pois favorece a livre circulação de pessoas no interior do país, a recuperação de campos para o cultivo de alimentos e o assentamento de ex-combatentes nos locais de origem. O curso de ação adotado

⁸⁷ Nações Unidas, (1998), *Fatalities by Mission and Appointment Type – September, 1998*, atualizado com dados avulsos até junho de 1999. As baixas fatais ocorreram sobretudo em 8 conflitos: na antiga Iugoslávia as mortes somaram 252; no Congo, 250; no Líbano, 229; em Chipre, 168; na Somália, 156; na Faixa de Gaza e Sinai (entre 1957 e 1967), 106; no Camboja, 84; e no Sinai, 55 (entre 1973 e 1979).

⁸⁸ As questões dos refugiados e dos deslocados internos mesclam-se, razão pela qual o ACNUR advoga que o problema só poderá ser superado quando esses dois aspectos forem tratados simultaneamente. Pela Resolução nº 48/116, de 20/12/93, a AGNU autorizou o ACNUR a atuar dentro dos Estados sob duas condições: a) que haja uma solicitação formal do Secretário-Geral das Nações Unidas ou de um dos principais órgãos da ONU; b) que o Estado envolvido tenha consentido com a presença do ACNUR no terreno.

pelo PNUD envolve, entre outros elementos, a execução de programas de treinamento para equipes locais, de forma a reduzir custos de contratação de empresas especializadas e aproveitar a experiência dos combatentes desmobilizados. Alguns Estados membros têm cedido especialistas gratuitamente às Nações Unidas para implementar os programas de adestramento no terreno.

As Agências, os Fundos e os Programas das Nações Unidas desempenharam papel discreto nas operações clássicas ou de primeira geração, à exceção do apoio prestado à ONUC durante a permanência dessa Força de Paz no Congo no período de 1960-64. Nas operações multidisciplinares ou de segunda geração, esses atores contribuem para que a ONU possa melhor atender às demandas de assistência. A variedade de interlocutores, mesmo dentro do sistema das Nações Unidas, implica problemas de coordenação, a ponto de o Secretário-Geral das Nações Unidas ter assinalado, no quadro de sua proposta de reforma da Organização, que todos os seus Fundos, programas e as agências no terreno precisam estar subordinados, em cada caso, ao seu representante especial, de modo a evitar desperdícios e duplicação de esforços⁸⁹. Além disso, propôs a criação do Escritório de Coordenação para Assuntos Humanitários (*Office of Coordination for Humanitarian Affairs-OCHA*), em substituição ao Departamento de Assuntos Humanitários, e o estabelecimento do cargo de Coordenador de Assistência para Situações Emergenciais (*Emergency Relief Coordinator-ERC*), hoje ocupado pelo brasileiro Sérgio Vieira de Mello. Todas as sugestões foram referendadas pela AGNU em fins de 1997.

AS ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS

Não resta dúvida de que número crescente de atores não-governamentais passa a atuar em áreas de competência das Nações Unidas,

⁸⁹ Nações Unidas, (1997), doc. A/51/950, action 4, p. 39.

contribuindo para o esforço coletivo de pacificação política. O Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) promove o DIH, divulgando suas normas na sociedade local, além de prestar assistência humanitária à população civil. Organizações como *Care*, *Médecins sans Frontières*, *Save the Children*, *InterAction*, *International Rescue Committee* e *Oxfam* colaboram na prestação de assistência humanitária, enquanto outras como Anistia Internacional e *Human Rights Watch* conduzem atividades voltadas para a difusão das normas vigentes de proteção aos direitos humanos e buscam monitorar as ações das forças policiais e o comportamento dos integrantes das operações da ONU⁹⁰. Além disso, entidades como *The Carter Center* e *National Democratic Institute for International Affairs* colaboram na preparação e na supervisão de eleições. Muitas outras organizações menos conhecidas também prestam alguma forma de ajuda, seja mediante o envio de instrutores para treinar a mão-de-obra local, seja através da cessão temporária de especialistas dos mais variados campos, professores de universidades, peritos em contabilidade pública e assistentes sociais, entre outros. Esse mosaico de atores, ao mesmo tempo em que permite atender às necessidades das populações assistidas, gera complexos problemas de coordenação.

A dificuldade de coordenação é sentida notadamente na área humanitária. Embora já se manifestasse nas operações de manutenção da paz nos anos 60, no Congo, e nos anos 70 e 80, no Líbano, nunca chegou à magnitude e complexidade dos problemas atuais⁹¹. Por exemplo, de acordo com o ACNUR, em fins de 1997, havia no mundo aproximadamente 22 milhões de refugiados, repatriados e deslocados internos, cujo drama, transmitido pela imprensa televisiva e escrita, comove a opinião pública internacional. Esse movimento de pessoas ocorre, basicamente, na Europa (Balcãs), na África (região dos Grandes

⁹⁰ International Amnesty (1994) p. 1-45.

⁹¹ A UNIFIL, que atua no sul do Líbano, foi a primeira Força de Paz da ONU a receber, em junho de 1982, mandato para cumprir tarefas humanitárias. De acordo com a Resolução n° 511 (1982), os integrantes da missão foram incumbidos de proteger e de prover assistência humanitária à população local que se encontrava na sua área de operações.

Lagos, Chifre da África e costa atlântica da África), e na Ásia (Cáucaso e sudeste da Ásia)⁹².

Os componentes militares das forças de paz acabam sendo instados a fornecer apoio logístico e a proteger o pessoal envolvido nas atividades de distribuição da ajuda humanitária quando se deslocam no interior do país, em regiões de acesso difícil ou onde campeia o banditismo. Enquanto os comandantes militares das operações vêm insistindo na importância de estabelecer-se um órgão centralizador das ações, as ONGs resistem ao cerceamento de seus movimentos, preferindo um entendimento caso a caso, à luz de suas necessidades tópicas.

A experiência brasileira em Angola revelou que as ONGs e, mesmo, Agências, Fundos e Programas do sistema das Nações Unidas, tais como o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e o Programa Mundial de Alimentos (PMA), correm um grande risco ao agirem sozinhos, com base apenas em acordos verbais com as partes em conflito, pois seus veículos podem ser saqueados e seus funcionários molestados, roubados e seqüestrados no curso da operação. Por outro lado, quando recebem a proteção de comboios militares das forças de paz, as entidades fornecedoras de assistência correm o risco de serem identificadas com a missão, nem sempre percebida como imparcial e por vezes tida como adversária. O ACNUR, a Cruz Vermelha e, até mesmo, os funcionários do Departamento de Assuntos Humanitários — hoje extinto — reconheceram em seminários realizados 1997-98 que somente em determinadas ocasiões as missões humanitárias devem ser acompanhadas de aparato de segurança fornecido pela Força de Paz.

Mais precisamente, seus representantes assinalaram na reunião de 1997 do Comitê Especial sobre as Operações de Manutenção da Paz que era preciso separar os objetivos de uma Força de Paz, que obedece a mandato político do CSNU, por vezes contrário a uma das

⁹² ACNUR, (1998), doc. A Situação dos Refugiados no Mundo 1997-98 contém dados estatísticos atualizados nas pp. 295-304.

partes, dos de uma missão humanitária, voltada para a prestação de assistência à população civil, de forma neutra, independentemente do posicionamento de qualquer órgão político das Nações Unidas sobre o conflito. Essas preocupações estão refletidas no relatório do Secretário-Geral da ONU sobre a “Proteção da Assistência Humanitária a Refugiados e outros em Situações de Conflito”, divulgado em 22/9/98. No relatório, o SGNU observa que “... *humanitarian organizations have been concerned that the use of the military for humanitarian activities, particularly in the context of Chapter VII operations, compromises their impartiality and neutrality, affects their ability to assist victims on all sides of the conflict and, at times, even leads to increased violence against United Nations and other humanitarian personnel.*”⁹³.

Os órgãos da ONU vêm produzindo um grande número de debates, resoluções, relatórios e recomendações sobre o assunto, a exemplo da declaração presidencial adotada pelo CSNU, em 29/9/98, em seguimento ao debate ocorrido naquele foro sobre o tema da “proteção aos integrantes das entidades prestadoras de assistência humanitária”⁹⁴, mas, na prática, os resultados têm-se mantido muito aquém do esperado, dada a complexidade do tema. Os registros do ACNUR mostram que cerca de 150 funcionários da ONU foram assassinados no período 1992-98 e que outros 50 se encontravam detidos ou desaparecidos em abril de 1998. O Alto Comissário Adjunto das Nações Unidas para Refugiados, Gerald Walzer, salientou no Comitê Permanente da Organização do ACNUR, em abril de 1998, que era lamentável o fato de que pessoal humanitário, que assiste pessoas em necessidade, seja alvo deliberado de assassinatos, seqüestros e outras formas de violência.

Espera-se que a experiência reunida nos últimos anos contribua para definir rotinas capazes de aumentar a cooperação entre os

⁹³ Nações Unidas, (1998), doc. S/1998/883, parágrafo 24.

⁹⁴ Nações Unidas, (1998), doc. S/PRST/1998/30.

integrantes das operações de manutenção da paz e o pessoal das entidades não-governamentais. É significativo, a esse respeito, que as delegações do DPKO que participaram do Terceiro Seminário das Nações Unidas para Equipes de Assistência e Treinamento, realizado em Itaipava, de 3 a 7/3/97, e do exercício “Forças Unidas 97”, realizado no Rio de Janeiro, de 20 a 29/8/97, tivessem, entre seus integrantes, especialistas no tratamento com ONGs, para enriquecer o debate e mostrar as dificuldades de coordenação existentes.

RETROSPECTIVA DAS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS DE 1988 A 1999

Levantamento sucinto das operações criadas de 1988 a 1999 demonstra a diversidade das funções que passaram a ser exercidas, assim como a extensão do envolvimento da ONU. No total foram 39 missões de paz, cujos componentes envolveram, em grau diferentes, civis, policiais e militares: 16 na África, 7 na América Central e Caribe, 8 na Ásia e 8 na Europa.

TABELA Nº 4

OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS
DE 1988 A 1999

OPERAÇÃO	RESOLUÇÃO DO CSNU	MANDATO	TIPO DE CONFLITO	COMPOSIÇÃO	DURAÇÃO
Grupo de Observadores Militares das Nações Unidas Iraque-Iraque (UNEMOGI)	598(1987), de 20/7/87 (unanimidade)	Monitorar o cessar-fogo e a retirada de todas as forças para as fronteiras internacionalmente reconhecidas.	Interestatal	Máximo de 400 observadores militares cedidos por 26 países	De agosto de 1988 a fevereiro de 1991
Missão de zoots Ofícios das Nações Unidas no Afeganistão e Paquistão (UNGOMAP)	622(1988), de 31/10/88 (unanimidade)	Ajudar o Representante do SGNU a emprestar bons ofícios às partes para assegurar a implementação dos Acordos de Genebra sobre a solução da situação no Afeganistão.	Intra-estatal	50 observadores militares, cedidos por 10 países	De maio de 1988 a março de 1990
Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola I (UNAVEM I)	626(1988), de 20/12/88 (unanimidade)	Observar a retirada das tropas cubanas de Angola.	Intra-estatal	Máximo de 70 observadores militares, cedidos por 10 países	De janeiro de 1989 a maio de 1991
Grupo de Assistência de Transição das Nações Unidas (UNTAG)	475(1978) e 629(1989) (unanimidade apenas em 89)	Ajudar o Representante do SGNU a assegurar a independência da Namíbia e supervisionar eleições livres.	Intra-estatal	Máximo de 4.493 militares. 51 países cederam observadores e tropas.	De abril de 1989 a março de 1990
Grupo de Observadores das Nações Unidas na América Central (ONUCA)	644(1989), de 7/11/89 (unanimidade)	Verificar o cumprimento pelos governos dos países da região dos compromissos de não ajudar movimentos de insurreição nem permitir que os territórios nacionais fossem usados para ataques a outros Estados. A missão também ajudou a implementar o processo de desmobilização da Nicarágua.	Intra-estatal	Máximo de 1.098 militares. 11 países cederam observadores e a Venezuela cedeu um batalhão de infantaria.	De novembro de 1989 a março de 1990
Missão de Observação das Nações Unidas Iraque-Kuaito (UNIKOM)	687(1991), de 3/4/91 (não houve unanimidade)	Criada como missão de observação para monitorar a zona desmilitarizada (DMZ) entre Iraque e Kuaito. Em fevereiro de 1993, o CSNU aumentou a força da missão, autorizando-a a tomar medidas eficazes para prevenir violações da DMZ.	Interestatal	Máximo de 1.187 militares. 36 países cederam observadores e tropas.	Em atividade desde abril de 1991
Missão das Nações Unidas para o Referendo do Saara Ocidental (MINURSO)	690(1991), de 29/4/91 (unanimidade)	Supervisionar e executar tarefas do "Settlement Plan" aceito pelo Marrocos e pela Frente Polisário em 1988 (desde o processo de identificação de eleitores até a organização do referendo para decidir sobre a independência ou anexação ao Marrocos).	Intra-estatal	330 observadores militares e policiais e mais de 400 funcionários civis. 36 países contribuíram com pessoal militar e civil.	Em atividade desde abril de 1991

Missão de Observação das Nações Unidas em El Salvador (ONUSAL)	693(1991), de 20/5/91 (unanimidade)	Verificar a implementação dos acordos entre o Governo de El Salvador e a guerrilha (FMLN).	Intra-estatal	380 observadores militares e 631 policiais cedidos por 17 países	De julho de 1991 a abril de 1995
Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola II (UNAVEM II)	696(1991), de 30/5/91 (unanimidade)	Verificar e executar tarefas previstas nos Acordos de Paz de Bicesse de 1991 entre o Governo angolano e a UNITA, sobretudo as eleições realizadas em setembro de 1992.	Intra-estatal	350 observadores militares, 120 policiais, 400 observadores eleitorais e 370 funcionários civis. 25 países cederam observadores.	De maio de 1991 a fevereiro de 1995
Missão Avançada das Nações Unidas no Camboja (UNAMIC)	717(1991), de 16/10/91 (unanimidade)	Monitorar o cessar-fogo até o desdobramento da UNTAC e implementar programa de treinamento em remoção de minas.	Intra-estatal	Máximo de 1.090 militares (março de 1992)	De outubro de 1991 a março de 1992
Força de Proteção das Nações Unidas (UNPROFOR)	743(1992), de 21/2/92 (unanimidade)	Crear condições de paz e de segurança na Croácia e Bósnia-Herzegovina (neste caso, inclusive com autorização para uso da força em defesa das "áreas de segurança"), prestar ajuda humanitária e prevenir a guerra civil na Macedónia. A partir de março de 1995, só atua na Bósnia.	Intra-estatal	Máximo de 39.922 militares (setembro de 1994). 42 países cederam observadores e tropas.	De março de 1992 a dezembro de 1995
Autoridade Transitória das Nações Unidas no Camboja (UNTAC)	745(1992), de 28/2/92 (unanimidade)	Supervisionar e executar as tarefas previstas nos Acordos de Paris (de 23/10/91), até a promulgação da Constituição.	Intra-estatal	Máximo de 15.547 militares e 3.359 policiais, cedidos por 46 países	De março de 1992 a setembro de 1993
Operação das Nações Unidas na Somália I (UNOSOM I)	751(1992), de 24/4/92 (unanimidade)	Monitorar o cessar-fogo em Mogadíscio e prestar segurança ao pessoal da ONU e a comboios de ajuda humanitária.	Intra-estatal	Máximo de 54 observadores militares e 893 soldados, cedidos por 16 países	De abril de 1992 a março de 1993
Operação das Nações Unidas em Moçambique (ONUMOZ)	797(1992), de 16/12/92 (unanimidade)	Ajudar a implementar o Acordo Geral de Paz de Roma, de 4/10/92.	Intra-estatal	Máximo de 6.576 militares (1993) e 1.087 policiais (1994), cedidos por 39 países	De dezembro de 1992 a dezembro de 1994
Operação das Nações Unidas na Somália II (UNOSOM II)	814(1993), de 26/3/93 (unanimidade)	Criado ao abrigo do Capítulo VII para dar seguimento à "Força Tarefa Unificada (UNITAF) nos trabalhos de restauração da lei e da ordem e de proteção às entidades prestadoras de ajuda humanitária.	Intra-estatal	Cerca de 15.000 militares cedidos por 34 países	De março de 1993 a março de 1995
Missão de Observação das Nações Unidas em Uganda-Ruanda (UNOMUR)	846(1993), de 22/6/93 (unanimidade)	Observar a movimentação ilegal de pessoas e material na fronteira Uganda-Ruanda.	Interestatal	Máximo de 81 observadores militares cedidos por 9 países	De junho de 1993 a setembro de 1994
Missão de Observação das Nações Unidas na Geórgia (UNOMIG)	858(1993), de 24/8/93 (unanimidade)	Supervisionar e executar as tarefas previstas no Acordo de Cessar-Fogo entre o Governo da Geórgia e os separatistas da Abcásia. Monitorar também as tropas da CEF.	Intra-estatal	128 observadores militares, cedidos por 23 países	Em atividade desde agosto de 1993
Missão de Observação das Nações Unidas na Libéria (UNOMIL)	866(1993), de 22/9/93 (unanimidade)	Monitorar e executar, em coordenação com o ECOMOG, as tarefas previstas no Acordo de Paz de Cotonou (de 25/07/93).	Intra-estatal	Máximo de 374 militares, cedidos por 21 países	De setembro de 1993 a setembro de 1997

Missão das Nações Unidas no Haiti (UNMIH)	867(1993), de 23/9/93 (unanimidade)	Monitorar a implementação do Acordo de Governors Island (de 3/07/93), supervisionar as eleições e ajudar a consolidar o regime democrático.	Intra-estatal	Máximo de 6.000 militares e 900 policiais cedidos por 34 países	De setembro de 1993 a junho de 1996
Missão de Assistência das Nações Unidas a Ruanda (UNAMIR)	872(1993), de 5/10/93 (unanimidade)	Supervisionar e executar as tarefas previstas no Acordo de Arusha (de 4/08/98). Com a deterioração da situação, o mandato sofreu vários ajustes.	Intra-estatal	Máximo de 5.500 militares e 90 policiais cedidos por 39 países	De outubro de 1993 a março de 1996
Grupo de Observação das Nações Unidas na faixa de Acouzou (UNASOG)	926(1994), de 13/6/94 (unanimidade)	Observar a retirada da administração e forças libias na faixa de Acouzou, cuja posse, por parecer da CIJ, ficou com o Chade.	Interestatal	9 observadores cedidos por 6 países	De maio a junho de 1994
Missão de Observação das Nações Unidas no Tadjiquistão (UNMOT)	968(1994), de 16/12/94 (unanimidade)	Supervisionar e executar as tarefas previstas no Acordo de Cessar-Fogo Temporário entre as diversas facções em conflito, em coordenação com as tropas da Comunidade dos Estados Independentes (CEI) e a missão da Organização de Segurança e Cooperação na Europa (OSCE)	Intra-estatal	45 observadores militares cedidos por 10 países	Em atividade desde dezembro de 1994
Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola III (UNAVEM III)	976(1995), de 8/2/95 (unanimidade)	Supervisionar e executar as tarefas previstas no Protocolo de Lusaca, de 20/11/94.	Intra-estatal	6.576 tropas, 336 observadores militares e 226 policiais, cedidos por 39 países	
Operação de Restauração da Confiança das Nações Unidas na Croácia (UNCRO)	981(1995), de 31/3/95 (unanimidade)	Cumprir as tarefas do Acordo de Cessar-Fogo de 29/3/94; facilitar a implementação do acordo econômico de 02/12/94; e assegurar a prestação de assistência humanitária.	Intra-estatal	14.663 tropas, 328 observadores militares e 531 policiais cedidos por 38 países	De março de 1995 a janeiro de 1996
Força de Desdobramento Preventivo das Nações Unidas (UNPREDEP)	983(1995), de 31/3/95 (unanimidade)	Observar a movimentação na fronteira da Macedônia com a Albânia e com a Iugoslávia.	Intra-estatal	1.050 tropas, 35 observadores militares e 26 policiais cedidos por 32 países	Em atividade desde março de 1995
Missão das Nações Unidas na Bósnia-Herzegovina (UNMIBH)	1035(1995), de 21/12/95 (unanimidade)	Cumprir as tarefas previstas no Acordo de Dayton (14/12/95). É uma missão da ONU destinada a ajudar na reconstrução das instituições da Bósnia-Herzegovina. Seu principal componente é uma força policial de cerca de 2000 homens. Os aspectos de segurança militar correm por conta de duas forças multinacionais autorizadas pelo CSNU: a JFOR até fins de 96 e, subsequentemente, a SFOR.	Intra-estatal	1.197 policiais cedidos por 35 países	Em atividade desde dezembro de 1995
Administração Transitória da Eslovênia Oriental, Baniya e Sirmiana Ocidental (UNTAES)	1037(1996), de 15/1/96 (unanimidade)	Administrar o território até a sua integração na Croácia, com base no Acordo Básico sobre o regido de 12/11/95. Substituiu a UNCRO.	Intra-estatal	Máximo de 4.774 tropas, 436 policiais e 100 observadores militares cedidos por 33 países	De janeiro de 1996 a janeiro de 1998

Missão das Nações Unidas para a Administração Interina do Kosovo (UNMIK)	1244(1999), de 10/6/99 (14 a favor e 1 abstenção — China)	Ajudar os refugiados e os deslocados internos no Kosovo, bem como administrar essa província da RFI até a reconstrução das instituições destruídas pelo conflito e a realização de eleições para instalar um governo provincial que desfrutará de ampla autonomia na RFI. A missão da ONU responde pelos aspectos civis e a KFOR, pelos aspectos de segurança militar.	Intra-estatal	Componentes policiais e militares (80 oficiais de ligação), além de funcionários civis.	Em atividade desde junho de 1999
Missão das Nações Unidas no Timor Leste (UNAMET) ³	1246(1999), de 11/6/99, 1257(1999), de 3/8/99, e 1262(1999), de 27/8/99 (todas por unanimidade)	Organizar e supervisionar a realização de consulta popular no Timor Leste, bem como ajudar na formação de uma nova força policial.	Intra-estatal	460 policiais, 300 oficiais de ligação, além de voluntários das Nações Unidas e funcionários civis.	Em atividade desde junho de 1999
Missão de Observação das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUC)	1258(1999), de 6/8/99 (unanimidade)	Relatar a situação militar do país e colaborar para a implementação do Acordo de Paz de Lusaca sobre a RDC. Seis países assinaram o acordo de paz: Angola, Namíbia, RDC, Ruanda, Uganda e Zimbábue.	Intra-estatal, com fortes ramificações externas	90 oficiais de ligação, bem como funcionários civis e especialistas humanitários.	Em atividade desde agosto de 1999

Fonte: publicação *The Blue Helmets* das Nações Unidas, boletins de atualização do DPKO e MRE.

¹ É importante atentar para o fato de que as missões de paz na Namíbia (UNTAG) e na fronteira Irã-Iraque (UNIIMOG) foram criadas por resoluções aprovadas em 1978 e 1987, respectivamente. No entanto, as circunstâncias políticas só permitiram o desdobramento dessas operações a partir de 1988.

² A MINUGUA é uma missão híbrida, atuou como missão civil e como operação de manutenção da paz. Mais precisamente, a missão foi transformada em operação de manutenção da paz, de janeiro a maio de 1997, para supervisionar o processo de desmobilização dos combatentes na Guatemala.

³ As Nações Unidas não consideram a UNAMET uma operação de manutenção da paz para atender a solicitação do Governo indonésio.

O CSNU reavaliou o uso das operações de paz a partir de 1994, verificando-se certo esgotamento da ânsia em fazer proliferar essas iniciativas, em decorrência seja de seus altos custos — o orçamento geral chegou a US\$ 3,6 bilhões em 1994, cerca de três vezes o valor anual do orçamento regular —, seja, em diversos casos, de seus resultados questionáveis. A reavaliação por parte do CSNU da utilidade da criação de novas operações de manutenção da paz decorreu da concorrência de diversos fatores. De um lado, os acontecimentos na Somália, em Ruanda e na antiga Iugoslávia tinham repercutido negativamente junto à opinião pública e aos círculos políticos e governamentais dos Estados Unidos⁹⁵, da França e do Reino Unido. Ademais, a China mantinha sua tradicional postura discreta na matéria e a Rússia centrava suas preocupações em assegurar, especialmente, a legitimação do envolvimento das tropas da Comunidade dos Estados Independentes (CEI) no seu entorno, algo que logrou em 1994, com o endosso dado pelo CSNU à presença das tropas da CEI na Geórgia e no Tadjiquistão, mas sem o aporte

⁹⁵ Manual Joint Task Force Commander's Handbook for Peace Operations dos EUA, (1995), p. 1 e Anexo A. No caso dos EUA, o Governo "fez circular", em fevereiro de 1993, o texto de uma possível Presidential Draft Directive 13 (PDD—13), que regularia a participação de militares estadunidenses em operações de paz da ONU. Essa diretriz presidencial, que acabou não sendo assinada, determinava que os EUA não poderiam comprometer suas tropas, a menos que houvesse: "...a clear and present danger to international security, a demonstrable threat to US interests, and sufficient domestic support for the operation". Posteriormente, com os eventos ocorridos na Somália — onde 18 militares norte-americanos perderam a vida e 75 ficaram feridos em outubro de 1993, de acordo com os dados divulgados pelo Secretário-Geral da ONU no seu relatório S/26738, parágrafos 70 a 74 —, na Bósnia-Herzegovina e em Ruanda, o Presidente Clinton emitiu, em 1994, a Presidential Decision Directive 25 (PPD-25-The Clinton Administration's Policy on Reforming Multilateral Peace Operations), que, além de incorporar as condicionalidades assinaladas em 1993, impunha outros requisitos, dentre os quais "... that the UN mandate be extremely clear, that the disputants agree in advance to a cessation of hostilities, and that the duration of the mission would be known in advance ". No entanto, o Congresso, após as eleições de 1994, impôs ao Executivo a obrigação de obter a anuência prévia do Legislativo antes de apoiar, no CSNU, a criação de uma nova operação. O Congresso entendia que devia ser ouvido antes de os EUA assumirem qualquer compromisso, pois a manifestação favorável do governo significava o pagamento de contribuições adicionais. O prazo de reação do Legislativo é de 15 dias.

financeiro almejado⁹⁶. Esse retraimento da presença das Nações Unidas em certos conflitos, levou a que somente em 1998 fossem estabelecidas duas novas operações de manutenção da paz — uma Força de Paz (MINURCA, em abril, para atuar na República Centro-Africana) e uma Missão de Observação (UNOMSIL, em julho, em Serra Leoa) — e três outras em 1999 — duas Missões de Observação (UNAMET, em junho, em Timor Leste; e MONUC, em agosto, na República Democrática do Congo) e uma Missão de Administração Interina (UNMIK, em junho, no Kosovo). Com efeito, a UNPSG era sucessora da UNTAES na Eslavônia Oriental; a própria UNTAES e a UNMOP eram continuação da UNPROFOR na antiga Iugoslávia; a MONUA tinha sucedido a UNAVEM III em Angola; a MINUGUA era desdobramento de uma operação oriunda criada pela AGNU para atuar na Guatemala, e a UNSMIH, a UNTMIH e a MIPONUH eram seguimentos da UNMIH no Haiti.

Olara A. Otunnu, o atual Representante Especial do Secretário-Geral da ONU para Crianças e Conflitos Armados⁹⁷, já tinha percebido, em 1993, a tendência de retraimento do CSNU na aprovação de novas missões: “... *le Conseil de Sécurité pourrait être amené, pour des raisons pratiques, à adopter une politique d’engagement sélectif. Cela signifierait qu’il devrait choisir plus soigneusement où et*

⁹⁶ Sutterlin, (1995), p. 98. A Resolução nº 937(1994) sobre a Abcásia na Geórgia, de 21/7/94, contém dispositivos como “welcomes the contribution made by the Russian Federation, and indications of further contributions from other members of the CIS, of a peacekeeping force, in response to the request of the parties (...)” e a Resolução nº 968(1994) sobre o Tadjiquistão, de 16/12/94, que estabeleceu a UNMOT, menciona “Acknowledging positively the readiness of the collective peacekeeping forces of the CIS in Tadjikistan to work together with United Nations observers to assist in maintaining the cease-fire, (...)”. Não se pode descartar que possa ter ocorrido uma troca de apoios entre os EUA e a Rússia envolvendo a aprovação da Resolução nº 937, de 21/7/94, que referendou a presença das tropas da CEI na Geórgia, e da Resolução nº 940, de 31/7/94, que autorizou a criação de uma Força Multinacional para intervir no Haiti (Operação Restore Democracy).

⁹⁷ Resolução nº 51/77, de 19/8/97. Olara Otunnu ocupou a presidência da Academia da Paz Internacional (think tank que atua na área de paz e segurança), antes de assumir seu atual cargo nas Nações Unidas.

*quand intervenir et se concentrer sur les situations de conflit dans lesquelles une ingérence des Nations unies peut se révéler efficace et faire la différence. Alors que l'engagement sélectif est peut-être la solution des problèmes du moment, il présente des inconvénients majeurs en tant que politique à long terme. Dans le cas d'un engagement sélectif, il y aura deux catégories de conflits: ceux qui seront "adoptés" par les Nations unies et ceux qui tomberont dans les lézardes du système international. Cette dernière catégorie regroupera les conflits dont on se sera désintéressé parce que trop complexes ou trop nombreux. Ces conflits suivront leur cours et seront les "tragédies oubliées" du monde. C'est là un terrible dilemme."*⁹⁸

Esse dilema levou os Membros permanentes do Conselho a advogarem maior reforço da capacidade das Nações Unidas no preparo, mobilização, envio e manutenção de forças de paz e missões de observação, bem como a sedimentação da prática de recorrer a organismos regionais e sub-regionais e a coalizões *ad hoc* para cumprirem os mandatos do CSNU, temas estes que serão tratados no Capítulo III a seguir.

⁹⁸ Otunnu, (1993), pp.597-610.

CAPÍTULO III

A SITUAÇÃO ATUAL E AS PRINCIPAIS TENDÊNCIAS DAS OPERAÇÕES DE PAZ

A SITUAÇÃO ATUAL E AS PRINCIPAIS TENDÊNCIAS DAS OPERAÇÕES DE PAZ

A multiplicação de conflitos armados nos anos 90 avivou, na comunidade internacional, o debate sobre as limitações dos instrumentos convencionais para prevenir crises ou solucionar conflitos e despertou o interesse por alternativas, mais rápidas e eficazes, de limitar as perdas de vidas humanas, o sofrimento dos refugiados e deslocados internos e a destruição da infra-estrutura econômica. Tendo em vista a atual cautela do CSNU em criar novas operações de manutenção da paz, o presente capítulo abordará as principais tendências de emprego desse instrumento no futuro próximo. Serão tratados, entre outros, os seguintes pontos:

- os novos conceitos de “operações de manutenção da paz robustas”, “operações de restauração da paz” e “operações de apoio à paz”;
- o reforço da capacidade de ação das Nações Unidas no campo das operações de manutenção da paz, especificamente as tentativas de diminuir o tempo de desdobramento dessas operações;
- a especificidade da situação africana e as iniciativas de aperfeiçoamento da capacidade dos países africanos em participar de operações de manutenção da paz;
- a crescente participação das organizações regionais e sub-regionais em atividades de manutenção da paz, com destaque para a

OTAN e para o relacionamento existente entre a ONU e a OEA no campo da paz e da segurança internacionais; e

- o crescente recurso às forças multinacionais.

OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ ROBUSTAS, OPERAÇÕES DE RESTAURAÇÃO DA PAZ E OPERAÇÕES DE APOIO À PAZ

Diante da experiência adquirida, sobretudo, no Camboja, na antiga Iugoslávia, em Ruanda e na Somália, o DPKO está desenvolvendo novo “paradigma” para as forças de paz, que procura flexibilizar e adaptar o conceito de manutenção da paz a situações complexas em que, por vezes, é necessário o uso limitado da força. Seria uma opção intermediária entre as operações de manutenção da paz tradicionais, cujo emprego se teria revelado insuficiente para atender às necessidades atuais, e as operações de imposição da paz. De acordo com Jarat Chopra, estudioso das operações de paz da ONU, “*The black and white options of non-military sanctions and grand-scale enforcement were inadequately sophisticated to respond to intra-state breaches of the peace*”⁹⁹.

Tal opção intermediária ainda não se encontraria preenchida conceitualmente. O DPKO parte do pressuposto de que os conflitos tenderão a ocorrer, mormente, no interior dos Estados, onde o poder se vê, não raro, atomizado. As forças de paz poderiam incorporar nas suas fileiras contingentes suficientemente armados para demonstrar capacidade militar dissuasória e, em última instância, habilitados a entrar em combate para superar resistências localizadas, sem que tal ação compromettesse a imparcialidade no cumprimento do mandato do CSNU. O paradigma explora a diferença entre o combate generalizado e atritos localizados, fruto de ações isoladas de elementos irregulares,

⁹⁹ Discurso proferido por Chopra na Conferência “Humanitarian Action and Peacekeeping Operations em 1997.

e sustenta que é possível preservar a imparcialidade e a credibilidade, no nível geral, junto às autoridades que detêm o controle territorial, mesmo nos casos de repressão aos elementos irregulares. Introduce também a noção de que as forças de paz poderão dispor de armamentos ofensivos.

Em novembro de 1997, o então Representante Permanente do Brasil junto às Nações Unidas, Embaixador Celso Amorim, entrevistou-se com o Chefe do DPKO, Bernard Miyet, ocasião em que este último opinou já não ser mais tão relevante a distinção entre operações de paz do capítulo VI e as do capítulo VII da Carta das Nações Unidas. Acrescentou que a ONU não poderia participar de operações onde houvesse perspectiva de combates prolongados. Em outras palavras, a situação atual poderia comportar o aparecimento de novo tipo de operação em que, apesar de o uso da força ser autorizado, com base preferencialmente no capítulo VII da Carta, a força de paz continuaria a atuar de forma imparcial e, idealmente, mas não necessariamente, com o consentimento das partes envolvidas, visto que as decisões adotadas sob aquele capítulo são mandatórias. Caso aprovadas sob o capítulo VI, essas operações teriam de contar com “regras de engajamento” (*rules of engagement*) robustas, que permitissem a presença de armamento pesado. Não se deve confundir o conceito proposto com algumas operações de manutenção da paz, que, devido à situação no terreno (ONUC no Congo e UNPROFOR na antiga Iugoslávia), foram-se transformando de uma missão do capítulo VI em uma intervenção com aspectos coercitivos próprios do capítulo VII. As operações de imposição da paz seriam reservadas apenas para os casos em que as atividades empreendidas para restabelecer a paz não contassem com o consentimento das partes e que pudessem implicar o uso da força em grande escala para “convencer” as partes a atuar de acordo com as decisões do CSNU.

O DPKO entende que a UNTAES deveria servir de modelo às futuras operações de manutenção da paz. Seu desdobramento foi

consentido apesar de a missão ter sido criada ao abrigo do capítulo VII e ter contado com grande capacidade dissuasória. Nesse contexto, a Força de Implementação (*IFOR*) e a Força de Estabilização (*SFOR*), que foram despachadas para a Bósnia-Herzegovina, e a Força Multinacional do Kosovo, que foi enviada à República Federal da Iugoslávia, poderiam ser vistas como variantes desse modelo, pois receberam o consentimento das partes em conflito para seu desdobramento no terreno, além de terem sido aprovadas sob a égide do capítulo VII e estarem equipadas com armamentos pesados.

Vão na mesma linha as idéias ventiladas pelo Reino Unido sobre as chamadas “operações de restauração da paz”, conforme antecipado na páginas 90 e 91. Essas operações seriam equipadas com meios ofensivos capazes de reagir prontamente à eclosão de hostilidades, prevenindo a contaminação de toda uma região e assegurando, conforme o caso, a prestação de assistência humanitária, sobretudo em áreas de banditismo e de desarticulação da autoridade estatal¹⁰⁰. Vale mencionar que, por ocasião do seminário sobre operações de paz realizado pelos Exércitos brasileiro e britânico, em Brasília, no período de 23 a 25/3/98, os militares da chamada *United Nations Training Team* do Exército do Reino Unido comentaram que as operações de restauração da paz, embora assemelhadas àquelas de manutenção da paz robustas, se distinguiriam por estarem melhor habilitadas a conduzir operações coercitivas. Em tese, as operações de manutenção da paz robustas poderiam ser administradas pela ONU, ao passo que as operações de restauração da paz seriam preferivelmente delegadas às forças multinacionais.

A OTAN, por sua vez, tem utilizado, nos últimos anos, o conceito bem mais amplo e impreciso de “operações de apoio à paz”. Podem englobar desde iniciativas de manutenção da paz clássicas, com

¹⁰⁰ O conceito das operações de restauração da paz foi apresentado pelo Governo britânico no documento Reply by the Government of the United Kingdom to the United Nations Secretary-General's Supplement to An Agenda for Peace, de agosto de 1996, pp. 3 e 4.

o consentimento das partes, até ações de imposição da paz, não necessariamente sob a égide das Nações Unidas¹⁰¹. Nas operações de apoio à paz, portanto, as forças envolvidas estariam capacitadas a cumprir qualquer tarefa definida pelo CSNU, inclusive operar em iniciativas aprovadas ao amparo do capítulo VI ou do capítulo VII da Carta.

Essa elaboração de novos conceitos não é um exercício meramente acadêmico, destituído de implicações práticas. Nos últimos anos, os Membros permanentes do CSNU têm-se valido de suas prerrogativas para ampliar o campo de atuação das operações de manutenção da paz, mesmo na ausência de embasamento jurídico sólido e, freqüentemente, em violação do princípio de que se devem esgotar todos os recursos da negociação antes de recorrer a meios coercitivos para restaurar a paz e a segurança. Pode-se especular que, depois da criação da UNTAES, aprovada sob o capítulo VII, e, mais recentemente, da MINURCA, cuja resolução combina dispositivos aprovados sob os capítulos VI e VII — uso da força para garantir a proteção de seus integrantes e o cumprimento dos objetivos estabelecidos pelo CSNU —, a aprovação de operações de manutenção da paz sob o capítulo VII ou embasadas em seus dispositivos, algo a princípio contraditório, poderá tender a ser, no futuro, cada vez mais comum. Fica, assim, relativizada a distinção entre os capítulos VI e VII, na linha do pensamento do Chefe do DPKO.

O General-de-Brigada Franklin Van Kappen, conselheiro militar do SGNU, e o Coronel Peter Leentjes, chefe da Unidade de Treinamento do DPKO, que participaram de seminários no Brasil em

¹⁰¹ NATO, (1995), doc. SACLANT/SACEUR Ser/C-2. O documento, datado de 11/12/95, contém a NATO Doctrine for Peace Support Operations. A nota introdutória esclarece que o presente documento atualiza o texto publicado em fevereiro de 1994, de modo a refletir “... current practices and policies, as well as experiences gained over the past years”. Além disso, o Manual Joint Task Force Commander’s Handbook for Peace Operations dos EUA deixa claro na parte introdutória que “... Although the UN Charter does not specifically cover peace operations, it makes inferences regarding the legal basis to and for our participation in UN sponsored peace operations”.

1997, referiram-se, na ocasião, às novas modalidades de intervenção como sendo vinculadas a um imaginário “capítulo VI e ¾”, em oposição ao “capítulo VI e meio” atribuído às operações de manutenção da paz.

Recorde-se, a propósito, que o SGNU sugeriu, em julho de 1997, a idéia de criar uma operação de manutenção da paz “robusta” sob o capítulo VI para intervir na República do Congo, a braços com uma crise institucional. As regras de engajamento imaginadas para essa operação envolveriam a possibilidade de uso de tanques, artilharia antiaérea e metralhadoras pesadas¹⁰². É compreensível conferir às missões de paz que atuam em ambientes voláteis algum armamento mais sofisticado para autodefesa e para assegurar o cumprimento do mandato, mas isso não deve significar criar uma capacidade militar própria de missões de imposição da paz. Em outras palavras, é questionável associar o estabelecimento da missão aventada pelo SGNU para a República do Congo às operações de manutenção da paz, visto que as lições aprendidas indicam que a imparcialidade, a cooperação das partes e a construção de uma atmosfera de confiança constituem os elementos essenciais para assegurar o êxito da intervenção das Nações Unidas, não havendo a necessidade de se recorrer a blindados ou a outras armas pesadas para “manter” a paz.

TENTATIVAS DE APRIMORAR A CAPACIDADE DE RESPOSTA DAS NAÇÕES UNIDAS

Desde o início dos anos 90, o Secretariado da ONU preocupa-se, a um tempo, em reduzir o tempo de desdobramento das operações de

¹⁰² Em linhas gerais, as hostilidades na República do Congo envolviam as facções que apoiavam o Presidente Lissoula e as que respaldavam o ex-Presidente Sassou-Nguesso. Enquanto o CSNU debatia a questão da criação de uma operação de manutenção da paz, tropas angolanas intervieram com êxito em favor de Sassou-Nguesso. Diante do fato consumado, o CSNU cingiu-se a emitir Declaração Presidencial condenando interferências externas na República do Congo e reiterando a importância de uma solução política que levasse à reconciliação nacional.

manutenção da paz, de modo a evitar ao máximo a retomada ou o recrudescimento dos conflitos e em dispor de uma capacidade de mobilização de meios de intervenção, quando necessário, em apoio a operações de manutenção da paz que estariam passando por dificuldades no terreno.

De fato, a fase inicial das operações de manutenção da paz (a denominada *start-up phase*) é sempre a mais crítica, pois as partes ainda nutrem fortes desconfianças recíprocas e os contingentes cedidos pelos Estados membros podem demorar muito tempo para chegarem ao terreno, por razões orçamentárias ou de procedimento constitucional. Ao mesmo tempo, acreditava-se que a possibilidade de mobilizar contingentes armados para ajudar missões no terreno proporcionaria mais um instrumento de ação para o CSNU, reforçando a segurança dos integrantes das missões de paz e forças de paz.

O Secretário-Geral Boutros-Ghali propôs inicialmente, no documento intitulado “Uma Agenda para a Paz”, em 17/6/92, a criação de Unidades de Imposição da Paz (*Peace Enforcement Units-PEU*), que seriam empregadas para conter as partes que violassem um cessar-fogo, e no “Suplemento de Uma Agenda para a Paz”, em 3/1/95, o estabelecimento de uma Força de Reação Rápida (*Rapid Reaction Force-RRF*), que operaria como reserva de contingência da ONU para ajudar operações de manutenção da paz em situações delicadas e para encurtar o tempo que medeia entre a aprovação de uma resolução no CSNU e o desdobramento da operação no terreno¹⁰³. Em ambos os casos, a *FRR* ou a *PEU* ficariam à disposição do CSNU para desdobramento imediato e urgente. As propostas não foram bem recebidas pela grande maioria dos Estados membros da Organização, quer por motivos financeiros, quer pela possibilidade de utilização

¹⁰³ Embora não esteja vinculada à sugestão de Boutros-Ghali, a França, os Países Baixos e o Reino Unido, após ouvir o Conselho de Defesa da OTAN, ofereceram às Nações Unidas uma Força de Reação Rápida, em junho de 1995, integrada por 15 mil homens

política desses contingentes pelo CSNU. Paralelamente, veio à tona a proposta de Sir Brian Urquhart, em 1993, de constituir uma Força Militar Voluntária das Nações Unidas (*UN Volunteer Military Force*)¹⁰⁴, e, posteriormente, a proposta do Governo dos Países Baixos, em 1995, de compor uma Brigada de Desdobramento Rápido das Nações Unidas (*UN Rapid Deployment Brigade*)¹⁰⁵, iniciativas que, por serem mais coercivas do que as propostas de Boutros-Ghali, também não evoluíram.

No entanto, vêm ganhando espaço outras modalidades de aprimoramento da capacidade de reação rápida das Nações Unidas, como as preconizadas pelo DPKO e as desenvolvidas por grupos de países interessados no assunto visando a criar unidades de pronto emprego multinacionais. Embora existam várias projetos regionais sendo desenvolvidos, tais como a Brigada Báltica¹⁰⁶, envolvendo Estônia, Lituânia

daqueles três países, para reforçar a UNPROFOR. Na época, a missão da ONU estava enfrentando sérias dificuldades para cumprir seu mandato e proteger seus integrantes, dada a volatilidade da situação no terreno. A FRR atuaria sob as ordens do comando da UNPROFOR, diferentemente das ações realizadas por forças multinacionais. O CSNU aceitou a oferta por meio da Resolução nº 998(1995), de 16/6/95. A Força colaborou com os esforços de reabertura das estradas de acesso a Sarajevo. Em fins de 1995, com a assinatura do acordo de Dayton, os efetivos da RRF foram incorporados à IFOR. Para maiores informações, ver o livro *Le droit d'ingérence*, de Mario Bettati, pp. 184-185, a publicação *The Blue Helmets* das Nações Unidas, pp. 558-559.

¹⁰⁴ Urquhart, (1993), p. 102, Urquhart, (1994), p. 28 e Roberts, (1995), pp. 52-55. A Força proposta por Urquhart, da ordem de cinco mil homens, seria recrutada à base do voluntariado e mantida pela ONU ou outros países interessados a um custo estimado em US\$ 380 milhões/ano.

¹⁰⁵ Nações Unidas, (1995), doc. A/49/886-S/1995/276. A Brigada proposta contaria com efetivos de dois a cinco mil homens, recrutados à base do voluntariado, a um custo estimado em US\$ 300 milhões/ano.

¹⁰⁶ O acordo criando a Força foi celebrado em Visby, na Dinamarca, em julho de 1994. O objetivo é estabelecer uma força de pronto emprego comum, sob o comando rotativo dos três países bálticos. Busca-se também facilitar a integração desses três países nas estruturas de cooperação europeia no âmbito da defesa. O projeto conta com a assistência dos EUA, dos países nórdicos e de outros Estados europeus (Alemanha, França, Países Baixos e Reino Unido). Carente de meios, qualquer emprego da Força Báltica dependerá de uma ação concertada com a OTAN (a exemplo de sua participação na SFOR na Bósnia-Herzegovina) ou com a UEO.

e Letônia, e a Força de Paz Comum dos Bálcãs¹⁰⁷, envolvendo Albânia, Bulgária, Grécia, Itália, Macedônia, Romênia e Turquia, serão expostas no livro as principais iniciativas que dizem respeito ao Brasil, permitindo, ao mesmo tempo, dimensionar esse esforço que vem sendo empreendido.

O SISTEMA DE PRONTO EMPREGO DAS NAÇÕES UNIDAS

As discussões relativas à criação de um banco de dados nas Nações Unidas, inventariando os recursos humanos e materiais que os Estados membros estariam dispostos a ceder à Organização, remontam ao início dos anos 50. A Resolução 377(V) da AGNU, de 3/11/50, recomendou aos Estados membros que fizessem um levantamento de seus recursos para determinar o auxílio que poderiam prestar ao CSNU ou à AGNU na manutenção da paz e segurança internacionais e que mantivessem, dentro de seus territórios, elementos das forças armadas para fins de cessão às Nações Unidas. Com base nessa recomendação, o relatório do Comitê de Medidas Coletivas de 1951 instou os Estados membros não apenas a manterem, no seio de suas forças armadas, elementos treinados e equipados para prestar serviços à ONU, mas também a adotarem medidas legislativas e administrativas que facilitem uma ação coletiva imediata. Tal relatório foi endossado pela AGNU por meio da Resolução 503 A e B(VI), em 12/1/52.¹⁰⁸

¹⁰⁷ O acordo criando a Força foi assinado em Skopje, na Macedônia, em setembro de 1998. O objetivo é compor uma Brigada de até 4000 homens, cujos componentes seriam distribuídos entre os membros, em bases rotativas. Embora tenha como principal meta assegurar a paz regional por meio de ações na área de *peacekeeping*, *peacemaking* e emergências humanitárias, a Força poderia teoricamente ser alocada para qualquer parte do mundo, sempre atuando em parceira com a OTAN ou a UEO com base em mandato da ONU e da OCSE. Dos sete membros da Força, três são da OTAN (Itália, Grécia e Turquia) e quatro participam do programa “Parceria para a Paz” da OTAN (Albânia, Bulgária, Macedônia e Romênia) — todos, aliás, candidatos a ingressarem no Tratado do Atlântico Norte. Os Estados Unidos e a Eslovênia são membros observadores. Em suma, a Força atua como elemento separado, mas não-independente da OTAN.

¹⁰⁸ Para maiores informações, ver Nações Unidas, (1951), doc. *Yearbook of the United Nations* — 1951, pp. 182-189.

No mesmo sentido, o Secretário de Estado dos Estados Unidos, John Foster Dulles, enviou correspondência, em 18/11/58, ao Secretário-Geral das Nações Unidas, Dag Hammarskjöld, na qual assinalou que “*as you know the United States (...) has a strong interest in the early establishment of standby arrangements for the United Nations Peace Force*”, assumindo o compromisso de engajar os EUA no debate sobre o assunto “*with a view to determining the terms and circumstances under which Member States would make available personnel or material for UN field missions*”¹⁰⁹. Essas iniciativas não prosperaram em razão de dificuldades de custeio e políticas, relacionadas com o receio dos Estados membros de colocarem à disposição de uma organização internacional, sem um controle efetivo, homens e equipamentos.

No entanto, o debate ganhou nova dinâmica em 1992 com o relatório “Uma Agenda para a Paz” do Secretário-Geral Boutros-Ghali. No relatório, recordou que poucos países haviam respondido à consulta formulada em 1990 sobre a disponibilidade de recursos humanos e equipamentos para cessão e realçou a necessidade de que o exercício fosse renovado diante das crescentes demandas enfrentadas pela Organização na área das operações de manutenção da paz. Em oposição ao conceito de Forças de Pronto Emprego (*Stand-by Forces*) empregado em 1990, que implicava a cessão incondicional de pessoal e material às Nações Unidas, o relatório usou a expressão sistema de pronto emprego (*stand-by arrangements*), sem contudo trabalhar o alcance do novo conceito: “*Stand-by Arrangements should be confirmed, as appropriate, through exchanges of letters between the Secretariat and Member States concerning the kind and number of skilled personnel they will be prepared to offer the United Nations as the needs of the new operations arise*”¹¹⁰.

¹⁰⁹ Roberts, (1995), pp. 50-51.

¹¹⁰ Nações Unidas, (1992), doc. A/47/277-S/24111, parágrafo 51.

O DPKO convocou, no início de 1993, uma equipe de especialistas, integrada por sete militares, para desenvolver uma modalidade de pronto emprego que fosse aceitável pelos Estados membros da Organização. Devidamente autorizados pelo Secretariado da ONU e pela própria AGNU, por intermédio da Resolução 48/42, de 10/12/93, os membros da equipe fizeram exposições sobre o assunto nos países interessados, dentre os quais o Brasil.

O sistema baseia-se em comprometimento condicional dos Estados membros com recursos específicos que poderiam ser colocados à disposição de operações de manutenção da paz das Nações Unidas em determinado lapso de tempo, algo que difere da idéia das forças de pronto emprego (*stand-by forces*) do início dos anos 90: “(*Stand-by Forces*) prerequisite is defined as an unconditional political commitment of earmarked resources by Member States into the UN Stand-by Forces pool; whereas the Stand-by Arrangements System is based on conditional pledges by Member States to contribute specific resources with agreed response time into the system”¹¹¹. O sistema permite ao Secretariado inventariar os recursos humanos e materiais de que poderia, em princípio, dispor para compor operações de manutenção da paz, planejar a composição e aspectos logísticos de forças heterogêneas e ganhar maior agilidade no seu desdobramento. Em contrapartida, os Estados membros retêm o poder soberano de decidir se participarão, ou não, de determinada operação. Os recursos acordados permanecem no território e seu emprego ocorre apenas em operações de manutenção da paz, com mandato do CSNU, aprovado sob a égide do Capítulo VI da Carta. Por essas características, o sistema de pronto emprego passou a ser amplamente aceito pelos Estados membros, ao contrário das iniciativas anteriores para aprimorar a capacidade de reação das Nações Unidas no campo das operações de manutenção da paz.

¹¹¹ Nações Unidas, (1997), doc. Annual Update Briefing to Member States on Stand-by Arrangementst - May, 1997, p. 1, parágrafo 4.

Os países aderem voluntariamente ao sistema em quatro fases progressivas: (1) expressam sua vontade de participar do sistema; (2) apresentam lista genérica de capacidade de participação; (3) preenchem o formulário intitulado *planning data sheet*, no qual são especificadas as quantificações volumétricas do material cadastrado; e (4) assinam memorando de entendimento com a ONU. O cumprimento das diferentes fases pelos Estados membros, à exceção da manifestação de interesse, era de difícil concretização devido aos aspectos orçamentários e legais próprios de cada país, tais como a necessidade de consulta prévia ao Legislativo e aprovação de recursos financeiros. Essa dificuldade era exacerbada pelos reduzidos prazos de desdobramento exigidos pelo Secretariado, que, em 1993, variavam de 7 a no máximo 30 dias, conforme o tipo de unidade. Como resultado da experiência angariada pelo DPKO na implementação do sistema de pronto emprego, reconheceu-se que o sistema só ganharia universalidade com a ampliação dos prazos de desdobramento e com uma maior flexibilidade do DPKO quanto à aceitação das contribuições oferecidas (infantaria, logística, saúde, serviços de transporte etc.). Atualmente, o DPKO divide os recursos oferecidos, de acordo com os prazos de desdobramento, em quatro grupos: até 30 dias; de 30 a 60 dias; de 60 a 90 dias e mais de 90 dias.

Essa evolução fez com que, em 1/7/99, 85 países já tivessem expressado interesse em participar do sistema. Desse total, 24 manifestaram somente sua disposição em aderir ao *Stand-by*, 26 tinham fornecido a chamada lista de capacidades (inclusive o Brasil), 11 tinham indicado as quantificações volumétricas e 24 tinham assinado o memorando de entendimento¹¹². Na mesma data, os recursos oferecidos somavam 146.800 pessoas, 84.000 das quais correspondiam, à infantaria, 56.700 a equipes de apoio, 1.600 a observadores militares, 2.050 a observadores policiais, e 2.450 a outras

¹¹² Os 24 países são: Alemanha, Áustria, Argentina, Bangladesh, Bolívia, Cingapura, Dinamarca, Finlândia, França, Gana, Itália, Irlanda, Jordânia, Lituânia, Malásia, Nigéria, Nepal, Países Baixos, Quirguistão, Reino Unido, Romênia, Tunísia, Uruguai e Ucrânia.

categorias de pessoal. A flexibilização dos critérios reforçou o desequilíbrio já esperado no leque de contribuições dos Estados membros, com grandes ofertas na área de infantaria e carências em outras áreas estratégicas, mormente naqueles setores que exigem maior especialização e equipamentos, tais como serviços de comunicações, aportes de engenharia e transporte aéreo e marítimo. Quanto aos prazos de mobilização, consoante levantamento realizado pelo DPKO em 1997, 41% dos recursos humanos e materiais oferecidos poderiam ser deslocados em até 30 dias; 19%, num prazo de mobilização de 30 a 60 dias; 2%, de 60 a 90 dias; e 38%, em mais de 120 dias.

Merece especial atenção a declaração presidencial do CSNU, emitida em 14/7/97, na qual é solicitado que os Estados membros forneçam policiais para o sistema de pronto emprego. O chefe do DPKO, Bernard Miyet, em recente Seminário sobre a participação dos policiais nessas operações salientou: “... *Police is not just an appendix to peacekeeping operations, but rather an increasingly crucial tool for peace-building and institution-building*”¹¹³. O componente policial tornou-se, através dos anos, um dos principais elementos das operações conduzidas pelas Nações Unidas, já que a Organização vem sendo instada a participar de processos de restauração da ordem e da reconciliação nacional. No momento, as Nações Unidas têm três operações compostas em larga maioria ou quase que exclusivamente por policiais, com os seguinte contingentes: a IPTF que integra a UNMIBH na Bósnia-Herzegovina (2035 policiais em março de 1999), a MIPONUH no Haiti (287 em março de 1999) e a UNAMET no Timor Leste (280 policiais em julho de 1999).

Na medida em que os Estados membros estão geralmente às voltas com problemas de segurança pública, e que, ao contrário dos exércitos, as forças policiais não dispõem de reservistas, a

¹¹³ Nações Unidas, (1998), doc. PKO 69.

cessão de policiais é sempre delicada. Outra variável inibidora e que afugenta potenciais contribuintes é o fato de que a Unidade Policial do DPKO não está recebendo os recursos humanos e financeiros necessários para respaldar o incremento da participação de policiais nessas operações. Não obstante essas dificuldades, pode-se estimar que, em meados de 1999, cerca de 2.700 policiais tenham sido cedidos por aproximadamente 60 países, para servir em sete operações de manutenção da paz e uma missão civil, número já bastante expressivo.

No tocante ao aproveitamento do sistema de pronto emprego, os resultados ficaram muito aquém do esperado. De fato, as experiências na Bósnia-Herzegovina, em Ruanda e nos campos de refugiados no então Zaire mostraram que a ONU poderá deparar-se com um verdadeiro cisma entre o mandato aprovado pelo CSNU e sua capacidade de mobilizar efetivos militares, mesmo contando com o banco de dados.

No caso da Bósnia-Herzegovina, o Secretário-Geral, à luz da responsabilidade atribuída à UNPROFOR em 1993 para proteger as “seis áreas de segurança” (*safe areas*) estabelecidas pelas Resoluções 819(1993) e 824(1993), elaborou relatório em que arrola as necessidades de efetivos para cumprir adequadamente as novas tarefas¹¹⁴. Embora o *Force Commander* da UNPROFOR tivesse recomendado a mobilização adicional de 34 mil homens, o SGNU assinalou, no seu relatório divulgado em 14/6/93, que se poderia iniciar a proteção das áreas de segurança mediante a adoção de uma “opção leve” (*light option*) envolvendo a cessão de apenas mais 7.600 homens.

¹¹⁴ As seis áreas designadas como “áreas de segurança” foram: Srebrenica (Res. 819/93), Bihac, Gorazde, Sarajevo, Tuzla e Zepa (Res. 824/93). O CSNU não definiu claramente o que era uma “área de segurança”, tornando delicado o exercício de elaboração de regras de engajamento para as tropas da UNPROFOR. Mario Bettati, na página 231 de seu livro *Le droit d'ingérence*, considera que a melhor definição foi apresentada pelo governo francês: “zone encerclée, définie par un périmètre précis, où l'aide humanitaire est assurée et où l'on interdit toute agression”.

Em conseqüência, o CSNU autorizou o aumento da força da UNPROFOR nesse montante, por meio da Resolução 844 (1993), de 18/6/93¹¹⁵. Apesar de se tratar de um número reduzido de tropas (1/5 do reforço recomendado pela UNPROFOR) e da existência dos *stand-by arrangements* — embora em fase de consolidação —, a ONU levou mais de um ano para obter tropas adicionais dos Estados membros¹¹⁶.

Sobre Ruanda, as Resoluções 918 e 925, aprovadas em maio e junho de 1994, autorizaram o Secretário-Geral a enviar um contingente militar de até 5.500 homens para reforçar a UNAMIR, mas conforme relatou Boutros-Ghali “... *none of those Governments possessing the capacity to provide fully trained and equipped military units have offered so far to do so for the implementation of the Security Council’s resolutions to deal with the situation in Rwanda*”¹¹⁷. O banco de dados das Nações Unidas já contava com ofertas totalizando 39.000 soldados de infantaria. Mas mesmo quando finalmente foram oferecidas contribuições, estas estavam sujeitas a condicionalidades: “... *while several Governments have responded positively, their offers have been conditional*”¹¹⁸. De qualquer forma, os potenciais países contribuintes de tropa apresentaram-se após os meses trágicos de abril a agosto, período em que, segundo as estimativas da ONU, mais de 500.000 pessoas foram mortas.

No que se refere ao então Zaire, o Secretariado da Organização recebeu, em fins de dezembro de 1994, a incumbência de identificar cursos de ação para deter a desordem que dominava os campos de

¹¹⁵ Nações Unidas, (1996), *The Blue Helmets*, pp. 525-526, e Murphy, (1996), pp. 206-207. O Relatório do SGNU consta do doc. S/25939, de 14/6/94.

¹¹⁶ Nações Unidas, (1997), doc. DPI/1851/Rev.4.

¹¹⁷ Nações Unidas, (1993), doc. S/1994/728. No estudo da OCDE intitulado *Soldats à la Rescousse* é assinalado que Gana chegou a oferecer tropas. A Res. n° 918 foi aprovada em maio de 1994. Em meados de agosto havia apenas 1.624 homens no terreno. O total subiu para 4.270 somente em outubro. O período de maior violência estendeu-se de maio a agosto de 1994.

¹¹⁸ Nações Unidas, (1994), doc. S/1994/923.

refugiados ruandenses situados no leste daquele país. Aventou a possibilidade de criar uma nova modalidade de operação de manutenção da paz destinada a garantir a segurança e a distribuição da ajuda humanitária naqueles campos. Obtida a anuência do Governo de Kinshasa, estimou-se que uma força de até 5.000 homens seria necessária, mas o Secretário-Geral no seu relatório divulgado em janeiro de 1995 assinalou: “... *I have consulted with about 60 potential troop-contributing countries to ascertain their readiness to make available the troops necessary to undertake such an operation. As of 23 January, only one country had formally offered a unit. Under these circumstances, it is clear that the option of deploying a peace-keeping force to address the security issues in the refugee camps in Zaire is not feasible*”¹¹⁹.

Esses exemplos ilustram as limitações do sistema de pronto emprego. Para os Estados membros, o sistema tem a vantagem de garantir a prerrogativa soberana e discricionária dos governos de decidir sobre a cessão de tropas em cada operação específica. O aprimoramento do sistema de pronto emprego pode ser visto até mesmo como solução intermediária entre os governos que desejam manter o *status quo* e os que lançaram idéias sobre a constituição de um exército permanente ou semipermanente, sob controle operacional e político das Nações Unidas. Esta parece ser, inclusive, a melhor opção para se evitar, tanto quanto possível, delegar a responsabilidade de manutenção da paz e da segurança internacionais a forças multinacionais. É importante ter presente, por fim, que o total de participantes do sistema de pronto emprego não deverá ultrapassar o número médio dos países — 70 a 90 — que já vêm normalmente tomando parte nas operações de manutenção da paz.

Para a ONU, contudo, o sistema precisaria ser aperfeiçoado, visto que, em última instância, suas iniciativas no campo da manutenção da paz ficam sujeitas às injunções políticas nacionais. Na medida em

¹¹⁹ Nações Unidas, (1995), doc. S/1995/65, parágrafo 25; e Murphy, (1996), p. 60.

que os governos dificilmente abrirão mão do direito de decidir sobre o emprego de seus recursos militares ou aceitarão a criação de um exército “onusiano”, cresce a importância dos exercícios que vêm sendo realizados fora das Nações Unidas para aperfeiçoar a capacidade de reação rápida da Organização.

QUARTEL-GENERAL DE MISSÃO RAPIDAMENTE DESDOBRÁVEL

Essa iniciativa, que foi proposta pelo Canadá em seu relatório de 1995 intitulado *Towards a Rapid Reaction Capability for the United Nations*, vem sendo desenvolvida conjuntamente pelo Secretariado da ONU e pelo Grupo “Amigos do Desdobramento Rápido”¹²⁰. O Quartel-general de missão rapidamente desdobrável (*rapidly deployable mission headquarters-RDMHQ*) consiste em criar um grupo de oficiais apto a ser deslocado para o terreno imediatamente após a criação de uma operação de manutenção da paz pelo CSNU, a fim de organizar essa operação e comandá-la nos seus primeiros meses. Isso evitaria o problema, verificado no passado, de contingentes militares e outros componentes da operação chegarem à área da missão antes da existência de comando estruturado.

O núcleo do RDMHQ seria composto por oito funcionários do DPKO, com dedicação exclusiva. Um grupo de oficiais pré-selecionado, desempenhando outras atividades no DPKO, ficaria em prontidão para assistir a esse núcleo. Além disso, em caso de necessidade, haveria um terceiro grupo de oficiais qualificados que permaneceria nos seus países de origem em condições de ser convocado em curto prazo. Não há ainda um número fixo para compor os escalões de apoio do RDMHQ, mas em 1998 se pensou em determinar, além do núcleo básico de 8 oficiais permanentes, uma equipe de 29 oficiais

¹²⁰ É um grupo informal composto por Estados Membros preocupados com o aprimoramento da capacidade das Nações Unidas de deslocar as operações de manutenção da paz tempestivamente para o terreno. Reúne-se a nível ministerial, à margem da AGNU, durante o debate geral anual.

que trabalhariam no DPKO e uma outra de 24 oficiais que ficariam sediados nos países de origem. O total de pessoal envolvido na iniciativa seria de 61 voluntários.

O SGNU estabeleceu o RDMHQ, em dezembro de 1995, ao abrigo da Resolução nº 50/30, que insta o Secretariado a adotar providências para aprimorar o DPKO. Na medida em que o RDMHQ não estava explicitamente citado no texto, a resolução não aprovou a alocação de recursos financeiros para cobrir suas despesas operacionais, deixando-o à mercê da coleta de fundos voluntários. De acordo com informações prestadas pela Embaixada do Canadá em Brasília em 1999, os recursos angariados ainda são insuficientes para consolidar a iniciativa de criação do Quartel-General. Tal situação viu-se agravada com a repatriação dos oficiais cedidos gratuitamente ao DPKO pelos Estados membros em fevereiro de 1999, pois o Secretariado não conseguiu contratar substitutos civis no número desejado. Isso deverá atrasar a constituição do núcleo e da equipe de apoio que ficariam sediados no DPKO, níveis essenciais para garantir a operacionalidade do RDMHQ.

Cumprе esclarecer que essa iniciativa não guarda qualquer semelhança com o *Military Staff Committee*, a Comissão de Estado-Maior, que, como vimos no capítulo I, teve sua criação prevista pelo artigo 47 da Carta das Nações Unidas para operar como estado-maior nas operações de imposição da paz previstas no capítulo VII daquele instrumento. A utilidade do RDMHQ, caso venha a prosperar, será de dotar o DPKO com um núcleo qualificado de comando e planejamento apto a atuar nas intervenções aprovadas pelo Conselho de Segurança ao amparo do capítulo VI e, mesmo, dependendo da evolução das operações de paz, ao abrigo do capítulo VII. A ausência de um estado-maior profissional vem sendo suprida precariamente no momento pelos militares servindo no DPKO. Isso dificulta a ação militar das Nações Unidas e transfere aos comandantes dos componentes armados das forças de paz a tarefa de adotar providências

administrativas, legais e operacionais que, por não serem tomadas previamente, acabam dificultando o desdobramento das tropas para o país anfitrião.

BRIGADA DE PRONTO EMPREGO

As discussões sobre a criação da Brigada de Pronto Emprego (*Stand-by Forces High Readiness Brigade-SHIRBRIG*) iniciaram-se em 1995, por iniciativa de um grupo de doze Estados membros da ONU liderados pela Dinamarca¹²¹. Seus trabalhos foram inspirados pela Declaração Presidencial do Conselho de Segurança, emitida em fevereiro daquele ano, sobre o “Suplemento de Uma Agenda para a Paz” apresentado pelo Secretário-Geral da Organização em 3/1/95. Nesse pronunciamento, ao comentar a proposta de criação de uma Força de Reação Rápida, o Presidente do CSNU assinalou que o problema de disponibilidade de tropas e material deveria ser equacionado mediante o aperfeiçoamento do sistema dos *stand-by arrangements*.

O grupo dos 12 idealizou, em 1996, proposta de constituição de uma brigada de 4.000 a 5.000 homens, que seria fracionada em diversas unidades multinacionais para poder atuar de forma integrada ou separada, à luz das necessidades da Organização (contingente policial, serviços de logística, apoio médico e tropas, entre outros componentes). O emprego dos efetivos seria autorizado pelo Secretário-Geral da ONU em cumprimento de mandatos aprovados pelo CSNU sob o Capítulo VI da Carta e estaria sujeito à anuência prévia dos países contribuintes. As forças permaneceriam no território do Estado contribuinte, seriam adestradas com base nos mesmos métodos e procedimentos disciplinares e teriam de usar equipamentos compatíveis. Todos os elementos da brigada deveriam ser capazes de se deslocar

¹²¹ Os doze países eram: Áustria, Argentina, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Finlândia, Noruega, Países Baixos, Polônia, República Tcheca e Suécia.

para a área operacional num prazo de 15 a 30 dias, a contar da requisição. Seus componentes poderiam permanecer, no máximo, 6 meses no terreno, proporcionando tempo para o Secretariado organizar adequadamente a montagem e o desdobramento de uma operação de manutenção da paz. O país interessado financiaria sua participação na *SHIRBRIG*.

Em reunião informativa realizada em Ottawa sobre a *SHIRBRIG*, em 29/1/98, o Coronel sueco Jan-Erik Jacobson, Chefe do Estado-Maior da *SHIRBRIG*, salientou que, entre outras metas, os idealizadores da iniciativa procuravam alcançar maior universalidade na composição de seus efetivos (provavelmente para evitar os comentários de que estaria havendo uma “elitização” na participação em operação de manutenção da paz da ONU), bem como buscavam aportes em setores de maior especialização, particularmente nos campos de engenharia, logística e transporte, para evitar os desequilíbrios verificados nas contribuições constantes do sistema de pronto emprego. De acordo com o Coronel Jacobson, 66 países já haviam manifestado interesse em conhecer o funcionamento da *SHIRBRIG* ou a intenção de integrar a iniciativa.

Não resta dúvida de que o objetivo da *SHIRBRIG* é justificável: o aperfeiçoamento, em caráter complementar, do sistema de pronto emprego. O Movimento Não-Alinhado, porém, tem expressado preocupação com a promoção da iniciativa, por considerá-la o possível embrião de uma eventual “Brigada das Nações Unidas”¹²². O MNA alega que nem todo membro da *SHIRBRIG* é membro do sistema de pronto emprego e que seu desenvolvimento escapa à competência da ONU. Nada impede, ademais, que, no futuro, além de atuar ao amparo do capítulo VI, a brigada venha a envolver-se em operações aprovadas sob a égide do capítulo VII. A *SHIRBRIG* foi formalmente instalada

¹²² Comunicado Final das reuniões de cúpula do MNA em Cartagena, em 1995, e em Durban, em 1998, bem como os documentos GA/PK/150 e GA/PK/152 emitidos pelo Secretariado das Nações Unidas em 1998.

em Copenhague, em 1998, e deverá tornar-se operacional em 1999. Cabe, agora, aos Estados membros da Organização exercer algum tipo de controle, para evitar abusos, mas sem inviabilizar a consolidação do projeto.

FORÇA IBERO-AMERICANA DE PAZ

Em setembro de 1997, a imprensa argentina divulgou notícia, à época confidencial, de que a Espanha estaria propondo a criação de uma “Força Ibero-Americana de Paz”. Conforme apurado, o assunto teria sido objeto de sondagem preliminar junto à Chancelaria argentina em julho daquele ano, a fim de prevenir eventuais suscetibilidades em relação ao projeto do Governo Menem de criação dos “capacetes brancos”¹²³. Com o vazamento da informação, a Chancelaria espanhola decidiu oficializar a proposta junto às Chancelarias dos demais países ibero-americanos.

A proposta espanhola seria um esforço para melhorar a capacidade das Nações Unidas de responder, de maneira rápida e eficaz, a novas situações de conflito. A Força, a ser construída no quadro do sistema de pronto emprego, consistiria em uma brigada integrada por unidades dos países da comunidade Ibero-Americana que dela desejassem participar e contaria com uma célula de comando e planejamento permanentes. Seria colocada à disposição do Secretário-Geral da ONU para colaborar na composição de

¹²³ Os “capacetes brancos” são uma iniciativa lançada em 1993 pelo Presidente Carlos Menem, da Argentina, de criação de um corpo internacional de voluntários para atuar na luta contra a fome e a pobreza, expandido, subseqüentemente, para abranger a prestação de assistência humanitária e de cooperação técnica para o desenvolvimento. A AGNU tem aprovado, desde 1994, resoluções bienais sobre o assunto. No entanto, a iniciativa carece de um maior engajamento operacional por parte dos demais Estados membros, devido à existência de outras modalidades de cooperação na ONU (como a dos Voluntários das Nações Unidas), à prioridade atribuída pelos países a seus canais bilaterais de assistência e, mesmo, à associação da proposta a uma campanha argentina para projetar a imagem de seu primeiro mandatário.

operações aprovadas ao amparo do Capítulo VI da Carta das Nações Unidas. Os países participantes manteriam sua prerrogativa soberana de decidir sobre a cessão de tropas em cada missão específica. Os jornais argentinos divulgaram que a expectativa das autoridades espanholas era de que a Força pudesse ser composta por até quatro mil homens.

A iniciativa não encontrou, aparentemente, muito eco na comunidade Ibero-Americana. No entanto, o Uruguai chegou a introduzir, quando exercia a presidência *pro-tempore* do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), a idéia da criação de uma “Força Ibero-Americana de Paz” na V Reunião do Mecanismo de Consulta e Concertação Política, realizada em Buenos Aires, em 4/2/98. Ficou consignada, no parágrafo IV da Ata da reunião, a seguinte referência à iniciativa espanhola:

“La Delegación Uruguaya se refirió a la iniciativa de España para establecer una Fuerza Iberoamericana de Paz. Señaló que ese país informará sobre los aspectos organizativos de un seminario para determinar los alcances de la propuesta. Agregó que el Uruguay ofreció ser sede del mismo, aunque sin pronunciarse sobre el fondo de la cuestión”.

Na medida em que a proposta inicial não havia contado com o apoio esperado, a idéia de constituição de uma Força de Paz de pronto emprego parece estar sendo revista pela Espanha. Não houve clima sequer para a realização do projetado seminário. O Governo espanhol deverá provavelmente adotar postura mais discreta sobre a matéria, visando talvez diluir a iniciativa dentro de um amplo programa de cooperação na área de defesa, de forma a torná-la mais aceitável. Atribui-se ao vazamento à imprensa e à maneira apressada de sua divulgação boa parte das reservas levantadas pelos países ibero-americanos contra a proposta espanhola em 1997-98.

FORÇA LUSÓFONA DE PAZ

O Governo português, por meio do seu então Ministro da Defesa Nacional, Antônio Vitorino, chegou a aventar, em 1997, a possibilidade de compor, com os países africanos de língua oficial portuguesa (PALOPs), uma “Força Lusófona de Paz”. A iniciativa, que não prosperou, teria por objetivo o oferecimento, sob coordenação portuguesa, de tropas dos países lusófonos para participação conjunta em operações de manutenção da paz das Nações Unidas.

O assunto veio ao conhecimento do Itamaraty por intermédio de convite formulado ao Brasil pelo Governo moçambicano para participar, em Maputo, em 16 e 17/9/97, do encontro preparatório para elaborar a agenda de uma suposta I Reunião dos Ministros da Defesa da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP)¹²⁴. Durante o encontro, a delegação portuguesa manifestou certa surpresa pela presença brasileira, já que, no seu entendimento, se tratava de um encontro preparatório envolvendo apenas os Ministérios da Defesa de Portugal e dos PALOPs, e não iniciativa adotada no quadro da CPLP. O Chefe da Delegação de Moçambique deixou transparecer que seu Governo havia convidado o Brasil justamente no intuito de enquadrar essa iniciativa de cooperação na área de defesa, no contexto da CPLP, em que prevalece a obrigatoriedade do consenso no processo de tomada de decisões. Tal atitude refletia a preferência de Moçambique e demais PALOPs por esquema de cooperação em que Portugal, antiga metrópole e maior provedora de recursos, não exercesse uma ascendência exclusiva nesse exercício. Ao final ficou acertado que o Governo português convidaria o Governo brasileiro para participar, como observador, da I Reunião

¹²⁴ A CPLP foi constituída durante uma Reunião de Cúpula realizada em Lisboa em 17/7/96. A Comunidade é composta pelos seguintes países: Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal e São Tomé e Príncipe. No futuro, Timor Leste poderá pleitear seu ingresso na Comunidade ao se tornar um país independente.

dos Ministros da Defesa de Portugal e dos PALOPs, que se realizou em Lisboa de 19 a 22/7/98, fora do âmbito da CPLP.

Nessa reunião, não se tratou da questão da constituição de uma “Força Lusófona de Paz”, mas apenas do oferecimento de preparação e treino de unidades militares nos PALOPs para a atuação em operações humanitárias e de manutenção da paz, sob a égide da ONU ou de mecanismos regionais, sem menção a exercícios combinados, elemento indispensável à constituição de uma Força Multinacional de pronto emprego. Dadas as características desejadas, essas forças multinacionais, ao envolverem componentes de diferentes países participantes (infantaria, logística, saúde, comunicações, entre outros elementos), exigem uma integração militar afinada para poderem ser desdobradas operacionalmente em curto prazo, algo que se busca obter por intermédio da promoção de exercícios combinados periódicos. A título comparativo, nas Nações Unidas, o DPKO não promove exercícios de adestramento no terreno, mas funciona como um centro permanente de mobilização e de acompanhamento dos contingentes cedidos, de difusão de manuais de adestramento e de padronização de equipamentos, buscando obviar as dificuldades de combinar efetivos heterogêneos em matéria de idioma, disciplina e práticas militares. Tais atividades são de elevado custo operacional e exigem quadros especializados.

Essas condicionantes certamente influenciaram o Governo português no sentido de evoluir de uma montagem de uma força de pronto emprego estruturada, advogada pelo Ministro da Defesa em 1997, para uma linha menos ambiciosa de oferecimento de treinamento e outras modalidades de assistência militar para capacitar os países africanos a participar de operação de manutenção da paz, nos moldes das iniciativas que estão sendo implementadas pelos Estados Unidos, França e Reino Unido, que serão tratadas com mais profundidade nas páginas 182 a 189 deste capítulo.

Nessa ordem de idéias, os PALOPs e Portugal assinaram, durante a II Reunião dos Ministros da Defesa, realizada em Praia, em 24 e 25/5/99, acordo pelo qual assumem o compromisso de aperfeiçoar a moldura institucional no campo militar. Entre outras providências, os Ministros propuseram-se a estabelecer um Secretariado Permanente para assuntos de defesa com sede em Lisboa e a estreitar o relacionamento entre seus setores militares com base no documento intitulado “Globalização da Cooperação Técnico-Militar”. No mesmo evento, que contou com a presença do Brasil como observador, os integrantes da delegação portuguesa manifestaram a importância de o Brasil ser incorporado ao exercício. A Declaração Final, após registrar a vontade dos Ministros em ver a cooperação no domínio da defesa evoluir para o seio da CPLP, remete para decisão futura, no âmbito da CPLP, a criação de uma Comissão Interestatal de Defesa. Essa postura parece indicar a preocupação portuguesa em evitar questionamentos sobre sua política africana nessa área, sobretudo depois das críticas formuladas contra a atuação de Portugal na crise institucional guiné-bissauense em 1998.

De fato, nessa crise várias autoridades africanas, notadamente da Comunidade Econômica da África Ocidental (CEDEAO), manifestaram desagrado com o comportamento de Portugal nos meios de comunicação, chegando a afirmar que o Governo de Lisboa estava usando a CPLP como instrumento de política externa portuguesa na África. A CPLP tinha assumido, juntamente com a CEDEAO, papel de mediadora entre as partes em conflito em Guiné-Bissau. Essa organização sub-regional acabou enviando, ao amparo da Resolução nº 1216(1998), de 21/12/98, força militar para ajudar a promover a pacificação política daquele país.

Tudo indica que foi afastada, pelo menos por enquanto, a idéia de se criar uma Força Lusófona de Paz. No entanto, ficou em aberto a possibilidade de se introduzir uma dimensão militar na CPLP, desde que tal desenvolvimento — algo talvez não desejável — venha a reunir o consenso de todos seus membros, pois, conforme assinalado, as decisões

naquele foro são adotadas consensualmente. De qualquer forma, nada impede que Portugal venha a ressuscitar a proposta da constituição de uma Força Lusófona de Paz, se assim o demandarem as circunstâncias políticas, pois as duas modalidades de ação não são excludentes.

COOPERAÇÃO COM ORGANISMOS REGIONAIS

O regionalismo encontrou guarida no ordenamento jurídico das Nações Unidas em 1945. A cooperação entre a ONU e os organismos regionais, ou, como consta da Carta das Nações Unidas, entre a ONU e os acordos e as entidades regionais¹²⁵, encontra-se disciplinada nos artigos 33, 36, 37, 48, 52, 53 e 54 da Carta das Nações Unidas. O artigo 33 da Carta da ONU prevê o “recurso a entidades ou acordos regionais” como um dos meios de solução pacífica de controvérsias. Mesmo que uma controvérsia esteja sendo tratada no âmbito regional, o CSNU poderá “recomendar procedimentos ou métodos de solução apropriados” (art. 36, § 1). Além disso, caso as partes não consigam chegar a uma solução nessa esfera, “deverão submeter o litígio ao Conselho de Segurança” (art. 37). Os Estados membros, portanto, reconhecem o CSNU como órgão máximo e de última instância para questões relativas à paz e à segurança internacionais. Tal noção é extraída do capítulo VIII da Carta, que trata especificamente de acordos e entidades regionais. Fica claro, pelo art. 52, que se deveria recorrer a organismos regionais, “antes de as submeter (as controvérsias) ao

¹²⁵ Nações Unidas, (1990), publicação intitulada *Manuel sur le règlement pacifique des différends entre Etats*, pp. 87-88 e 103-104. Para facilitar o ordenamento de idéias, o Secretariado pondera nesse manual que o termo “acordos regionais” deve ser entendido como se referindo a tratados multilaterais nos quais os Estados Membros concordam em canalizar suas diferenças por meio dos mecanismos previstos naqueles instrumentos, sem, contudo, criarem instituições permanentes ou organismos regionais dotados de personalidade jurídica própria. A expressão “entidades regionais” visaria, por sua vez, a abranger as organizações regionais estabelecidas por tratados internacionais, de natureza permanente, dotadas de personalidade jurídica própria e destinadas a tratar de assuntos relativos à manutenção da paz e da segurança internacionais.

Conselho de Segurança”. Por sua vez, o art. 53,§1 proíbe que uma ação coercitiva seja levada a efeito por esses acordos ou entidades regionais “sem a autorização do Conselho de Segurança”, salvo nos casos previstos no artigo 51 sobre autodefesa individual ou coletiva¹²⁶. O artigo 54 estabelece, ainda, que toda ação de organismos regionais para a manutenção da paz e da segurança internacionais deve ser comunicada ao CSNU. Ainda que apenas o CSNU possa decidir o emprego da força como último recurso para manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais, essa ação coercitiva poderá ser executada pelos Membros da ONU “diretamente e, por seu intermédio, nos organismos internacionais apropriados de que façam parte” (art. 48,§2), por determinação do próprio Conselho de Segurança. Fica, assim, assegurado aos acordos e entidades regionais ampla autonomia para promover a solução pacífica de controvérsias, mas é limitada a sua liberdade de ação quanto à execução de medidas coercitivas, sem o prévio consentimento do CSNU. Essa foi a fórmula encontrada para conciliar a responsabilidade prevista na Carta das Nações Unidas e a autonomia dos acordos e entidades regionais. A ambigüidade das definições deixa, entretanto, margem a muitas interpretações.

Com efeito, o então Secretário-Geral da ONU, Boutros-Ghali, afirmou, no capítulo VII de seu relatório “Uma Agenda para a Paz”¹²⁷, que não existia uma definição precisa dos termos “acordos e entidades” regionais, fazendo com que “*this allows useful flexibility for undertakings by a group of States to deal with a matter appropriate for regional action which also could contribute to the maintenance of international peace and security through associations or entities*”. Em outras palavras, isso poderia abarcar “*treaty-based organizations, security and defence organizations, organizations for general regional development or for economic cooperation,*

¹²⁶ Em tese, há ainda as exceções do art 107 e do art. 53,§1 in fine sobre ações contra os “Estados Inimigos”.

¹²⁷ Nações Unidas, (1992), doc. A/47/277-S/24111, parágrafos 63-65.

and groups created to deal with specific political, economic or social issues”. De qualquer modo, a supremacia das Nações Unidas diante de outras entidades e acordos regionais está assegurada pelo artigo 103 da Carta da ONU.

Nos anos 90, os principais órgãos das Nações Unidas reconheceram a necessidade de dinamizar as relações de cooperação entre a Organização e as entidades regionais. AAGNU aprovou, em 9/12/91, a Resolução 46/58, na qual o Comitê Especial sobre a Carta das Nações Unidas e sobre o Fortalecimento do Papel da Organização foi instruído a examinar meios para enriquecer a cooperação existente, ao mesmo tempo em que os Chefes de Estado e de Governo reunidos no Conselho de Segurança, em 31/1/92, aprovaram Declaração Presidencial instando o Secretário-Geral a verificar a contribuição que os organismos regionais poderiam aportar aos trabalhos do CSNU no contexto do Capítulo VIII da Carta das Nações Unidas.

O CSNU aprovou, subseqüentemente, outras declarações presidenciais sobre o assunto, tais como a de 28/5/93, em que expressa disposição de apoiar e facilitar os esforços empreendidos no campo das operações de manutenção da paz pelas entidades regionais; a de 3/5/94, na qual é assinalado que um dos fatores a serem levados em consideração, quando da criação de uma operação de manutenção da paz, é a existência de uma organização regional ou sub-regional pronta e capaz de colaborar para a solução de conflitos; e a de 22/2/95, que apóia a intenção do Secretário-Geral de ajudar as entidades regionais a desenvolverem suas capacidades de atuação nas áreas de prevenção de conflitos, de promoção da paz e de mobilização de operações de manutenção da paz. Por sua vez, a AGNU aprovou a Resolução 49/57, de 9/12/94, que inclui a Declaração sobre o Fortalecimento da Cooperação entre as Nações Unidas e os Acordos ou Entidades regionais voltados para a Manutenção da Paz e Segurança Internacionais, que estimula os acordos e as entidades regionais a coordenarem-se com a ONU na promoção de atividades de

peacekeeping e a treinarem contingentes militares e civis para participar de missões de paz.

Em 1993, o SGNU realizou, no contexto das reações do CSNU às recomendações da Agenda para a Paz, consulta junto a 16 entidades globais, regionais ou sub-regionais, incluindo a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e a União da Europa Ocidental (UEO), que estavam cooperando ou tinham manifestado interesse em cooperar com a ONU no campo da manutenção da paz e segurança internacionais¹²⁸. Três das entidades consultadas eram de composição regional; oito, sub-regional; e cinco, globais. Desse total, 11 são atualmente membros observadores da Assembléia Geral das Nações Unidas — Comitê Jurídico Consultivo Afro-Asiático (AALCC), Organização de Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), Comunidade dos Estados Independentes (CEI), Comunidade do Caribe (CARICOM), Comunidade Britânica (*Commonwealth*), União Européia (UE), Organização dos Estados Americanos (OEA), Organização de Cooperação Econômica do Mar Negro (OCE), Liga dos Estados Árabes (LEA), Organização da Conferência Islâmica (OCI) e Organização de Unidade Africana (OUA).

Os dados levantados pela ONU nos seus contatos com os acordos e entidades regionais fizeram com que o Secretário-Geral asseverasse, no seu “Suplemento de Uma Agenda para a Paz”, em janeiro de 1995, que “*it would not be appropriate to try to establish a universal model for the relationship between the United Nations and regional organizations as their capacity for peacemaking and peace-keeping varied considerably*”¹²⁹. Com efeito, apenas um terço dos organismos consultados conta com mecanismos voltados para tratar das questões de paz e segurança, muitas das quais se limitam, entretanto, a lidar com os aspectos da diplomacia preventiva e de promoção da

¹²⁸ Nações Unidas, (1993), doc. S/25184 (Declaração Presidencial do CSNU) e doc. S/25996 e add. 1 a 5. (Relatório do SGNU).

¹²⁹ Nações Unidas, (1995), doc. A/50/60-S/1995/1, parágrafos 87-88.

paz. Há casos em que os instrumentos constitutivos dos acordos e das entidades regionais, ao permitirem o desdobramento de missões de paz, vedam a possibilidade do recurso ao emprego último da força como meio para lidar com países faltosos. Finalmente, as alianças militares, como a OTAN, dispõem de elevada capacidade militar dissuasória.

Dada a importância que o regionalismo vem assumindo no campo das operações de manutenção da paz, convém resumir, na tabela a seguir, as respostas recebidas pelo Secretariado da Organização após a mencionada consulta de 1993, atualizando as informações com os dados disponíveis. A tabela ilustra a grande variedade de organismos e arranjos regionais e sub-regionais que têm atuado, nos últimos anos, no campo da paz e da segurança.

TABELA Nº 5
OS ORGANISMOS GLOBAIS, REGIONAIS E SUB-REGIONAIS
CONSULTADOS PELAS NAÇÕES UNIDAS

NOME	MEMBROS E REGIÃO	FOROS ESPECIAIS E OUTRAS INSTÂNCIAS	ÁREA DE ATUAÇÃO	ATIVIDADES RECENTES	OBSERVADOR NA AGNU
Comunidade dos Estados Independentes (CEI)	12 países da Europa e Ásia	Tratado de Segurança Coletivo de 1996, renovável em intervalos regulares. O Tratado conta atualmente com apenas 6 dos 12 membros da CEI ¹³⁰ . As intervenções, após serem autorizadas pelos órgãos políticos da CEI, são instrumentalizadas pelo Conselho de Ministros da Defesa e pelo Conselho dos Ministros dos Negócios Estrangeiros.	Operações de manutenção da paz	Operações de manutenção da paz na Geórgia (Abcásia e Ossétia do Sul), no Tadjiquistão, no Azerbaijão (Nagorno-Karabakh) e em Moldova (Trans-Dniéster)	Sim
Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN)	19 países da Europa e da América do Norte	Foi aprovado um novo conceito estratégico em abril de 1999. A estrutura operacional da OTAN está sendo revista para fazer face às novas realidades do mundo. Os dois fóruns funcionais mais importantes continuam sendo o Conselho do Atlântico Norte e o Conselho de Planejamento de Defesa. A área de atuação da OTAN está centrada no eixo euro-atlântico, mas poderá intervir em outros cenários sempre quando a segurança de seus membros estiver sendo ameaçada. Três países ingressaram na OTAN em abril de 1999 (Hungria, Polónia e República Tcheca) e há nove outros (do Sudeste e do Leste da Europa) interessados em aderir à Organização. ¹³¹	Operações de manutenção da paz, de imposição da paz e aplicação de sanções; e assistência humanitária	Monitoramento do embargo contra a Iugoslávia; imposição do no-fly zone na Bósnia-Herzegovina; principal contribuinte de tropas para a IFOR e a SFOR, forças multinacionais que respondem pela supervisão da implementação dos aspectos militares do Acordo de Paz para a Bósnia-Herzegovina. Operação de intervenção na Iugoslávia e de auxílio humanitário nos Bálcãs em 1999.	Não
União da Europa Ocidental (UEO)	10 países da Europa	Dispõe de uma Unidade de Planejamento criada em 1992 e, desde 1994, vem mantendo contatos com a OTAN para aproveitar suas estruturas operacionais. No momento, o futuro da UEO está sendo discutido.	Operações de manutenção da paz, de imposição da paz e de assistência humanitária	Remoção de minas no Golfo Pérsico após a Guerra Irã-Iraque em 1987-88; supervisão de embargo e de remoção de minas marítimas após a Guerra do Golfo em 1991; monitoramento do embargo contra os países da antiga Iugoslávia, em colaboração com a ONU e a OTAN.	Não

¹³⁰ São os seguintes os países que participam do Tratado de Segurança Coletivo: Armênia, Belarus, Cazaquistão, Rússia, Tadjiquistão e Quirguízia. Em 1999, Azerbaijão, Geórgia e Uzbequistão não renovaram o Tratado, sendo que Ucrânia, Moldávia e Turcomenistão jamais aderiram ao instrumento.

União Europeia (UE)	15 países da Europa	Acelera-se a implementação da política externa e de segurança comum da UE (chamada de PESC) após a entrada em vigor do Tratado de Amsterdã em maio de 1999. Uma nova estrutura burocrática está sendo criada mediante a indicação de um Alto Representante, do estabelecimento da Unidade de Planejamento Político e Alerta Rápido (UPPAR), e da adoção de um processo decisório ágil.	Promoção da paz; consolidação da paz e assistência humanitária	Sim
Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (ECOWAS ou CEDEAO)	16 países da África	Comitê dos Ministros das Relações Exteriores e de Defesa – pode tomar, quando necessário, providências típicas. Estabeleceu, p. ex., um Comitê <i>ad hoc</i> de cinco Ministros do Exterior para acompanhar o desdobramento da situação na Libéria em 1990 e um outro de sete Ministros para acompanhar a situação em Guiné-Bissau em 1998.	Operações de manutenção da paz Operações de manutenção da paz na Libéria, em Serra Leoa e na Guiné-Bissau por meio do ECOMOG (ECOWAS Military Observer Group - braço armado da CEDEAO)	Não
Organização de Segurança e Cooperação na Europa (OSCE)	53 países da Europa e América do Norte	Mecanismo voltado para lidar com a solução pacífica de controvérsias.	Diplomacia preventiva e assistência humanitária Atividades de promoção da paz na Ossetia do Sul, em Nagorno-Karabak e na Moldóvia; envio de missões de observadores à Macedônia, Estônia, Letônia e Bósnia-Herzegovina; ações conjuntas com a ONU na Abcásia e no Tadjiquistão na busca de soluções pacíficas, bem como com a EU no monitoramento de sanções na Albânia, Bulgária, Croácia, Hungria, Macedônia, Romênia e Ucrânia	
Organização dos Estados Americanos (OEA)	35 países das Américas e Caribe	A OEA ampliou a capacidade do Secretário-Geral e do Conselho Permanente de intervir em conflitos na busca de soluções pacíficas, por meio de uma série de emendas à sua Carta constitutiva. Foi criado um Comitê Especial sobre Segurança Hemisférica. A JID colabora com a OEA em assuntos militares.	Diplomacia preventiva; atividades de promoção da paz e consolidação da paz Assistência eleitoral em vários países; monitoramento dos direitos humanos no Haiti, em colaboração com a ONU; e atividades de remoção de minas na América Central, em colaboração com a JID. Desmobilização de forças rebeldes; programas de reinserção social dos ex-combatentes.	Sim
Organização de Unidade Africana (OUA)	53 países da África	Mecanismo de prevenção, manejo e resolução de conflitos criado em 1993.	Diplomacia preventiva; atividades de promoção da paz; operações de manutenção da paz e assistência humanitária Iniciativas diplomáticas em prol da solução dos conflitos em Angola, Burundi, Libéria, Ruanda, Somália, Saara Ocidental, Eritrêia/ Etiópia, entre outros. Desdobramento de observadores militares em Ruanda e em Burundi, além de civis na África do Sul, nos termos da Resolução 722 (1992) do CSNU.	Sim

¹³¹ São os seguintes os nove países interessados em ingressar na OTAN: Albânia, Eslovênia, Eslovêquia, Bulgária, Estônia, Lituânia, Letônia, Macedônia e Romênia.

Comunidade da África Central e União Económica (CACEU)	6 países da África	Nada a registrar	Consolidação da paz	Nada a registrar.	Não
Comunidade do Caribe	16 países da América Central e do Sul e Caribe	Nada a registrar	Diplomacia preventiva e promoção da paz		Sim
Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN)	10 países da Ásia e Pacífico.	<i>Asian Regional Forum</i> - não se trata exatamente de órgão para o manejo de conflitos, mas de sistema abrangente para promover o diálogo entre os países da região da Ásia/ Pacífico, com a presença dos parceiros de diálogo da ASEAN, incluindo EUA, Canadá, EU, entre outros. Formosa e Coreia do Norte não fazem parte do Fórum Regional.	Diplomacia preventiva	Iniciativa diplomática em prol de uma solução política para o conflito cambodjano	Sim
Organização de Cooperação Económica do Mar Negro (OCE)	11 países da Europa	Nada a registrar	Consolidação da paz		Sim
Comunidade Britânica (Commonwealth)	50 países (Reino Unido e suas antigas colónias)	Não existe um mecanismo permanente para tratar da paz e segurança. A Comunidade adota, quando necessário, providências técnicas.	Diplomacia preventiva; atividades de promoção da paz e de consolidação da paz	Missão de Observação da Comunidade Britânica na África do Sul, nos termos da Resolução 772 (1992) do CSNU.	Sim
Comitê Jurídico Consultivo Afro-Asiático (AALCC)	43 países da África e da Ásia	Nada a registrar	Diplomacia preventiva; atividades de promoção da paz	Advoga papel protagónico da Corte Internacional de Justiça na solução pacífica dos conflitos e promove o DIH.	Sim
Liga dos Estados Árabes (LEA)	22 países da África e Ásia	Comando Militar Árabe Unificado; Conselho de Defesa Mútuo; Comissão Militar Permanente; e Força de Dissuasão Árabe	Diplomacia preventiva; atividades de promoção e consolidação da paz; operações de manutenção da paz	Mediação no conflito na Somália em 1992 e iniciativas diplomáticas em prol da solução do conflito na Bósnia-Herzegovina.	Sim
Organização da Conferência Islâmica (OCI)	51 países da África e Ásia	As decisões são tomadas em reuniões de Cúpula ou nas Conferências Ministeriais.	Diplomacia preventiva; atividades de promoção da paz e consolidação da paz	Iniciativas diplomáticas em prol da solução dos conflitos na Somália e na Bósnia-Herzegovina.	Sim

Fonte: DPKO e MRE.

Não consta da tabela das Nações Unidas o “Órgão sobre Política, Defesa e Segurança” (OPDS) da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC)¹³², por ter sido criado após a realização da consulta em 1993. Esse órgão foi estabelecido pela Cúpula de Gaborone, em junho de 1996, em Botsuana. Ele é composto de três níveis (Cúpula de Chefes de Estado e de Governo, Comitê de Ministros e Comitê sobre Política, Defesa e Segurança) e atua nas seguintes áreas: a) prevenção, administração e resolução de conflitos; b) promoção da paz, manutenção da paz e imposição da paz; c) cooperação para segurança e defesa; e d) cooperação político-diplomática. Conta com a participação de países com experiência nesse campo, tais como Zimbábue, Zâmbia, Namíbia, e com a África do Sul, detentora de capacidade de mobilização logística e recursos financeiros.

Embora simbolicamente o OPDS tenha-se reunido pela primeira vez em Luanda, em outubro de 1996, para gestionar em favor da paz em Angola, a estrutura operacional do órgão não estava ainda estabelecida em 1999 devido às divergências que envolvem seus dois maiores parceiros: Zimbábue, que advoga ampla autonomia decisória, e África do Sul, que defende maior subordinação às instâncias políticas superiores. Esse impasse fez com que seus membros tivessem de reunir-se, sob a égide de outros órgãos da SADC ou mesmo fora dele, para discutirem a situação política vivida pelos países da Organização.

Não obstante essa desarticulação momentânea, África do Sul e Botsuana lograram mobilizar uma missão de paz, ao abrigo da SADC, para intervir no Reino do Lesoto entre setembro de 1998 e maio de 1999, a fim de conter distúrbios que estavam ameaçando a estabilidade institucional do Governo lesotano recém-eleito — trata-se do primeiro

¹³² A SADC foi criada em 17/8/92, em reunião realizada em Windhoek, na Namíbia. A Comunidade é integrada por 14 Estados membros: África do Sul, Angola, Botsuana, Lesoto, Maurício, Malauí, Moçambique, Namíbia, República Democrática do Congo, Suazilândia, Seicheles, Tanzânia, Zâmbia, Zimbábue.

engajamento militar sul-africano na era pós-*apartheid*. Embora seja verdade que a guerra civil que assola a República Democrática do Congo (RDC) esteja sendo tratada por meio de iniciativas de mediação pessoais, como as do Coronel Moammar Gadafi, da Líbia, do Presidente Benjamin Mkapa, da Tanzânia, e do Presidente Frederick Chiluba, da Zâmbia, a África de Sul já manifestou estar em condições de oferecer tropas para compor uma força multinacional africana, que contaria com a presença de países membros e não-membros da SADC, destinada a implementar o acordo de paz celebrado em Lusaca, em 10/7/99, sobre a RDC¹³³. Essas iniciativas, somadas aos exercícios militares que vêm realizando com os países vizinhos — *Blue Crane* e *Blue Hungwe* (vide páginas 188 e 189 para maiores e por menores) — e à consolidação do regime democrático, com a eleição, sem distúrbios, de Thabo Mbeki para substituir Nelson Mandela na presidência da África do Sul em junho de 1999, sugerem que o Governo de Pretória vai perdendo as inibições iniciais e começa a assumir responsabilidades mais diretas nos assuntos de paz e segurança regionais.

ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE E DA UNIÃO DA EUROPA OCIDENTAL

Por seus engajamentos nos assuntos afetos à manutenção da paz e da segurança internacionais, conviria tratar mais detidamente da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN)¹³⁴ e mencionar,

¹³³ O conflito na RDC assumiu dimensão regional, com a participação de tropas de pelo menos seis países (Angola, Chade, Namíbia e Zimbábue, do lado do Governo de Kinshasa, e Ruanda e Uganda, do lado do movimento rebelde). Há ainda outros países africanos oferecendo apoio político, dando guarida às forças em luta e autorizando o trânsito de armas em seus territórios. Em 10/7/99, foi assinado um acordo de paz entre os seis países diretamente engajados no conflito. Contudo, os principais grupos rebeldes firmaram o cessar-fogo somente em 31/8/99, trazendo, assim, uma esperança da paz para a RDC.

¹³⁴ A OTAN é integrada por 19 Estados Membros: Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, França, Islândia, Itália, Luxemburgo, Noruega, Países-Baixos, Portugal, Reino Unido, Grécia (desde 1952), Turquia (1952), Alemanha (1955), Espanha (1982), República Tcheca (1999), Hungria (1999) e Polônia (1999).

ainda que brevemente, a União da Europa Ocidental (UEO)¹³⁵, alianças de defesa que estão atualizando seus conceitos estratégicos de emprego de forças.

Na OTAN, a reunião de Cúpula de Roma, de novembro de 1991, aprovou um novo “conceito estratégico” (chamado *Alliance Strategic Concept*), para atualizar os objetivos da Organização diante dos acontecimentos político-militares marcantes da última década. Nesse contexto, o novo conceito estratégico enfatizou, entre outros aspectos, as questões de “diplomacia preventiva e manejo bem-sucedido de crises”¹³⁶. O Conselho do Atlântico Norte adotou posteriormente duas decisões significativas: em 4/6/92, em Oslo, foi acordado que a Organização poderia participar, por meio de decisões tomadas caso a caso, das atividades de apoio à paz (*peace support operations*) que viessem a ser promovidas pela Conferência de Segurança e Cooperação na Europa (CSCE), hoje Organização de Segurança e Cooperação na Europa (OSCE); e, em 17/12/92, em Bruxelas, foi adotada decisão equivalente para eventuais pedidos das Nações Unidas. Na Declaração adotada na reunião de Cúpula da OTAN em Bruxelas, em janeiro de 1994, seus Estados membros comprometeram-se a trabalhar com os países da Europa Oriental no âmbito do programa de parceria para a paz (*partnership for peace*) a fim de habilitá-los a “operar com forças da OTAN em campos como operações de manutenção da paz, de busca (*search*), resgate (*rescue*) e operações humanitárias”. Além disso, passaram a celebrar programas de cooperação com países situados fora do contexto europeu, como

¹³⁵ A UEO é composta por dez Estados membros — membros da OTAN e da UE: Bélgica, França, Luxemburgo, Países Baixos, Reino Unido, Alemanha, Itália, Espanha, Portugal e Grécia —; três Estados-associados — membros da OTAN, mas não da UE: Islândia, Noruega e Turquia —; nove Partes-associadas — não-membros da OTAN, nem da UE: Bulgária, Estônia, Eslováquia, Letônia, Lituânia, Romênia, Hungria, Polônia e República Tcheca (estes três últimos países aderiram à OTAN em abril de 1999); e cinco Estados-observadores — membros da OTAN e/ou da UE: Áustria, Dinamarca, Finlândia, Irlanda e Suécia.

¹³⁶ Nações Unidas, (1995), doc. A/50/571, parágrafo 36.

o que foi entabulado com os países do Mediterrâneo a partir de 1995, envolvendo exercícios militares com base em atividades de manutenção da paz. Na prática, essas declarações, somadas à atitude protagônica de seus Estados membros, ampliaram o leque de ações da chamada Aliança Atlântica, sem implicar emenda ao Tratado de Washington de 1949. De fato, as novas responsabilidades, tendo como respaldo somente o novo conceito estratégico, iam muito além do originalmente previsto no artigo 5º do Tratado constitutivo, qual seja, a promoção da legítima defesa coletiva contra qualquer agressão cometida contra um de seus Estados membros¹³⁷.

As “reformas brancas” do Tratado, ao ampliarem as possibilidades de intervenção da Aliança Atlântica, redundaram igualmente em uma maior interação entre a OTAN, os organismos intergovernamentais e Estados não-membros, a fim de assegurar maior fluidez de contato no manejo conjunto de crises regionais. O aumento dessa cooperação é atestado pelos diversos exercícios militares realizados na área de operações de manutenção da paz desde setembro de 1994 entre os membros da OTAN e seus parceiros para a paz da Europa Oriental, assim como pela participação da OTAN, em conjunto com a UEO, em operações de apoio à ONU na antiga Iugoslávia desde 1992.

No entanto, a redefinição do papel da OTAN está sujeita a conflitos entre os interesses estratégico-políticos da Organização e os de Estados não-membros, ou quando as ações adotadas pela OTAN forem incompatíveis com as obrigações assumidas por seus Estados membros em outras organizações intergovernamentais. Tal fonte de

¹³⁷ O art. 5 reza: “Les parties conviennent qu’une attaque armée contre l’une ou plusieurs d’entre elles survenant en Europe ou en Amérique du Nord sera considérée comme une attaque dirigée contre toutes les parties, et en conséquence elles conviennent que, si une telle attaque se produit, chacune d’elles, dans l’exercice du droit de légitime défense, individuelle ou collective, reconnu par l’article 51 de la Charte des Nations Unies, assistera la partie ou les parties ainsi attaquées en prenant aussitôt, individuellement et d’accord avec les autres parties, telle action qu’elle jugera nécessaire, y compris l’emploi de la force armée, pour rétablir et assurer la sécurité dans la région de l’Atlantique Nord.”

atritos ficou evidente em fevereiro de 1995, quando o então Secretário-Geral da OTAN, Willy Claes, comentou que a OTAN era mais do que um agente executor das Nações Unidas, devendo, por isso, conservar toda a sua independência de decisão e de ação. Claes já imagina que poderiam ocorrer situações no futuro nas quais a OTAN seria obrigada a agir por sua própria iniciativa, sem mandato das Nações Unidas. Está implícita nessa afirmação uma tensão entre as ambições da Organização na era pós-Guerra Fria e as prerrogativas do CSNU como único órgão autorizado pela Carta das Nações Unidas a permitir o emprego, por parte de acordo ou entidades regionais, do uso da força nas relações internacionais, exceto nos casos de autodefesa previstos no seu artigo 51. Essa tensão fica nítida à luz do artigo 7º do Tratado do Atlântico Norte, pelo qual as ações da OTAN devem coadunar-se com a Carta das Nações Unidas¹³⁸.

O ativismo da OTAN foi reforçado pelas decisões adotadas pela Reunião de Cúpula de Madri, em julho de 1997, na qual se determinou que fosse feita revisão do conceito estratégico de 1991 “conforme necessário”, de modo a moldá-lo às realidades do pós-Guerra Fria e às suas novas atribuições de manutenção da paz e controle de crises. Entre outros desdobramentos, foi aprofundado o conceito, endossado na Reunião de Cúpula de janeiro de 1994, de “Força Tarefa Conjunta Combinada” (*Combined Joint Task Force*), que implica o desdobramento de uma força multinacional, da qual também poderiam participar países que não integram a OTAN, em operações de duração limitada — cujas tarefas poderiam incluir desde ajuda humanitária até ações de imposição da paz — dentro ou fora da região da Aliança Atlântica¹³⁹. Ao mesmo tempo, levou adiante a idéia de admitir o ingresso da Polônia, da República Tcheca e da Hungria na Organização,

¹³⁸ O art. 7 reza: “Le présent Traité n’affecte pas et ne sera pas interprété comme affectant en aucune façon les droits et obligations découlant de la Charte pour les parties qui sont membres des Nations Unies ou la responsabilité primordiale du Conseil de Sécurité dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales.”

¹³⁹ Para mais informações, ver Cragg (1996), pp. 7-10.

iniciativa tornada menos controversa após a celebração, em maio de 1997, do “Ato Fundador sobre Relações Mútuas, de Cooperação e de Segurança” entre a OTAN e a Federação da Rússia¹⁴⁰. Continuaram a ser estreitadas as relações entre Estados membros e não-membros da OTAN na área de manutenção da paz.

Tal engajamento alcançou até mesmo o Brasil, cuja Marinha, por intermédio de um Grupo-Tarefa, participou do exercício bianual *Linked Sea 97*, em maio de 1997, e do exercício, *Index-OpFor 99*, em fevereiro de 99. O primeiro exercício que reuniu 83 navios de 12 países da Aliança e do Brasil, tinha por cenário a mobilização de uma força multinacional liderada pela OTAN para socorrer uma operação de manutenção da paz que se encontrava em dificuldades, devido ao crescente nível de hostilidades no terreno. O segundo, que mobilizou 31 navios de 7 países da Aliança e do Brasil, tinha como cenário a composição de força multinacional comandada pela OTAN para sustar hostilidades entre dois países devido à disputa por recursos naturais. Ainda em 1998, a Marinha do Brasil foi também convidada a participar de dois outros exercícios da Aliança Atlântica em 1999: “*Contex*” e “*Swordfish*”¹⁴¹. Os convites formulados à Marinha indicam que há interesse daquela Organização em estabelecer vínculos mais densos com países do Atlântico Sul, a exemplo de iniciativas em andamento com países da Europa Oriental e do Mediterrâneo, usando, até mesmo, como possíveis cenários para intervenções conjuntas, missões em apoio a operações de manutenção da paz das Nações Unidas, uma das

¹⁴⁰ Em maio de 1997, em Paris, a OTAN alcançou entendimento satisfatório com a Federação da Rússia sobre assuntos de segurança por meio da assinatura do *Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation*. Tal documento, um marco na superação da Guerra Fria, estabelece as bases para a cooperação mais estreita entre antigos adversários. O Ato celebrado não tem caráter vinculatório, mas abre espaço para uma incorporação pacífica de novos países da Europa Oriental à OTAN.

¹⁴¹ Tratam-se de exercícios que abrangem todas as áreas da guerra naval, com o objetivo de aprimorar o adestramento da força naval e do estado-maior embarcado. Navios de superfície, submarinos e diversos tipos de aeronaves (patrulha marítima, ataque, defesa aérea, guerra electrónica etc) participam das manobras acordadas.

modalidades de atuação abrangida pelo novo conceito extratético da OTAN anunciado em abril de 1999.

As novas potencialidades de emprego da OTAN no campo da paz e segurança internacionais vieram à tona com a ação militar realizada pela Aliança contra a República Federal da Iugoslávia (RFI), sem o endosso do CSNU, no período de março a junho de 1999¹⁴². O objetivo da intervenção era o de fazer o Governo iugoslavo aceitar um plano prevendo ampla autonomia ao Kosovo, província multiétnica da RFI, mas com uma população predominantemente de origem albanesa. Essa intervenção claramente divide opiniões.

O *Foreign Secretary* do Reino Unido, Robin Cook, teceu uma série de considerações na Câmara dos Comuns para justificar os bombardeios que começaram em 24/3/99. A *rationale* então exposta merece ser registrada, pois o Reino Unido geralmente busca conciliar as visões dos EUA e de seus demais parceiros europeus. Segundo Cook, a ação da Aliança deveria ser vista como medida excepcional e a última opção para evitar a transformação da crise do Kosovo em catástrofe humanitária, já que, desde 1989, as forças militares e policiais sérvias vinham reprimindo de forma violenta a população de origem albanesa daquela província. No entanto, Cook reconheceu que a consciência das atrocidades que vinham sendo cometidas e a capacidade militar da Aliança de intervir no Kosovo não foram as únicas

¹⁴² A campanha aérea, denominada de “Operation Allied Force”, durou 78 dias: de 24/3 a 10/6/99. Treze países cederam cerca de 1.100 aviões: Alemanha, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos, França, Itália, Noruega, Países Baixos, Portugal, Reino Unido e Turquia. Houve muito danos involuntários, envolvendo morte de civis, e a destruição de alvos de uso-dual ou não-militares, em locais, muitas vezes, distantes do Kosovo (alvos associados, por exemplo, à infra-estrutura física e à rede energética). A preocupação da OTAN parece ter sido a de minar a resistência da população sérvia e a de preservar a vida de seus pilotos, instruindo-os a lançar mísseis ou bombas de elevadas altitudes, de modo a evitar as baterias antiaéreas sérvias. Esse curso de ação minimizou o risco de baixas e, conseqüentemente, de questionamentos sobre o engajamento da OTAN no Kosovo pelos seus respectivos públicos internos. A OTAN perdeu dois pilotos de helicópteros em um acidente na Albânia, enquanto as baixas da RFI variaram da ordem de 2700 civis, policiais e militares (dados da RFI) a cerca de 5000 militares e policiais (dados da OTAN).

razões que levaram ao uso da força. A decisão deveu-se também à necessidade de manter a respeitabilidade da OTAN, da qual dependem a paz e a segurança de seus membros. Na ocasião, aludiu ao fato de que, em outubro de 1998, a Aliança Atlântica havia garantido o arranjo acordado entre o Embaixador Richard Holbrooke, dos EUA, e o Governo do Presidente Slobodan Milosevic, da RFI, sobre a situação no Kosovo. Lembrou que esse arranjo, endossado posteriormente pela Resolução nº 1203 (1998) do CSNU, envolvia o fim da repressão e a retirada significativa de forças militares e policiais sob monitoramento de uma missão civil da OSCE (encarregada da supervisão terrestre) e da OTAN (responsável pela verificação aérea), condições que não teriam sido cumpridas pelo Governo de Belgrado. Portanto, a inação da Aliança poderia produzir piores resultados do que a ação militar, ao destituir a OTAN de credibilidade em eventuais situações futuras de ameaça à segurança de seus membros nos limites de suas fronteiras.

A exposição do Chanceler britânico revela que, não obstante seu aspecto humanitário — dados do ACNUR revelam que havia, em junho de 1999, 860 mil refugiados, sem contar os deslocados internos —, a crise do Kosovo está imbuída de considerações estratégicas, tendo desencadeado um debate sobre o papel da ONU na manutenção da paz e da segurança internacionais. As posições advogadas pelos membros da OTAN representaram uma manifestação ostensiva de desrespeito à Carta das Nações Unidas e ao Conselho de Segurança, indicando que o CSNU teria uma responsabilidade “primária” pela manutenção da paz em algumas partes do mundo, mas seria apenas “secundária” em regiões sujeitas a arranjos especiais de defesa.

Essa linha de ação da OTAN foi consagrada pela adoção de um novo conceito estratégico em 24/4/99, por ocasião da Reunião de Cúpula realizada em Washington para comemorar os 50 anos da Aliança Atlântica. Tal conceito não exige emendas à Carta Constitutiva e, conseqüentemente, não precisa ser submetido à ratificação por parte dos membros da Aliança Atlântica, movimento sempre moroso por

envolver consultas aos Congressos Nacionais. Esse exercício de revisão procurou consolidar, em essência, uma nova identidade para a Organização, com base na experiência dos últimos anos e nas mudanças verificadas no cenário internacional.

De acordo com seus termos, a OTAN, ao reconhecer que as Nações Unidas têm apenas responsabilidade primária (mas não exclusiva) nas questões afetas à manutenção da paz e da segurança internacionais, ampliou o escopo de sua atuação geográfica. Embora centrada no eixo euro-atlântico, a Aliança Atlântica poderá intervir em outros cenários, desde que surjam situações de instabilidade que ameacem a segurança de seus membros. O conceito estratégico arrola, basicamente, os seguintes fatores de instabilidade que justificariam um envolvimento da OTAN: terrorismo, não proliferação de armas de destruição em massa e de seus sistemas de lançamento, crime organizado, movimentos migratórios em massa, emergências humanitárias e interrupção no fornecimento de recursos “vitais”. Além disso, passará a promover a extensão de seus programas de cooperação a áreas geograficamente fora do âmbito do Tratado de Washington e a participar em “operações de apoio à paz”. Essa postura significa transformar a OTAN em uma organização político-militar voltada para o manejo de conflitos, de vocação crescentemente universal, independentemente das normas contidas no artigo 53 da Carta das Nações Unidas, que sujeita o uso da força à anuência prévia do CSNU, salvo nos casos de legítima defesa. Em outras palavras, não se poderia excluir um eventual desejo da Organização de estender progressivamente sua atuação a todo “o mundo ocidental”, embora permaneça ainda não resolvida, pelo menos no plano legal, a questão da legitimidade do uso da força da OTAN, sem aval do CSNU.

Na ausência de uma manifestação do CSNU para respaldar suas ações, a Aliança Atlântica deverá provavelmente buscar legitimar suas intervenções com base em interpretações flexíveis das resoluções do CSNU — como a justificativa alegada pelos EUA e pelo Reino

Unido de que seus ataques aéreos contra o Iraque em 16/12/98, motivados pela interrupção da cooperação entre aquele país e os inspetores de desarmamento da ONU, estariam cobertos pela Resolução nº 687, de 1991 —, no conceito de “legítima defesa” — argumento utilizado pelos EUA, pela África do Sul (durante o regime racista do *apartheid*) e por Israel para justificar ataques fora de seus territórios, a exemplo do que ocorreu em outubro de 1998 quando os EUA dispararam mísseis contra o Sudão e o Afeganistão como represália aos atentados terroristas cometidos contra suas Embaixadas em Dar-Es-Salaam e Nairóbi — e no “dever de solidariedade internacional” — conceito que passou a abranger aspectos de assistência humanitária e de proteção a civis em conflitos internos após a intervenção militar liderada pelos Estados Unidos, pela França e pelo Reino Unido, no norte do Iraque em 1991 (em favor dos curdos).

No caso do “dever de solidariedade”, a alegação é de que a intervenção da OTAN visaria a salvaguardar os direitos humanos e humanitários que estariam sendo violados justamente pelo Estado territorial que deveria estar velando pelo bem-estar e pela segurança de seus cidadãos — as situações existentes no Iraque e na Iugoslávia (Kosovo) poderiam ser enquadradas nessa categoria — ou estariam sendo cometidas em razão da incapacidade de o Estado fazer respeitar a ordem e a lei internas — a situação da Somália poderia ser inserida nessa categoria. Diante desses cenários, a consciência humanitária exigiria que fosse tornada obrigatória a ingerência humanitária para não comprometer a sobrevivência de povos ou de inteiros grupos étnicos. Nessa ordem de idéias, a OTAN poderia também argumentar que, ao contarem com membros que compartilham os valores democráticos, a Aliança Atlântica seria instrumento idôneo para promover a paz e a ordem mundiais.

Por fim, outra fonte alternativa de legitimidade que os países da OTAN parecem pretender utilizar para justificarem suas ações unilaterais seriam as noções de força, eficácia e tempestividade que as

caracterizariam, em contraste com os processos da diplomacia parlamentar na ONU, em que interesses políticos conflitantes tornam morosos ou inibem, muitas vezes, uma tomada de posição efetiva sobre conflitos que são veiculados diariamente pela mídia escrita e televisiva.

No que tange à UEO, o conceito estratégico de emprego da força foi modificado com a Declaração de Petersberg, de 19/6/92, quando o Conselho de Ministros definiu que a Organização apoiaria, caso a caso, as medidas de prevenção dos conflitos e de gestão das crises, notadamente as atividades de manutenção da paz no âmbito da OSCE e das Nações Unidas. A UEO não dispõe de estruturas fixas de comando nem forças permanentes, fazendo com que, para cada operação, essas estruturas tenham de ser criadas de acordo com os requisitos da missão e dos meios envolvidos. Desde 1994, entretanto, a OTAN e a UEO estão mantendo consultas para evitar duplicação de esforços e permitir que a UEO tenha acesso às estruturas de comando e planejamento existentes na OTAN.

Na prática, o futuro da UEO dependerá de sua articulação com a UE e a OTAN. Com o Tratado de Maastricht, de 1991, a UEO passou a ser vista como instrumento da UE na esfera de defesa, mas o Tratado de Amsterdã de 1997 previu apenas no seu artigo 17 que a definição progressiva de uma “política de defesa comum” poderia conduzir a uma “defesa comum”, se o Conselho assim o decidir (ou seja, uma coisa é discutir a adoção de uma política geral a ser cumprida pelos Estados membros e outra é dotar a UE de meios próprios de defesa).

Embora a França e o Reino Unido tivessem frisado na Declaração Conjunta de Saint Mallot, de dezembro de 1998, a necessidade de a UE dispor de uma capacidade militar autônoma, o Comunicado dos 50 anos da OTAN, de abril de 1999, dá margem a diferentes interpretações sobre a autonomia efetiva dessa capacidade militar ao precisar que a UE deve dispor de meios de ação independentes “*so that it can take decisions and approve military*

action where the Alliance as a whole is not engaged”¹⁴³. Essa fórmula somada à instituição de um “Alto Representante para a Política Externa e de Segurança Comum (PESC)”, ao estabelecimento da Unidade de Planejamento Político e Alerta Precoce (UPPAR) e à agilização do processo decisório da PESC — com o abandono da regra da unanimidade em favor da adoção de decisões por maioria qualificada — tendem a referendar as informações que circularam no Centro de Política Européia (*European Policy Centre — EPC*) em 1998 no sentido de que, com a entrada em vigor do Tratado de Amsterdã em maio de 1999, a UEO poderia vir a ser dissolvida em futuro próximo ou deixada no limbo. Algumas de suas atribuições, dentre as quais a prevenção e administração de conflitos, poderiam passar a ser tratadas na UE por intermédio da Unidade de Planejamento Político e Alerta Precoce, ao passo que a defesa territorial da UE poderia ficar a cargo da OTAN, mediante o desenvolvimento de uma identidade européia no âmbito daquela Organização, para evitar duplicações de estruturas militares entre a OTAN e a UE.

O Conselho da Europa¹⁴⁴, reunido em Colônia nos dias 3 e 4/6/99, adotou uma declaração final e um conjunto de medidas concretas que parecem seguir essa linha. Na declaração final, após afirmar que a União deve dispor de forças militares confiáveis para poder intervir em crises internacionais, sem prejuízo das ações da OTAN, o Conselho da Europa solicitou ao Conselho de Assuntos Gerais da UE (foro em nível de Chanceleres) que arrolasse as medidas que deveriam ser adotadas para permitir à UE assimilar as funções da UEO nas áreas de diplomacia preventiva, promoção da paz e manutenção da paz. Além disso, aprovou a realização periódica de reuniões do Conselho de Assuntos Gerais com a presença dos Ministros de Defesa, o

¹⁴³ OTAN, (1999), Comunicado dos 50 anos da OTAN, parágrafo 9(a), de 29/4/99.

¹⁴⁴ O Conselho da Europa é integrado pelos Chefes de Estado e de Governo dos 15 membros da UE.

estabelecimento de um órgão de gestão permanente em Bruxelas (Comitê Político e de Segurança da UE), bem como a instituição de um Estado-Maior Militar (Comitê Militar da UE). Em outras palavras, a UE estaria montando uma estrutura capaz de permitir o gerenciamento de crises, por intermédio da Unidade de Planejamento e Alerta Precoce — que seria o seu braço político — e através da instalação de uma aparato militar próprio — que seria se braço armado — para conduzir operações de manutenção da paz, podendo, assim, substituir a UEO nessa área.

No entanto, as discussões sobre o assunto ainda prosseguem. Três visões distintas podem ser identificadas: a da França, interessada em criar uma identidade européia de segurança e defesa independente¹⁴⁵, com ampla capacidade militar; a dos Estados Unidos, que aspiram a preservar uma voz atuante no processo de defesa europeu mediante o desenvolvimento de uma identidade européia de segurança e defesa no seio da OTAN, e a dos países neutros da UE (Áustria, Finlândia, Irlanda e Suécia, países que não são membros da UEO nem da OTAN) que receiam aprovar qualquer iniciativa que possa implicar a criação de uma força armada européia ou a obrigação de defesa comum.

A ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS

Tendo em vista sua importância para o Brasil, cumpre tecer breves comentários a respeito da atuação da OEA no campo da manutenção da paz e da segurança regionais. Desde logo, deve-se ter presente que não se trata de uma organização intergovernamental apropriada para executar mandatos do CSNU que impliquem o emprego da força, uma vez que sua Carta fundamental, após sucessivas

¹⁴⁵ É bom lembrar que a França deixou de participar do componente militar da OTAN em 1966, razão pela qual vem advogando uma maior independência militar da UE com relação à OTAN, que, para os franceses, está sob domínio excessivo dos EUA.

revisões, não pode ser vista como contemplando o uso de meios coercitivos para manter a paz e a segurança internacionais (a única exceção é o uso da força nos casos de legítima defesa, individual ou coletiva, até que o CSNU tome conta da matéria — Artigo 51 da Carta da ONU; artigos 22 e 29 da Carta da OEA e artigo 3 do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca-TIAR)¹⁴⁶. Em suma o propósito de organização de “garantir a paz e a segurança continentais” (art. 1) deve se alcançado por “processos pacíficos” (art. 2), mesmo que isso possa levar, em casos extremos a suspensão de um Estado membro, cujo Governo tenha sido deposto pela força (art. 9) – é o recurso à pressão política, não às armas.

A cooperação entre a ONU e a OEA em matéria de paz e segurança deve guiar-se pelos princípios básicos, arrolados pelo Secretário-Geral da OEA, César Gaviria, em documento apresentado na reunião das Nações Unidas com organizações regionais, que se realizou em Nova Iorque em 15 e 16/2/96: (a) estabelecimento de mecanismos de consulta, formais e informais; (b) respeito à primazia da ONU na manutenção da paz e da segurança internacionais, consoante a própria Carta da OEA (art. 24); (c) clara definição da divisão de trabalho, a fim de evitar duplicações e rivalidade institucional; e (d) necessidade de coerência dos Estados membros das duas organizações ao tratarem de questões relativas à paz e à segurança continentais (isto é, princípios consagrados na ONU devem ser respeitados pelos Estados membros no âmbito da OEA). As emendas introduzidas na Carta da OEA pelo “Protocolo de Washington”, que entrou em vigor em 26/9/97, não alteraram o quadro de cooperação entre a ONU e a OEA no campo da paz e da segurança

¹⁴⁶ Em 1965/66, a Carta da OEA amparou a mobilização de uma Força Interamericana de Paz para intervir na República Dominicana. Nessa mesma época, o Governo Castelo Branco chegou a propor, sem êxito, a criação de uma força interamericana de paz permanente para intervir em qualquer país latino-americano cujo regime democrático estivesse sendo ameaçado por movimentos insurgentes. Essa força — uma espécie de standby force regional — se tornaria o instrumento armado da OEA e assumiria os encargos da segurança coletiva no hemisfério.

internacionais.¹⁴⁷ Em 1998, intensificaram-se as discussões sobre as modalidades de cooperação existentes com representantes da OEA participando do “Seminário sobre Lições Aprendidas das Operações de Paz” e da reunião sobre “Cooperação para Prevenção de Conflitos”, ambos eventos promovidos pelas Nações Unidas.

Em que pese o fato de a OEA não poder agir como braço armado da ONU no continente americano, a menos que sua Carta constitutiva seja novamente emendada, nada impede que venha a criar operações de manutenção da paz. Estas operações, pautadas pela imparcialidade e consentimento, não ferem o princípio da não-intervenção e podem ser enquadradas no contexto da promoção da solução pacífica de controvérsias, visto que favorecem o desenvolvimento de entendimentos negociados para a solução de litígios¹⁴⁸.

O programa de remoção de minas na América Central e a missão de direitos humanos no Haiti, que a OEA atualmente desenvolve em combinação com a ONU, não esgotam suas opções de atuação. Em passado recente, dentro de suas possibilidades materiais e financeiras, empreendeu outras atividades na linha das executadas pelas Nações Unidas: na Nicarágua, no período de 1989-91, e no Suriname, em 1991-92, a Organização colaborou no monitoramento de cessar-fogos, na desmobilização de forças em conflito e na implementação de programas de readaptação dos ex-combatentes à vida civil; na Guatemala, em 1995-96, ajudou no equacionamento de conflitos em

¹⁴⁷ O Protocolo cinge-se, grosso modo, a acrescentar ao elenco de propósitos essenciais da organização regional a erradicação da pobreza crítica e institui mecanismo adicional de promoção e defesa da democracia ao prever a possibilidade de suspensão de um Estado membro na hipótese de que “um Governo democraticamente constituído seja deposto pela força”. O Governo brasileiro ratificou o “Protocolo de Washington” em 21/4/95. Após sua entrada em vigor em 1997, o texto do Protocolo foi incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto nº 2760, de 27/8/98.

¹⁴⁸ O princípio de “não-intervenção”, agora flexibilizado com a entrada em vigor do Protocolo de Washington, está consagrado no texto da Carta nos artigo 1,§2 in fine, art. 2(b) e art. 19. Por sua vez, a primazia absoluta na busca de meios pacíficos para a solução das controvérsias está registrada no texto pelo artigo 2(c) e pelo capítulo V.

nível comunitário; por fim, no período de 1990-96, enviou diversas missões de supervisão eleitoral na América Central, no Haiti, no Paraguai, na Venezuela e no Suriname.

Em janeiro de 1997, a Missão dos EUA junto à ONU chegou a aventar a hipótese de recorrer à Resolução nº 377(V) — mecanismo que permite transferir à Assembléia Geral poderes no campo da paz e segurança internacionais em caso de paralisia do CSNU (vide páginas 58 a 61 para maiores explicações) — ou à OEA para criar uma missão de observação de monitoramento da desmobilização da guerrilha guatemalteca. A iniciativa deveu-se ao veto inicial da China, no CSNU, à proposta de incorporação de um componente de observadores militares na missão de paz das Nações Unidas na Guatemala (MINUGUA). Eventualmente as resistências chinesas foram superadas no CSNU, que aprovou a Resolução nº 1094, em 20/1/97, autorizando a ampliação daquela missão. O episódio revela que a OEA pode ser vista como alternativa para o estabelecimento dessas operações de manutenção da paz.

PERSPECTIVAS SOBRE A ATUAÇÃO DOS ORGANISMOS E ARRANJOS REGIONAIS NA MANUTENÇÃO DA PAZ E DA SEGURANÇA INTERNACIONAIS

Fora do âmbito da OTAN e da UEO, as Nações Unidas têm mantido, nos últimos anos, reuniões com outras entidades regionais no intuito de explorar meios para aprofundar a crescente cooperação existente na área da manutenção da paz e da segurança internacionais. Entre outras formas de cooperação, decidiu-se: adotar indicadores comuns de alerta precoce; estabelecer banco de dados das capacidades comuns para prevenção de conflitos na área de atuação de cada organização; aprimorar o fluxo de informações; promover a troca de oficiais de ligação e incentivar o treinamento conjunto de pessoal na área de prevenção. Na prática, entretanto, a experiência dos anos 90 tem revelado que somente a OTAN, a CEI e a CEDEAO têm condições

de se engajarem em atividades de manutenção e mesmo de imposição da paz. No caso da primeira, o poder decisório está mais diluído, enquanto nas duas últimas, tenderão sempre a prevalecer os interesses de seus maiores patrocinadores: Rússia e Nigéria, respectivamente. O futuro da SADC nessa área é ainda uma incôgnita. Dependerá, em última instância, da disposição da África do Sul em assumir crescentes responsabilidades no campo da paz e da segurança regionais. Já a UEO tem demonstrado pouca agilidade na execução das operações, embora tenha contribuído para monitorar, nos anos 90, o regime de sanções aplicado pela ONU contra os países da antiga Iugoslávia e ajudado nos trabalhos de remoção de minas no estreito de Shatt al Arab, após a guerra do Golfo, em ação que se enquadraria mais no contexto de medidas de consolidação da paz do que de manutenção da paz. Por sua vez, a vocação da OSCE, em linha com a Carta de Paris de 1990 e com as subseqüentes Declarações sobre Direitos Humanos emitidas a respeito do assunto, situa-se na área chamada de segurança branda (*soft security*) voltada para a prevenção de conflitos, estabelecimento de estruturas democráticas e de padrões de direitos humanos. Finalmente, o potencial da OEA no campo da manutenção da paz e da segurança regionais ainda não tem sido suficientemente explorado, talvez em razão dos sérios problemas financeiros que a Organização tem enfrentado.

Em linhas gerais, convém ao Brasil ficar atento para a utilização da OTAN e de outros organismos e arranjos regionais de segurança como instrumentos coercitivos das Nações Unidas, diante dos riscos de suas agendas próprias prevalecerem sobre os interesses de paz e de segurança internacionais da Organização. Diante das ações realizadas pela OTAN na República Federal da Iugoslávia em 1999, sem o respaldo do CSNU, parece muito válida a posição apresentada pelo Embaixador Celso Amorim, então Representante do Brasil junto às Nações Unidas, em seu discurso sobre o item 11 da Agenda (“Relatório das atividades do CSNU”) da 53ª AGNU, pronunciado no dia 11/10/98: “... *it is unsettling to witness our commonly accepted basis for legitimate*

international action in the field of peace and security — the U. N. Charter — being circumvented, for whatever reasons. Without going into the individual merits of specific decisions by regional organizations and other non-universal bodies, these waivers proclaimed outside the UN standard are symptomatic of a lack of confidence in the Council's judgement, which should be a matter for reflection by all Member States. It would be truly disheartening if the post cold war period, instead of setting the stage for an era of greater international cohesion, were to degenerate into new patterns of fragmentation and spheres of influence, to the detriment of the principles and objectives of the UN Charter”.

Tal amplitude de ação dos organismos e arranjos regionais e sub-regionais poderia ser atenuada mediante a adoção de um sistema eficaz de prestação de contas ao CSNU — o que asseguraria a primazia da ONU na avaliação do cumprimento das resoluções aprovadas sobre os diferentes conflitos — e por meio da aprovação de mandatos precisos, que delimitassem explicitamente as funções a serem delegadas. O Presidente do CSNU emitiu declaração em 30/11/98, relacionando sugestões para minimizar o problema, tais como a designação de funcionários civis para integrar as operações delegadas, a indicação de oficiais de ligação e uma maior troca de informações entre a ONU e os países envolvidos. No entanto, caso as propostas aventadas não venham a ser institucionalizadas, seus efeitos serão muito limitados, com riscos de que os organismos e arranjos regionais e sub-regionais continuem a agir de forma desimpedida no terreno.

Aprimoramento da capacidade dos países africanos para participar de operações e manutenção da paz

A década de 90 assistiu a um aumento de conflitos e de situações de emergência humanitária na África. Em 1998, as duas únicas operações de manutenção da paz criadas pelo Conselho de Segurança

foram a MINURCA, para atuar na República Centro-Africana, e a UNOMSIL, em Serra Leoa, ao passo que em 1999, foi estabelecida a MUNUC, para servir na República Democrática do Congo. Nem sempre, porém, as Nações Unidas têm tido êxito, haja vista sua incapacidade de resolver o problema da Somália e o do genocídio em Ruanda. Os relatórios do Secretário-Geral da ONU intitulados *Preparedness for Conflict Prevention and Improving Peacekeeping in Africa*, de novembro de 1995, e *The Causes of Conflict and Promotion of Durable Peace and Sustainable Development in Africa*, de abril de 1998, assim como a realização da Segunda Reunião Ministerial dos Membros do Conselho de Segurança sobre a África, em 24/9/98, e as sucessivas declarações presidenciais emitidas pelo CSNU sobre o assunto, testemunham, entre outros exemplos, a preocupação das Nações Unidas nessa matéria.

É nesse contexto que os países africanos têm buscado criar ou revigorar órgãos próprios para tratar da resolução de conflitos regionais. Os países desenvolvidos também têm debatido a questão, provavelmente motivados pela necessidade de identificar cursos de ação capazes de afastar o risco de terem de enviar tropas, sem despertar, ao mesmo tempo, críticas internas de que estariam abandonando a África à sua sorte. Por exemplo, a União Européia tem-se reunido com a OUA periodicamente, desde dezembro de 1993, alternadamente em Adis Abeba e em Bruxelas, para aprofundar a cooperação em matéria de diplomacia preventiva. Os EUA, por sua vez, promoveram, com fins semelhantes, a Conferência Internacional sobre a Diplomacia Preventiva e a Manutenção da Paz na África, cujas sessões se realizaram em Washington (maio de 1995), Bruxelas (janeiro de 1996) e Madri (junho de 1996).

Os Estados Unidos, a França e o Reino Unido vêm empreendendo, ademais, esforços independentes para adestrar tropas de países africanos e, em alguns casos, fornecer-lhes determinados equipamentos não-letais, com o objetivo de habilitá-las a participar de

operações de manutenção da paz. Em maio de 1997, os três países assinaram um memorando de entendimento em Nova Iorque lançando as bases de uma futura iniciativa conjunta na África. Essa seria baseada em quatro princípios: a) melhora, a longo prazo, da capacidade dos países africanos de promover respostas coletivas rápidas e eficazes a crises humanitárias e outras crises (o que seria atingido por meio de esforços coordenados e contínuos de treinamento, exercícios conjuntos e desenvolvimento de doutrina comum); b) legitimidade (as atividades deveriam ser implementadas em consulta e coordenação com a Organização de Unidade Africana e as Nações Unidas); c) abertura (todos os países africanos e outros doadores estariam aptos a participar, com exceção dos que estão sob sanções do Conselho de Segurança da ONU); e d) transparência (por meio do estabelecimento de um órgão deliberativo em Nova Iorque denominado Grupo de Apoio à Manutenção da Paz Africana (*African Peacekeeping Support Group-APSG*), do qual fariam parte a ONU, a OUA, os países africanos e potenciais países doadores. Na ocasião, os Governos estadunidense, britânico e francês acordaram em criar não uma força africana permanente de pronto emprego (*standing African force*), mas sim uma “capacidade” de atuação conjunta.

Em realidade, a celebração do memorando de entendimento entre os três países foi apenas um esforço de coordenação das iniciativas individuais, que terão continuidade como programas nacionais. O APSG reuniu-se duas vezes: uma em 5/12/97 e outra em 26/5/98, sob a coordenação do Chefe do Departamento de Operações de Manutenção da Paz, Bernard Miyet. Além disso, uma reunião de trabalho informal realizou-se em 21/1/99. As deliberações não alcançaram resultados concretos, cingindo-se ao anúncio genérico da disposição dos doadores de participarem do esforço de treinamento. Várias delegações africanas e de outros continentes manifestaram que a iniciativa de coordenação dos três Estados estaria servindo de mero escudo para a preservação ou alargamento de suas zonas de influência

no continente africano, além de criar condições que permitissem que o treinamento das tropas africanas e o apoio às mesmas tornem desnecessário o envio de militares seus, decisão esta nem sempre bem compreendida pelas respectivas opiniões públicas. Nos corredores da sede da ONU em Nova Iorque chegou-se a comentar, até mesmo, que a *ACRI*, a *RECAMP* e a *API* poderiam incentivar uma corrida armamentista na África, tendo em vista os problemas de instabilidade política existentes naquele Continente: diversos grupos étnicos disputam o poder dentro de um mesmo país e muitos países nutrem desconfianças e inimizades recíprocas.

É oportuno descrever, resumidamente, as iniciativas que vêm sendo executadas pelos EUA, França e Reino Unido na África, até o momento, por serem os principais protagonistas nesse campo de cooperação.

“INICIATIVA AFRICANA DE RESPOSTA A CRISES” DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

Inicialmente denominada de Força Africana de Resposta a Crises (*African Crisis Response Force-ACRF*), essa iniciativa dos EUA objetivou, em meados de 1996, instituir, em seis meses, uma força multinacional africana para atuar em situações de emergência humanitária — em um primeiro momento, a força destinava-se a ser empregada em eventual crise no Burundi. A iniciativa foi sendo modificada, com base nas reações de diversos países europeus e africanos sondados pelos EUA, passando a objetivar o estabelecimento gradual de uma “capacidade” (e não de uma força) de resposta a crises humanitárias, sendo conhecida desde então como Iniciativa Africana de Resposta a Crises (*African Crisis Response Initiative-ACRI*). Tal capacitação seria criada por meio de treinamento baseado em doutrina comum para operações de manutenção da paz (que combina doutrinas de operações de paz dos EUA, da OTAN, do Reino Unido, de países

nórdicos, das Nações Unidas e até de países africanos) e de suprimento de equipamentos não-letais (sobretudo aparelhos de comunicação) que permitiriam às unidades de diversos países africanos trabalhar mais eficazmente em conjunto. As unidades treinadas e equipadas permaneceriam em seus países de origem e o desdobramento de forças ficaria condicionado à decisão do governo participante da *ACRI*. Os EUA não pretendem financiar o emprego das tropas africanas treinadas, nem comandá-las. A utilização da “capacidade” criada pela *ACRI* e a forma de comando, controle e financiamento serão definidas pelos africanos em cada caso concreto.

O objetivo final da iniciativa é o de adestrar de 10 a 12 mil efetivos africanos em um período de 5 a 7 anos. O programa de treinamento bilateral da *ACRI* iniciou-se em 21/7/97, com o deslocamento de aproximadamente 120 treinadores do exército dos EUA para o Senegal e Uganda. Durante o ano de 1998, programas de treinamento semelhantes foram realizados em Benin, na Etiópia, em Gana, no Malawi e em Mali, sendo que Côte d’Ivoire também manifestou interesse em participar da programa de adestramento. Até janeiro de 1999, 3.600 soldados de seis países (Benin, Gana, Mali, Malawi, Senegal e Uganda) já tinham completado a primeira fase do treinamento da *ACRI*. Os EUA estariam adotando os seguintes critérios para a escolha dos países recipiendários: a) participação em operações de paz; b) governo democrático civil; c) não sujeição a sanções determinadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas; e d) respeito aos direitos humanos. Tais critérios foram acordados entre o Executivo e o Legislativo norte-americanos para o Congresso liberar as verbas necessárias a fim de operacionalizar a *ACRI*.

Para dar mais densidade ao seu engajamento nessa área, os EUA estão ainda examinando, em 1999, a criação de um Centro de Estudos Estratégicos na África, com um orçamento inicial de US\$ 40 milhões. Entre suas atividades, se destacaria a de oferecer cursos de treinamento na área de operações de manutenção da paz.

“APRIMORAMENTO DAS CAPACIDADES AFRICANAS DE MANUTENÇÃO DA PAZ” DA FRANÇA

A França mantém, há muitos anos, programas de treinamento militar com países africanos, sobretudo francófonos. A presença militar francesa na África montava, em janeiro de 1998, a cerca de 8.100 homens, mas havia planos de reduzi-la para menos de 6.000 homens até o final do mesmo ano. A França liderou, em 1994, a força multinacional de intervenção humanitária em Ruanda, a denominada “Operação Turquesa”, e atualmente provê apoio logístico à Missão das Nações Unidas na República Centro-Africana (MINURCA). Em março de 1997, a França promoveu manobras militares conjuntas com o Togo, Benin, Burkina Faso e Níger, exercício que simulou intervenção multinacional em uma situação de crise humanitária, com a criação de zona de segurança para refugiados.

Cerca de 20% da cooperação militar francesa com países africanos passou a ser reorientada, a partir de 1998, para a manutenção da paz. Esse novo tipo de cooperação insere-se na iniciativa chamada Aprimoramento das Capacidades Africanas de Manutenção da Paz (*Renforcement des capacités africaines de maintien de la paix-RECAMP*), que visa a oferecer formação, treinamento e equipamento a países africanos que desejem participar de operações de manutenção da paz. O objetivo seria compor batalhões rapidamente mobilizáveis de aproximadamente 600 homens para participarem de operações de manutenção da paz sob o Capítulo VI (com consentimento das partes em conflito) ou VII (sem consentimento algum). Os métodos de treinamento são, em princípio, compatíveis com os adotados pelos EUA (*ACRI*) e pelo Reino Unido.

Dois exercícios conjuntos com tropas no âmbito da *RECAMP* foram programados. O primeiro foi realizado em fevereiro de 1998, sob o nome de *Guidimakha 1998*, no Senegal. Tal exercício, que reuniu 3.500 homens, foi organizado pela França, em conjunto com

Mali, Mauritânia e Senegal. Houve participantes do Cabo Verde, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Reino Unido e EUA. Foram também convidados observadores militares de países de fora do continente africano, dois dos quais brasileiros. O segundo exercício, que deverá envolver manobras militares similares, será realizado no Gabão em janeiro de 2000, sob a denominação de *Gabon-2000*.

Além dos exercícios *Guidimakha 98* e *Gabon-2000*, a França preveria a implementação dos seguintes projetos da RECAMP durante 1999: a) estocagem de equipamento para um batalhão de manutenção da paz no Senegal (o material também poderá ser utilizado por outros Estados da sub-região); b) estabelecimento de um hospital médico-cirúrgico de campanha de 1.000 leitos, a ser sediado em Dacar; e c) criação da Escola de Formação Zambakro em Côte d'Ivoire, aberta a unidades e estagiários africanos, francófonos ou não.

"INICIATIVA AFRICANA DE MANUTENÇÃO DA PAZ" DO REINO UNIDO

O Reino Unido lançou sua Iniciativa Africana de Manutenção da Paz (*African Peacekeeping Initiative-API*) em setembro de 1994. Seu objetivo era melhorar a capacidade africana em operações de manutenção da paz de várias formas, em apoio às organizações regionais e sub-regionais africanas, mediante o provimento de apoio logístico e treinamento. O treinamento inclui uma série de exercícios em Camberley e Adis Abeba, além de seminários sobre prevenção de conflitos e missões de paz na África, já realizados em diversas cidades africanas desde 1994, tais como Gaborone, Harare, Cairo e Acra. O Reino Unido ajudou Gana e Zimbábue a desenvolverem dois centros regionais de adestramento para operações de manutenção da paz.

Os dois eventos de maior envergadura da iniciativa britânica, até o momento, foram a assistência prestada para a promoção de dois exercícios militares. O primeiro em abril de 1997 denominado de *Blue Hungwe*, que contou com cerca de 1.700 homens de nove países

membros da SADC (África do Sul, Botsuana, Lesoto, Malawi, Moçambique, Namíbia, Suazilândia, Tanzânia e Zimbábue). O segundo em abril de 1999 chamado de *Blue Crane*, com a participação de 4.500 homens de doze países membros da SADC (África do Sul, Angola, Botsuana, Lesoto, Maurício, Malawi, Moçambique, Namíbia, Suazilândia, Tanzânia, Zâmbia e Zimbábue), além de Alemanha, Bélgica, EUA, França, Itália, Índia e Reino Unido. Essa colaboração é prestada, basicamente, por meio da Equipe Britânica de Treinamento Militar (*British Military Advisor Training Team - BMATT*), que dispõe de uma sede no Zimbábue desde 1980.

FORÇAS MULTINACIONAIS

Não se pode deixar de mencionar no presente livro o papel das forças multinacionais que vêm sendo empregadas historicamente pelo CSNU desde a Guerra da Coreia. Criadas para atuar, sobretudo, em situações de imposição da paz, essas forças têm proliferado nos anos 90: operações “Tempestade no Deserto” (Iraque-Kuaite), “Turquesa” (Ruanda), “Restaurar a Esperança” (Somália), “Restaurar a Democracia” (Haiti), “Esforço Conjunto” (Bósnia-Herzegovina), “Vigilância Conjunta (1996-98)/Forja Conjunta (1998-99)” (Bósnia-Herzegovina), “Operação Alba” (Albânia), “*MISAB*” (República Centro-Africana), “Guarda Conjunta” (Província do Kosovo da República Federal da Iugoslávia) e “Operação no Timor Leste” (Indonésia).

Essas operações atuam com base em mandatos aprovados pelo CSNU, mas, contrariamente às operações de manutenção da paz, não são geridas pelo Secretário-Geral das Nações Unidas. Os países integrantes das forças multinacionais mantêm o comando operacional de seus efetivos, arcam com os seus custos de participação e devem manter o CSNU a par da evolução de suas ações mediante o envio de relatórios periódicos por intermédio do Secretário-Geral da ONU.

Em termos formais, o CSNU mantém o controle político da operação, cabendo aos países participantes de uma força multinacional cumprirem as tarefas determinadas pelo mandato aprovado pelo Conselho, mas as disposições são redigidas em uma linguagem genérica, dando margem a interpretações diferenciadas.

Muitas dessas forças multinacionais foram precedidas, acompanhadas ou sucedidas por operações de manutenção da paz da ONU (na Bósnia-Herzegovina, no Haiti, em Ruanda, na Somália, no Iraque-Kuait e em Timor Leste), o que levou a comparações indevidas que consideravam estas bem menos eficientes do que aquelas. De fato, a ONU enfrenta problemas na condução de ações de imposição, devido, entre outros fatores, à falta de equipamentos adequados, à heterogeneidade das unidades militares colocadas à sua disposição em termos de preparo, disciplina e idioma, e à pouca integração das unidades de comando. Para tais ações, as forças multinacionais tendem a ser realmente mais eficientes. O próprio Secretário-Geral das Nações Unidas afirmou, em 1997, no seu relatório *Renewing the UN: a programme for reform*, que a Organização “... does not have, at this point in its history, the institutional capacity to conduct military enforcement measures under Chapter VII”. No entanto, para operações de manutenção da paz, a ONU tem demonstrado, no seu meio século de experiência, inigualável aptidão e, sobretudo, legitimidade, decorrente de sua condição de única organização universal voltada para a manutenção da paz e da segurança internacionais.

A fim de proporcionar visão mais clara das forças multinacionais, apresenta-se, a seguir, tabela nº 6 sobre “as forças” delegadas pelas Nações Unidas, no período 1950 até setembro de 1999¹⁴⁹.

¹⁴⁹ A operação “Provide Comfort” de prestação de auxílio humanitário ao curdos no norte do Iraque não foi autorizada expressamente pelo CSNU. Os seus participantes interpretam a Resolução 688 (1991) como sendo suficientemente ampla para amparar legalmente suas atividades, notadamente o recurso ao uso da força, apesar de não haver referências ao capítulo VII naquela resolução. A operação estendeu-se, mormente, de 5/4 a 31/7/91, após o que as forças da coalizão ad hoc deixaram o território iraquiano. A coalizão foi capitaneada pela França, pelos Estados Unidos e pelo Reino Unido e contou com a presença de 20 mil

TABELA Nº 6

FORÇAS MULTINACIONAIS CRIADAS SOB A ÉGIDE DAS NAÇÕES UNIDAS

Missão	Países e Contingente	Mandato	Uso da força	Financiamento	Prazo	Relatórios ao CSNU	Resoluções do CSNU
Força Internacional na Coreia	Composição: 39 países ¹⁵⁰ . Eficaz: não encontrado.	Repelir o ataque armado da Coreia do Norte contra a Coreia do Sul.	As resoluções são omissas.	Estados participantes e contribuições voluntárias	Sem prazo definido	Obrigações de fornecer relatórios "as appropriate".	82 (1950) - 9 a favor, 1 abstenção (Iugoslávia) e 1 ausente (URSS); 83 (1950) - 7 a favor, 1 contra (Iugoslávia) - Índia e Egito não votaram; 84 (1950) - 7 a favor, 3 abstenções (Egito, Índia e Iugoslávia), 1 ausente (URSS)
Força Internacional para a Região do Golfo - Operação Desert Storm	Composição: 39 países. Eficaz: não encontrado.	Expulsar as tropas iraquianas do Kuwait invadido e fazer o Iraque cumprir todas as resoluções do CSNU sobre o assunto.	Assegurar o cumprimento do mandato por todos os meios necessários.	Estados participantes e contribuições voluntárias	Sem prazo definido (operou a partir de 21/11/90)	Obrigações de manter o CSNU regularmente informado.	660 (1990) - 14 votos a favor (lêmen não votou); 661 (1990) - 13 a favor e 2 abstenções (Cuba e lêmen); 678 (1990) - 12 a favor, 2 contra (Cuba e lêmen) e 1 abstenção (China)
Força Tarefa Unificada na Somália - UNITAF - Operação Restore Hope	Composição: 24 países. Eficaz: 37.000 homens.	Criar ambiente seguro para as atividades humanitárias.	Assegurar o cumprimento do mandato por todos os meios necessários.	Contribuições voluntárias	Sem prazo definido (operou de 3/12/92 a 4/5/93)	Intervalos regulares	794 (1992) - unanimidade

homens fornecidos por 13 países. Gradualmente um contingente de guardas das Nações Unidas (UN Guards) substituiu as tropas estrangeiras, com base em um memorando de entendimento assinado entre a ONU e o Governo de Bagdá em 18/4/91 e renegociado em novembro do mesmo ano. Para maiores informações, ver os livros *Humanitarian Intervention*, de Sean Murphy, pp. 169-177, e *Le doit d'ingérence*, de Mario Bettati, pp. 126-129 e 187-192.

¹⁵⁰ O *Yearbook of the United Nations* — 1950 reproduz, nas páginas 226-228, as ofertas dos 39 Estados que contribuíram para a composição do Comando Unificado, um dos quais era o Brasil. O Governo Eurico Gaspar Dutra assumiu o compromisso de oferecer o suprimento gratuito de produtos até a soma de Cr\$ 50 milhões. No entanto, os EUA realizaram, em 1951, gestões para o Brasil enviar tropas para a Coreia, por meio do Secretário de Estado, Dean Acheson, e do envio de carta do Presidente Truman ao então recém empossado Presidente Getúlio Vargas. Essas gestões, respaldadas subseqüentemente por pedido de cessão formulado pelo Secretário-Geral das Nações Unidas, Trygve Lie, em 27/6/51, geraram campanhas de contestação no Brasil, dividindo a opinião pública, os meios castrenses e a classe política. O Presidente Vargas, empenhado em um amplo programa de desenvolvimento, tentou negociar um acordo envolvendo compensações econômicas, e mesmo o fornecimento de equipamentos militares, em troca de um engajamento militar brasileiro na Guerra da Coreia. O General Góis Monteiro chegou a ser enviado a Washington para tratar da matéria. No entanto, diante da falta de receptividade

Força Multinacional em Ruanda – Operação <i>Turquoise</i>	Composição: 6 países. Efetivo: 2.500 homens.	Contribuir para a segurança e proteção dos deslocados internos, refugiados e população civil em situação de risco, mediante criação de áreas de segurança humanitária. Prover Segurança e proteção às atividades de assistência humanitária.	Assegurar o cumprimento do mandato por todos os meios necessários.	Estados interessados	2 meses (de 22/6 a 21/8 de 1994)	Intervalos regulares	929 (1994) - 10 votos a favor e 5 abstenções (Brasil, China, Nigéria, Nova Zelândia e Paquistão)
Força Multinacional no Haiti – Operação <i>Restore Democracy</i>	Composição: 28 países. Efetivo: 21.000 homens.	Facilitar a remoção das autoridades militares, regresso do Presidente eleito e restauração da ordem legal. Criar ambiente seguro e estável para a implementação do Acordo de <i>Governors Island</i> .	Assegurar o cumprimento do mandato por todos os meios necessários.	Estados participantes	Sem prazo definido (operou de 31/7/94 a 31/3/95)	Intervalos regulares	940 (1994) - 12 votos a favor, 2 abstenções (China e Brasil) e 1 ausência (Ruanda)
Implementation Force – IFOR – Operação <i>Joint Endeavour</i>	Composição: 34 países. Efetivo: 36.000 homens.	Desempenhar as funções previstas nos anexos 1-A e 2 do Acordo de Paris para a Paz na Bósnia-Herzegovina.	Assegurar o cumprimento do mandato por todos os meios necessários.	Estados participantes	1 ano (de 20/12/95 a 20/12/96)	Pelo menos em intervalos mensais	1031 (1995) – unanimidade
Stabilization Force – SFOR – Operação <i>Joint Guard</i> (de 21/12/96 a 20/6/98) e <i>Joint Forge</i> (de 21/6/98 a 18/6/99)	Composição: 36 países. Efetivo: 31.000 homens.	Mesmo mandato da IFOR, da qual a SFOR foi sucessora.	Assegurar o cumprimento do mandato por todos os meios necessários.	Estados participantes.	Prazo inicial de 18 meses, de dez./95 a jun./96. O prazo foi renovado duas vezes por 12 meses: em jun./98 e, depois, em jun./99. O mandato atual vai até jun./2000.	Pelo menos em intervalos mensais	1088 (1996), 1174 (1998) e 1247(1999) — todas por unanimidade

norte-americana às demandas formuladas e da crescente impopularidade do tema internamente, o Presidente Vargas acabou descartando a possibilidade de ceder tropas ao Comando Unificado em dezembro de 1951. Para relatos mais pormenorizados, consultar os livros *A Presença dos EUA no Brasil*, de Moniz Bandeira, pg. 226-234, e *Cold Warriors — Brazilian-American Relations, 1945-1964*, de W. Michael Weis, pg.44-48.

Missão no Zaire (suspensa antes de ser deslocada para o terreno) ¹⁵¹	Dados não disponíveis	Facilitar a distribuição de ajuda humanitária a deslocados internos, refugiados e população civil em situação de risco. Garantir a repatriação voluntária dos refugiados e regresso dos deslocados internos.	Assegurar o cumprimento do mandato por todos os meios necessários.	Estados participantes e contribuições voluntárias	Autorização de 15/11/96 a 31/3/97 (mas a missão foi suspensa em fins de dezembro de 1996)	Pelo menos em intervalos mensais	1078 (1996) e 1080 (1996) – ambas por unanimidade
Força Multinacional de Proteção na Albânia – Operação “Alba”	Composição: 11 países. Efetivo: 7.215 homens.	Ajudar a criar um ambiente seguro para a atuação das missões internacionais e facilitar a distribuição de ajuda humanitária.	Garantir a segurança e a liberdade de movimento de seus integrantes.	Estados participantes	Mandato inicial de 3 meses, renovado por mais 45 dias (de 15/4 a 11/8/97)	Pelo menos a cada duas semanas	1101 (1997) e 1114 (1997) – ambas por unanimidade
Missão Inter-Africana para Monitorar a Implementação dos Acordos de Bangui na República Centro-africana (MISAB)	Composição: 6 países. Efetivo: 796 homens.	Favorecer a paz e a segurança por meio da supervisão da execução dos Acordos de Bangui, monitorando as operações de coleta de armas em poder dos antigos amotinados, das milícias e da população civil.	Garantir a segurança e a liberdade de movimento de seus integrantes.	Contribuições voluntárias	Mandato inicial de 3 meses, renovado por mais 3 meses (a partir de 6/8/97)	No início, a cada duas semanas e, a partir de novembro de 1997, em base mensal.	1125 (1997) e 1136 (1997) – ambas por unanimidade

¹⁵¹ O Brasil foi consultado sobre a possibilidade de ceder tropas. No entanto, os trabalhos de constituição da Força Multinacional foram suspensos com o término da situação de emergência no Zaire.

Força Multinacional do Kosovo (KFOR). Operação Joint Guardian	Composição: 21 países, 17 dos quais da OTAN. A Rússia participa como não-membro da OTAN. Efetivo: 47 mil homens (que atuam em Kosovo e Macedônia).	Criar um ambiente seguro para o retorno dos refugiados e dos deslocados internos. Evitar a retomada das hostilidades. Colaborar com a missão civil da ONU. Desarmar os rebeldes. Ajudar a remover as minas. Apoiar os organismos internacionais que agem no Kosovo.	Assegurar o cumprimento do mandato por todos os meios necessários.	Estados participantes	Prazo de 12 meses: de jun./99 a jun./2000. O mandato é renovado automaticamente, sem limites de datas, a menos que o CSNU se manifeste sobre o assunto.	Intervalos regulares	1244(1999) - 14 votos a favor, 1 abstenção (China)
Força Multinacional para Timor Leste	Composição: cerca de 20 países ¹⁵² . Efetivo: 8000 homens	Restaurar a paz e a segurança, proteger e apoiar a Missão das Nações Unidas no Timor Leste no cumprimento de suas funções e, na medida de suas possibilidades, facilitar as operações de assistência humanitária.	Assegurar o cumprimento do mandato por todos os meios necessários	Estados participantes	Iniciada em 15/9/99, sem prazo de encerramento (até que seja substituída por missão de manutenção da paz da ONU).	Intervalos regulares	1264 (1999) – unanimidade

Fonte: *The Military Balance*, coleção *Yearbook of the United Nations* e MRE.

Em suma, as forças multinacionais têm desempenhado papel importante para a manutenção da paz e da segurança internacionais, quando respeitam os mandatos aprovados do CSNU e não são movidas por agendas próprias no desenrolar das ações no terreno. A tendência é de que essas forças sejam integradas por países que tenham interesses específicos em jogo, o que justificaria internamente os gastos e riscos incorridos com o envio de tropa. Por isso, as idéias ventiladas pela declaração presidencial do CSNU de 30/11/98 sobre as missões de paz conduzidas por organismos regionais e sub-regionais também deveriam ser aplicadas às forças multinacionais *ad hoc*. O papel complementar desempenhado pelas forças multinacionais deverá ser

¹⁵² O Brasil colocou à disposição da Força Multinacional para o Timor Leste um pelotão reforçado de Policiais do Exército.

intensificado nos próximos anos, notadamente em situações que exijam o desdobramento rápido de numerosos contingentes fortemente armados, unidade de comando e vultosos recursos, requisitos que as operações conduzidas pela ONU não estão aptas a cumprir. Tal fato traz à baila novas perspectivas e possibilidades para a manutenção da paz e da segurança internacionais mas, ao mesmo tempo, envolve novos riscos, na linha dos que foram mencionados nas páginas 166 a 182 para os organismos regionais e sub-regionais.

CAPÍTULO IV

PARTICIPAÇÃO DO BRASIL NAS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS

PARTICIPAÇÃO DO BRASIL NAS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS

O Brasil participa de operações de paz desde os anos 30 e, no âmbito da ONU, desde 1957. O presente capítulo apresentará levantamento de aspectos relacionados com o assunto, abordando, entre outros temas:

- um breve registro histórico da participação brasileira nas operações de manutenção da paz e missões civis das Nações Unidas, com menção a antecedentes históricos;

- os trabalhos do Grupo de Trabalho Interministerial sobre operações de manutenção da paz;

- a prática recente de cessão de militares, policiais e civis em atividades de manutenção da paz e em missões civis;

- os diferentes aspectos orçamentários e legais na participação de tropas e de observadores em missões de paz da ONU;

- a participação do Brasil nas diferentes iniciativas voltadas para o aperfeiçoamento da capacidade de reação rápida das Nações Unidas;

- a participação do Brasil em iniciativas de aprimoramento da capacidade dos países africanos em operações de manutenção da paz;
- a cessão de militares ao DPKO;
- a participação brasileira em postos de chefia em operações de manutenção da paz;
- a participação do Brasil em atividades de consolidação da paz;
- o tratamento dispensado pela imprensa à participação recente do Brasil em operações de manutenção da paz da ONU;
- as posições advogadas pelo Brasil, nas Nações Unidas e outros foros, sobre temas vinculados às operações de manutenção da paz.

*Retrospectiva da participação do Brasil em operações de
manutenção da paz das Nações Unidas*

É importante iniciar a presente exposição com uma breve retrospectiva da atuação do Brasil em operações de manutenção da paz das Nações Unidas, resgatando a para fins de registro histórico, participação pioneira do Brasil nessa modalidade de emprego das Forças Armadas no exterior, sob a égide de um organismo internacional. Além disso, convém mencionar o envolvimento do País em duas missões de paz realizadas fora do âmbito das Nações Unidas — na República Dominicana em 1965-66 e na fronteira entre o Equador e o Peru em 1995-99 —, bem como o seu engajamento na Força Multinacional autorizada pelo Conselho de Segurança da ONU para atuar em Timor Leste em 1999.

PIONEIRISMO

Dois episódios marcam o início da participação de militares brasileiros em iniciativas de organismos internacionais voltadas para a manutenção da paz: a presença de um oficial da Marinha na Comissão da Liga das Nações que administrou a região de Letícia, entre 1933-34, e de três oficiais, um da Marinha, um da Aeronáutica e outro do Exército, na Comissão das Nações Unidas para os Bálcãs, que operou na Grécia, de 1947 a 1951.

O Capitão-de-Fragata Alberto de Lemos Bastos, da Marinha, foi designado pelo Governo brasileiro para integrar a Comissão da Liga das Nações que, com apoio de cerca de 150 militares cedidos pela Colômbia, administrou território em litígio entre esse país e o Peru na região de Letícia por quase um ano, de junho de 1933 a maio de 1934¹⁵³. Os militares cedidos à Comissão usavam insígnias para indicar que estavam atuando sob a égide da Liga das Nações. Embora, à época, o Brasil já não mais fizesse parte da Liga, foi convidado a compor a Comissão, já que se tinha empenhado em mediar o conflito e era o principal país amazônico, com fronteira contígua à zona conturbada. Nas instruções ao oficial brasileiro, o Itamaraty destacava que sua atuação deveria se pautar pela estrita observância da “imparcialidade”, um dos princípios basilares de conduta dos integrantes das futuras operações de manutenção da paz. Mais especificamente, as instruções rezavam:

“Vossa Senhoria deverá ter sempre presente a necessidade absoluta em que se encontra o nosso país de não se desviar um só momento da sua atitude de perfeita imparcialidade no litígio (...)”¹⁵⁴.

¹⁵³ Para maiores informações, ver Barros, (1938), pp. 21-25; Costa, (1942), pp. 5-230; Mello Franco, (1995), pp. 1448-1484; Carvalho, (1959), pp.322-327; e James (1990), pp. 145-147.

¹⁵⁴ Mello Franco, (1955), p. 1463.

Paralelamente à contribuição brasileira para a Comissão da Liga, atividade que veio a ser chamada posteriormente de manutenção da paz, o Brasil colaborou ativamente para o esforço de promoção da paz entre Colômbia e Peru¹⁵⁵. Graças aos esforços de mediação retomados pelo Brasil, o acordo sobre o litígio foi alcançado em 25/5/34, antes, portanto, do término do mandato da Comissão da Liga. Naquela data, coroando os esforços diplomáticos brasileiros, foi celebrado, no Rio de Janeiro, em cerimônia presidida pelo Chefe do Governo Provisório, Getúlio Vargas, o Protocolo da Paz entre Colômbia e Peru. Dando seguimento ao seu empenho na solução pacífica do diferendo, o Governo brasileiro, por intermédio do General-de-Divisão Cândido Rondon, passou a presidir a Comissão criada pelos anexos do Protocolo de Paz para velar pela execução dos acordos especiais sobre navegação, alfândegas e comércio, entre outros, que se destinavam a fomentar a confiança entre os dois países vizinhos, medidas que se enquadrariam no conceito atual de consolidação da paz. A participação brasileira nesses episódios, além de marcar o início do engajamento do Brasil nesse gênero de operação, serve também como referência para mostrar a disposição do País de empreender atividades voltadas para a promoção e consolidação da paz.

Mais de uma década depois, já sob a égide das Nações Unidas, o Brasil enviou o Capitão-Tenente John Andersen Munro, da Marinha, o Capitão Camarão Telles Ribeiro, da Aeronáutica, e o Capitão Hervê Pedroso, do Exército, à Grécia para servir na Delegação Brasileira da Comissão Especial das Nações Unidas para os Bálcãs (UNSCOB). A Comissão foi criada em 21/10/47 pela Resolução 109(II) da Assembléia Geral para cooperar com

¹⁵⁵ O mediador brasileiro foi o Chanceler Afrânio de Mello Franco, que, mesmo após ter renunciado à pasta das Relações Exteriores em dezembro de 1933, continuou exercendo esse papel até a solução do litígio.

as autoridades regionais no problema dos refugiados e monitorar a situação na fronteira entre a Grécia, em guerra civil, e a Albânia, a Bulgária e a Iugoslávia, países que, segundo relatório de uma Comissão de Investigação da ONU, estariam intervindo na guerra grega¹⁵⁶. Tal Comissão de Investigação contou com a participação do General Anor Teixeira dos Santos e do Primeiro Secretário Antônio Mendes Viana, ao passo que integraram a UNSCOB, além dos militares acima citados, os Ministros Vasco Leitão da Cunha e Silvio Rangel de Castro que foram, sucessivamente, os chefes da delegação brasileira à Comissão Balcânica. A participação das Forças Armadas brasileiras deu-se nos anos de 1948-49, quando então “à vista da precariedade da verba adequada” o Ministério da Guerra comunicou que não poderia mais ceder militares à UNSCOB. Em termos de trabalho conjunto, trata-se do primeiro episódio onde interagiram, no terreno, os quadros do Itamaraty e das Forças Armadas, em prol da participação do Brasil em atividades conduzidas pelas Nações Unidas voltadas para a manutenção da paz e segurança internacionais.

A UNSCOB possuía as características próprias das missões de observação, à exceção do fato de que seus integrantes eram considerados representantes de seus respectivos países de origem, reportando-se diretamente à Assembléia Geral e não ao SGNU. Em que pese não ter tido grande impacto sobre a evolução da guerra civil grega, a UNSCOB estabeleceu precedente e gerou uma série de ensinamentos, aproveitados pela ONU para definir as regras das missões de observação na Cachemira¹⁵⁷ e na Palestina.

¹⁵⁶ Para maiores informações, White (1993), pp. 216-217; Durch (1993), pp. 77-83; e James (1990), pp. 87-92.

¹⁵⁷ O Brasil foi consultado em 1949 sobre a possibilidade de cessão de militares para compor o Grupo de Observadores das Nações Unidas na Índia e no Paquistão (UNMOGIP), missão de paz que atua até hoje nas regiões de Jammu e Cachemira. Na ocasião, o Ministério da Guerra manifestou que, por falta de recursos financeiros, não estaria em condições de ceder pessoal às Nações Unidas.

O BRASIL NAS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS

O Brasil participou de 23 operações de manutenção da paz e de duas missões civis das Nações Unidas desde 1957, além da contribuição dada, nos anos 90, para compor os quadros de especialistas da Comissão Especial das Nações Unidas para a eliminação das armas de destruição em massa do Iraque (UNSCOM), que não é considerada uma missão de paz propriamente dita, mas sim uma missão de desarmamento¹⁵⁸.

Diferentemente dos anos 60, quando a contribuição brasileira envolvia apenas a cessão de militares — notadamente o envio de tropa para atuar no Egito (UNEF I) e a prestação de serviços de apoio aéreo no Congo (ONUC) —, nos anos 90 o aporte brasileiro ganhou novo impulso, visto que, além da cessão de militares — principalmente por intermédio do envio de tropas para servir em Angola (UNAVEM III¹⁵⁹) e Moçambique (ONUMOZ¹⁶⁰) —, colocou à disposição da Organização civis e policiais

¹⁵⁸ A UNSCOM encarrega-se da inspeção, supervisão da destruição e monitoramento a longo prazo dos programas iraquianos de armas químicas, biológicas e de mísseis de alcance superior a 150 quilômetros, de acordo com a Resolução n° 687 (1991), de 3/4/91. Não apenas a UNSCOM, mas também a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) colaboram com o Conselho de Segurança para cumprir os objetivos previstos na Resolução n° 687 em relação à neutralização do arsenal de armas de destruição em massa do Iraque.

¹⁵⁹ É interessante lembrar que em maio de 1993, quando surgiram perspectivas promissoras para a cessação de hostilidades entre o Governo angolano e a UNITA, a ONU chegou a solicitar ao Brasil a mobilização de uma brigada de infantaria. O Ministério do Exército enviou ao Itamaraty, em 7/7/93, levantamento preliminar sobre o assunto. As hostilidades continuadas entre as partes em conflito não permitiram que a matéria prosperasse. Em meados de 1995, após a assinatura do Protocolo de Lusaca em novembro de 1994, o Brasil enviou um contingente integrado por um batalhão de infantaria, uma companhia de engenharia e dois postos de saúde avançados, para servir no eixo Vila Nova-Cuito-Chitembo-Andulo-Luena-Lumeje (tropa e postos de saúde), no setor oriental de Angola, e em Calomboloca (engenharia), a leste de Luanda.

¹⁶⁰ As consultas foram entabuladas em setembro de 1993 para o Brasil substituir o contingente italiano na ONUMOZ, mediante a cessão de um batalhão de infantaria de 850 homens. No entanto, o contingente italiano só foi parcialmente repatriado em fins de 1993. Este fato e a evolução favorável do processo de paz levou o SGNU a reformular o pedido feito ao Brasil para que enviasse então apenas uma companhia de infantaria de 170 homens, a fim de atuar na Zambésia, na região central de Moçambique.

procedentes dos Três Poderes e dos Estados/Distrito Federal, sem mencionar a cessão gratuita de 11 oficiais das Forças Armadas para servir no Departamento de Operações de Paz das Nações Unidas.

A contribuição oferecida pelo Brasil à ONU pode ser ilustrada pela tabela abaixo que contém dados aproximados sobre as participações brasileiras em operações de manutenção da paz e missões civis da ONU, com breve descrição de sua natureza¹⁶¹. O levantamento deixa de relacionar o engajamento brasileiro na Grécia em 1948/49 (UNSCOB) e no programa iraquiano de desarmamento, em 1991-98 (UNSCOM).

TABELA Nº 7
PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA NAS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO
DA PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS DE 1957 a 1999¹

Missão e localização	Militares	Políciais	Civis ²	Total	Descrição sumária da contribuição brasileira e período
UNEF I (Sinai e Faixa de Gaza)	6.300	0	0	6.300	O Brasil participou com um batalhão de infantaria de cerca de 600 homens de janeiro de 1957 a junho de 1967 (o chamado Batalhão Suez). Além do envio da tropa, o Brasil também exerceu o comando operacional da UNEF I de janeiro a agosto de 1964 (General-de-Divisão Carlos Paiva Chaves) e de janeiro de 1965 a janeiro de 1966 (General-de-Divisão Syseno Sarmento).
ONUC (Congo)	179	0	0	179	O Brasil cedeu tripulações e pessoal de terra para operar aviões de transporte e helicópteros de julho de 1960 a junho de 1964.
UNSF (Irã Ocidental)	2	0	0	2	O Brasil concordou com o desdobramento de militares servindo na UNEF I para atuar na missão avançada da UNSF de 18/8 a 21/9/1962.
DOMREP (República Dominicana)	1	0	0	1	O militar brasileiro serviu no Escritório do Representante Permanente do SGNU na República Dominicana de maio de 1965 a outubro de 1966.
UNIPOM (Índia/Paquistão)	10	0	0	10	O Brasil cedeu observadores militares que atuaram na fronteira entre Índia e Paquistão após o cessar-fogo da guerra de 1965 de 28/9/1965 a 22/3/1966.

¹⁶¹ A publicação *The Blue Helmets* das Nações Unidas assinala equivocadamente que militares brasileiros teriam participado da UNAMIR. Na realidade, o Brasil cedeu uma unidade médica e observadores militares para servirem na UNOMUR. Ambas operações cobriram o mesmo conflito: a UNAMIR dentro do território de Ruanda e a UNOMUR na fronteira entre Ruanda e Uganda, mas atuando apenas do lado ugandense da fronteira. Em 1993, a ONU subordinou a estrutura de comando da UNOMUR à UNAMIR. Fora isso, cada uma das operações continuou a ser regulada por mandato próprio com seus próprios quadros de pessoal. Maiores pormenores podem ser obtidos no doc. S/26488, de 24/9/93.

UNFICYP (Chipre)	20	0	1	21	O Embaixador Carlos Alfredo Bernardes atuou como representante especial do SGNU no Chipre de setembro de 1964 a janeiro de 1967. Em 4/3/1966, o SGNU instruiu o Emb. Bernardes a empreender, em seu nome, missão de bons ofícios. O Brasil só veio a participar do contingente militar das Nações Unidas em Chipre a partir de 1995, quando dois militares brasileiros passaram a integrar o batalhão argentino ¹⁶² .
UNAVEM I (Angola)	16	0	0	16	O Brasil contribuiu com observadores militares, de 3/1/1989 a 31/5/1991 (término do mandato), e com uma equipe médica do Exército, a partir de 1990. Além disso, o General-de-Brigada Péricles Ferreira Gomes exerceu o comando do Corpo de Observadores Militares durante todo o período da missão em Angola.
ONUCA (América Central)	34	0	0	34	O Brasil contribuiu com observadores militares, de abril de 1990 a janeiro de 1992.
UNAVEM II (Angola)	77	39	4	120	O Brasil continuou contribuindo para a nova missão em Angola com observadores militares e policiais, de maio de 1991 a fevereiro de 1995 (término do mandato), bem como com uma equipe médica integrada por 14 médicos e enfermeiros militares. Nas eleições de 1992, foram enviados observadores eleitorais.
ONUSAL (El Salvador)	63	16	5	84	O Brasil contribuiu com observadores militares e policiais de julho de 1991 a abril de 1995. Além disso, enviou uma unidade médica, de abril a maio de 1992, e cedeu observadores eleitorais para os dois turnos das eleições realizadas em El Salvador em 1994.
ONUMOZ (Moçambique)	218	66	16	300	O Brasil contribuiu com observadores militares e policiais de janeiro de 1993 a dezembro de 1994. De junho a dezembro de 1994, o Exército manteve em Mocuba, na Província da Zâmbia, uma companhia de pára-quedistas reforçada de 170 homens. O General-de-Divisão Lélcio Gonçalves Rodrigues da Silva exerceu o comando da ONUMOZ de fevereiro de 1993 a fevereiro de 1994. Além disso, 15 observadores eleitorais, 13 do TSE e dois do Itamaraty, foram cedidos à ONU para supervisionar as eleições de outubro de 1994. O professor Walter Porto, assessor do Presidente do Congresso Nacional, serviu como juiz eleitoral.
UNOMUR (Uganda/Ruanda)	13	0	0	13	O Brasil cedeu dez observadores militares e uma unidade médica de três militares de agosto de 1993 a setembro de 1994.
UNPROFOR (antiga Iugoslávia)	90	23	0	113	O Brasil enviou observadores militares e policiais de agosto de 1992 a dezembro de 1995.
UNTAC (Camboja)	0	0	19	19	O Brasil cedeu 19 observadores eleitorais para monitorar as eleições de maio de 1993.
UNOMIL (Libéria)	3	0	0	3	O Brasil cedeu observadores militares da UNAVEM II para servirem na Libéria de setembro a novembro de 1993.
MINUGUA* (Guatemala) * missão híbrida. Atuou como missão civil e operação de paz	39	37	0	76	O Brasil participa dessa missão civil de outubro de 1994 até hoje, mediante a cessão de oficiais de ligação (militares) e observadores policiais. A MINUGUA atuou como operação de manutenção da paz de fevereiro a maio de 1997. Naquela ocasião, o Brasil cedeu 18 observadores militares (inclusive o subchefe da missão) para supervisionar o acantonamento e desmobilização da guerrilha guatemalteca.

¹⁶² Em 1995, os Exércitos do Brasil e da Argentina decidiram promover a cooperação bilateral mediante um acordo pelo qual dois militares brasileiros passariam a ser incorporados no batalhão argentino em Chipre e dois militares argentinos no batalhão brasileiro em Angola.

UNOMSA (África do Sul)	0	0	12	12	O Brasil participou dessa missão civil com uma consultora do TSE e 11 observadores eleitorais para colaborar com a ONU no monitoramento das eleições na África do Sul em abril de 1994.
UNAVEM III (Angola)	4174	48	0	4222	O Brasil contribuiu, de agosto de 1995 a julho de 1997, com um batalhão de infantaria (800 homens), uma companhia de engenharia (200 homens), dois postos de saúde avançados (40 médicos e assistentes) e aproximadamente 40 oficiais do Estado-Maior. Forneceu também observadores policiais e militares.
UNCRO (Croácia)	2	1	0	3	O Brasil contribuiu com observadores militares e um observador policial de maio de 1995 a janeiro de 1996.
UNPREDEP (Macedônia)	5	0	0	5	O Brasil participa mediante a cessão de observadores militares desde maio de 1995.
UNTAES (Eslavônia Oriental)	9	2	0	11	O Brasil participou com observadores militares de janeiro de 1996 a janeiro de 1998.
UNMOP (Península de Prevlaka)	5	0	0	5	O Brasil participa com observadores militares desde janeiro de 1996.
MONUA (Angola)	35	39	0	74	O Brasil, desde o início da missão, em julho de 1997, contribuiu com observadores militares e policiais, além de ceder oficiais do Estado-Maior. Após o término do mandato da missão, em 26/2/99, o Brasil passou a contribuir com uma missão médica de 15 militares durante o período de liquidação técnica da MONUA.
Missão das Nações Unidas no Timor Leste (UNAMET)	5	16	19	40	O Brasil participa, desde julho de 1999, com oficiais de ligação e observadores policiais. Além disso, dez peritos eleitorais foram cedidos pelo TSE e outros nove recrutados pelos "Voluntários das Nações Unidas".
Total	11300	287	76	11663	

Fonte: MRE.

¹ Os números referem-se às vagas preenchidas por brasileiros. Durante o turno de serviço, o voluntário pode servir em mais de uma missão, preenchendo, nesse caso, mais de uma vaga.

² Os dados arrolados referem-se somente a pessoas cedidas por meio ou com o conhecimento do Governo brasileiro. No entanto, as Nações Unidas podem contratar cidadãos brasileiros, em bases temporárias, ou deslocar nacionais brasileiros que estejam servindo na Organização como funcionários internacionais.

Como se pode verificar da análise da tabela nº 7, a participação brasileira em operações de manutenção da paz das Nações Unidas pode ser dividida em dois grandes momentos: o período de 1957 a 1967, caracterizado pela participação em seis operações, das quais se destaca a contribuição para a UNEF I, no Sinai e na Faixa de Gaza; e o período de 1989 até hoje, com participação mais variada, da qual se realça a contribuição para a UNAVEM III, em Angola. Esses dois períodos correspondem aos dois momentos de maior atividade da ONU no campo da manutenção da paz e da segurança internacionais: o auge

das operações de manutenção da paz “clássicas” e o período das operações de manutenção da paz de “segunda geração”.

Em cada um desses grandes momentos, o Brasil também participou de operações de manutenção da paz fora do âmbito das Nações Unidas. No primeiro período, salienta-se a participação brasileira na Força Interamericana de Paz na República Dominicana em 1965-66. A intervenção foi autorizada pelo X Reunião de Consultas dos Ministros das Relações Exteriores das Repúblicas Americanas, em 5/6/65, mediante a aprovação de resolução pela qual se resolveu “solicitar dos Governos dos Estados membros, que estejam em condições de fazê-lo, o fornecimento à OEA, dentro de suas possibilidades, de contingentes militares, navais, aéreos ou de polícia, com o fim de formar com eles uma Força Interamericana que funcionará sob a autoridade desta Reunião de Consulta” e se estabeleceu um Comando Unificado da OEA, a fim de assegurar uma ação coordenada e eficaz dos efetivos cedidos. A Força foi composta por 22 mil homens dos EUA (a maioria dos quais já se encontrava no terreno), 1.450 do Brasil¹⁶³ e 440 de outros países (Costa Rica, Honduras, Nicarágua e Paraguai). O comando geral tocou ao General Hugo Panasco Alvim até janeiro de 1966 e depois ao General Álvaro Alves de Silva Braga. O contingente brasileiro, denominado de Destacamento Brasileiro de Força Armada Interamericana, (FAIBRÁS) foi chefiado pelo General C. Meira Matos. A tropa brasileira foi repatriada entre 31/8 e 20/9/66, após a realização de eleições na República Dominicana em 1/1/66 e a subsequente posse do Presidente J. Balaguer em 1/7/66. Os EUA mantiveram, contudo, um contingente de 12.500 homens na República Dominicana.

No período atual, cumpre ressaltar a bem-sucedida participação brasileira na MOMEF, Missão de Observadores Militares

¹⁶³ O efetivo total colocado à disposição da Força Interamericana de Paz pelo Brasil somou cerca de 3.000 homens, devido à realização de rodízios de tropa. Ver no anexo do livro o Decreto Legislativo nº 38, de 20/5/65 e o Decreto nº 56.308, de 21/5/65 que criaram a FAIBRÁS.

na Cordilheira do Condor, região em litígio entre Equador e Peru¹⁶⁴. De 1995 a 1999, a MOMEPE supervisionou a separação das forças equatorianas e peruanas, criou e monitorou uma zona desmilitarizada e instituiu medidas de fomento da confiança mútua. No campo diplomático, o Brasil liderou as negociações que resultaram na assinatura de um acordo de global e definitivo de paz entre o Equador e o Peru no Palácio Itamaraty, em Brasília, em 26/10/98. No campo militar, o Brasil exerceu a Coordenadoria-Geral da MOMEPE durante todo o período em que a missão esteve desdobrada no terreno, além de ter cedido observadores militares —cerca de 20 oficiais das Forças Armadas em quatro anos— e assumido os encargos da organização do apoio logístico entre novembro de 1997 a maio de 1999 —envolvendo cerca de 60 homens do Exército, quatro helicópteros do Exército e um avião da Força Aérea Brasileira.

O BRASIL NAS FORÇAS MULTINACIONAIS AUTORIZADAS PELAS NAÇÕES UNIDAS

O Brasil não tem tradição em matéria de participação em força multinacionais autorizadas pelo Conselho de Segurança. Conforme assinalado nas notas que acompanham a Tabela nº 6, o Governo Getúlio Vargas apesar das pressões políticas exercidas pelos Estados Unidos, respondeu negativamente à consulta formulada pelo Secretário-Geral das Nações Unidas, em junho de 1951, no sentido de que o País cedesse tropas para participar da Guerra da Coreia. A participação brasileira cingiu-se ao oferecimento gratuito de produtos até o valor de CR\$ 50 milhões.

Décadas depois, sob o Governo Fernando Henrique Cardoso, o Brasil foi consultado, em 1996, sobre a possibilidade de incorporar militares combatentes à Força Multinacional para o Zaire (hoje,

¹⁶⁴ A MOMEPE era integrada pelos quatro Países Garantes do Protocolo do Rio de Janeiro de 1942 entre Equador e Peru: Brasil, Argentina, Chile e Estados Unidos da América.

República Democrática do Congo) no contexto de uma intervenção humanitária para socorrer refugiados e deslocados internos que se viram apanhados em meio a uma guerra civil com ramificação internacionais. As Forças Armadas e o Itamaraty estudaram opções de engajamento, mas a Força acabou não sendo mobilizada devido à superação da situação de emergência no Zaire.

Em 1999, entretanto, o Brasil cedeu, com a autorização do Congresso Nacional, pelotão reforçado de 50 Policiais do Exército armado e um oficial de Estado-Maior a fim de compor uma Força Multinacional destinada a intervir em Timor Leste, o período de cessão foi estimado quatro meses ao custo de R\$ 12.000,00. Tal intervenção objetivava assegurar que fosse efetivamente implementada a vontade do povo timorense expressa na consulta popular realizada em 30/9/99 sobre o *status* do território. O pronunciamento popular, legitimado pelo comparecimento de 98,5% da população votante, foi favorável aos partidários da independência com 78,5% dos votos, contra 21,5% dos partidários à proposta de adoção de um regime de autonomia dentro da Indonésia.

Logo após o anúncio do resultado das urnas a situação de segurança deteriorou-se rapidamente e gerou grave emergência humanitária. As milícias pró-integracionistas lançaram onda de violência contra a população timorense, causando grande número de vítimas. Os dados eram imprecisos, mas calculava-se que grande número de timorenses tivessem sido assassinados e mais de 300.000 (de uma população de 850.000 habitantes) teriam sido forçados a deixar seus lares em setembro de 1999. Diante desses fatos, o Conselho de Segurança, com base no Capítulo VII da Carta das Nações Unidas e com o consentimento da Indonésia, aprovou a Resolução nº 1264 (1999) pela qual os Estados membros foram autorizados a compor uma força multinacional para intervir em Timor Leste e tomar todas as medidas necessárias para cumprir seu mandato. O objetivo era fazer cessar a violência, proteger e apoiar a Missão das Nações Unidas no Timor Leste (UNAMET) e a facilitar as operações de assistência humanitária.

No que tange à mobilização de Forças Multinacionais é importante frizar que o país interessado deve oferecer meios compatíveis com as necessidades operacionais dessa força, que são definidas por um comando unificado composto pelos países participantes. Muitas variáveis são levadas em conta, tais como a disponibilidade de meios de alta tecnologia (logística, comunicações), a capacidade de fornecer unidades especializadas onerosas (transporte e saúde), a possibilidade de pronto emprego do contingente oferecido (algo influenciado pela localização geográfica do país ofertante e pela sua capacidade de mobilização de efetivos) e a existência de exigências legais (basicamente, se há a necessidade de consulta prévia ao Congresso).

Nos termos da Resolução nº 1264 (1999), a Força deverá ser sucedida, assim que possível, por operação de manutenção da paz destinada a ajudar as Nações Unidas a administrar o Timor Leste até a sua independência. O Brasil deverá também estar presente nessa missão de paz. Recorde-se que as diferenças entre as forças multinacionais autorizadas pela ONU e as operações de manutenção da paz conduzidas pela ONU foram tratadas no Capítulo III, no item relativo às Forças Multinacionais.

Em suma, o Brasil não soma muita experiência em engajamentos em Forças Multinacionais, pois envolve óbices de participação em razão das condicionantes financeiras e legais. Nas pesquisas realizadas para a confecção do livro, foram identificadas apenas três ocasiões em que o Brasil viu-se frente à possibilidade de participar dessas Forças: no caso da Guerra da Coreia o pedido foi declinado, o pedido foi declinado, no do Zaire a missão não prosperou e no do Timor Leste o Governo brasileiro enviou um contingente de Policiais do Exército.

GRUPO DE TRABALHO INTERMINISTERIAL SOBRE OPERAÇÕES DE PAZ

A ausência de uma estrutura para acompanhar a evolução das operações de manutenção da paz no Governo Federal fez com que o

Itamaraty, diante do aumento de militares brasileiros cedidos entre 1989 e 1992 para servir em operações na América Central, em Angola e na antiga Iugoslávia, coordenasse o estabelecimento de um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) para tratar do assunto em maio de 1993.

O GTI contou com a participação de representantes do Itamaraty, do Ministério da Justiça, das Forças Armadas e do Congresso Nacional e foi incumbido, entre outras tarefas, de examinar meios para: (i) aumentar a influência do Brasil nos órgãos das Nações Unidas que lidam com operações de manutenção da paz, por intermédio da cessão de militares brasileiros ao Secretariado; (ii) tornar mais fluida a coordenação entre o Ministério da Justiça (na época, responsável pela indicação de policiais), as Forças Armadas e o Itamaraty no que tange à designação de militares, assim como entre o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e o Itamaraty no que toca à designação de observadores eleitorais; (iii) atualizar a legislação vigente relativa ao envio de contingentes armados ou desarmados de brasileiros ao exterior; (iv) aproveitar as oportunidades de cooperação bilateral que venham a ser identificadas no curso da implementação dos processos de paz; e (v) examinar os diferentes aspectos relacionados à criação de um corpo de elite nas Forças Armadas, adestrado e equipado para atender aos pedidos de colaboração da ONU.

Esse debate foi alimentado pelo próprio aumento dos pedidos feitos pelo Secretariado das Nações Unidas. O amplo leque de recursos humanos e equipamentos solicitados pela Organização gerou a necessidade de instituir-se um sistema de mobilização de quadros envolvendo os Três Poderes e os Estados brasileiros, bem como de aumentar o engajamento do Itamaraty nos diferentes foros das Nações Unidas que tratam da matéria. Os resultados do GTI são apresentados à medida que forem analisados os vários aspectos do envolvimento brasileiro em operações de manutenção da paz da ONU.

CESSÃO DE MILITARES BRASILEIROS EM OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ

As deliberações do GTI levaram as Forças Armadas a incorporarem definitivamente, entre suas funções, o atendimento a solicitações de participação em missões de paz. O então EMFA, em substituição ao Exército, passou a ser o ponto focal no Governo Federal para processar, em coordenação com o Itamaraty, os pedidos de cessão de observadores militares ou de tropas.

No EMFA, o tema foi dividido entre duas subchefias, uma para cuidar do envio de observadores militares (a 2ª Subchefia) e outra para tratar da cessão de tropas (a 3ª Subchefia). No Ministério do Exército, o tema ficou afeto à 5ª Subchefia do Estado-Maior; na Marinha, à Subchefia de Logística e Mobilização e, subseqüentemente, à Subchefia de Estratégia do Estado Maior da Armada; e na Aeronáutica, à 1ª Subchefia daquele Estado-Maior. Devido à criação do Ministério da Defesa, em junho de 1999, — que levou à extinção do EMFA — ajustes estão sendo realizados no sistema de mobilização, planejamento e acompanhamento das operações de paz por parte das Forças Armadas.

Essa articulação institucional permitiu aprimorar o sistema brasileiro de participação nessas operações, viabilizando a cessão de 4760 homens dos três comandos militares no período de 1989-99, nos termos apresentados na tabela 8.

TABELA Nº 8

NÚMERO DE MILITARES QUE PARTICIPOU DAS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS DE 1989 A 1999¹

COMANDO MILITAR MISSÃO	EXÉRCITO	MARINHA	AERONÁUTICA	TOTAL
ONUCA	29	5	0	34
ONUSAL	48	3	12	63
ONUMOZ	207	9	2	218
UNOMUR	7	3	3	13
UNPROFOR, UNMOP, UNTAES, UNPREDEP	47	29	36	112
UNOMIL	3	0	0	3
MINUGUA	36	0	3	39
UNAVEM I, II, III E MONUA	3577	654	22	4253
UNFICYP	20	0	0	20
UNAMET	4	1	0	7
TOTAL	3978	706	78	4762

Fonte: MRE.

¹ Os números referem-se às vagas preenchidas por brasileiros. Durante o turno de serviço, o voluntário pode servir em mais de uma missão, preenchendo, nesse caso, mais de uma vaga.

De 1989 a 1993, os voluntários eram basicamente observadores militares. A partir de 1994 tropas também passaram a ser cedidas às operações de manutenção da paz, exigindo um trabalho de coordenação e um constante acompanhamento dos militares no exterior, tarefas facilitadas pela estrutura organizacional que se foi consolidando após as deliberações do GTI em 1993. Entre outros benefícios, foram introduzidas rotinas e identificados pontos focais nas Forças Armadas e no Ministério das Relações Exteriores ajudando a superar as descontinuidades normalmente associadas ao rodízio periódico de seus quadros da tabela de pessoal.

No tocante à designação e ao preparo dos observadores militares, a seleção é feita em regime de voluntariado e o adestramento corre por conta de cada Comando Militar. O DPKO elabora manuais específicos para cada operação, que são repassados às Forças Armadas

por intermédio do Itamaraty. O Estado-Maior do Exército (EME) vem aperfeiçoando a realização de estágios, com duração de cerca de três semanas, em Brasília, para os voluntários da Corporação que servirão como observadores militares ou oficiais de estado-maior. Os militares recebem treinamento mais especializado em processamento de dados e assistem a aulas de inglês, com ênfase no jargão técnico das operações de manutenção da paz. Além disso, são instruídos sobre as rotinas administrativas da ONU, bem como recebem informações mais pormenorizadas sobre o país anfitrião e as peculiaridades da missão. Esses cursos têm sido de grande utilidade para a preparação dos militares do Exército e poderiam ser estendidos para beneficiar também os voluntários da Aeronáutica e da Marinha. A experiência angariada pelo Exército tem possibilitado, até mesmo, que seus voluntários recebam instrução por correspondência, reduzindo custos e agilizando a preparação de seus efetivos para cumprirem missões de paz.

No que tange à mobilização e ao preparo de militares para servirem em contingentes armados, o Exército buscou distribuir entre os diferentes comandos militares de área (Sul, Sudeste, Leste, Planalto, Oeste, Nordeste e Amazônico) a oportunidade de indicar pessoal. Tal prática permite, a um tempo, adestrar o maior número possível de oficiais e soldados profissionais da corporação e manter elevado o moral da tropa, já que o processo de seleção é aberto ao voluntariado e o preparo do contingente fica por conta do comando de área escolhido, que treina seus integrantes com base nas diretrizes recebidas do Comando de Operações Terrestres (COTER). O Exército não seleciona praças que estejam realizando apenas o serviço militar obrigatório de um ano. Após a liberação dos recursos orçamentários, o prazo de constituição do contingente é de 60 a 90 dias, de forma a permitir a reunião do material e suprimento necessários, assim como a adoção das medidas administrativas de seleção de pessoal. Nesse período, o contingente realiza exercícios de adestramento específicos ao cenário de atuação da tropa e promove a necessária adequação

das unidades militares aos padrões organizacionais da ONU. O prazo de mobilização foi reduzido com a criação do Batalhão de Ação Rápida, no bojo do programa de modernização da força terrestre.

No caso da Marinha, compete à Força de Fuzileiros da Esquadra (EFE), com sede no Rio de Janeiro, sempre em regime de voluntariado, proporcionar quadros para os contingentes armados. Embora não sejam adestrados para participar especificamente dessas operações, suas unidades treinam a execução de ações características de operações de manutenção da paz, tais como controle de áreas, o patrulhamento e a guarda de instalações, capacitando-as a integrar eventuais contingentes formados para colaborar com as Nações Unidas. O prazo de mobilização também é da ordem de 60 a 90 dias, contados a partir da liberação dos recursos orçamentários. É oportuno assinalar que a Marinha também colabora com o transporte da tropa.

No caso da Aeronáutica, sua contribuição tem-se limitado à cessão de observadores militares e oficiais de estado-maior, além de prestar apoio logístico à nossa tropa no exterior, mormente no campo do transporte aéreo. Nada impede, entretanto, que sua infantaria, adestrada para garantir instalações da Força Aérea, possa eventualmente integrar um contingente armado.

Diante da necessidade de assegurar a prestação de apoio logístico e compor contingentes armados, envolvendo frações de tropas do Exército e da Marinha, o EMFA — hoje superado pelo Ministério da Defesa — e os Estados-Maiores dos comandos militares procuraram aprimorar a coordenação interna nesse campo. No âmbito do então EMFA, adotou-se a prática de criar uma unidade de apoio para cada operação envolvendo o envio de tropa, o chamado Grupo de Apoio do EMFA (GRAPEMFA). Até hoje, foram estabelecidas duas dessas unidades: a primeira, em 1993, destinada a apoiar a tropa brasileira na ONUMOZ em Moçambique (o contingente deslocou-se, entretanto, somente em meados de 1994), e a segunda, em 1995,

para apoiar a tropa que serviu na UNAVEM III em Angola. A experiência das Forças Armadas na gestão dos contingentes brasileiros nessas operações foi muito útil para identificar entraves administrativos e operacionais, levando, entre outros exemplos, à adoção da Portaria nº 3.796-SC/3 do EMFA, em 1996, para o enquadramento disciplinar dos integrantes da UNAVEM III, e à elaboração de medidas preventivas, como a diretriz relativa ao plano de repatriamento do contingente brasileiro da UNAVEM III em caso de emergência.

Embora não integrasse formalmente os dois GRAPEMFA, o Itamaraty passou a ser convidado a participar de suas reuniões. Essa interação permitiu consolidar canais de diálogo com as Forças Armadas e estabelecer um clima de confiança mútua, elementos indispensáveis em atividades envolvendo situações de risco.

No que concerne à parte financeira, vale salientar que, embora o custo de participação de observadores militares seja absorvido pelo próprio orçamento das Forças Armadas, o envio de tropas é oneroso, exigindo a aprovação pelo Congresso Nacional de créditos suplementares. Isso decorre da necessidade de aquisição de material e da ausência de uma legislação específica sobre a remuneração de militares que servem em operações de manutenção da paz. Com efeito, não apenas a redução do orçamento militar nos últimos anos tem resultado em uma crescente obsolescência dos equipamentos das Forças Armadas, por falta de reposição ou manutenção¹⁶⁵, mas também a inexistência de uma legislação salarial apropriada faz com que os voluntários selecionados ganhem os respectivos soldos e ajuda de custo, nos termos da Lei nº 5.809, de 10/10/72, que “dispõe sobre a

¹⁶⁵ Skidmore, (1998). O professor Thomas Skidmore comenta no seu livro “Uma História do Brasil” que, entre outros fatores, a crise financeira vivida pelas Forças Armadas serve para ilustrar o declínio da influência dos militares na vida pública brasileira após 1985. Por exemplo, na página 302, o autor observa que “com exceção de um ano (1990), os militares assistiram entre 1985 e 1993 a uma diminuição de ¼ de sua cota. Claramente, o Brasil havia entrado numa nova era.”

retribuição e direitos do pessoal civil e militar em serviço da União no exterior, e dá outras providências”.

A tropa que serviu na ONUMOZ custou R\$ 29.504.612,00 (por cerca de 6 meses) e na UNAVEM III, R\$ 236.647.332,00 (por aproximadamente 2 anos), perfazendo um total de R\$ 266.151.944,00, recursos estes aprovados pelo Legislativo antes do desdobramento da tropa ou ao longo de sua permanência no terreno. Desse total, R\$ 102.086.435,00 cobriram despesas de “pessoal” e R\$ 164.065.509,00 foram gastos na rubrica “outras despesas correntes e capital”. Os valores não utilizados foram restituídos ao Tesouro Nacional. Uma das preocupações das Forças Armadas foi sempre a de prestar contas sobre as despesas incorridas, de modo a não dar margem a críticas ou suspeitas de malversação de fundos.

O ônus financeiro incorrido pelo Brasil nas missões de paz é atenuado quando se tem presente o fato de que a manutenção dessa tropa e seu adestramento no Brasil implicaria, de qualquer modo, em despesas de custeio e que os recursos foram empregados mormente para adquirir equipamentos de empresas brasileiras, não havendo evasão de divisas. Recorde-se, ademais, que o custeio das operações de manutenção da paz é uma obrigação imposta a todos os Estados membros, conforme explicado no capítulo I. Caso o Brasil não participe, em nível adequado, a contribuição brasileira será usada para reembolsar as despesas de terceiros países. Até o momento, cerca de US\$ 36 milhões foram reembolsados até 1/7/99, mas ainda há recursos a serem recebidos, cujo pagamento está dependendo do equacionamento satisfatório dos problemas financeiros por que passa a ONU.

À parte das iniciativas internas das Forças Armadas para mobilização, preparo e assistência dos contingentes brasileiros em operações de manutenção da paz, foram adotadas medidas para melhor acompanhar a evolução das operações das quais o Brasil participava e defender os interesses nacionais. Assim, o Itamaraty e as Forças

Armadas empenharam-se, nos últimos anos, em incrementar a presença brasileira em diferentes atividades das operações de manutenção da paz, especialmente na ocupação de postos-chave tanto no terreno como no DPKO, em Nova Iorque, o que será analisado a seguir.

PARTICIPAÇÃO DE OFICIAIS BRASILEIROS EM POSTOS DE CHEFIA NAS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS

O GTI identificou a oportunidade de o Brasil vir a preencher cargos de chefia nas operações de manutenção de paz como meio de resguardar os interesses das tropas a serem cedidas às Nações Unidas, assim como para motivar a oficialidade dos comandos militares no tratamento do assunto. A tabela, abaixo, relaciona o nome de alguns dos oficiais brasileiros que ocuparam cargos de chefias nas missões de paz da ONU.

TABELA Nº 9

NÚMERO DE MILITARES QUE PARTICIPOU DAS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS DE 1989 A 1999¹

MISSÃO	NOME E PATENTE	CARGO	DURAÇÃO
UNEF I (Faixa de Gaza e Sinai)	General-de-Divisão Carlos Paiva Chaves	Comandante da força de paz	Janeiro a agosto de 1964
UNEF I (Faixa de Gaza e Sinai)	General-de-Divisão Syseno Sarmento	Comandante da força de paz	Janeiro de 1965 a janeiro de 1966
UNAVEM I (Angola)	General-de-Brigada Péricles Ferreira Gomes	Comandante dos observadores militares	Janeiro de 1989 a maio de 1991
UNAVEM II (Angola)	General-de-Brigada Péricles Ferreira Gomes	Comandante dos observadores militares	Maior a setembro de 1991
ONUMOZ (Moçambique)	General-de-Divisão Lúcio Gonçalves Rodrigues da Silva	Comandante do componente militar	Fevereiro de 1993 a fevereiro de 1994
UNPROFOR (ex- Jugoslávia)	General-de-Brigada Newton Bonumá	Comandante dos observadores militares	Novembro de 1994 a novembro de 1995
UNAVEM III (Angola)	Capitão-de-Mar-e-Guerra Carlos Eduardo Brandão	Responsável pelo Corpo de Observadores Militares	Julho de 1996 a julho de 1997
UNAVEM III (Angola)	Capitão-de-Mar-e-Guerra Carlos Ribeiro da Silva	Responsável pelo Corpo de Observadores Militares	Agosto de 1997 a junho de 1998
MINUGUA (Guatemala)	Coronel Adriano Pereira Júnior	Subcomandante dos observadores militares	Fevereiro a maio de 1997

Fonte: publicação *The Blue Helmets* das Nações Unidas e MRE.

A experiência acumulada pelo Brasil revela que a seleção de militares para cargos de chefia responde a critérios eminentemente políticos, num processo em que interagem, em graus distintos, interesses dos principais países que contribuem com tropas, do Secretariado, das partes em conflito, dos países vizinhos ao conflito e do país convidado a fazer a cessão do oficial-general. Além disso, o DPKO busca garantir certa proporcionalidade entre efetivos cedidos e os quadros de pessoal nos comandos regionais e no estado-maior da missão, mas isso não significa necessariamente que serão oferecidos ao país que aporta número significativo de pessoal postos mais elevados na cadeia de comando. Em Angola, o Brasil indicou 43 militares para o estado-maior e os comandos regionais, mas apenas um pequeno número desses militares ocupou efetivamente cargos de chefia na UNAVEM III, apesar de o País ter sido, juntamente com a Índia, um dos principais contribuintes de tropa. Por outro lado, na Guatemala, em Moçambique e na antiga Iugoslávia onde, em contraste, o Brasil teve engajamento menos expressivo, o Exército foi convidado a ceder um oficial-superior para ser o subcomandante da MINUGUA e dois oficiais-generais para ocuparem cargos de comando na ONUMOZ e na UNPROFOR.

Em tese, a participação de militares brasileiros no planejamento das ações, mediante a assunção de cargos outros de direção, permitiria ajudar a adequar o emprego das tropas brasileiras à sua real capacidade operacional, preservando o equipamento próprio nacional (por exemplo, atribuindo aos contingentes brasileiros tarefas de patrulhamento em zonas que contam com infra-estrutura física adequada — estradas asfaltadas, menores ameaças de minas etc.) e reduzindo custos (favorecendo o desdobramento da tropa em locais de fácil acesso para a prestação de apoio logístico).

Embora a capacidade de influência do Brasil no processo de seleção seja limitada, é importante que o Secretariado incorpore militares brasileiros aos estados-maiores e aos escalões de maior

responsabilidade dos comandos regionais das operações de manutenção da paz de que o país venha a participar, sobretudo quando envolver a cessão de tropas. De acordo com o Comando o Exército e o Ministério da Defesa — entidades sucessoras do Ministério do Exército e do EMFA — esta é uma das principais lições do engajamento de tropas do Brasil na ONUMOZ em Moçambique e na UNAVEM III em Angola.

CESSÃO DE OFICIAIS BRASILEIROS PARA O DEPARTAMENTO DE OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ DO SECRETARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS

Diante da crescente presença do Brasil nas atividades de manutenção da paz das Nações Unidas, o GTI considerou, em 1993, que a cessão gratuita de oficiais para o DPKO, sem ônus para a ONU, deveria ser explorada para tentar influenciar o planejamento e a execução das diferentes operações das Nações Unidas, bem como para velar pelos interesses das Forças Armadas no tocante ao processamento de pedidos de reembolso e de indenização por morte e invalidez. Depois de várias gestões, e credenciado então pelo engajamento das tropas do Exército nas operações de paz em Moçambique (1994) e, subseqüentemente, do Exército e da Marinha em Angola (1995-97), o Brasil foi formalmente convidado a integrar o DPKO em 1994. Para fins de registro, segue tabela contendo o nome e as funções exercidas pelos oficiais cedidos gratuitamente ao DPKO.

TABELA Nº 10

OFICIAIS CEDIDOS GRATUITAMENTE AO DEPARTAMENTO DE OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ DO SECRETARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS¹

NOME	FORÇA	FUNÇÃO E LOTAÇÃO NO DPKO	TURNO DE SERVIÇO
Major Roberto Rover Baptista	Exército	Oficial de logística (<i>Logistics Officer</i>) da Seção de Operações Logísticas da Divisão de Administração e Logística de Campo (FALD)	9/6/94 a 9/6/96
Major João Alberto Atagiba da Costa	Aeronáutica	Oficial de engenharia (<i>Engineering Officer</i>) da Seção de Engenharia da FALD	8/5/95 a 15/4/97
Major Marcelo Eschillett Caldas Rodrigues	Exército	Oficial de engenharia da Seção de Engenharia da FALD (substituiu o Major Atagiba da Costa)	16/4/97 a 28/2/99
Capitão-de-Fragata Paulo César D'Império Teixeira	Marinha	Oficial de logística da Seção de Operações Logísticas da FALD (substituiu o Major Rover Baptista)	15/5/96 a 15/2/98
Major Gregório Feldman	Aeronáutica	Oficial de apoio médico (<i>Medical Support Officer</i>) da Unidade de Apoio Médico da Divisão de Planejamento	15/5/97 a 28/2/99
Tenente-Coronel José de Fátima Moura Leal	Exército	Oficial de Reclamações (<i>Claims Officer</i>) da Unidade de Administração da FALD	15/5/96 a 31/12/98
Suboficial José Solon da Costa	Marinha	Oficial de Reclamações (<i>Claims Officer</i>) da Unidade de Administração da FALD	15/5/96 a 31/12/98
Tenente-Coronel José Silva Cidade do Nascimento	Aeronáutica	Analista de informações (<i>Information Analyst</i>) do Serviço de Apoio e Gerência Financeira da FALD	15/5/96 a 28/2/98
Capitão-de-Fragata Afrânio de Paiva Moreira Júnior	Marinha	Oficial de política de pessoal militar (<i>Military Personnel Policy Officer</i>) da Unidade de Administração de Pessoal do Escritório do Subsecretário-Geral	11/11/96 a 11/11/98
Capitão-de-Corveta Marília de Avelar Oliveira	Marinha	Oficial de sistemas de informação (<i>Information Systems Officer</i>) da Unidade de Política e Análise do Escritório do Subsecretário-Geral	11/11/96 a 11/11/98
Capitão-de-Corveta Tomás de Aquino Tinoco Botelho	Marinha	Oficial de logística (<i>Logistics Officer</i>) da Seção de Operações Logísticas da FALD (substituiu o Capitão-de-Fragata D'Império Teixeira)	1/6/98 a 28/2/99

Fonte: MRE.

¹ Os militares cedidos podem ter exercido mais de uma função no DPKO durante seu turno de serviço.

Essa tabela mostra que os militares do Exército, da Marinha e da Aeronáutica vêm atuando em várias unidades no DPKO. Como resultado, tiveram acesso a informações sobre a montagem de missões de observação e forças de paz¹⁶⁶ e puderam acelerar a tramitação interna dos pedidos de reembolso e de indenizações. Em 30/6/98, o

¹⁶⁶ Em 9/1/98, o SGNU enviou missão técnica a Serra Leoa, que incluiu o Major Marcelo Eschillett Rodrigues. Em 2/12/96, missão técnica foi despachada para a Guatemala, com a participação do Capitão-de-Corveta Paulo César D'Império. Da mesma forma, o Major Roberto Rover Batista participou de missões técnicas para coletar dados na Guatemala, em setembro de 1994, e no Haiti, em novembro de 1994.

Brasil era o quinto maior contribuinte de pessoal cedido gratuitamente, com sete militares cedidos, após os EUA (11), a França (10), a Itália (9) e o Reino Unido (8).

No entanto, tendo em vista a controvérsia em relação à presença do pessoal cedido gratuitamente ao Secretariado da ONU nos últimos anos, o SGNU decidiu, em 1998, que os militares cedidos servindo no DPKO teriam seus turnos de serviço encerrados até fins de fevereiro de 1999, nos termos relatados nas páginas 112 a 114.

Nesse contexto, é importante o Brasil preservar alguma forma de representação no Departamento. Poder-se-ia, por exemplo, explorar melhor a oportunidade aberta para que os Estados membros indiquem possíveis substitutos civis para serem contratados pelas Nações Unidas. De fato, tendo em conta o nível de especialização exigido, o DPKO deverá preencher a maioria de seus quadros com militares licenciados, da reserva ou que deixaram a carreira. Os candidatos submetidos pelas Forças Armadas em 1998 não foram aproveitados, mostrando a necessidade de se empreender gestões políticas em favor de militares brasileiros para serem contratados, algo que me parece esteja sendo feito por muitos outros países interessados em colocar seus nacionais na estrutura do Departamento de Operações de Manutenção da Paz.

Tais contratados, sobretudo os licenciados, poderiam ser instruídos a atentar não apenas para as questões de reembolsos e de indenizações envolvendo brasileiros, mas também buscar informações privilegiadas sobre a mobilização de operações de manutenção da paz, acompanhar as discussões internas sobre a evolução dos conceitos de emprego da força e informar, na medida do possível, sobre a realização de licitações internacionais¹⁶⁷.

¹⁶⁷ Com relação às concorrências internacionais, a ONU adquiriu bens e serviços da ordem de US\$ 399 milhões em 1997 para viabilizar as operações de manutenção da paz. Trata-se de um mercado pouco explorado pelas empresas brasileiras. Tão-somente a Norberto Odebrecht, em empreendimento conjunto com a Raytheon Service Company, venceu uma concorrência realizada pela ONU no valor de US\$ 40 milhões para prestar serviços de logística à UNAVEM III em Angola.

CESSÃO DE OBSERVADORES POLICIAIS PARA AS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS

O Grupo de Trabalho Interministerial sobre Operações de Paz debruçou-se sobre a questão dos observadores policiais, dada a complexidade dos problemas envolvidos para a cessão desse tipo de observador às missões de observação, forças de paz e missões civis. O Departamento de Operações de Manutenção da Paz da ONU descartou a utilização de policiais das Forças Armadas, por responderem apenas pelo policiamento militar, e de forças policiais que atuam em trajes civis, como a polícia federal. No entender do DPKO, os policiais colocados à disposição das operações de manutenção da paz exercem funções civis, mas, por integrarem estruturas militares, precisam estar fardados para serem facilmente identificados pelas partes em conflito, pelos demais integrantes da operação e pela população local.

Na medida em que dispõem de quadros que atuam uniformizados, possuem adestramento militar e realizam policiamento ostensivo, as corporações das Polícias Militares dos Estados e do Distrito Federal (DF) passaram a ser vistas como potenciais contribuintes de pessoal. Contatadas a respeito, as unidades federais mostraram receptividade à idéia de cederem pessoal para as missões de paz. O GTI verificou, em 1993, contudo, que não havia sido estabelecido na administração pública um sistema de acompanhamento compatível com as necessidades emergentes. Era preciso indicar um órgão capaz de manter, em estreita coordenação com o Itamaraty, contato permanente com os Estados para tramitar pedidos de cessão, de substituição, de prorrogação ou de repatriação, além de zelar pela parte disciplinar e de instrução.

No âmbito do GTI, os Ministérios da Justiça, das Relações Exteriores e do Exército acordaram em que a Inspeção-Geral das

Polícias Militares do Ministério do Exército (IGPM) - hoje Comando do Exército - passaria a intermediar as consultas entre o Itamaraty e os Estados, tendo em vista que, pelo artigo 144, §6 da Constituição, as Polícias Militares são “forças auxiliares e reserva do Exército”, e que, pelo Decreto nº 88.777, de 30/9/83, o Estado-Maior do Exército está incumbido de exercer o controle e a coordenação das polícias militares¹⁶⁸. Em contraste com a Secretaria de Segurança do Ministério da Justiça, a IGPM dispunha de pessoal e de canais de comunicação mais ágeis com as corporações das unidades federais, podendo assumir os trabalhos de mobilização e de monitoramento dos efetivos policiais colocados à disposição das operações de manutenção da paz.

Durante as discussões sobre a participação brasileira no componente policial das operações de manutenção da paz, foi também observado que dificilmente os Ministérios do Orçamento e Gestão e da Fazenda empenhariam recursos financeiros da União para custear o envio dos policiais militares das unidades federais. O financiamento tinha de seguir o procedimento introduzido em 1991, pelo qual as unidades federais de origem dos policiais — e não o Governo Federal — arcavam com os soldos, enquanto as Nações Unidas, como de hábito, respondiam pelos custos de transporte e pelo pagamento de diárias. Essa prática apresenta inconvenientes. Em primeiro lugar porque limita a capacidade de comprometimento do Brasil, já que a decisão de cessão cabe aos governadores. Em segundo lugar, porque as discrepâncias de soldos entre policiais militares de diferentes Estados servindo nas missões de paz levaram bom número de voluntários a recorrer à Justiça contra o Governo de seus Estados de origem e até mesmo contra o Governo Federal, na busca de compensações financeiras.

¹⁶⁸ Esse decreto, além de aprovar o Regulamento para as polícias militares e corpos de bombeiros, estabelece os princípios e as normas que devem reger a aplicação do Decreto-Lei nº 667, de 2/7/69, modificado pelo Decreto-Lei nº 1.406, de 24/6/75 e pelo Decreto-Lei nº 2.010, de 12/1/83.

Essa situação não impediu, entretanto, que o Governo Federal lograsse intermediar a mobilização de 287 policiais militares em 22 Estados e no DF para participar de nove operações de manutenção da paz e de uma missão civil no período de 1991 a 1999.

TABELA Nº 11

NÚMERO E ORIGEM DOS POLICIAIS MILITARES BRASILEIROS NAS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ E NAS MISSÕES CIVIS DAS NAÇÕES UNIDAS¹

MISSAO ESTADO	ONUM0Z	UNAVEM II, III E MONUA	ONUSAL	MINU- GUA	UNPROFOR UNTAES E UNCRO	UNAMET	TO- TAL
AC	0	0	0	1	0	0	1
AL	5	10	0	9	1	4	29
AM	2	0	0	1	1	0	4
CE	0	0	0	2	0	0	2
DF	7	41	5	7	6	3	69
ES	5	14	0	1	2	0	22
MA	2	10	0	1	0	0	13
MG	0	11	0	0	0	0	11
MS	2	2	0	0	0	2	8
MT	4	1	0	1	0	0	5
PA	7	0	0	0	0	0	7
PB	5	12	0	0	0	0	17
PE	0	2	0	4	7	0	13
PI	5	4	0	2	0	0	11
PR	0	0	0	0	5	0	5
RJ	7	4	0	1	0	5	17
RN	3	7	0	2	2	2	16
RO	5	5	0	2	2	0	14
RR	3	0	0	1	0	2	6
RS	0	0	11	1	0	0	12
SC	0	0	0	1	0	0	1
SE	3	0	0	0	0	0	3
SP	0	3	0	0	0	0	3
Total:	66	126	16	38	26	18	289

Fonte: MRE.

¹ Os números referem-se às vagas preenchidas por brasileiros. Durante o turno de serviço, o voluntário pode servir em mais de uma missão, preenchendo número equivalente de vagas.

A IGPM foi desativada em 1998 passando o Comando de Operações Terrestres a intermediar, desde então, os contatos entre os Estados e o Governo Federal. A IGPM/COTER e o Itamaraty fizeram várias tentativas infrutíferas ao longo dos anos para agilizar o processo

de envio de policiais militares mediante o estabelecimento de um banco de dados que conteria nomes de possíveis voluntários. A própria carreira dos policiais, de grande mobilidade funcional, os custos envolvidos e o interesse dos governadores em examinar, sujeito a critérios políticos, os pedidos de cessão caso a caso têm impedido qualquer compromisso antecipado dos Estados. A IGPM/COTER em razão da falta de recursos e da sensibilidade do relacionamento entre o Exército e as polícias militares, não tem condições de interferir decisivamente no processo de seleção, limitando-se a instar os governos estaduais a respeitarem os requisitos das Nações Unidas, especialmente no tocante ao domínio da língua de trabalho da missão, à idade mínima de cessão e à experiência profissional, e enviando-lhes manuais e outros documentos de instrução repassados pelo Itamaraty.

Não obstante o empenho da IGPM/COTER, a amplitude de poder das autoridades estaduais tem resultado na indicação de policiais militares nem sempre qualificados, alguns dos quais foram repatriados por motivos de indisciplina e falta de aptidão para o trabalho no terreno. Nota-se também, nos últimos anos, desinteresse crescente, por parte dos governadores, em colocar policiais militares à disposição das Nações Unidas devido não só à questão de remuneração, mas também à carência de quadros.

Não obstante esses óbices, conviria ao Brasil manter alguma participação de policiais militares nas operações de manutenção da paz, até porque existe, conforme assinalado nas páginas 145 e 146, tendência de o componente policial vir a assumir papel crescente nas futuras missões de paz.

Contudo, é preciso estudar formas para aperfeiçoar a seleção e o preparo dos voluntários a serem cedidos pelos Estados, de modo a evitar a sua repatriação por falta de domínio do idioma da missão (geralmente, o inglês) ou por conduta profissional inadequada. O Itamaraty poderia, por exemplo, incentivar a discussão em curso na PMDF sobre a oportunidade de criação de um núcleo de ensino sobre

as operações de manutenção da paz na Academia da Polícia Militar de Brasília. A PMDF é a Corporação que cede mais oficiais às missões de paz, alguns dos quais tendo exercido cargos importantes no terreno, notadamente na UNPROFOR na antiga Iugoslávia e na ONUSAL em El Salvador. Nessa Corporação encontram-se, portanto, oficiais com larga experiência de campo e de estado-maior, cujo aproveitamento permitiria melhor capacitar os policiais militares brasileiros a atuarem nas missões de paz. O estabelecimento de um centro de treinamento de observadores policiais colocaria o País em linha com os países que, como o Canadá, a Espanha e os países nórdicos, ministram cursos para policiais interessados em participar das operações de manutenção da paz da ONU ou de outros organismos regionais.

CESSÃO DE PERITOS ELEITORAIS PARA AS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS

O Tribunal Superior Eleitoral (TSE) também participou dos trabalhos do GTI em 1993. Verificou-se, na ocasião, que o Brasil estava habilitado a ceder pessoal qualificado para todas as modalidades de cooperação eleitoral desenvolvidas pelas Nações Unidas. Até o momento, o Governo brasileiro contribuiu com peritos eleitorais para cinco operações de manutenção da paz, bem como para uma missão civil, razão pela qual é importante abordar esse aspecto da participação brasileira. Trata-se da principal participação de civis brasileiros em tais operações.

O Itamaraty adotou a prática de recorrer aos seus próprios quadros, assim como aos do TSE e do Congresso Nacional¹⁶⁹. Diferentemente do pessoal do Itamaraty e do Congresso Nacional, requisitado de forma esporádica, o TSE teve de adaptar sua estrutura

¹⁶⁹ O Congresso Nacional cedeu o professor Walter da Costa Porto para integrar o Tribunal da Justiça Eleitoral em Moçambique em 1994. O Itamaraty enviou, por sua vez, o Ministro José Antônio M. de Carvalho e Conselheiro Arnaldo C. D'Oliveira para supervisionar as eleições na África do Sul em 1994 e os Secretários Márcio F. do Nascimento e Byron A. Santos, em Moçambique em 1994.

funcional para atender às solicitações da ONU e da OEA. A limitação de seus quadros em Brasília levou o Gabinete do Presidente, juntamente com a Divisão de Recursos Humanos, a adotar a política de mobilizar funcionários e técnicos junto aos tribunais estaduais eleitorais, empreendendo uma iniciativa de âmbito nacional. Regras internas foram estabelecidas com vistas a regulamentar a cessão de pessoal, que, no caso das Nações Unidas, tem envolvido, até o momento, o envio de peritos eleitorais para desempenhar funções como monitores ou observadores de pleitos supervisionados pela Organização. Os monitores assinam contratos temporários de prestação de serviços com o Secretariado da ONU, enquanto os observadores não estabelecem qualquer vínculo trabalhista com a Organização, recebendo apenas passagens de ida e volta, além de fazerem jus a diárias de manutenção, cujo valor varia de acordo com as facilidades de hospedagem. O salário, o seguro de saúde e demais encargos legais correm por conta do órgão de origem.

A tabela número 12 apresenta o número e a origem dos brasileiros que serviram como peritos eleitorais em operações de manutenção da paz ou em missões civis das Nações Unidas.

TABELA Nº 12

PARTICIPAÇÃO DE PERITOS ELEITORAIS BRASILEIROS EM OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ E DE VERIFICAÇÃO ELEITORAL DAS NAÇÕES UNIDAS

MISSÕES	TSE	TRE /DF	TRE /BA	TRE /PE	TRE /PR	TRE /MA	TRE /MG	TRE /SP	TRE /ES	TRE /SC	TRE /RS	Outros ¹	Total por missão
UNAVEM II (Angola – setembro de 1992)	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4
UNTAC (Camboja – maio de 1993)	1	3	5	4	4	1	0	0	0	0	0	1	19
ONUSAL (El Salvador – março e abril de 1994)	4	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5
UNOMSA (África do Sul – abril de 1994)	2	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	4	12
ONUMOZ (Moçambique – outubro de 1994)	10	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	4	16
UNAMET (Timor Leste – início em julho de 1999)	7	0	1	0	1	1	0	0	0	0	0	9	19
Total por órgão	28	4	7	4	7	2	1	1	1	1	1	18	75

Fonte: MRE.

¹ procuradores, diplomatas e outros.

Em 1993, como resultado das deliberações do Grupo de Trabalho Interministerial, o TSE relacionou 69 especialistas voluntários, procedentes de variados Estados e do Distrito Federal (DF), para integrarem o cadastro geral da Divisão de Assistência Eleitoral (DAE) das Nações Unidas. Os funcionários cadastrados são colocados à disposição das Nações Unidas mediante prévia autorização do TSE e do Itamaraty, podendo ser convidados a supervisionar ou a ajudar na organização de eleições no contexto de operações de manutenção da paz e de missões civis, assim como a assinar contratos de trabalho com o Secretariado da Organização para participarem de missões técnicas de menor porte ou prestar serviços de consultoria.

Dependendo de suas necessidades, a ONU tem recorrido à organização “Voluntários das Nações Unidas” para mobilizar peritos eleitorais. Essa entidade mantém bancos de dados com cidadãos interessados em prestar apoio às atividades das Nações Unidas no campo sócio-econômico. O Governo Federal não pode responsabilizar-se pelas qualificações dos cidadãos brasileiros que integram aquele banco de dados, pois seus nomes não foram processados por órgãos governamentais. Na área eleitoral, os nomes teriam que ser tramitados pelo TSE.

É comum que governos estrangeiros convidem, além do Governo brasileiro, entidades e personalidades representativas da sociedade civil ou expoentes do Poder Legislativo e do Poder Judiciário para observarem os processos eleitorais realizados em seus países. Tradicionalmente o Itamaraty só designa observadores governamentais para o acompanhamento de eleições no exterior, que compõem missões mobilizadas e coordenadas por organismos multilaterais, o que no caso das Nações Unidas ocorre no contexto das operações de manutenção da paz e das missões civis. Essa prática tem evitado que o Brasil seja pressionado, mesmo que indiretamente, a atestar a lisura de pleitos, em gesto carregado de implicações políticas. A posição brasileira de não-envolvimento, entretanto, não exclui que cidadãos brasileiros venham a colaborar a título pessoal ou na qualidade de representantes de órgãos não governamentais.

A atuação do Brasil na vertente eleitoral das Nações Unidas foi diversificada de 1992 a 1994, quando acumulou vasta experiência internacional e logrou montar um sistema de mobilização de pessoal para integrar missões não apenas da ONU, mas também da OEA e de outros organismos internacionais. Essa experiência foi posta em prática em 1999 quando o TSE, em pouco tempo hábil, mobilizou uma ampla gama de voluntários de seus quadros em Brasília e dos tribunais regionais para atender a pedido de cessão de peritos eleitorais para ajudar as Nações Unidas a preparar a consulta popular que foi realizada no Timor

Leste em 30/8/99. O TSE relacionou cerca de 30 voluntários, mas, diante da necessidade de a ONU respeitar o critério de universalidade na composição de suas missões — no total, 67 países cederam peritos eleitorais para a UNAMET —, somente 13 funcionários puderam ser aproveitados, três dos quais não puderam embarcar por motivos de força maior. O episódio pôs em evidência também a seriedade do processo de seleção do TSE, envolvendo, por exemplo, provas escritas e orais de inglês para os potenciais candidatos. A cessão de pessoas desqualificadas, além de prejudicar os trabalhos da ONU no terreno, repercutiu negativamente sobre a imagem do Brasil junto à Organização.

Com a sua participação nessa vertente eleitoral, o Itamaraty conseguiu dar sustentação ao discurso brasileiro de valorização do primado do Direito e da solução pacífica das controvérsias sem comprometer o Brasil com opiniões sobre a lisura dos processos eleitorais. Ao mesmo tempo, conferiu maior visibilidade doméstica às ações de política externa, haja vista que a cessão de representantes dos Estados fez com que o tema extrapolasse o círculo da justiça eleitoral, com cobertura na imprensa local de cada Estado, revelando o amplo efeito multiplicador da iniciativa conjunta do Ministério das Relações Exteriores e do Tribunal Superior Eleitoral. No momento, no cadastro da DAE constam voluntários do Distrito Federal, da Bahia, do Espírito Santo, do Mato Grosso do Sul, do Maranhão, de Minas Gerais, do Pará, do Paraná, de Pernambuco, do Piauí, do Rio Grande do Sul, de São Paulo, de Santa Catarina e de Sergipe.

Conviria estabelecer um procedimento para atualizar e enriquecer a lista dos voluntários do TSE e dos tribunais eleitorais regionais constante do cadastro da DAE. É verdade que a realização de eleições organizadas e supervisionadas pela ONU está-se escasseando, mas há um grande número de programas de apoio eleitoral de menor envergadura sendo desenvolvido pela Organização em favor de países que precisam consolidar suas democracias, notadamente na

África, no Leste Europeu e no Cáucaso¹⁷⁰. Na ausência de quadros, a DAE recorre aos nomes relacionados no seu banco de dados para preencher as necessidades de cooperação, sem ônus para o Estado de cessão do pessoal. Em suma, pelos bons resultados colhidos interna e externamente, seria oportuno ao Brasil manter essa prática de cessão de peritos eleitorais para missões conduzidas sob a égide das Nações Unidas ou por outros organismos regionais ou sub-regionais, bem como acolher, na medida do possível, os pedidos de cessão do pessoal cadastrado no banco de dados da Divisão de Assistência Eleitoral da ONU, para realizar missões de cooperação técnica.

QUESTÕES DE SEGURANÇA: MORTE E INVALIDEZ DE BRASILEIROS EM OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS

Apesar de poucos brasileiros terem falecido em razão da participação em operações de manutenção da paz das Nações Unidas, as fatalidades costumam ser veiculadas pela imprensa em tons emocionais, repercutindo fortemente junto à opinião pública e aos círculos políticos. Essa cobertura da imprensa pode afetar o apoio interno à participação brasileira nessas operações.

Tal implicação fez com que o Governo sempre levasse em consideração os aspectos de segurança existentes no terreno quando da tomada de decisão de engajar-se em operações de manutenção da paz. Dos 11.663 militares, policiais militares e civis que já participaram de operações de manutenção da paz e de missões civis, ocorreram apenas 12 baixas fatais entre militares e policiais militares, a maioria em razão de acidentes. No entanto, não se deve descartar a possibilidade de que alguns poucos voluntários tenham sido repatriados após contrair doença, vindo a falecer no Brasil.

¹⁷⁰ No período de 1989-97, especialistas eleitorais das Nações Unidas foram destacados para atuar em mais de 70 Estados Membros. Para maiores informações, ver os docs. Main Types of Assistance Activities and Member States' Requests for Electoral Assistance to the United Nations System elaborados pela DAE.

Os dados apresentados a seguir são uma tentativa de consolidação das informações disponíveis sobre baixas sofridas em missões de paz da ONU por voluntários brasileiros.

TABELA Nº 13

MILITARES E POLICIAIS BRASILEIROS FALECIDOS NAS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS

Nome	Patente e Corporação	Missão	Data	Causa
Nilton Alves Pereira	Soldado do Exército	UNEF I (Sinai e Faixa de Gaza)	2/6/57	Afogamento acidental na área da missão
Miguel Braz da Silva	Soldado do Exército	UNEF I (Sinai e Faixa de Gaza)	1/4/58	Incêndio acidental na área da missão
Ramundo Moreira de Freitas	Soldado do Exército	UNEF I (Sinai e Faixa de Gaza)	24/5/58	Atingido acidentalmente na sala de tiro na área da missão
Benedito Ribamar Ferreira Viana	Soldado do Exército	UNEF I (Sinai e Faixa de Gaza)	16/7/58	Disparo acidental por sentinela na área da missão
Arno Shernpp	Soldado do Exército	UNEF I (Sinai e Faixa de Gaza)	9/12/62	Atingido acidentalmente na área da missão
Antônio Salvador da Silva	Soldado do Exército	UNEF I (Sinai e Faixa de Gaza)	7/4/64	Acidente sofrido em visita às pirâmides
Adalberto Ilha de Macedo	Sargento do Exército	UNEF I (Sinai e Faixa de Gaza)	5/6/67	Acidente no acampamento "Rafah"
Adilson Barbosa da Costa	Sargento da Polícia Militar de MG	UNAVEM II (Angola)	29/11/92	Atingido por estilhaço de granada na área da missão
Edemur Wagner	Capitão da Brigada Militar do RS	ONUSAL (El Salvador)	27/7/93	Atingido em circunstâncias não elucidadas
Paulo César de Souza Nascimento	Soldado do Exército	UNAVEM III (Angola)	Janeiro de 1996	Malária
Claudioomilson dos Santos	Soldado do Exército	UNAVEM III (Angola)	Janeiro de 1996	Malária
Aladarque Cândido dos Santos	Cabo da Marinha	UNAVEM III (Angola)	19/5/97	Atingido fatalmente em assalto a comboio humanitário

Fonte: DPKO, EMFA/MD, MRE

O Itamaraty tem também acionado o Secretariado da ONU a fim de obter o pagamento de indenizações não apenas para os militares e policiais falecidos, mas também para os que sofreram ferimentos no desempenho de suas funções. Essa é uma das áreas de trabalho mais sensíveis para o Itamaraty, diante da expectativa das Forças Armadas de que os interesses das famílias envolvidas sejam atendidos pela ONU. Os processos são geralmente morosos, mesmo para os casos de morte, obrigando a Missão do Brasil junto às Nações Unidas a efetuar repetidas gestões a fim de acelerar a tramitação dos pedidos encaminhados.

Espera-se que essa lentidão venha a ser superada com a aplicação da tabela única de pagamento de compensações financeiras aprovada em 1997 (vide página 119 e 120 para maiores explicações).

TABELA Nº 14

INDENIZAÇÃO POR MORTE OU INVALIDEZ DE BRASILEIROS EM OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS

Operação	Nome	Corporação	Função	Ocorrência	Indenização
UNAVEM III	Sargento Adilson Barbosa da Costa	Polícia militar de MG	Observador policial	Atingido fatalmente por estilhaço de granada no campo da missão em Uige, no norte de Angola, em 29/11/92	paga em 1993
UNPROFOR	Capitão Antônio Carmo Russo	Exército	Observador militar	Ferido quando seu veículo de patrulha explodiu numa mina nas "Krajinas", na Croácia, em julho de 1992	paga em 1994
UNPROFOR	Capitão Arthur Maciel Motta	Exército	Observador militar	Ferido por estilhaço de granada nas cercanias do aeroporto de Sarajevo, em 25/10/92	paga em 1994
UNAVEM III	Cabo Aladarque Cláudio dos Santos	Marinha	Tropa	Atingido fatalmente em assalto a comboio de ajuda humanitária na região de Kuito, em 19/5/97	paga em 1998
UNPROFOR	Major Luiz Antônio Nunes Bittencourt	Aeronáutica	Observador militar	Ferido em acidente automobilístico ocorrido em Bihac, na Bósnia-Herzegovina, em 24/8/93	Em tramitação na ONU
UNAVEM III	Soldado Paulo César de Souza Nascimento	Exército	Tropa	Falecido por motivo de saúde em Angola, em 12/1/96 (malária).	Em tramitação na ONU
UNAVEM III	Soldado Cláudioilson dos Santos	Exército	Tropa	Falecido por motivo de saúde em Angola, em 12/1/96 (malária).	Em tramitação na ONU
UNAVEM III	Soldado José Valdo Nogueira Luna	Exército	Tropa	Falecido no Brasil devido a malária contraída em Angola em 1996	Fase de coleta de documentação no Exército

Fonte: DPKO e MRE.

Os esforços internos são complementados pela insistência do Brasil nos foros internacionais na assinatura prévia de um Acordo das Prerrogativas das Forças (*SOFA*) entre a ONU e o país anfitrião antes do desdobramento de uma operação de manutenção da paz. Conforme visto nas páginas 88 e 89, o *SOFA* é um instrumento que visa a regular os privilégios e as imunidades do pessoal militar, policial e civil das Nações Unidas, contendo dispositivos relativos à questão de segurança. Além das habituais garantias relativas à liberdade de movimentação e à inviolabilidade das instalações da missão, o país anfitrião assume o

compromisso de velar pela integridade física do pessoal da ONU e de processar nacionais que cometam crimes contra os integrantes da missão de paz. Essas preocupações constam da Convenção sobre a Segurança do Pessoal da ONU e do Pessoal Associado, que ainda carece de maior aceitabilidade universal¹⁷¹.

Consciente, entretanto, das limitações de qualquer acordo desse tipo em um ambiente volátil, caracterizado, muitas vezes, pela pulverização da autoridade no terreno, o Brasil advoga igualmente a aplicação dos princípios do DIH nas operações de manutenção da paz, mesmo que haja dúvidas legais quanto à aplicabilidade dessas normas à ONU — já que apenas Estados podem ser Partes-Contratantes dos Acordos de Genebra de 1949 e de seus Protocolos Adicionais de 1977¹⁷² — e aos integrantes de operações de manutenção da paz — que não se enquadram perfeitamente na definição de “não combatentes” ou “civis” objeto dos instrumentos do DIH¹⁷³.

Não obstante essas indefinições, o Brasil entende que as normas e princípios do DIH devem ser considerados aplicáveis às missões de observação e forças de paz, cabendo aos países que contribuem com tropa velar para que seus efetivos estejam cientes dos textos do DIH. Nesse sentido, o Governo brasileiro acolheu favoravelmente o boletim divulgado pelo Secretário-Geral das Nações Unidas, em 10/8/99, sobre os princípios e as regras fundamentais do DIH que deveriam ser

¹⁷¹ A Convenção está apensa à Resolução nº 49/59 da AGNU. A Convenção, que entrou em vigor em 15/1/99, conta com 25 ratificações e 43 assinaturas, de acordo com dados da ONU de junho de 1999. O Brasil assinou o diploma em 3/2/95 e seu texto está sendo apreciado pelo Congresso Nacional.

¹⁷² Um conjunto de acordos compõe o DIH, mas sua essência consta das Convenções de Genebra de 1949 e de seus Protocolos Adicionais de 1977. Entre outras Convenções, há ainda: a Convenção sobre Bens Culturais de 1954; a Convenção sobre os Efeitos dos Conflitos no Meio Ambiente de 1976; a Convenção sobre Certas Armas Convencionais de 1980 e seus Protocolos Adicionais; e a Convenção sobre Minas Antipessoal de 1999. O Brasil ratificou os instrumentos do DIH e reconhece a competência da Comissão de Verificação de Fatos constante do artigo 90 do Protocolo I de 1977. O professor Paulo Sérgio Pinheiro, do Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo, é um dos peritos da referida Comissão.

¹⁷³ Para maiores informações, ver as publicações do Comitê Internacional da Cruz Vermelha sobre a *Applicability of international humanitarian law to United Nations peace-keeping forces*, de 1993, e os *Simpósios Humanitarian Action and Peace-Keeping Operations*, de 1994.

observados em ações de imposição ou em caso de uso da força em legítima defesa por operações de manutenção da paz.

Em que pese toda a preocupação normativa sobre o assunto, a segurança do pessoal das Nações Unidas depende muito da força moral que seus integrantes exerçam sobre os diferentes atores no terreno e dos cuidados com que o CSNU e o DPKO procedam no estabelecimento e no acompanhamento de uma operação de manutenção da paz. A permanência de uma missão de paz no terreno ao mesmo tempo em que o CSNU determina a imposição de embargos, sanções econômicas e outras medidas coercitivas contra as partes em conflito poderá resultar no aumento da insegurança de seus integrantes, caso a operação deixe de ser vista como imparcial. Diante disso, compete ao Itamaraty acompanhar atentamente a situação através de suas embaixadas e da Missão junto à ONU, tendo em vista a necessidade de prestar contas aos meios políticos e à opinião pública, sobretudo quando vêm à tona episódios que geram apreensões domésticas quanto à segurança dos voluntários cedidos pelo Brasil às operações de manutenção da paz, mesmo que não resultem em baixas. Em outros casos, a imprensa deu ampla cobertura aos episódios da tomada como reféns de observadores militares brasileiros na antiga Iugoslávia em maio de 1995, e do cerceamento de movimento de um pelotão da companhia brasileira sediado em Andulo em dezembro de 1995, que decorreram, em grande medida, de resoluções ou decisões adotadas pela ONU consideradas injustas ou parciais por uma das partes em conflito.

LEGISLAÇÃO BRASILEIRA SOBRE AS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ

No bojo do atual processo de reestruturação das Forças Armadas, foram aprovados a Lei Complementar nº 97, de 9/6/99 (que trata das modalidades de emprego dos meios militares) e o Decreto nº 3080, de 10/6/99 (que dispõe sobre a estrutura do Ministério da Defesa) A emenda constitucional nº 23, de 02/09/99 (que adapta a Constituição

à criação do Ministério da Defesa). Essa legislação abordou expressamente a questão da participação de militares brasileiros em operações de paz. Doravante, o Ministério da Defesa responderá pela instrumentalização dos engajamentos de militares brasileiros nessas missões, em substituição ao EMFA, que foi extinto, cabendo ao Itamaraty assessorar o Presidente da República quanto à escolha dos cenários de participação e fazer a interface necessária com as Nações Unidas sobre o assunto. Tais desdobramentos estão em linha com as prioridades definidas pela Política de Defesa Nacional, lançada pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, em 1996, na qual, entre suas diretrizes, consta a participação do Brasil em operações de manutenção da paz, “de acordo com os interesses nacionais”. As normas aprovadas são bem mais precisas do que o texto da Lei nº 2.953, de 17/11/56, que se refere a qualquer envio de força armada ao exterior em tempo de paz¹⁷⁴.

Com efeito, a Lei Complementar faz menção ao emprego das Forças Armadas em operações de paz — art. 15 — e de sua subordinação operacional ao Ministério da Defesa — arts. 11 e 15(II) —, ao passo que o Decreto discorre sobre as diferentes unidades do Ministério da Defesa que se responsabilizarão pelo tratamento do assunto: O Estado-Maior de Defesa, que será assessorado pelas Subchefia de Operações, Logística e Inteligência — arts. 8, 11, 12 e 13 — e a Secretaria Político-Estratégica e de Assuntos Internacionais, que será assessorada pelo Departamento de Assuntos Internacionais — art. 18. No entanto, a legislação que entrou em vigor deixa de examinar a matéria em profundidade, fazendo com que normas adicionais tenham de ser aprovadas para cobrir as deficiências observadas na prática. Entre outros aspectos, a questão da realização de licitações e a alocação de recursos no orçamento das Forças Armadas precisariam ser tratadas. A Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional do

¹⁷⁴ Ver no Anexo deste livro os textos integrais da Lei nº 2.953, de 17/11/56, da Lei Complementar nº 97, de 9/6/99, e do Decreto nº 3080, de 10/6/99.

Conselho de Governo (CREDEN) poderia ser um dos canais empregados para aprimorar a legislação existente, por ter entre seus objetivos “formular políticas, estabelecer diretrizes, aprovar e acompanhar” as operações de paz¹⁷⁵.

Diante dessa limitação, a Lei nº 2.953, de 17/11/56, continua a ser a única norma no direito interno que regulamenta efetivamente o envio de tropas brasileiras ao exterior em tempo de paz. Tal lei o condiciona à autorização do Congresso Nacional. Não há lei que discipline o envio de observadores militares, policiais e civis (pessoal desarmado) para operações de manutenção da paz. O Governo chegou a encaminhar, em 27/12/93, projeto de lei sobre a remessa de tropa ao exterior, à luz das deliberações ocorridas no Grupo Interministerial sobre Operações de Paz. A experiência colhida na administração do dia-a-dia dos contingentes armados brasileiros que serviram na ONUMOZ em Moçambique, em 1994, e na UNAVEM III em Angola, em 1995/97, logo revelou, entretanto, que seus termos estavam defasados. Diante das omissões verificadas, o Itamaraty sugeriu a retirada do projeto de lei nº 4.380/94 do Legislativo, algo que acabou se realizando somente em fins de 1998.

É interessante acompanhar os diferentes passos percorridos pelo projeto de lei nº 4.380 até a sua retirada definitiva em 1998, uma vez que novos esforços terão de ser empreendidos para completar a legislação adotada em 1999.

Em agosto de 1994, a Comissão de Relações Exteriores (CRE)¹⁷⁶ — hoje extinta — acolheu o projeto com duas emendas, uma das quais sujeitaria à anuência prévia do Congresso a designação de qualquer observador militar e policial. Subseqüentemente, o projeto de lei foi encaminhado à Comissão de Defesa Nacional

¹⁷⁵ O CREDEN foi criado pelos Decretos nº 1.895, de 6/5/96, e nº 2009, de 19/9/96, cujos textos estão reproduzidos no Anexo deste livro.

¹⁷⁶ Na Câmara dos Deputados, a Comissão de Relações Exteriores e a Comissão de Defesa Nacional foram extintas em fins de 1996 para dar lugar à criação da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDENE)— Resolução nº 15/96, de 12/12/96.

(CDN) — igualmente extinta —, que o rejeitou em outubro de 1995, e à Comissão de Constituição e Justiça e de Redação (CCJR). Nessa instância, o relator da matéria, Deputado Jairo Carneiro, emitiu parecer, em outubro de 1997, considerando inconstitucional o projeto apresentado pelo Executivo.

A CDN e o relator da CCJR alegam que “o envio de tropas armadas para o cumprimento de missões de paz patrocinadas por organismos internacionais” dispensa a consulta prévia ao Legislativo, visto que a Constituição de 1988 não havia previsto essa competência para o Congresso e que o Brasil, ao ratificar a Carta das Nações Unidas, havia assumido a obrigação de aceitar e executar as decisões do CSNU, à luz do art. 25 de sua Carta. Em razão desse dispositivo da Carta, o Congresso já teria aprovado antecipadamente qualquer ato determinado pelo CSNU. Tal interpretação, porém, desconsidera a existência da Lei nº 2.953, de 17/11/56, que, de acordo com as Consultorias Jurídicas das Forças Armadas e do Itamaraty consultadas na época, não foi revogada por lei posterior ou por dispositivo constitucional, além de não tocar nos casos dos voluntários desarmados, cuja situação deveria ser preferivelmente regulamentada por lei. Com base nessa lei, o Executivo solicitou autorizações não apenas para enviar tropas ao Egito (Faixa de Gaza e Sinai), em 1956, à República Dominicana, em 1965, a Moçambique, em 1994, a Angola, em 1994 e 1996, e a Timor Leste, em 1999, mas também para participar com tropas do exercício militar combinado “Operação Cruzeiro do Sul”, em 1996 e 1998, e para enviar uma força armada para colaborar com os trabalhos da Missão de Observadores Militares Equador-Peru (MOMEPE), em 1998¹⁷⁷.

¹⁷⁷ Os Decretos Legislativos foram: nº 61/56 (UNEF I); nº 38/65 (OEA/JID — República Dominicana); nº 15/94 (ONUMOZ); nº 31/94 (UNAVEM); nº 70/96 (Renovação na UNAVEM III); nº 97/96 (Operação Cruzeiro do Sul, biênio 1996-97); nº 66/98 (Operação Cruzeiro do Sul, biênio 1998-99); e nº 88/98 (Missão de Observadores Militares Equador-Peru) e nº 5/99 (Força Muntinacional para o Timor Leste). Os textos dos decretos legislativos constam do Anexo deste livro.

Outro fator a ser levado em consideração é que o Brasil incorre em despesas para mobilizar, equipar e manter seus contingentes no exterior, algo que vai muito além da obrigação de pagar contribuições devidas à ONU por força do art. 19 de sua Carta. O País não está, de modo algum, obrigado a enviar tropas, razão pela qual esses gastos não são impostos pela ONU, mas decorrem de uma decisão de Estado. Tendo em vista que o envio de tropas traduz-se em encargos gravosos para a União, que não gozam de autorização prévia, o Congresso terá que se pronunciar, pelo menos, sobre os créditos suplementares necessários para custear tal envio.

Além do projeto de lei preparado pelo Executivo em 1993, dois outros projetos de lei e uma emenda constitucional também foram elaborados sobre o assunto. Os projetos de lei foram apresentados pelo então Senador Itamar Franco (projeto de lei nº 184), em 1982, e pelo Deputado João Fagundes (projeto de lei nº 4.843), em 1994. O projeto de emenda constitucional foi introduzido pelo Deputado José Genoíno, em 1997. Nos três projetos era reforçado o controle do Legislativo no tocante ao envio de tropas para integrar operações de paz de organizações internacionais das quais o Brasil fosse membro, mostrando que, em caso de omissão, uma lei adicional, regulamentando a Lei Complementar nº 97, de 1999, poderia ser aprovada pelo Congresso.

Esses projetos de lei e a proposta de emenda constitucional, que acabaram não prosperando, continham os seguintes dispositivos:

- artigo 1º do projeto de lei 184/82 estipulava que: “A participação das Forças Armadas em qualquer operação internacional, isoladamente, em conjunto com forças de outros países ou integrando força multinacional, será precedida de autorização legislativa.”;

- artigo 2º do projeto de lei 4.843/94 dispunha que: “Antes de aceitar os pedidos de que trata o artigo 1º [... pedido de envio de

frações das Forças Armadas para participar de missão de paz...], as condições que se espera encontrar no exterior e as razões que o Poder Executivo julgue adequadas para aceitar tal pedido deverão, circunstanciadamente, ser submetidas ao Congresso Nacional que as aceitará ou não, terminativamente”.

- A proposta de emenda constitucional nº 498, de 1997, propunha ampliar as atribuições do Congresso Nacional previstas no art. 49. De acordo com o exposto, seria da competência do Legislativo “autorizar o envio de forças militares para o exterior” e “acompanhar a execução dos programas e projetos relacionados à defesa nacional”, além de advogar o término da subordinação das Polícias Militares estaduais ao então Ministério do Exército mediante a supressão da expressão “forças auxiliares” no texto do inciso 6 do art. 144 da Constituição Federal.

Convém assinalar que o Regimento Interno da Câmara dos Deputados previu, em seu artigo 151(1), alínea “a”, que as proposições sobre declaração de guerra, celebração de paz, ou remessa de forças brasileiras para o exterior teriam tramitação urgente naquele foro¹⁷⁸. O Regimento Interno do Senado limita-se, entretanto, a assinalar, em seu artigo 103, que a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional deverá emitir parecer sobre assuntos referentes à Organização das Nações Unidas e entidades internacionais de qualquer natureza, não havendo, conseqüentemente, uma norma no Senado que discipline a apreciação do tema.

Em suma, até o momento, o Governo tem partido da premissa de que o envio de observadores militares, policiais e civis não requer a aprovação legislativa, por não se tratar de força armada e não implicar encargos financeiros adicionais. No entanto, a participação de tropas brasileiras está disciplinada pela Lei nº 2.953, de 17/11/56, segundo a qual qualquer envio de força armada depende da autorização do

¹⁷⁸ Resolução da Câmara dos Deputados nº 19, de 1989.

Congresso Nacional. A Lei Complementar nº 97, de 9/6/99, teve o mérito de introduzir as operações de paz no ordenamento jurídico nacional, mas não elaborou normas específicas sobre o assunto. Cabe, além disso, ao Legislativo aprovar a liberação de créditos suplementares para o custeio dos contingentes armados, uma vez que o setor econômico-financeiro do Governo não vem aceitando a sugestão de inclusão de uma rubrica no orçamento das Forças Armadas para cobrir os gastos envolvidos e condiciona o exame da matéria a uma manifestação prévia do Congresso. Ambas as solicitações são encaminhadas ao Congresso via Presidência da República. No primeiro caso, o pedido pode ser elaborado pelo Itamaraty, em conjunto com as Forças Armadas, ao passo que no segundo, deve ser preparado pelo Ministério do Orçamento e Gestão. Esse procedimento faz com que o Congresso seja ouvido duas vezes, restringindo a capacidade do Brasil de participar em missões de paz no âmbito da ONU ou fora dele, por causa da morosidade do processo decisório interno.

Com vistas a melhor capacitar o Brasil a responder às consultas formuladas pelas Nações Unidas sobre a cessão de pessoal e equipamentos, seria recomendável que o Executivo e o Legislativo estabelecessem um sistema de co-responsabilidade, diante da sensibilidade da matéria e da eventual necessidade de aprovação de créditos suplementares para viabilizar a participação brasileira nessas operações. Não se trata de compartilhar custos políticos, mas sim de dar transparência e sustentação política a essas iniciativas, em um momento em que, cada vez mais, setores da sociedade brasileira passam a se interessar por temas internacionais. No intuito de criar um canal fluido de comunicação com o Congresso, o Itamaraty adotou a prática, sobretudo no período de 1993-96, de enviar mensagens do Presidente da República às duas Casas Legislativas, relatando a evolução da participação dos contingentes armados e desarmados brasileiros nas operações de manutenção da paz, independentemente de qualquer dispositivo normativo. Essa transparência nas ações adotadas pelo

Governo sublinha a disposição do Executivo de manter o Legislativo atualizado sobre as iniciativas nessa área, algo valorizado pelos parlamentares quando a imprensa passa a cobrir determinadas situações delicadas envolvendo nossos contingentes.

PARTICIPAÇÃO DO BRASIL NOS ESFORÇOS DE CRIAÇÃO DE UMA CAPACIDADE DE REAÇÃO RÁPIDA NAS NAÇÕES UNIDAS

O Governo brasileiro opõe-se às propostas de criação de uma força permanente ou semipermanente que ficaria sob o controle operacional e político das Nações Unidas, como foi proposto, em linhas gerais, pelo então Secretário-Geral Boutros-Ghali no relatório “Uma Agenda para a Paz” (cujo parágrafo 44 trata das chamadas “unidades de imposição da paz”), de 17/6/92, e no “Suplemento de Uma Agenda para a Paz” (cujo parágrafo 44 trata da denominada “força de reação rápida”), de 3/1/95. Outros exemplos de iniciativas voltadas para estabelecer alguma forma de capacidade coercitiva permanente para as Nações Unidas são as sugestões apresentadas por Sir Brian Urquhart, em 1993, de criação de um exército de voluntários sob a guarda da Organização (*Voluntary Individually-Recruited UN Force*)¹⁷⁹ e as idéias introduzidas pelo governo holandês, em 1995, de constituir uma Brigada de Intervenção Rápida (*UN Rapid Deployment Brigade*)¹⁸⁰.

Além das implicações orçamentárias e das dificuldades de comando, uma força permanente dessa natureza poderia ser manipulada pelo CSNU em favor dos interesses de grandes potências, colocando em risco a vida de seus integrantes sem que os países contribuintes tivessem controle sobre seu emprego. Desde que ressalvada, porém, a estrita observância do princípio do consentimento prévio das partes, o Brasil é favorável a que as Nações Unidas desenvolvam capacidade

¹⁷⁹ Urquhart, (1994), p. 102 e Roberts (1995), pp. 52-55.

¹⁸⁰ Nações Unidas, (1995), doc. A/49/886-S/1995/276.

de reação rápida, tendo em vista a necessidade de reduzir-se o tempo entre a criação de uma operação de manutenção da paz pelo CSNU e seu total desdobramento no terreno. Essa lentidão operacional pode ensejar o recrudesimento do conflito, acarretando a necessidade de revisões nos mandatos e comprometendo a eficácia da missão.

É interessante recapitular, nesse contexto, a participação do Brasil no sistema de pronto emprego (*Stand-By Arrangements*) e nas iniciativas destinadas a aprimorar a capacidade de reação rápida das Nações Unidas fora do âmbito da ONU. Convém também recordar o envolvimento do Brasil nas discussões realizadas no Grupo Informal dos Amigos do Desdobramento Rápido (*Friends of Rapid Deployment*), que tem por objetivo identificar meios para aperfeiçoar os mecanismos de manutenção da paz das Nações Unidas, com destaque para o estabelecimento do Quartel-General de Missão Rapidamente Desdobrável.

PARTICIPAÇÃO DO BRASIL NO SISTEMA DE PRONTO EMPREGO DAS NAÇÕES UNIDAS

Embora já em 1991 o EMFA — hoje, extinto com a criação do Ministério da Defesa — fosse consultado sobre a possibilidade de cessão de homens e equipamentos às Nações Unidas, a participação do Brasil no sistema de pronto emprego da ONU, chamado de *Stand-By Arrangements* (vide páginas 141 a 148), ganhou impulso somente em 1993 após a criação do Grupo de Trabalho Interministerial sobre Operações de Paz. O Itamaraty enviou avisos aos Ministros Militares e da Justiça encaminhando a documentação elaborada pela equipe especial convocada pelo Departamento de Operações de Manutenção da Paz. Os Tenentes-Coronéis Alberto Nieto (Argentina) e Jean-Robert Hinse (Canadá), membros da equipe especial do DPKO, visitaram o Brasil a fim de expor às Forças Armadas o modelo de pronto emprego em desenvolvimento para as Nações Unidas, cujas características tinham

evoluído do conceito de “forças de pronto emprego” (*Stand-By Forces*) para o de “arranjos de pronto emprego” (*Stand-By Arrangements*). Essas informações serviram para orientar a apreciação do tema pela Forças Armadas, bem como para subsidiar as discussões do GTI.

No entanto, os debates permaneceram inconclusivos. O Exército e a Marinha chegaram a indicar ao EMFA, em fins de 1993, os seus efetivos que poderiam ser cadastrados na ONU¹⁸¹, mas as exigências internas para liberação de recursos e de anuência prévia do Legislativo para o emprego de tropas no exterior eram incompatíveis com os prazos de mobilização propostos pelo DPKO: até 7 dias, até 14 dias e até 30 dias, dependendo do tipo de unidade. Diante desse cenário, o Governo brasileiro limitou-se a manifestar às Nações Unidas, em 1994, seu interesse em integrar o sistema de pronto emprego, comprometendo-se a indicar posteriormente as unidades e os recursos que colocaria sob a égide da Organização.

O assunto ficou em compasso de espera até 1997, quando o DPKO, ao rever seus prazos de mobilização — até 30 dias; entre 30 e 60 dias; entre 60 e 90 dias; mais de 90 dias —, deu novo alento às discussões. Disponha-se agora de mais tempo para obter os recursos financeiros e a autorização do Congresso, ao mesmo tempo em que o Exército, principal força envolvida nas operações de manutenção da paz, tinha implementado seu projeto de criação do Batalhão de Ação Rápida¹⁸². Essa força poderia ser cadastrada como uma unidade de pronto emprego junto ao DPKO, fazendo com que

¹⁸¹ No caso do Exército, tratava-se de um batalhão de infantaria com observadores militares. No caso da Marinha, de um Grupamento Operativo de Fuzileiros Navais, escalão batalhão, da ordem de até 850 homens.

¹⁸² O Batalhão de Infantaria Motorizado sediado em São Leopoldo foi indicado para ser a unidade de pronto emprego do Exército, sendo treinado para participar de operações de manutenção da paz e, mesmo, de assistência humanitária. O Batalhão foi organizado com um Comando e Estado-Maior e seis Companhias, sendo uma Companhia de Comando e Apoio, uma Companhia de Serviços e quatro Companhias de Fuzileiros (uma delas mecanizada), perfazendo um efetivo de 796 homens.

as especificações das capacidades e das quantidades volumétricas (isto é, dados referentes ao espaço ocupado pelo material para fins de transporte), etapas que precedem à assinatura do memorando de entendimento com a ONU, pudessem ser obtidas facilmente.

Em 9/12/97, realizou-se reunião no então EMFA para retomar as deliberações sobre a matéria. Acordou-se que o Itamaraty reconvocaria o Grupo de Trabalho Interministerial sobre Operações de Paz imediatamente após as Forças Armadas terem completado os trabalhos de composição do contingente que poderia ser oferecido às Nações Unidas. Esse modelo abrangia o quantitativo de pessoal, material e equipamentos, permitindo ao Governo brasileiro atender às etapas relativas à capacitação e ao quantitativo volumétrico do sistema de pronto emprego.

Em julho de 1998, o Itamaraty recebeu os dados sobre as “capacidades” oferecidas pelas Forças Armadas. Essas “capacidades” dimensionam a contribuição efetiva que cada comando militar estava disposto a fazer, pelo menos no ano passado, ao sistema de pronto emprego das Nações Unidas: (i) um batalhão de infantaria do Corpo de Fuzileiros Navais, constituído de uma companhia de comando e serviços, duas companhias de fuzileiros navais motorizadas e uma companhia de fuzileiros navais mecanizada, com efetivo total de 823 militares; (ii) um batalhão de infantaria do Exército, constituído de uma companhia de comando e apoio, três companhias de fuzileiros motorizadas e uma companhia de fuzileiros mecanizada, com efetivo total de 850 militares; (iii) uma companhia de engenharia do Exército, constituída de um pelotão de comando e serviço, um pelotão de manutenção e suprimento de água, um pelotão de engenharia de construção, um pelotão de engenharia de pontes e um pelotão de engenharia de combate, com efetivo total de 200 militares; (iv) uma clínica médica para o comando da missão do Corpo de Saúde da Marinha, com efetivo total de 20 militares; (v) um posto de saúde avançado do Exército, com efetivo total de 20 militares; (vi) 20 oficiais do Exército para servirem no quartel-general de missão rapidamente desdobrável ou no Estado-Maior de Operações de Manutenção da Paz; (vii) 20 observadores militares do

Exército; (viii) 15 observadores militares da Marinha; (ix) 7 oficiais da Marinha para atuarem no quartel-general de missão rapidamente desdobrável ou no Estado-Maior de Operações de Manutenção da Paz; (x) 3 observadores militares da Aeronáutica; e (xi) dois oficiais da Aeronáutica para exercerem funções no quartel-general de missão rapidamente desdobrável ou no Estado-Maior de Operações de Manutenção da Paz.

As Forças Armadas estão agora empenhadas em fornecer os dados volumétricos, mediante o preenchimento do documento chamado “*planning data sheet*”, para fins de encaminhamento ao DPKO.

Esse engajamento crescente representa a evolução natural da participação dos Estados membros no sistema de pronto emprego até a celebração de um memorando de entendimento com a ONU. Óbices remanescentes de ordem legal e orçamentária não impedem o Brasil de ir galgando etapas no nível de seu compromisso com o sistema de pronto emprego das Nações Unidas. Na vertente orçamentária, poder-se-ia estudar a inclusão de créditos contingenciados no Orçamento da União. Os recursos seriam liberados pelo Presidente da República no momento em que fosse decidido o envio de tropa para uma operação. Na vertente legal, caberia avaliar a possibilidade de assinar o memorando de entendimento, *ad referendum* do Congresso Nacional, cuja aprovação subsequente pelo Legislativo poderia ser interpretada como autorização para o envio de força armada ao exterior nos níveis arrolados. Eventuais ajustes introduzidos pelos parlamentares nos níveis de engajamento das Forças Armadas poderiam ser objeto de negociações posteriores com a ONU, já que o DPKO também está interessado em contar com o Brasil no seu banco de dados.

PROPOSTA DE APRIMORAMENTO DO SISTEMA DE PRONTO EMPREGO FORA DO ÂMBITO DAS NAÇÕES UNIDAS

Diferentes modalidades para aprimorar o sistema de pronto emprego vêm sendo desenvolvidas por países interessados, com maior

ou menor grau de êxito, entre as quais, são de especial interesse para o Brasil, a Brigada de Pronto Emprego (*SHIRBRIG*), a “Força Ibero-Americana de Paz” e a “Força Lusófona de Paz”, cujas principais características foram descritas no capítulo III. Quanto à *SHIRBRIG* (a única iniciativa fora do âmbito do DPKO capaz de incrementar efetivamente a capacidade das Nações Unidas no campo da manutenção da paz), a participação brasileira se afigura difícil nas atuais circunstâncias. Como se recorda, tem como requisito principal o deslocamento de recursos humanos e materiais no prazo máximo de 30 dias. No entanto, conforme assinalado pelo Exército, o prazo de tramitação interna dos pedidos de cessão gira em torno de três meses, em razão da necessidade de aprovação legislativa e da alocação de recursos pela área econômico-financeira do Governo. Outrossim, há ainda a necessidade de mais 60 a 90 dias para adquirir equipamentos e mobilizar a tropa. Tendo em vista que, até o momento, o Brasil não tem condições de preencher esse requisito, nunca chegou a ser discutido o eventual interesse brasileiro em vir a integrar, no futuro, a *SHIRBRIG*, nem o Brasil pronunciou-se sobre o assunto nos foros internacionais.

As demais iniciativas, de cunho restrito a determinado agrupamento de países, não chegaram a prosperar. No entanto, seu desdobramento envolveu gestões em diferentes níveis junto ao Governo brasileiro, com o Itamaraty tendo agido para evitar a geração de expectativas que pudessem ser frustradas ou a adoção de medidas incompatíveis com a política externa do País.

Embora a proposta da “Força Lusófona de Paz” talvez não venha mais à baila, pelo menos nos moldes originais, os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOPs) parecem interessados em enquadrar alguma forma de cooperação militar no âmbito da CPLP, diante da iniciativa aprovada durante a II Reunião dos Ministros da Defesa dos PALOPs e de Portugal, realizada em maio de 1999, de submeter à consideração da CPLP a idéia de criação de uma “Comissão Interestatal de Defesa”. Por ser uma entidade fundamentada

precipuaamente na identidade lingüística, o Brasil nutre muitas reservas quanto à conveniência da incorporação de uma vertente militar naquela Comunidade, e enquanto persistir a regra do consenso para a tomada de decisões naquele foro, será necessária a obtenção da anuência de todos os seus membros para implementar qualquer medida não prevista originalmente nos seus estatutos. Tendo em mente o que vem sendo praticado pelos Estados Unidos, pela França e pelo Reino Unido na África, pode-se inferir que a cooperação militar pretendida pelos PALOPs, se vier a prosperar, inclinar-se-ia mais para o adestramento de tropas do que para compor unidades militares integradas a serem oferecidas à ONU.

Cumpra assinalar, aliás, que nenhum país africano de língua portuguesa manifestou interesse em aderir ao sistema de pronto emprego e que apenas quatro países latino-americanos, além do Brasil, se mostraram dispostos, até julho de 1999, a participar do sistema de pronto emprego da ONU (Argentina, Bolívia, Guatemala e Uruguai). Antecipa-se, portanto, dificuldades operacionais para a implementação de qualquer força de pronto emprego envolvendo os países latino-americanos e os países de língua portuguesa da África que tenha por base esse sistema. Nem mesmo Espanha e Portugal assinaram memorandos de entendimento com a Organização, regulando sua participação no sistema de pronto emprego.

Como já foi visto nos páginas 150 a 157, a *SHIRBRIG* é uma iniciativa que vem ganhando maturidade, reflexo de trabalho de coordenação iniciado em 1994, ao passo que a “Força Ibero-Americana de Paz” e a “Força Lusófona de Paz” parecem mais ferramentas para estreitar o relacionamento bilateral no campo militar do que mecanismos voltados para reforçar a capacidade de reação rápida da ONU. À margem dessas considerações políticas, o Brasil enfrenta, nos três casos, condicionantes de ordem legal e orçamentária que tornam difícil especificar os prazos de desdobramento de tropas e, portanto, inviabilizam qualquer engajamento no momento.

PARTICIPAÇÃO NO GRUPO DE AMIGOS DO DESDOBRAMENTO RÁPIDO
E NO QUARTEL-GENERAL DE MISSÃO RAPIDAMENTE DESDOBRÁVEL

O Brasil tem participado dos trabalhos do grupo informal de países que contribuem com tropas, conhecido como “Amigos do Desdobramento Rápido”¹⁸³, que, como visto no capítulo III, tem por propósito ajudar as Nações Unidas a desenvolver uma capacidade de reação rápida. O Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Luiz Felipe Lampreia, participou da II reunião ministerial daquele foro, à margem da 52ª AGNU, dando início a participação brasileira em setembro de 1996. O Brasil tem defendido que o grupo deve, a um tempo, dar maior divulgação a seus trabalhos e assegurar que todos os seus participantes estejam em condições de contribuir efetivamente com suas idéias nas deliberações. O objetivo é evitar que apenas um núcleo de países, geralmente membros da OTAN, venha a preparar propostas de trabalho e de cursos de ação. Não obstante reconhecer a utilidade desse grupo e de participar de suas reuniões, o Brasil continua a entender que o Comitê Especial sobre Operações de Manutenção da Paz é o foro por excelência para discutir todos os aspectos afetos às forças de paz e às missões de observação.

O Brasil favorece, especificamente, o estabelecimento do quartel-general de missão rapidamente desdobrável (RDMHQ), principal proposta discutida no âmbito do Grupo de Amigos do Desdobramento Rápido, desde 1995, para aprimorar a capacidade de reação da ONU em situações de crise. Com a criação da Unidade do RDMHQ no Departamento de Operações de Manutenção da Paz, em julho de 1996, o Secretariado iniciou consultas com os Estados membros sobre a mobilização de pessoal para preencher os quadros do quartel-general, que poderiam totalizar 61 voluntários. O núcleo do

¹⁸³ O Grupo era composto por 25 países em 1997: Brasil, Alemanha, Argentina, Austrália, Bangladesh, Chile, Dinamarca, Egito, Finlândia, Indonésia, Irlanda, Jamaica, Japão, Jordânia, Malásia, Nicarágua, Nova Zelândia, Noruega, Países Baixos, Polônia, República da Coreia, Senegal, Suécia, Ucrânia e Zâmbia.

quartel-general já estaria preenchido, mas nada impede que, no futuro, o País venha a participar da iniciativa, visto que o seu desenvolvimento prevê ainda o estabelecimento de um nível de apoio intermediário de até 29 militares que ficariam sediados no DPKO exercendo outras atividades — idéia, agora, algo perfurada com a repatriação dos militares *on loan* do DPKO, conforme visto no subitem 4.3.2 *supra* — e de um grupo integrado por outros 24 militares que permaneceriam nos países de origem prontos para serem deslocados imediatamente após a criação de uma operação pelo CSNU. É forçoso reconhecer, contudo, que a implementação Quartel-General viu-se prejudicada com o regresso que dos militares cedidos gratuitamente ao DPKO. Estes iriam constituir a base do quatro pessoal do DRMHO (Vide páginas 112 a 114).

Diferentemente do sistema de pronto emprego, pressupõe-se que os oficiais cedidos para o Estado-Maior estarão sempre à disposição do DPKO, que poderá convocá-los independentemente de consulta aos Estados de origem. Tal fato não deve inibir a participação do Brasil no RDMHQ, uma vez que a idéia central é que o Quartel-General venha a atuar em situações em que haja consentimento das partes e respeito aos princípios de imparcialidade e não-uso da força, teses esposadas pelo Brasil. Além disso, os seus integrantes não estarão diretamente envolvidos nas operações propriamente de manutenção da paz, por se dedicarem apenas à área de planejamento, o que reduz o risco de vida dos oficiais cedidos e eventuais questionamentos sobre os aspectos legais da cessão.

Ainda que privilegie o Comitê Especial, o Brasil não deveria deixar de participar liminarmente do Grupo de Amigos do Desdobramento Rápido ou de seminários, cursos e outros eventos que tratem dos aspectos das operações de manutenção da paz. Tais grupos ou reuniões tendem a desenvolver propostas que poderão vir a ser absorvidas posteriormente pela estrutura do DPKO, a exemplo da RDMHQ, que o Secretário-Geral estabeleceu com base na Resolução

50/30, por entender que se tratava de um aprimoramento do sistema de pronto emprego. O Brasil deveria continuar trabalhando pelo estabelecimento, sem desvirtuamentos, do quartel-general, e abordar outros temas operacionais vinculados às operações de manutenção da paz de especial interesse para as Forças Armadas, tais como o custo do transporte interno dos contribuintes de tropa e outros temas logísticos.

APRIMORAMENTO DA CAPACIDADE DOS PAÍSES AFRICANOS NA ÁREA DE OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ

O Conselheiro Militar do Secretário-Geral da ONU, General-Brigada Franklin Van Kappen, comentou, à margem da 52ª AGNU, que o Brasil deveria estender sua participação a outros países africanos que não fossem somente os de língua portuguesa. Essa ampliação de área de engajamento responderia aos críticos que, segundo Van Kappen, se estariam referindo ao Brasil como “os novos portugueses”, com conotações neocolonialistas. Tal afirmação, somada às frequentes comparações com outros países da América do Sul (Argentina e Uruguai), parece ter por objetivo induzir o Governo brasileiro a aumentar sua participação nas operações de manutenção da paz, notadamente com tropas. O envolvimento do Brasil na África mostra, contudo, que o Governo não tem deixado de participar de iniciativas realizadas fora do âmbito dos PALOPs, sempre em consonância com seus interesses e possibilidades. Nos anos 90, o Brasil autorizou a transferência temporária de observadores militares servindo na UNAVEM II em Angola para atuar na UNOMIL na Libéria, enviou peritos eleitorais à UNOMSA e cedeu observadores militares e equipe médica à UNOMUR.

No tocante ao preparo de contingentes africanos, o Brasil teve mais contatos com as iniciativas norte-americana (*ACRI*) e francesa (*RECAMP*), cujos detalhes foram apresentados nas páginas 180 a 185. Em agosto de 1997, foi realizada reunião no Itamaraty com

delegação dos EUA, chefiada pelo Embaixador Marshall McCallie, Coordenador Especial da *ACRI*, com a presença de representantes das Forças Armadas e da então Secretaria de Assuntos Estratégicos. O chefe da delegação brasileira, Embaixador Ivan Cannabrava, Subsecretário-Geral de Assuntos Políticos (SGAP), afirmou que o assunto interessa ao Governo brasileiro, assim como qualquer iniciativa que conte com a aprovação africana. Enfatizou, na ocasião, a importância de que os interesses africanos, especialmente da OUA e da SADC, sejam levados em consideração, o que, segundo o Embaixador McCallie, estaria sendo feito. O Brasil participou das duas reuniões do Grupo de Apoio a ser estabelecido em Nova Iorque (APSG). Tendo em vista que o adestramento visava, sobretudo, a preparar soldados de infantaria, o Exército colocou-se à disposição para examinar a possibilidade de prestar cooperação, à luz das condições financeiras e das modalidades de treinamento requeridas.

Posteriormente, durante as consultas políticas realizadas em janeiro de 1998 entre Brasil e França, em Brasília, o Governo francês estendeu convite ao Governo brasileiro para enviar observadores à realização do exercício *Guidimakha 1998*, em uma região remota do Senegal. Foram designados dois oficiais, um do Exército e outro da Marinha. Os militares brasileiros não participaram da fase de planejamento nem da fase de avaliação das lições aprendidas, limitando-se a assistir os desdobramentos dos contingentes no terreno. Em termos operacionais, a impressão deixada foi a de que o exercício realizado assemelha-se à “Operação Cruzeiro do Sul”, exercício militar de simulação de operações de manutenção da paz que envolve, desde 1996, os Exércitos do Brasil, Argentina, Uruguai (desde 1997) e Paraguai (desde 1998). O Brasil deverá ser convidado a participar do segundo exercício denominado de “Gabon-2000”, a ser realizado em janeiro de 2000 no Gabão. A participação de militares brasileiros em tais exercícios permite auferir as diferentes táticas de emprego existentes entre as Forças Armadas brasileira e francesa no campo das operações de paz.

Em que pese ao aumento, nos anos 90, das situações de conflito e de emergências humanitárias no continente africano, o Governo brasileiro não está em condições, por ora, de oferecer uma contribuição significativa nessa área, por razões orçamentárias e operacionais. No entanto, uma linha de ação plausível poderia ser a assinatura de acordos-quadro de cooperação militar com países selecionados (para troca de informações, deslocamento de missões de engenharia, ampliação do intercâmbio de bolsistas nas instituições militares recíprocas etc.). Esses acordos poderiam conter cláusula sobre a cooperação na área de treinamento para operações de manutenção da paz. Isso realçaria a disposição do País em contribuir para o aprimoramento da capacidade de reação rápida africana, sem comprometer-se, contudo, com sua implementação imediata, haja vista a carência de recursos financeiros existente no momento. Esse gesto político ressaltaria o real engajamento do Brasil no processo em curso e traduziria em ações concretas, ainda que maturadas a médio e longo prazos, as manifestações do País em favor da melhor capacitação dos países africanos em operações de manutenção da paz.

REPERCUSSÃO NA IMPRENSA NACIONAL DA PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA EM OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS

A política externa está se tornando, cada vez mais, tema de interesse da imprensa nacional. Com a retomada da prática de o Brasil ceder tropas para participar das operações de manutenção da paz, em 1994, o Itamaraty buscou meios para dar maior divulgação às ações do Governo Federal nesse campo. Nos episódios dos falecimentos do sargento da Polícia Militar de Minas Gerais, Adilson Barbosa, em outubro de 1992 em Angola, e do capitão da Brigada Militar do Rio Grande do Sul, Edemur Wagner, em julho de 1993 em El Salvador, a mídia escrita e televisiva noticiou esses acontecimentos de forma descontinuada e fragmentada. Na medida em que a cessão de tropas

envolvia maiores riscos de segurança e maiores recursos orçamentários, era imperioso dar a maior transparência possível às ações governamentais que estavam sendo adotadas para enviar contingente militar armado a Moçambique (ONUMOZ) e preparar o terreno para a eventual participação do Brasil em Angola (UNAVEM III).

Em 1994, alguns jornais de São Paulo e do Rio Grande do Sul mostraram disposição de dar cobertura à partida dos contingentes do Brasil. O envio de jornalistas e fotógrafos ao terreno das operações era, entretanto, considerado investimento de custo elevado, já que passagens e diárias tinham de ser cobertas pelas empresas interessadas. O gargalo operacional foi superado com o uso dos vôos de suprimento das tropas para levar convidados de empresas de comunicação. A fórmula aventada era o único meio de proporcionar aos periodistas acesso às tropas na África em condições de segurança. Tanto as embaixadas como a Missão do Brasil junto às Nações Unidas foram acionadas para facilitar a obtenção das autorizações necessárias. Os jornalistas tiveram acesso desimpedido aos integrantes do contingente brasileiro e puderam participar de suas operações diárias de patrulhamento e manter contatos com a população civil da região supervisionada pelo Brasil.

A cobertura da mídia centrou sua atenção na colaboração prestada pelas Forças Armadas em favor da paz e da segurança internacionais, enaltecendo a iniciativa do Governo Federal, embora não deixassem de registrar que o aumento do soldo era um dos incentivos que mais atraíam os voluntários para servir na ONUMOZ e na UNAVEM III¹⁸⁴. O EMFA — hoje extinto com a criação do Ministério da Defesa — passou então a considerar recomendável o envio de

¹⁸⁴ De acordo com os dados da DNU foram visitadas a ONUMOZ (Jornal do Brasil, O Globo, Folha de São Paulo, Zero Hora, Gazeta Mercantil, Manchete, Istoé, além de uma equipe do programa Documento Especial do SBT; a UNAVEM III (Jornal do Brasil, O Globo, Folha de São Paulo, Zero Hora, Correio Braziliense, Manchete, Istoé, Playboy, além de uma equipe de televisão da Manchete) e a UNPROFOR (equipe do programa Globo Repórter da Rede Globo).

representantes da mídia às sedes das missões brasileiras e concluiu pela conveniência de realizar um programa com a Radiobrás para divulgar notícias sobre a participação de tropas brasileiras nessas operações.

Como resultado desse esforço, é hoje melhor a interação entre o Itamaraty e os órgãos de imprensa quando do surgimento de situações mais complicadas, tais como a tomada de reféns na Bósnia-Herzegovina e na Guatemala, em maio e julho de 1995 respectivamente, o suposto cerco a tropas brasileiras sediadas em Andulo, em Angola, em dezembro de 1995 e o falecimento do cabo Aladarque dos Santos, em Vila Nova, em Angola, em maio de 1997. Na medida em que os meios de comunicação de massa são importantes instrumentos de persuasão, é preciso estar em condições de esclarecer determinadas situações que ocorrem no terreno, já que elas costumam atrair ampla publicidade, criando condições para uma exploração desencontrada pela mídia escrita e televisiva se os episódios não forem adequadamente esclarecidos ou tratados nas devidas proporções. Trata-se de evitar que as notícias sejam apresentadas em cores alarmantes ao público brasileiro e influenciem, de forma inapropriada, o processo decisório sobre o envio de contingentes brasileiros às missões de paz. É importante, ademais, mostrar que o Itamaraty tem domínio do assunto e que está tomando todas as medidas necessárias para acompanhar o andamento da situação.

Na maioria dos casos de “seqüestro” ou de “tomada de reféns” de brasileiros, não há ameaça a sua integridade física, uma vez que as forças detentoras da autoridade local geralmente solicitam aos observadores militares, policiais e civis da ONU que permaneçam nos seus alojamentos ou nas instalações da missão até serem autorizados a voltarem a suas atividades normais. Além disso, são fatos isolados, que não devem ser entendidos como ameaça à integridade física dos demais membros da missão de paz, os episódios de banditismo como aquele que vitimou o cabo da Marinha Aladarque Santos em Vila Nova.

Todas essas situações preocupam o Itamaraty, sobretudo as que implicam o cerceamento da liberdade de movimento, já que, dependendo das razões que motivaram tal decisão pelas partes em conflito, os voluntários brasileiros poderão deparar-se com cenários de crescente instabilidade e ameaça a sua segurança. Todavia, não se deve antecipar a evolução dos fatos, tendo em mente que a opinião pública no Brasil associa os termos “seqüestro” e “refém” a atos de muita violência.

Há evidentemente casos de perigo mais imediato, como a tomada de reféns da ONU por militantes bósnios-sérvios para serem usados como escudos humanos contra ataques aéreos da OTAN na Bósnia-Herzegovina — cerca de 400 observadores militares, um dos quais o capitão do Exército Harley Alves, cujas fotos, mostrando-o acorrentado, foram amplamente divulgadas pelo imprensa nacional e internacional. Nesses e em outros casos, o Itamaraty procura fornecer dados confiáveis, com base nas informações enviadas pelas embaixadas ou pela Missão do Brasil junto às Nações Unidas.

É certo que a decisão política de participar das operações de manutenção da paz, sempre sujeita a algum risco, não pode ser ditada pelo receio do Governo à eventual reação da opinião pública brasileira ante possíveis acidentes envolvendo nossas tropas e nossos observadores. O Governo deve, entretanto, fomentar complementarmente, junto à opinião pública, maior consciência sobre todas as possíveis implicações e conseqüências deste tipo de engajamento, divulgando informações adequadas e tempestivas. Poder-se-ia mesmo adotar uma política de sensibilização dos formadores de opinião, por meio de artigos publicados em periódicos especializados, o que já tem sido feito nos últimos anos nas revistas *Política Externa* (USP/Editora Paz e Terra), *Humanidades* (UnB), *Parcerias Estratégicas* (Centro de Estudos Estratégicos/SAE), *Tecnologia e Defesa* e *Força Aérea*. Essas publicações oferecem canal de diálogo para que o Itamaraty mostre o que faz o Governo nesse campo de política externa.

PARTICIPAÇÃO DO BRASIL EM ATIVIDADES DE CONSOLIDAÇÃO DA PAZ

É essencial que as medidas de “manutenção da paz” sejam acompanhadas de medidas de “consolidação da paz”, de modo a evitar a retomada dos conflitos, recuperar a economia e garantir a governabilidade democrática do país anfitrião. A normalização da vida política, a inserção dos desmobilizados na sociedade civil, o reassentamento dos refugiados e de deslocados internos, a retomada da produção e a reconciliação nacional são metas que só serão alcançadas no contexto da geração de empregos, de recuperação da infra-estrutura física, de adestramento das forças policiais e militares, de reaproveitamento das terras aráveis e de reorganização da estrutura do Estado.

Em sintonia com essa preocupação de buscar consolidar a paz, o Brasil tem prestado ajuda ao país anfitrião por canais bilaterais e multilaterais. Entre outras áreas de colaboração, o MRE tem prestado assistência nos setores de formação de quadros militares e policiais e nos trabalhos de remoção de minas. Tal exercício tem ultrapassado a esfera do Poder Executivo, passando a envolver as unidades federais na cessão de policiais especializados.

Arrolam-se, à guisa de ilustração, algumas das modalidades de cooperação desenvolvidas em parceria com o Itamaraty, no período de 1993-99, ainda que nem todas as iniciativas tenham decorrido de operações de manutenção da paz da ONU:

- O Exército e a Marinha vêm participando da Missão de Assistência para a Remoção de Minas na América Central (MARMINCA) desde sua criação em 1993. Essa missão faz parte do Programa de Assistência à Remoção de Minas na América Central (PADCA), criado pela OEA, em 1991, a pedido dos países da região afetados por minas. A Junta Interamericana de Defesa (JID) coordena as atividades operacionais da equipe internacional, que, em junho de

1999, era composta por 28 militares cedidos por Brasil (10)¹⁸⁵, Argentina (4), Colômbia (5), El Salvador (3), Guatemala (2) e Venezuela (4). Tradicionalmente o maior contingente da MARMINCA é brasileiro e seus integrantes são cedidos sem ônus. Os oficiais brasileiros atuam em quatro países no momento: Costa Rica, Guatemala, Honduras e Nicarágua.

- O Exército vem designando, desde 1995, dois tenentes-coronéis para servirem como instrutores no Centro de Estudos Militares do Estado-Maior da Defesa Nacional da Guatemala, dois tenentes-coronéis para atuarem como instrutores na Escola de Comando e Estado-Maior do Exército de El Salvador e um tenente-coronel para servir na Escola de Comando e Estado-Maior do Exército de Honduras. O Exército, além de pagar os soldos, arca com os custos de viagem dos militares brasileiros.

- As Polícias Militares do Distrito Federal, em 1995 e, posteriormente, em 1999, e a da Bahia, entre 1996 e 1998, colocaram à disposição da Academia Nacional de Segurança Pública de El Salvador (ANSP) oficiais e suboficiais para atuarem como instrutores e como consultores. Os policiais militares brasileiros, com qualificações na área de ensino, participaram da formação dos membros da nova polícia nacional civil de segurança pública de El Salvador, nos termos do Acordo de Paz assinado em 1992 entre o Governo salvadorenho e a guerrilha. A cooperação oferecida exorbitou os limites da ANSP em 1998, quando um tenente-coronel da Polícia Militar da Bahia foi contratado para prestar serviços de consultoria destinados a criar o futuro Instituto Centro-Americano de Estudos Superiores de Polícia (ICESPO), em São Salvador. Policiais salvadorenhos já estiveram

¹⁸⁵ O Capitão-de-Corveta Rui Xavier da Silva foi vítima, em 16/5/97, da explosão de uma mina antipessoal na fronteira de Honduras com a Nicarágua. O oficial foi operado nos EUA e, subseqüentemente, repatriado para o Brasil.

estagiando na Academia de Polícia da Bahia e na Universidade Federal da Bahia em 1997.

- O Exército cedeu, em novembro de 1997, o major médico Derli da Silva Gouvea para servir durante um ano na Escola Técnica de Ação contra Minas de Angola, no âmbito do projeto de apoio ao Programa Nacional de Desenvolvimento de Capacidades nas Atividades de Remoção de Minas financiado pelo Escritório das Nações Unidas para Acompanhamento de Projetos (*United Nations Office for Project Services-UNOPS*). O Exército respondeu pelo pagamento do soldo e pelas despesas de transporte, hospedagem e alimentação.

No campo da cooperação voltada para a consolidação da paz, merecem especial registro as negociações realizadas em 1997 para o estabelecimento de uma Missão de Cooperação Militar em Angola. A origem da iniciativa remonta à visita realizada pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso a Angola, em novembro de 1996. Na ocasião, o senhor Presidente da República, em atendimento à solicitação do Presidente José Eduardo dos Santos, manifestou a disposição brasileira de manter uma companhia de engenharia reforçada naquele país, após a retirada da UNAVEM III, de modo a colaborar efetivamente para a reconstrução nacional angolana. A missão militar seria composta por pessoal e material mobilizados pelo Ministério do Exército — agora Comando do Exército — e contaria com um escritório de ligação, uma companhia de engenharia e um destacamento de saúde.

Tal decisão foi adotada na reunião de coordenação interministerial realizada em março de 1997 para discutir aspectos políticos, legais e orçamentários relativos à iniciativa presidencial. Em colaboração com o Exército, o Itamaraty redigiu projeto de acordo para criar e regulamentar a presença dessa missão em Angola, que foi subsequentemente negociado com o Governo angolano. Os recursos necessários para custear a missão foram estimados em R\$

38.125.207,00 por um ano. É importante ter em mente que a implementação da iniciativa depende, em um primeiro momento, da assinatura do acordo e posterior aprovação legislativa. Apenas após a sua ratificação, a obtenção de autorização legislativa para o envio de tropas e a liberação dos recursos necessários é que a missão poderia ser enviada, sempre tendo em vista a situação prevalecente no terreno.

As ações empreendidas revelam o potencial de cooperação existente nesse campo para ser explorado em benefício do estreitamento das relações bilaterais. Em Angola, o engajamento de militares brasileiros em iniciativas de consolidação da paz ajuda a projetar imagem positiva do Brasil nesse país, situado em região prioritária para a política externa brasileira e dotado de condições naturais que permitem antever perspectivas promissoras de desenvolvimento. Na América Central, onde uma presença maior do País é condicionada por limitações econômico-financeiras, pela falta de transporte e pelos desequilíbrios da oferta exportável de bens e serviços, as aberturas criadas na área de consolidação da paz ajudam a dinamizar esse relacionamento. No entanto, é preciso estar atento para o fato de que a oferta de cooperação centrada no campo militar poderia talvez dar um vezo excessivamente militarista às relações bilaterais, ante a pouca densidade dos vínculos em outras áreas de cooperação.

Em outras palavras, conviria que o Brasil buscasse sempre manter, após a retirada das operações de manutenção da paz, presença proporcional às potencialidades do relacionamento bilateral. É importante levar em conta que os grandes países doadores de equipamentos e recursos financeiros, dentre os quais o Brasil não se inclui, capitalizam menos simpatia e reconhecimento do que os que mantêm homens no campo, como o Brasil. Resta saber até que ponto o Itamaraty deseja centrar suas relações bilaterais na vertente militar e examinar qual a capacidade de comprometimento das Forças Armadas e das corporações policiais

estaduais de prestar cooperação diante da carência de recursos orçamentários e das exigências de capacitação técnica.

A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E AS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ

A política do Governo brasileiro com relação às operações de manutenção da paz não se limita à participação com tropas, observadores militares, policiais e civis. O Brasil participa também ativamente dessas discussões em diversos foros, sobretudo no Comitê Especial sobre Operações de Manutenção da Paz da Assembléia Geral das Nações Unidas. Embora tivesse participado de seus trabalhos desde 1965, o Brasil optou por se retirar do Comitê Especial em 1977, já que não vinha participando das operações de manutenção da paz desde o término da UNEF I na Faixa de Gaza e no Sinai em 1967. Com a retomada do engajamento brasileiro nos anos 90, o Itamaraty voltou a participar do Comitê Especial, inicialmente na qualidade de membro observador e, a partir de 1997, como membro pleno, graças à aprovação da Resolução 51/135 da AGNU, em dezembro de 1996.

Nesse foro, a política externa brasileira para as operações de manutenção da paz tem-se pautado, entre outras, pelas seguintes linhas:

- O Brasil considera que as operações de manutenção da paz são um instrumento útil para ajudar na solução pacífica das controvérsias. As operações de manutenção da paz podem ajudar a promover negociações político-diplomáticas, mas não as substituem.

- Apesar de sua grande utilidade, as operações de manutenção da paz não são uma panacéia para qualquer tipo de situação, como bem ensinaram as experiências na Somália, em Ruanda e na Bósnia-Herzegovina. O respeito aos princípios tradicionais do consentimento

das partes, da imparcialidade e do não-uso da força, a não ser em casos de legítima defesa, parece ser a forma mais adequada de garantir a legitimidade e a eficácia das operações de paz da ONU, bem como a segurança de seus integrantes.

- As operações de manutenção da paz podem também ser utilizadas para prevenir a eclosão de um conflito, como no exemplo bem-sucedido da UNPREDEP, que evitou que o conflito na antiga Iugoslávia se alastrasse para a ex-República Iugoslava da Macedônia. Podem, ainda, ser extremamente eficazes na construção da confiança entre as partes em conflito, assim como para monitorar e implementar acordos de paz abrangentes, como foram os casos do UNTAG, na Namíbia, da ONUMOZ, em Moçambique, e da UNAVEM III, em Angola. As operações de manutenção da paz multidisciplinares ou de segunda geração desempenham também papel importante nas atividades de consolidação da paz, o que contribui para evitar a retomada das hostilidades.

- No entanto, é forçoso reconhecer que, em certos casos, a rígida observância desses princípios não tem sido possível, como quando se verifica o colapso da autoridade central do país assistido, sem que haja partes claramente identificáveis para darem seu consentimento. Nesses casos, o uso da força — sempre limitado, judicioso e baseado em mandato claro do Conselho de Segurança — deve ser considerado como último recurso. Para esses casos excepcionais, o Brasil defende a elaboração, pelas Nações Unidas, de regras precisas de engajamento para regular a atuação dos integrantes de operações de manutenção da paz. Diante da permanência dessa situação volátil, o CSNU teria de considerar a retirada da missão de paz e sua substituição por outra missão de natureza mais coercitiva amparada no capítulo VII da Carta das Nações Unidas, já que a situação estaria mais para a imposição da paz do que para a manutenção da paz.

- Além da clareza e realismo dos mandatos aprovados pelo Conselho de Segurança, o sucesso das operações de manutenção da paz depende da disponibilidade de recursos adequados. A incompatibilidade dos mandatos com os meios para implementá-los pode comprometer seriamente a credibilidade e eficiência da Organização no campo da paz e da segurança internacionais.

- A necessidade de recursos adequados está intimamente associada à questão do financiamento das operações de manutenção da paz da ONU. O Brasil considera que essas operações, enquanto despesas da Organização, devem ser financiadas por contribuições obrigatórias dos Estados membros, com base no artigo 17, §2 da Carta das Nações Unidas. O Brasil tem defendido a manutenção da atual escala especial de contribuições para o financiamento das operações de paz. O eventual desequilíbrio na distribuição dos países pelas quatro categorias que compõem a escala especial deve ser ajustado caso a caso, após análise dos pedidos, à luz da situação econômica de cada solicitante.

- O Brasil valoriza os esforços para reduzir o tempo entre a criação de uma operação de manutenção da paz pelo Conselho de Segurança e seu total desdobramento no terreno. Essa demora pode dar ensejo ao recrudescimento do conflito, acarretando a necessidade de revisões nos mandatos e comprometendo a eficácia da missão. Por isso, o Brasil favorece o sistema de pronto emprego, que permite ao Secretariado da ONU planejar uma operação com recursos previstos sem contudo alijar os Estados membros de sua decisão soberana sobre a cessão de recursos humanos e materiais para uma operação específica. Ainda que o Brasil tenha interesse em participar desse sistema, seu efetivo engajamento está condicionado à superação de condicionantes legais e orçamentárias. O Brasil também é favorável à implementação do quartel-general de missão rapidamente desdobrável, que visa a estabelecer no âmbito do DPKO uma unidade de Estado-Maior de

prontidão para ser enviada ao terreno no momento da criação de uma operação de paz.

- A tendência atual de recorrer a organismos regionais e sub-regionais para compor operações de manutenção da paz traz alguns riscos, pois a missão poderá ser mais facilmente desvirtuada em benefício dos interesses de alguma potência ou de países vizinhos. O Brasil defende que essa cooperação se baseie no capítulo VIII da Carta das Nações Unidas— cujo artigo 53 proíbe ações coercitivas por parte de organismos ou arranjos regionais sem autorização do CSNU — e nos princípios norteadores das operações de paz da ONU.

- O Brasil reconhece que as Nações Unidas não dispõem dos recursos humanos, materiais e logísticos, nem da unidade de comando necessários para intervir adequadamente em conflitos que exijam ação militar propriamente dita, ou seja, ação de imposição (*peace enforcement*). Dotar as Nações Unidas de tais recursos, criando uma capacidade de intervenção permanente, implicaria sérias dificuldades, conforme mencionado anteriormente. Portanto, nesses casos, resulta praticamente inevitável a intervenção de uma aliança militar ou coalizão *ad hoc*, sob a liderança de um país ou países, para impor a paz e restaurar a segurança com base no Capítulo VII da Carta. O Brasil tem sustentado que essas alianças ou coalizões, sempre que autorizadas pelo CSNU, devem atuar com base em mandatos claros e realistas e observar estritamente o princípio da responsabilidade (*accountability*) perante o CSNU;

- A evolução no processo de consulta entre os países que contribuem com tropas e o CSNU é saudada pelo Brasil como positiva. Pela sua natureza não-institucional, esse entendimento continua, entretanto, aquém do desejado. Em 1994 e 1996, devido às reservas levantadas por alguns Membros permanentes, o Conselho limitou-se a

aprovar declarações presidenciais sobre o assunto¹⁸⁶. Na 52ª AGNU a posição brasileira foi reafirmada em discurso pronunciado pelo delegado uruguaio, em nome do MERCOSUL, nos seguintes termos:

“... los países contribuyentes de tropas tienen el derecho de ser escuchados por el Consejo de Seguridad y que este derecho debe ser reconocido “de jure” y no solamente “de facto”. Por lo tanto, a efectos de hacer más efectiva esta práctica, el Consejo de Seguridad debería formalizar o institucionalizar estos mecanismos de consulta dentro de sus reglas de procedimiento”.

O Brasil tem mantido postura independente e equilibrada, sem endossar as oscilações de alguns países ocidentais que, até 1993, preconizavam o uso das operações de paz da ONU como panacéia para todo e qualquer conflito e que, a partir de 1994, passaram a ser refratários à criação de novas operações, preferindo a delegação de mandatos com base no capítulo VII da Carta das Nações Unidas a forças multinacionais ou, conforme o caso, a organismos regionais e sub-regionais, considerados mais “eficientes” que a ONU. Se o Brasil no âmbito da ONU não respalda, por um lado, a política conservadora de muitos países do Movimento Não-Alinhado, que não admitem a discussão de novos conceitos e instrumentos de atuação da Organização, por outro, tampouco referenda as posições dos países desenvolvidos mais intervencionistas, que buscam, não raro, conferir legitimidade a suas políticas nacionais ou de bloco. Nessa linha, o País considera que os impasses entre o MNA e alguns países desenvolvidos acabam contribuindo para o esvaziamento do Comitê Especial sobre Operações de Manutenção da Paz e, em última instância, da ONU como um todo, razão pela qual é preciso fugir de radicalismos que em nada contribuem para privilegiar as Nações Unidas como o *locus* ideal para se discutir assuntos relativos à paz e à segurança internacionais.

¹⁸⁶ Nações Unidas, doc. S/PRST/1994/22, de 1994, e doc. S/PRST/1996/13, de 1995.

Além disso, o Brasil optou por aperfeiçoar mecanismos destinados a aprimorar a capacidade de reação das Nações Unidas, a melhorar o diálogo entre os países que contribuem com pessoal e o Secretariado da ONU, a monitorar as ações das coalizões *ad hoc* ou das missões criadas por organismos regionais e sub-regionais para atuar em conflitos localizados. Enfatizou a necessidade de aprovação de mandatos claros e exequíveis e a institucionalização de uma escala de contribuições permanente para financiar o orçamento das operações de manutenção da paz. Reconheceu, ademais, que, em casos excepcionais, certas operações devem dispor de meios de autodefesa mais sofisticados quando atuam em ambientes mais voláteis, mas cuja permanência dependerá da evolução da situação no terreno, já que essas operações visam a “manter” a paz e não a “impor” a paz. Nesse contexto, o discurso e a prática brasileira em matéria de operações de manutenção da paz são coerentes e se complementam, em prol da valorização das Nações Unidas e da boa condução da política externa.

CONCLUSÃO

CONCLUSÃO

A Carta das Nações Unidas preconiza a via pacífica para a solução de controvérsias, instando os Estados a abdicarem do uso da força nas suas relações interestatais. Em caso de conduta inadequada, a Carta prevê um conjunto de medidas que o CSNU, em nome dos Estados membros da Organização, poderá adotar contra o Estado ou Estados responsáveis pela ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão — entre outras, sanções econômicas, isolamento diplomático e, em última instância, ações militares. No entanto, diante da inoperância de seu sistema de segurança coletiva, as operações de manutenção da paz (*peacekeeping*) passaram a ser amplamente aceitas pela comunidade internacional como uma das técnicas mais importantes de administração de conflitos da ONU. Embora essa modalidade de intervenção não esteja contemplada explicitamente na Carta, entende-se, com base na doutrina dos “poderes implícitos”, que seu emprego é legítimo, pois visa a atender aos propósitos colimados pela ONU, favorecendo a solução pacífica de controvérsias mediante a presença de um terceiro imparcial, geralmente um contingente, armado ou desarmado, no terreno.

No imediato pós-Guerra Fria, o termo “*peacekeeping*” foi usado de forma genérica, ultrapassando os limites de sua aplicabilidade, para englobar todas as atividades que são promovidas tendo por objetivo prevenir, manter e restaurar a paz, inclusive as que se enquadram no âmbito da ajuda humanitária internacional prestada a Estados ou regiões. Essa elasticidade do uso do conceito de

manutenção da paz decorreu, sobretudo, da atitude de Membros permanentes do CSNU, que buscaram usar a ONU como instrumento de suas políticas externas e instância legitimadora de iniciativas nacionais e regionais. Nesse contexto, as operações de manutenção da paz foram empregadas como uma espécie de panacéia para ajudar na solução de todo e qualquer conflito regional, tornando-se a face mais visível das Nações Unidas perante a opinião pública.

Porém, com as intervenções malsucedidas na Somália, em Ruanda e na antiga Iugoslávia, o CSNU passou a atuar com mais cautela na criação de novas operações de manutenção da paz. Tal fato pode ser ilustrado pelos seguintes dados: em 1988 havia cinco operações, mobilizando 9.750 pessoas e um orçamento de US\$ 230 milhões; em 1994, auge da utilização desse instrumento, havia 17 operações com 73.393 pessoas e um orçamento de US\$ 3,6 bilhões; já em 1999, apesar de ainda estarem em curso 17 operações de paz e 1 missão civil, estas contavam com cerca de 12.000 pessoas e um orçamento projetado de US\$ 700 milhões. Esses números e valores deverão aumentar, entretanto, no segundo semestre de 1999, haja vista o desdobramento de três novas missões de paz — em Timor Leste (UNAMET), no Kosovo (UNMIK) e na República Democrática do Congo (MONUC) — e ampliações de duas outras — em Serra Leoa (UNOMSIL) e no Saara Ocidental (MINURSO), dando margem à expectativa de que haja uma renovada confiança nas operações de manutenção da paz na virada do século XX.

Pode-se dizer que os mesmos países que, até 1994, preconizavam o uso quase indiscriminado das operações de manutenção da paz da ONU, passaram a adotar postura oposta, não apenas devido aos custos elevados das missões, em termos de recursos humanos e financeiros, mas também por terem verificado que as operações de manutenção da paz da ONU, embora possam abrigar mandatos multidisciplinares, hoje algo incontrastável, dificilmente serão bem sucedidas se forem violados seus princípios tradicionais do

consentimento das partes, da imparcialidade e do uso da força somente em casos de autodefesa.

A mídia e a opinião pública passaram a criticá-las, sobretudo a partir de 1994, de forma freqüentemente impeciente, ao desconhecem seus mandatos e suas limitações operacionais. Conforme assinalado pelo General-de-Divisão Indar Jit Rikhye, um dos mais experientes Comandantes de Força que a ONU já teve: “*The blame for lack of progress in peacemaking has often been attributed to a failure of peacekeeping, which is an unfair judgement, for peacekeeping can only provide a suitable climate for negotiations; it is not a panacea by itself*”¹⁸⁷. Com efeito, a utilidade das operações de manutenção da paz está justamente em proporcionar condições para a evolução das conversações políticas ou, mormente nos anos 90, em monitorar a execução de um acordo previamente concluído, sem mencionar os benefícios paralelos das atividades nas áreas de remoção de minas, de recuperação da infra-estrutura física, etc. No entanto, as operações de manutenção da paz não devem ser confundidas com o processo de promoção da paz (*peacemaking*), que está voltado para as negociações políticas destinadas a encontrar uma solução definitiva para o conflito. Apesar das críticas e do fato de não serem apropriadas para qualquer tipo de conflito, pode-se afirmar que as operações de manutenção da paz continuam sendo instrumento de grande utilidade para que a ONU cumpra seu propósito fundamental previsto no artigo 1(1) da Carta das Nações Unidas ao respaldar seus instrumentos promotores da solução pacífica de controvérsias.

A fim de manter a eficácia e legitimidade das Nações Unidas nesse campo, é conveniente que se preservem as operações de manutenção da paz na sua forma consagrada pela experiência da ONU nos últimos 50 anos, apenas com aperfeiçoamentos nos sistemas de planejamento, deslocamento e condução dessas missões, mormente através do sistema de pronto emprego e do quartel-general de missão

¹⁸⁷ Indar Jit Rikhye, (1994), p. 173

rapidamente desdobrável, e que elas sejam utilizadas somente para situações em que são adequadas. Para outras circunstâncias, caberia discutir outros instrumentos, com rótulos próprios, cuja aceitabilidade e eficácia seriam testadas ao longo do tempo. Entre os novos instrumentos que têm sido considerados, destacam-se as iniciativas de grupos de países para aprimorar a capacidade de intervenção das Nações Unidas, mediante o oferecimento de efetivos por meio de sistemas previamente montados — notadamente a *SHIRBRIG* —, as operações de “apoio à paz” da OTAN e as operações de manutenção da paz “robustas” do DPKO. Nos dois últimos casos, as missões de paz, por envolverem a disponibilidade de armamento pesado, teriam de ser aprovadas, de preferência, ao amparo do capítulo VII da Carta das Nações Unidas. Essas novas modalidades de intervenção, porém, correm o risco de afetar a respeitabilidade conquistada pelas operações de manutenção da paz nas cinco últimas décadas, já que a população na área de atuação dessas operações e mesmo a opinião pública internacional nem sempre compreendem as tipologias desenvolvidas para diferenciar as missões de paz dos outros mecanismos empregados pela ONU no manejo de crises regionais.

No momento, pode-se identificar no CSNU uma clara tendência de utilização das operações de manutenção da paz, sob o comando do SGNU, somente em cenários de conflitos de baixa intensidade e nos quais haja o consentimento dos principais atores no terreno com a presença das tropas e observadores da ONU, mesmo que a operação seja considerada “robusta” e esteja amparada no capítulo VII da Carta das Nações Unidas. Já nos cenários mais complexos, notadamente nos casos de conflitos de maior intensidade com riscos de envolvimento de tropas da missão em situações de combate, existe virtual consenso no CSNU de que a ONU não dispõe dos recursos humanos, materiais e financeiros nem da estrutura de comando necessários para intervir militarmente. Nesses casos, que costumam exigir ações de imposição (*peace-enforcement*), a tendência é que o CSNU continue autorizando

coalizões *ad hoc* de Estados membros, ou entidades ou arranjos regionais ou sub-regionais, para agir com base no capítulo VII da Carta das Nações Unidas.

O recurso a essa prática decorreu do descrédito que se seguiu à exagerada expectativa quanto às operações de manutenção da paz. A delegação de mandatos a forças multinacionais visava igualmente a mitigar as críticas surgidas em torno da questão de “seletividade” de conflitos regionais por parte do Conselho, segundo a qual alguns conflitos mereceriam tratamento multilateral, ao passo que outros seriam esquecidos e deixados à própria sorte. Tal posição poderá, entretanto, comprometer a autoridade da ONU, caso não seja respeitada a supremacia da Carta das Nações Unidas diante dos outros acordos internacionais, sobretudo no que diz respeito ao direito do recurso à força, e não sejam criados mecanismos adequados de prestação de contas para supervisionar as ações empreendidas, em seu nome, por coalizões *ad hoc* ou outros organismos intergovernamentais. Conforme visto, a declaração presidencial do CSNU de 30/11/98¹⁸⁸, ao mesmo tempo em que indica procedimentos que poderiam ser adotados, para superar esse problema, evidencia também a relutância de certos Membros permanentes em institucionalizar regras precisas sobre o assunto por meio de uma resolução mandatória. O importante é preservar a ONU não apenas como o *locus* ideal para se discutir os mecanismos de manutenção da paz e da segurança internacionais, em vista de sua universalidade, legitimidade e experiência reunidas nos últimos 50 anos, mas também como única fonte legitimadora do emprego da força fora da hipótese de legítima defesa individual ou coletiva prevista no artigo 51 da Carta das Nações Unidas.

Os riscos de erosão da autoridade da ONU vieram à tona de forma cristalina nos últimos anos, quando os EUA e seus aliados da Aliança Atlântica passaram a atuar cada vez mais resolutamente em

¹⁸⁸ Nações Unidas, (1998), doc. S/PRST/1998/35.

cenários considerados estratégicos ou impostos por interesses políticos e/ou por movimentos algo erráticos de suas opiniões públicas domésticas, mesmo que em desrespeito à Carta das Nações Unidas. Nesse contexto, a mera ameaça de ações unilaterais já enfraquece a ONU, pois obriga o CSNU a aprovar o mandato, sob pena de ser desconsiderado e perder poder diante dos acontecimentos, a exemplo da aprovação da Resolução nº 1203 (1998), de 24/10/98, sobre a situação da RFI (Kosovo), mas que acabou sendo insuficiente para impedir o início das hostilidades em 24/3/99, quando a OTAN começou a bombardear a República Federal da Iugoslávia (RFI), em ação militar que não foi endossada previamente pelo CSNU (vide páginas 171 a 175 sobre o assunto).

Tais eventos indicam que alguns Membros permanentes do CSNU entendem que a ação na ONU não lhes limita a faculdade de atuar de forma unilateral ou por coalizões *ad hoc*, em iniciativas não necessariamente autorizadas pela Organização. Para esses países, notadamente os EUA, as Nações Unidas são vistas como um instrumento opcional de intervenção, para a promoção da estabilidade em áreas do mundo onde não desejam envolver-se diretamente, ou seja, a ONU vale pelo que pode oferecer em circunstâncias concretas e específicas, algo distinto da idéia de entregar a uma entidade internacional a responsabilidade pela manutenção da paz e segurança mundiais. O risco da aceitação desse tipo de ação é o progressivo empobrecimento do sistema de segurança coletiva das Nações Unidas, que seria relegado primordialmente a tarefas de manutenção da paz e da segurança em áreas restritas do mundo, onde não existiriam arranjos de defesa atuantes. Recorde-se que a intervenção da OTAN em 1999 na RFI tem, entre seus precedentes mais imediatos, a atuação da CEDEAO em Serra Leoa em 1998 (vide páginas 73 e 74).

A preocupação com o enfraquecimento do CSNU e suas conseqüências foi sublinhada pelo Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, em discurso proferido na Assembléia Nacional francesa,

em 8/12/98, antes mesmo da intervenção da OTAN no Kosovo, nos seguintes termos¹⁸⁹:

“When peacekeeping operations become necessary, I wish to reaffirm that, while regional organizations undoubtedly have an important role to play, any military intervention by the international community must remain subject to the approval of the Security Council.

Dispensing with its assent, as some are tempted to do, would mean setting an unfortunate precedent. It would call in question the very first article of the Charter of the Organization, which provides for effective collective measures for the prevention and removal of threats to the peace. We should then not be far from a return to the system of spheres of influence based on the individual interests of States, rather than on the principle of sharing of responsibilities”.

Em tom mais contundente, o SGNU frisou em discurso proferido em 17/5/99, quando então a intervenção da OTAN na RFI granjeava, que *“the case of Kosovo has cast into sharp relief the fact that Member States and regional organizations sometimes take enforcement action without Security Council authorization”*, acrescentando *“... that unless the Security Council is restored to its preeminent position as the sole source of legitimacy on the use of force, we are on a dangerous path to anarchy.”*¹⁹⁰ Esse pronunciamento foi feito, em Haia, durante as Comemorações do Centenário da realização da Primeira Conferência de Paz de 1899, diante de uma platéia expressiva de autoridades mundiais.

Embora tenha ocorrido uma violação das normas das Nações Unidas e um desrespeito à autoridade do CSNU, poder-se-ia

¹⁸⁹ Nações Unidas, (1998), doc. SG/SM/6823, p. 3.

¹⁹⁰ Nações Unidas, (1999), doc SG/SM/6997.

argumentar que as Nações Unidas viram seu papel em boa parte resgatado na crise do Kosovo pelo fato de que a solução acordada entre as partes envolvidas acabou sendo referendada pela ONU. No entanto, essa percepção precisa ser matizada, à luz do teor da Resolução nº 1244(1999) do CSNU de 10/6/99. Seus termos atribuem ao Comandante da Força Multinacional ampla margem de manobra sem consulta ao CSNU. Além disso, a resolução não fixa periodicidade para a apresentação de relatórios sobre as atividades dos países engajados no terreno, de modo a permitir o acompanhamento de suas ações pelo CSNU (*accountability*), nem define prazo de encerramento para a missão, cuja continuação, pelo texto adotado, dispensa o concurso do CSNU (vide tabela descritiva sobre forças multinacionais constante das páginas 191 a 193). Por fim, o processo de redação da resolução assumiu contornos pouco transparentes, cabendo aos membros não-permanentes do CSNU endossar, na prática, uma decisão tomada alhures — ou seja, a negociação substantiva da crise realizou-se em outro foro. Essa decisão envolve, aliás, um elenco de providências que deverão ser implementadas pelas Nações Unidas, resultando em uma distribuição das responsabilidades financeiras de uma ação militar unilateral.

Essa resolução tende antes a pôr em evidência o afastamento do Conselho nas negociações relativas a questões que “ameaçam ou violam a paz e segurança internacionais”, algo que era visível durante a Guerra Fria e, mesmo, nos anos 90 — as negociações de paz do Camboja foram realizadas em Paris, as da Bósnia-Herzegovina em Dayton, as de Angola em Lusaca, entre outros exemplos.

No caso do Kosovo, o prolongamento da intervenção fez com que os bombardeios comprometessem paradoxalmente objetivos que os justificaram ao desencadear o processo de limpeza étnica em grande escala, agravando mais a situação daqueles que a intervenção da Aliança Atlântica se destinava a proteger. Originalmente a meta declarada do ataque fora a de “convencer” o Governo da RFI a assinar os acordos de

Rambouillet sobre a situação no Kosovo¹⁹¹, passando, subseqüentemente, a ser uma intervenção para estancar uma crise humanitária que estava gerando milhares de refugiados e deslocados internos, com implicações sobre a estabilidade dos Bálcãs e sobre a eventual necessidade de acolhimento dessas pessoas desenraizadas nos países da própria OTAN. Essa ação bélica colocou, ademais, os membros da OTAN contra o Direito Internacional Humanitário na medida em que seus ataques iam destruindo a infra-estrutura física da RFI, impondo, assim, sacrifícios desnecessários à população civil durante a campanha aérea e mesmo depois da cessação das hostilidades devido ao elevado nível de destruição verificado (pontes, estradas, refinarias, prédios públicos etc.), conforme denunciado pela Alta Comissária de Direitos Humanos das Nações Unidas, Mary Robinson, em tom comedido, e pela *Human Rights Watch* e por outras entidades promotoras de direitos humanos, em tons mais contundentes¹⁹².

É interessante verificar que circulam análises nos meios militares e políticos dos países da OTAN, reproduzidos em revistas especializadas, indicando que a intervenção da Aliança na RFI, apesar dos danos colaterais causados à população civil, ao meio ambiente e à infra-estrutura de um país soberano, deveria ser vista como um êxito.

¹⁹¹ A Conferência de Paz, realizada em Rambouillet, na França, destinava-se a pôr fim à violência no Kosovo, com base em proposta de acordo preparada por um grupo de países ocidentais (Alemanha, EUA, França, Itália e Reino Unido) e a Rússia. Na Conferência, os mediadores (EUA, UE e Rússia), a delegação da RFI e a delegação da comunidade albanesa do Kosovo não lograram um acordo definitivo sobre o assunto, apesar de terem realizado duas rodadas de negociação: a primeira, de 6 a 22/2/99, e a segunda, de 15 a 19/3/99. No final, os representantes da comunidade albanesa assinaram o acordo, ao passo que os da RFI se retiraram da Conferência. O enviado norte-americano Richard Holbrooke viajou até Belgrado de 21 a 23/3/99 para tentar retomar o diálogo com Milosevic, mas, diante da intransigência iugoslava, declarou encerradas as negociações com a RFI. Os ataques da OTAN contra a Iugoslávia iniciaram-se no dia 24/3/99.

¹⁹² Invocaram o desrespeito aos art. 52-56 do Protocolo Adicional I das Convenções de Genebra de 1949.

Do ponto de vista militar, a ação logrou a retirada das forças iugoslavas de Kosovo e o ingresso “consentido” na província de tropas da Aliança, sob o seu comando e controle. Do ângulo político, foi mantida a coesão entre os 19 membros da OTAN, não obstante as dissensões verificadas durante a campanha militar, bem como se logrou manter, na maioria dos países, respaldo popular aos bombardeios contra a RFI e se alcançou um entendimento com a Rússia, sem a necessidade de realizar concessões militares significativas. No relacionamento com a ONU, a OTAN conseguiu preservar seus interesses, tendo, no final da campanha militar, obtido o endosso do CSNU para sua permanência na RFI como uma força multinacional, esvaziando, assim, as críticas sobre a “legitimidade” da iniciativa. Ademais, à medida que venham à tona as atrocidades cometidas pelos sérvios contra os albaneses e que se restabeleça um ambiente seguro para o retorno dos refugiados e deslocados internos, deverá ser incrementada “*a posteriori*” a legitimidade moral da ação militar.

No entanto, a miríade de interlocutores que buscaram obter o fim das hostilidades e as crescentes dúvidas levantadas pela comunidade internacional diante da ação da OTAN no Kosovo deveriam fazer os principais membros da Aliança refletirem sobre os eventos incorridos, tratando a intervenção realizada mais como “exceção” do que como “precedente”. Seus desdobramentos irão muito além do término do conflito (estabilidade nos Bálcãs, implicações sobre o relacionamento entre a UE e os EUA, repercussão sobre a política de aproximação da OTAN com a Rússia, efeitos sobre a China, implicações sobre os processos de desarmamento, alimentação de ressentimentos contra os EUA etc.), mostrando os inconvenientes políticos, os elevados custos financeiros e a falta de legitimidade de iniciativas militares adotadas sem o aval do CSNU, mesmo que consigam convencer seus públicos internos sobre a necessidade de ter agido dessa ou daquela forma. A Carta da ONU veta a intervenção nos negócios internos de um Estado

soberano, a não ser que haja autorização expressa do CSNU sob o Capítulo VII da Carta constitutiva, como aconteceu, por exemplo, na Guerra do Golfo, em 1991, e na Guerra da Bósnia-Herzegovina, em 1992-95.

Não obstante o quadro de incertezas exposto, as operações de manutenção da paz não perderam sua serventia. Sejam elas conduzidas pela ONU, por organismos regionais ou sub-regionais, ou por forças multinacionais, as missões de paz deverão ser empregadas, a médio e longo prazos, sobretudo em cenários africanos — atualmente, de acordo com o SGNU, mais de 60 por cento dos trabalhos do CSNU são dedicados a examinar situações surgidas na África¹⁹³. Para esses cenários, entretanto, os países europeus e os EUA não parecem estar inclinados a ceder tropas, ante a possibilidade de baixas nos seus contingentes e a falta de um interesse mais direto na questão, preferindo prestar apoio logístico e adestrar tropas de outros países, de modo a dar uma satisfação ao público interno de que não estão abandonando o continente africano à sua sorte — no âmbito, por exemplo, de iniciativas como a *ACRI* e a *RECAMP*, que devem ser interpretadas mais como extensões das políticas nacionais do que como iniciativas multilaterais propriamente ditas.

A ênfase do debate atual em sistemas que proporcionem maiores e mais bem treinados contingentes para operações de manutenção da paz revela a prioridade que os países industrializados conferem à solução dos conflitos, mais do que à sua prevenção, apesar de toda a retórica embutida nos discursos em prol da recuperação econômica dos países afetados. O CSNU tampouco tem demonstrado a devida preocupação em realmente atacar as causas profundas dos conflitos (as chamadas *root causes of conflicts*), especialmente de cunho econômico-social, não obstante o artigo 65 da Carta das Nações Unidas prever a possibilidade de o Conselho solicitar informações e assistência do

¹⁹³ Nações Unidas, (1998), doc. SG/SM/6807-AFR/116, p. 3.

ECOSOC, facultade esta lembrada pelo Secretário-Geral da ONU no seu discurso sobre as atividades da organização na 53^a AGNU¹⁹⁴. A experiência dos anos 90 demonstrou a necessidade de as operações de manutenção da paz serem complementadas com iniciativas de mais longo prazo no campo sócio-econômico, que passaram a ser chamadas atividades de consolidação da paz. Tal fato realça a necessidade de se aperfeiçoar a cooperação entre o Conselho de Segurança e o ECOSOC, sob pena de as Nações Unidas perderem credibilidade caso continuem a conferir ênfase aos aspectos militares da solução de conflitos. Na realidade, o ideal seria que as Nações Unidas centrassem mais esforços na execução de atividades voltadas para a prevenção de conflitos, aproveitando, por exemplo, as idéias constantes do relatório sobre a Agenda para o Desenvolvimento aprovado pela AGNU em 20/6/97, de modo a reduzir as tensões alimentadas por razões sócio-econômicas.

Nos primeiros meses de 1999, algumas iniciativas modestas foram tomadas nesse sentido pela ONU. O ECOSOC aprovou a criação de um Grupo Consultivo *ad hoc*, integrado pelo Brasil, Canadá, Indonésia, Letônia e Maurício, com o mandato de definir um programa de assistência internacional para o desenvolvimento do Haiti, enquanto o CSNU autorizou o estabelecimento de um Escritório da ONU em Guiné-Bissau para empreender atividades voltadas para a consolidação da paz naquele país. Fora do âmbito das Nações Unidas, mas mostrando preocupação com os aspectos sócio-econômicos de mais longo prazo nos Bálcãs, a União Européia abraçou a idéia lançada originalmente pela Alemanha de implementar um “Pacto de Estabilidade para a Europa do Sudeste”.

Tendo em vista o cenário atual e as perspectivas de utilização das operações de manutenção da paz da ONU no futuro próximo, cumpre refletir sobre a relevância desse instrumento para o Brasil e, particularmente, para a política externa brasileira.

¹⁹⁴ Nações Unidas, (1998), doc. SG/2048-GA/9443.

O Brasil, além de ter sido o único país latino-americano a participar das duas guerras mundiais¹⁹⁵, mobilizou sua diplomacia, ainda nos anos 30 e 40, para buscar soluções pacíficas para conflitos envolvendo seus vizinhos — questão de Letícia em 1932/34, guerra do Chaco em 1932/38 e conflito Equador/Peru em 1941/42 — e já ostenta extenso currículo de participações em missões de paz da ONU. Aos exemplos históricos de participações nas forças de paz no Sinai/Faixa de Gaza e no Congo, agregam-se as atuações recentes de grupos de observadores militares, policiais e civis nos Bálcãs, na África Austral e na América Central. Soma-se a esse capital político o fato de o Brasil ter desenvolvido uma política de defesa sóbria, caracterizada atualmente por um nível discreto de gastos militares *per capita*, em função de uma inserção regional e internacional tradicionalmente pacífica. Tendo em vista que o Brasil, pelo seu patrimônio de realizações, já é um importante ator internacional no campo da paz e da segurança, não pareceria necessário nem razoável cogitar em um aumento da participação brasileira em operações de manutenção da paz da ONU além do que o País já vem fazendo nos últimos anos.

Além de uma postura mais protagônica nessa área não necessariamente acrescentar dividendos políticos adicionais a um país como o Brasil, cumpre ter em mente que os recursos necessários para

¹⁹⁵ Na I° Guerra Mundial, o Brasil enviou, em janeiro de 1918, dez aviadores ao Reino Unido (dois dos quais se acidentaram e oito foram incorporados, após intenso treinamento, em uma esquadrilha mista da Royal Air Force, composta por pilotos britânicos e norte-americanos, para realizar missões de patrulhamento no Canal da Mancha), uma frota de oito navios da Divisão Naval em Operações de Guerra (contudo, devido à uma série de vicissitudes, a frota chegou a Gibraltar, em 10/11/18, na véspera da cessação das hostilidades, com apenas um cruzador e três contratorpedeiros) e uma missão médica militar (que, integrada por 161 civis e militares, se instalou no Hospital Franco-Brasileiro, em Paris, em setembro de 1918 e foi desativada gradualmente até meados de 1919). Na II° Guerra Mundial, o Brasil enviou à Itália, entre julho de 1944 e fevereiro de 1945, a Força Expedicionária Brasileira (FEB) que foi formada por cerca de 25.350 voluntários e, em setembro de 1944, um Grupo Aviação de Caça que foi composto por aproximadamente 350 voluntários (43 dos quais aviadores). O recém-criado

o envio de tropas brasileiras para forças de paz sempre poderão ser investidos internamente em projetos de relevância econômico-social. No momento delicado por que passa o Brasil, as condicionantes financeiras constituem tema de alto grau de sensibilidade em vista do seu potencial de repercussão junto ao Congresso Nacional e à opinião pública. Nesse contexto, o envolvimento crescente do Brasil em operações de manutenção da paz, de custos elevados e com riscos para seus integrantes, poderia ser objeto de questionamentos, sobretudo quando se tem presente que, cada vez mais, os centros acadêmicos, a classe política, a mídia e a população em geral demonstram maior interesse pelos temas internacionais, fazendo com que se amplie o debate sobre as ações adotadas pelo Itamaraty em matéria de política externa.

Por outro lado, o Governo brasileiro não deve adotar a postura oposta de rejeitar toda e qualquer participação em operações de manutenção da paz, alheando-se de compromissos inerentes à sua condição de Membro da ONU e de ator global com responsabilidades pela manutenção da paz e da segurança internacionais. O Brasil é atualmente um dos poucos países que vê refletido em seu universo nacional grande parte da problemática em discussão no plano multilateral (direitos humanos, meio ambiente, desigualdades sociais, drogas, assentamento humano etc.), tornando-o vulnerável aos elementos de dissuasão, de pressão ou mesmo de ação direta a serem introduzidos *no modus operandi* das organizações internacionais.

O País tem, portanto, credenciais que o habilitam e até o impelem a participar ativamente do debate sobre o reordenamento do

Ministério da Aeronáutica (20/1/41), além de organizar o Grupo de Aviação de Caça, cedeu à FEB uma esquadrilha de ligação e observação, como órgão integrante da artilharia divisionária do Exército. Os efetivos brasileiros, que giraram em torno de 25.700 voluntários, estiveram em combate por 239 dias. Ocorreram cerca de 2.000 baixas, 451 das quais fatais (443 da FEB e 8 aviadores). Esse esforço foi complementado pela cooperação prestada no patrulhamento aéreo e marítimo no Atlântico Sul, envolvendo a cessão de bases militares aos EUA no nordeste. Em ambos conflitos mundiais, o Brasil, afora apreender navios inimigos em seus portos, forneceu alimentos, matérias-primas e artigos industriais às forças aliadas.

mundo pós-Guerra Fria, que incluem a questão da paz e segurança mundiais. Essa participação ativa visa a evitar que a ordem mundial seja construída em detrimento dos interesses nacionais. As discussões ocorridas em 1997 e 1998 sobre o uso da força pela OTAN ou coalizões *ad hoc* sem o necessário respaldo do CSNU e, posteriormente, os bombardeios da OTAN contra a RFI ao arripio do artigo 53 da Carta das Nações Unidas salientam os riscos de que o reordenamento mundial, no campo da paz e segurança, seja desenhado apenas tendo em vista os interesses das grandes potências.

Aos países democráticos desvinculados de esquemas de poder, como o Brasil, interessa o fortalecimento do sistema multilateral, única base plausível para a construção de uma ordem internacional que não se fundamente na desigualdade e na força. Especificamente, o Brasil deve continuar valorizando as Nações Unidas — organização de maior universalidade e legitimidade no campo da paz e da segurança —, bem como seu principal instrumento de atuação nessa área, as operações de manutenção da paz.

A participação nas missões de paz da ONU representa igualmente uma indicação do grau de responsabilidade que o país deseja assumir nos assuntos afetos à paz e à segurança. Existe, entre os Estados membros das Nações Unidas, um amplo consenso de que a Organização deve ser reformada de modo a refletir a realidade e aperfeiçoar o seu funcionamento. Um dos elementos principais dessa reforma é dar maior legitimidade ao Conselho de Segurança pela atribuição de maior representatividade aos países em desenvolvimento. Não se trata de extinguir o CSNU, mas, ao contrário, de fortalecê-lo, tornando-o mais transparente e legítimo, já que sua estrutura, herdada do pós-Segunda Guerra Mundial, não acompanhou a evolução da conjuntura internacional. Se em 1945 havia 51 Estados membros para um CSNU composto por 11 membros (correspondendo a 22,6% da composição da Organização), hoje são 188 Estados para um CSNU integrado por 15 membros (ou 7,9% do total). O Brasil já deixou

claro que assumirá suas responsabilidades como Membro permanente do CSNU caso assim o deseje a comunidade internacional. Nesse sentido, também é natural que o Brasil demonstre interesse em participar de modo ativo na manutenção da paz e da segurança internacionais, competência precípua do Conselho.

No que diz respeito à legitimidade interna, pode-se afirmar que a participação do Brasil nessas operações está de acordo com o espírito da Constituição de 1988. De fato, no artigo 4º da Carta magna encontram-se os princípios que regem as relações internacionais brasileiras e que são perfeitamente congruentes com o espírito que anima as operações de manutenção da paz, tais como: a promoção da paz, a solução pacífica dos conflitos e a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade. Além disso, a participação do Brasil em tais operações é elemento importante da Política de Defesa Nacional do atual Governo, que arrola, entre outros objetivos, o de “contribuir para a manutenção da paz e da segurança internacionais” e, como uma de suas diretrizes, “participar de operações internacionais de manutenção da paz, de acordo com os interesses nacionais”¹⁹⁶. A Lei Complementar nº 97, de 9/6/99, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, salienta que “o emprego das Forças Armadas na defesa da Pátria e na garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem, e na participação em operações de paz, é de responsabilidade do Presidente da República”¹⁹⁷, fazendo com que a utilização de meios militares passasse a ser expressamente uma das modalidades de emprego das Forças Armadas prevista em lei.

A crítica de que a participação com tropas em forças de paz é onerosa e de que os recursos para financiá-la podem ser empregados no campo social procede apenas em parte, pois não leva em

¹⁹⁶ A Política de Defesa Nacional foi lançada pelo Presidente da República em 1996.

¹⁹⁷ Artigo 15 da Lei Complementar nº 97, de 9/6/99.

consideração outros aspectos relevantes. Como Membro da ONU, o Brasil paga contribuições anuais obrigatórias tanto para o orçamento regular como para o orçamento das operações de manutenção da paz. Esses recursos são em parte repassados para os países que contribuem com pessoal e equipamento. É verdade que os reembolsos da ONU sempre serão menores do que as despesas com o envio de tropas brasileiras. Porém, a maior parte dos gastos decorrentes do envio de contingentes armados será paga a brasileiros ou empresas no Brasil, ou seja, praticamente não existe uma evasão de recursos da economia brasileira, e os equipamentos adquiridos serão usados posteriormente pelas Forças Armadas.

Ademais, a possibilidade de participação de empresas brasileiras nas licitações promovidas pela ONU para fornecer bens e serviços às operações de manutenção da paz poderia ser uma vertente melhor explorada pelo Brasil. Embora não seja um pré-requisito para participar das concorrências promovidas pela ONU, os países que cedem pessoal criam, por meio da interação com o Secretariado, canais fluidos de comunicação e costumam ter acesso a informações privilegiadas. Para dimensionar esse mercado, cumpre mencionar que, em 1995, a ONU gastou US\$ 399 milhões com a contratação de fornecimento de bens e prestação de serviços para as missões de paz. A única empresa brasileira que já venceu licitação para prestar apoio às operações de manutenção da paz foi a Norberto Odebrecht que, em parceria com a Raytheon Service Company, ganhou concorrência para fornecer apoio logístico à UNAVEM III. O contrato, que se estendeu de junho de 1995 a fevereiro de 1998, era da ordem de aproximadamente US\$ 40 milhões, mais do que o montante dos reembolsos recebidos pelo Brasil por conta da participação de nossas tropas na ONUMOZ e na UNAVEM III, que somou, até julho de 1999, cerca de US\$ 36 milhões. O exemplo da Norberto Odebrecht revela o potencial ainda pouco explorado pelas empresas brasileiras nesse campo.

Para as Forças Armadas, a participação brasileira em operações de manutenção da paz, e especialmente em forças de paz, traz muitos benefícios. Propicia adestramento aos integrantes das corporações militares, facultando aos oficiais e soldados a oportunidade de participar de operações militares de envergadura; permite adquirir equipamentos com recursos extra-orçamentários e proporciona experiência na organização de operações complexas, aumentando assim a capacidade de defesa do País. Não há exercício de simulação, por melhor que seja, que possa comparar-se ao aperfeiçoamento obtido pelo emprego operacional de tropas em situações reais. Além de oferecer a possibilidade de acelerar o processo de modernização e profissionalização de seus efetivos, a participação nas operações de manutenção da paz promove a valorização dos militares perante a sociedade, projetando uma imagem positiva das Forças Armadas junto à opinião pública.

Da mesma maneira, as operações de manutenção da paz ajudam a melhorar a imagem dos policiais militares estaduais. O contato mantido com o pessoal das missões e com os representantes da sociedade civil organizada nos países anfitriões, mormente nos setores de ajuda humanitária e defesa dos direitos humanos, aprimoram a formação dos oficiais brasileiros. Alguns deles, ao regressarem ao Brasil, são aproveitados como instrutores nas Academias de Polícia, difundindo a experiência adquirida nas operações de manutenção da paz.

Esses dados indicam que a questão para o Brasil não é tanto participar ou não das operações de manutenção da paz, mas sim qual o grau de compromisso desejável para o Brasil, em um momento em que o CSNU está delegando, cada vez mais, a organismos regionais e sub-regionais ou a coalizões *ad hoc* a execução de operações de manutenção da paz e em que o País passa por um sério processo de ajuste econômico e fiscal. O Governo precisa manter uma posição equilibrada que permita ao Brasil continuar participando das missões de paz, à luz das disponibilidades de recursos financeiros e humanos. Para tanto, é necessário adotar política criteriosa de escolha das

operações nas quais haja efetivo interesse nacional em participar.

As próprias tendências delineadas acima sobre o futuro das operações de manutenção da paz da ONU assinalam que será muito difícil que o Brasil venha a ter, nos próximos anos, possibilidades de envio de tropas em nível semelhante ao recente engajamento na UNAVEM III em Angola. O mais provável é que o Brasil venha a receber basicamente convites do Secretariado da ONU para fornecer contingentes limitados de observadores policiais e militares ou unidades especializadas modestas (postos de saúde, policiais das Forças Armadas, equipe de remoção de minas etc.). A participação do Brasil nesses termos parece uma solução válida, tendo em vista a necessidade de ponderação permanente da gestão de recursos limitados, sobretudo diante dos altos custos de unidades militares armadas ou especializadas.

Em 1999, o Brasil enviou uma equipe médica à MONUA em Angola. Seus integrantes participaram da campanha nacional de vacinação de crianças naquele país granjeando simpatias e o reconhecimento do Governo angolano pelo trabalho humanitário realizado. Da mesma forma, o Brasil cedeu à UNAMET monitores eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral e dos Tribunais Regionais Eleitorais, oficiais e suboficiais das Polícias Militares Estaduais e militares desarmados para ajudar na organização e supervisão da consulta popular que se realizou no Timor Leste sobre o *status* daquele território, bem como deverá ceder observadores militares para atuar na MINURSO no Saara Ocidental, a fim de ajudar na promoção de um referendo naquele território sobre o seu futuro. Esses engajamentos reafirmam, por meio de ações concretas, o compromisso brasileiro em prol do movimento de descolonização e dos processos de normalização da vida institucional na África. Em todos esses casos a participação brasileira está-se dando ou se dará sem a necessidade do envio de tropas. O futuro emprego de contingentes armados brasileiros em operações de manutenção da paz, ainda que não possa ser descartado, deve ser visto como algo de dimensões relativamente limitadas.

Diante dessas perspectivas, compete ao Itamaraty, como órgão responsável pelo assessoramento do Presidente da República na formulação da política externa brasileira, avaliar cuidadosamente de quais missões de observação e forças de paz interessa ao País participar. No intuito de definir os cenários para os quais o Governo deve enviar brasileiros, seria especialmente importante que o Itamaraty continuasse a analisar se a missão foi autorizada a desempenhar suas funções sob o capítulo VI ou VII da Carta das Nações Unidas; se as partes no terreno consentem na presença da missão; quais as condições de segurança (existência de tropas irregulares, banditismo etc.), qual o tipo de terreno e clima (essas variáveis incidem diretamente sobre o tipo e volume de equipamento, o fardamento e o apoio logístico necessários); se as Forças Armadas (tropas, unidades especializadas e observadores militares), os Governos estaduais (observadores policiais) e os demais órgãos (sobretudo observadores e consultores eleitorais) estão aptos a atenderem às exigências operacionais definidas pela ONU; se existem implicações legais e se há encargos financeiros que exigirão o pedido de créditos suplementares ao Congresso Nacional. As preocupações com esses aspectos operacionais e políticos têm evitado que o Brasil participe indiscriminadamente de qualquer operação de manutenção da paz e têm contribuído para que essas participações venham sendo bem-sucedidas. O Governo brasileiro tem mantido postura de grande coerência e prudência na definição das operações nas quais tem interesse de tomar parte e na escolha do tipo de pessoal que pretende aportar à ONU.

O Brasil tem-se preocupado, com acerto, em integrar operações de manutenção da paz das Nações Unidas nas quais haja claro consentimento das partes e, se possível, em que haja outros elementos favoráveis, tais como o idioma, a afinidade cultural e a existência de condições climáticas e geográficas semelhantes às brasileiras, de modo a proporcionar melhores resultados operacionais para a ONU e melhores condições de segurança para os militares,

policiais e civis brasileiros. Essas modalidades de participação têm levado o Itamaraty a aprimorar também a coordenação existente com Forças Armadas e outros órgãos da administração federal, a fim de garantir a participação continuada e diversificada de pessoal com a maior transparência possível, na linha da chamada diplomacia pública. O êxito dessa política pode ser medido pelo fato de que, além das Forças Armadas e do Itamaraty, praticamente todos os Estados da Federação, o Distrito Federal, o Congresso Nacional, o Tribunal Superior Eleitoral e os Tribunais Regionais Eleitorais cederam pessoal às missões de paz e de que, até hoje, ocorreram apenas 12 baixas fatais brasileiras, quase todas por acidentes na área da missão, apesar de o Brasil já ter participado de 23 operações de manutenção da paz e de duas missões civis, no período de 1957-99, mediante a cessão de 11.669 pessoas.

Nos últimos anos, a prioridade tem sido o engajamento nas missões da ONU que atuam na América Central e nos países africanos de língua oficial portuguesa (PALOPs), cujo relacionamento com o Brasil, no plano bilateral, tem esbarrado, com maior ou menor grau, em dificuldades vinculadas a óbices econômico-financeiros, falta de transporte e desequilíbrios nas balanças comerciais. Tal posição não impediu, entretanto, que o País, sempre que os interesses de política externa assim o ditaram, atendesse a pedidos de pessoal para servir em outros cenários, o que tem sido feito, até agora, apenas por intermédio da cessão de observadores militares, peritos eleitorais e unidades médicas, com os pedidos de cessão de tropas sendo rejeitados.

Essa política deve implicar também o acompanhamento atento das idéias existentes para aperfeiçoar a capacidade de reação das Nações Unidas. As propostas independentes formuladas por grupos de países como a *SHIRBRIG* e outras iniciativas similares devem ser vistas com prudência para evitar que o País assuma compromissos que fujam a suas reais necessidades em termos de política externa ou

mesmo que venham a competir, no futuro, com a própria ONU. Nas Nações Unidas, o Brasil deve continuar privilegiando a adoção de medidas para fortalecer a capacidade de a ONU mobilizar missões de observação e forças de paz, por meio do aprimoramento de seu sistema de pronto emprego (*Stand-By Arrangements*) e do quartel-general de missão rapidamente desdobrável, talvez as melhores opções existentes para diminuir o recurso às coalizões *ad hoc*, além de participar de foros independentes, tais como o Grupo Informal dos “Amigos de Desdobramento Rápido”, seminários e colóquios, para troca de experiências. Consoante a prática vigente, o País deve examinar, caso a caso, sem se vincular a qualquer esquema de mobilização de operações de manutenção da paz, outros tipos possíveis de intervenção, como os decorrentes dos esforços de mediação bem-sucedidos para resolver o conflito entre Equador e Peru, que implicaram o desdobramento de uma missão de observadores na região litigiosa, ou a participação criteriosa em forças multinacionais legalmente constituídas, como a que está atuando no Timor Leste, com o consentimento da Indonésia e autorizada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas.

À luz da disponibilidade orçamentária, o Itamaraty deveria igualmente procurar assegurar, após a retirada de uma operação de manutenção da paz, a contribuição para atividades de consolidação da paz, algo que tem sido feito com muito êxito em países da América Central, de forma a dar mais conteúdo às relações bilaterais e a adequar a prática brasileira à tradicional crítica ao vazo excessivamente militarista das ações da ONU nesse campo em detrimento dos aspectos sócio-econômicos.

Para que o Itamaraty possa desempenhar com ainda maior eficácia o papel de decisão e coordenação da participação brasileira em operações de manutenção da paz, conviria aperfeiçoar sua capacidade de acompanhar a evolução das missões de observação e forças de paz no terreno. Poder-se-ia aumentar a coordenação existente

entre as diferentes divisões do Ministério que lidam com missões criadas dentro e fora da ONU. Embora seja da competência do Subsecretário-Geral de Assuntos Políticos fazer as recomendações necessárias às instâncias superiores no Itamaraty sobre o engajamento brasileiro em missões de paz, a interação no plano operacional poderia ser aperfeiçoada para que as experiências adquiridas sejam compartilhadas por todos os que lidam com o assunto, sobretudo se for levado em consideração que, independentemente do fato de a missão ter sido criada sob a égide de um acordo ou de uma entidade multilateral, os aspectos legais e orçamentários são similares. Outra proposta, talvez mais eficaz, seria concentrar o tratamento de todas as operações de paz e de questões correlatas em um ponto focal específico, aproveitando a estrutura de uma divisão existente. Tal proposta evitaria atomizar a matéria e diluir a memória pelas diversas áreas do Ministério, facilitando, inclusive, os contatos com os interlocutores das Forças Armadas.

Tal esforço de organização interna na Secretaria de Estado das Relações Exteriores (SERE) deveria também envolver o Departamento de Promoção Comercial (DPR), em vista do potencial existente para a colocação de bens e serviços brasileiros em operações de manutenção da paz conduzidas pela ONU. A Divisão de Informação Comercial (DIC), em colaboração com a DNU, poderia divulgar as oportunidades comerciais identificadas junto à comunidade empresarial, assim como fornecer outras informações, tal como a necessidade de cadastramento das empresas brasileiras na Unidade de Serviços de Transporte e Licitações (*Procurement and Transportation Services*) da ONU, e, mesmo, ajudar o Secretariado da ONU a verificar, quando solicitado e se for considerado factível, dados sobre empresas brasileiras que venham a participar de suas licitações.

Em complemento a esses esforços organizacionais na SERE, as Embaixadas devem, além de prestar o auxílio possível aos contingentes brasileiros, continuar explorando politicamente a participação brasileira no plano bilateral, bem como repassar as

informações obtidas pelos nossos voluntários à SERE. Tais informações são importantes para subsidiar a atuação da Missão junto às Nações Unidas, sobretudo quando o Brasil estiver ocupando um assento não-permanente no CSNU.

Paralelamente, a Missão junto às Nações Unidas deveria continuar a advogar, nas diferentes instâncias da ONU, uma melhor administração pelo Secretariado das muitas demandas dessas operações, de modo a que sejam superados os problemas experimentados no passado. Além de cobrar do Secretariado da ONU soluções para as questões associadas à prestação de apoio logístico aos contingentes no terreno, ao pagamento das indenizações por morte ou invalidez e aos reembolsos devidos por conta da cessão de pessoal e equipamentos, seria particularmente importante a realização de gestões para garantir, na medida do possível, que brasileiros exerçam cargos de chefia nas operações de manutenção da paz existentes e sejam contratados como funcionários do DPKO. Tratar-se-ia de evitar que o País perdesse o espaço conquistado naquele departamento desde 1994 pelos oficiais cedidos, cujos últimos turnos de serviço se encerraram em fins de fevereiro de 1999. A Missão deveria também continuar a denunciar, no Comitê Especial sobre Operações de Manutenção da Paz e na V Comissão, a pouca transparência do processo de licitação existente para a aquisição de bens e serviços para as missões de paz, e emprestar, sempre que factível, o peso do Governo brasileiro aos pleitos das empresas brasileiras nas concorrências de que participam para fornecer bens e serviços às operações de paz da Organização.

Fora do Itamaraty, também conviria estudar formas de aprimorar o sistema decisório vigente, de modo a conferir maior agilidade à reação brasileira às consultas das Nações Unidas e a favorecer o exame de pedidos de participação do País em outras modalidades de contribuição, em iniciativas que, além da cessão de pessoal, podem implicar a prestação de apoio logístico e a doação de equipamentos. No que diz respeito à seleção de voluntários, a situação mereceria

exame cuidadoso conforme o tipo de pessoal a ser cedido. No caso do envio de observadores policiais e eleitorais, o custeio, como foi visto no capítulo IV, é arcado pelas corporações ou órgãos interessados, fazendo com que a capacidade de comprometimento esteja diretamente associada aos interesses dessas entidades. Por sua vez, no caso do envio de observadores militares, unidades especializadas e tropas, as Forças Armadas iniciaram processo de aperfeiçoamento de sua capacidade de atendimento aos pedidos da ONU. Além disso, a experiência angariada pelo então EMFA – hoje extinto - nos trabalhos dos Grupos de Apoio à tropa brasileira em Moçambique (COBRAMOZ), em 1994, e em Angola (COBRAVEM), em 1995-97, foi útil para criar rotinas capazes de facilitar, agora sob o comando operacional do Ministério da Defesa, eventuais participações de tropas brasileiras em missões de paz, não apenas sob a égide das Nações Unidas. Os grandes óbices continuam sendo a questão do pagamento dos soldos que, ao se basearem na Lei nº 5.809, de 10/10/72, que fixa a retribuição e direitos do pessoal civil e militar em serviço da União no exterior, tornam as tropas brasileiras onerosas, e a necessidade de aprovação de créditos suplementares para a aquisição do material, à luz das recomendações do DPKO.

No que se refere às possibilidades de prestação de apoio logístico e cessão de equipamentos, cumpre reconhecer que essa questão nunca foi tratada de forma exaustiva, já que a carência de material e a conjuntura orçamentária não favorecem contribuições brasileiras dessa natureza. Os pedidos nesse campo deverão ser examinados em cada caso, à luz dos interesses de política externa, a exemplo do que ocorreu em novembro de 1997 quando o Brasil assumiu grande parte da responsabilidade pelo fornecimento de apoio logístico à Missão de Observadores Militares Equador-Peru (MOMEPE). Com o estabelecimento do Ministério da Defesa, essas e outras questões deverão ter uma abordagem mais aprofundada, contribuindo para dar celeridade ao processo decisório interno.

Como foi visto no capítulo IV, uma das condicionantes que dificultam a participação do Brasil em iniciativas como o sistema de pronto emprego é a falta de uma legislação atualizada sobre operações de manutenção da paz. Independentemente das discussões jurídicas sobre a competência do Executivo em enviar tropas armadas ao exterior, permanece a conveniência política de que o Governo busque a co-responsabilidade do Legislativo antes de se engajar em missões que envolvam a cessão de contingentes armados, preservando, em contrapartida, sua autonomia na designação de pessoal desarmado. A necessidade de encurtar os prazos de mobilização não deve levar o Governo a tomar decisões isoladas. Em um quadro de democratização, deve haver debate que dê sustentação política efetiva às linhas da projeção externa do Governo e não simplesmente um consenso passivo do Legislativo.

A experiência colhida nos casos de envio de tropas para Angola, Moçambique e Timor Leste mostrou que o Legislativo está aberto ao diálogo e que o Itamaraty e as Forças Armadas podem trabalhar de uma forma entrosada com as duas Casas do Congresso nos assuntos afetos ao desdobramento de contingentes armados em forças de paz criadas pela ONU ou em forças multinacionais autorizadas pela ONU. A tramitação de pedidos de autorização para o envio de tropas no Congresso poderia ser agilizada mediante um acordo de lideranças na Câmara dos Deputados e, subseqüentemente, no Senado, procedimento que permitiria levar o assunto diretamente ao plenário, sem inibir as discussões quanto ao seu mérito. Além disso, poder-se-ia estudar possibilidade de que os setores econômicos e financeiro do governo aceitassem a idéia de prover recursos contingenciados no orçamento do Ministério da Defesa. Esses recursos seriam liberados em caso de necessidade, permitindo agilizar a mobilização efetivos para participar de missões de paz e afins.

Na ausência de uma solução para a questão financeira, o Brasil corre o risco de assumir um compromisso com a ONU que pode vir a não cumprir, anulando os dividendos que o País viesse a extrair de sua

participação em um esforço de pacificação internacional promovido pelas Nações Unidas. Daí que, sempre que julgado conveniente, os Ministros da Fazenda e do Orçamento e Gestão poderiam ser convocados para participar das deliberações da Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho de Governo, com base no art. 2,§ 1 do Decreto nº 1895/96, a fim de engajar, desde o início, os setores da área econômica e financeira nos projetos que vierem a ser aprovados naquele foro no campo das operações de manutenção da paz.

Em suma, cumpre ao Itamaraty continuar atuando com responsabilidade e pragmatismo, tendo sempre em mente a disponibilidade brasileira de recursos humanos e financeiros e seus interesses de política externa. É importante que o engajamento do Brasil nas operações de manutenção da paz seja visto como o de um país militante da paz, em iniciativas que reafirmem sua capacidade e identidade próprias no contexto mundial. O fato de o País estar na 51ª posição entre os contribuintes de pessoal para as operações de manutenção da paz da ONU em 1/7/99 não deve ser visto como algo necessariamente negativo. O importante é não se deixar levar por qualquer apelo de cessão de tropas e de equipamentos. A decisão de participar deverá resultar sempre do exame de situações concretas, levando em conta a necessidade de avaliação dos dividendos multi e bilaterais a serem auferidos com o envolvimento pretendido das modalidades de cooperação solicitadas. Tais fatos fazem com que não se deva adotar critérios rígidos para a escolha de área de intervenção, embora se possa definir, em linhas gerais, algumas áreas prioritárias, como tem sido feito, até o momento, com a primazia atribuída à cessão de pessoal para servir em missões na América Latina e nos PALOPs. Além disso, deve-se dimensionar a participação brasileira nas missões tendo em conta, inclusive, a possibilidade de contribuir para operações de consolidação da paz, outra modalidade de atuação que pode igualmente prestigiar o Brasil e lhe trazer benefícios a médio e longo prazos nos países assistidos.

Considerando-se os diferentes interesses do Brasil, que se refletem em uma agenda internacional ampla e dinâmica, a presença do País no cenário internacional tem de ser universal, capaz de contribuir para o enriquecimento do multilateralismo não apenas no plano das idéias, como também no plano da ação. Nesse contexto, as operações de manutenção da paz devem ser encaradas pelo Itamaraty como uma categoria operacional de grande utilidade para a política externa brasileira. Os caminhos trilhados nos últimos anos criaram uma massa crítica de experiências que poderá ser aproveitada pelo Governo para consolidar os ganhos auferidos até agora nos empreendimentos de política externa voltados para o manejo de crises e conflitos regionais e mundiais. A experiência brasileira habilita o País a continuar contribuindo ativamente para essa importante questão da agenda internacional contemporânea, sempre de acordo com seus interesses e na medida de suas possibilidades.

ANEXO

ANEXO

ÍNDICE DE DOCUMENTOS

PACTO DA LIGA DAS NAÇÕES	313
POLÍTICA DE DEFESA NACIONAL	331
LEI Nº 2.953, DE 17 DE NOVEMBRO DE 1956	341
DECRETO LEGISLATIVO Nº 61, DE 1956	343
DECRETO LEGISLATIVO Nº 38, DE 20 DE MAIO DE 1965	345
DECRETO Nº 56.308, DE 21 DE MAIO DE 1965	346
DECRETO LEGISLATIVO Nº 15, DE 1994	347
DECRETO LEGISLATIVO Nº 31, DE 1994	348
DECRETO DE 13 DE JUNHO DE 1994	349
DECRETO DE 30 DE MARÇO DE 1995	351
DECRETO Nº 1.895, DE 6 DE MAIO DE 1996	353
DECRETO LEGISLATIVO Nº 70, DE 1996	356
DECRETO LEGISLATIVO Nº 97, DE 1996	357
DECRETO Nº 2.009, DE 19 DE SETEMBRO DE 1996	358

LEI COMPLEMENTAR Nº 90, DE 1º DE OUTUBRO DE 1997	359
DECRETO LEGISLATIVO Nº 66, DE 1998	362
DECRETO LEGISLATIVO Nº 88, DE 1998	363
LEI COMPLEMENTAR Nº 97, DE 9 DE JUNHO DE 1999	364
DECRETO Nº 3080, DE 10 DE JUNHO DE 1999	373
DECRETO Nº 5, DE 1999	402

PACTO DA LIGA DAS NAÇÕES ¹⁹⁸

As Altas Partes Contratantes,

considerando que, para o desenvolvimento da cooperação entre as nações e para a garantia da paz e da segurança internacionais, importa aceitar certas obrigações de não recorrer à guerra,

manter abertamente relações internacionais fundadas sobre a justiça e a honra,

observar rigorosamente as prescrições do direito internacional, reconhecidas doravante como norma efetiva de procedimento dos governos,

fazer reinar a justiça e respeitar escrupulosamente todas as obrigações dos tratados nas relações mútuas dos povos organizados,

¹⁹⁸ O Pacto é a primeira parte do Tratado de Paz, entre as Potências aliadas e associadas, de um lado, e a Alemanha, de outro, firmado em Versalhes, em 28 de junho de 1919. O Tratado de Versalhes foi sancionado pelo Decreto 3.875, de 11 de novembro de 1919, publicado no Diário Oficial de 12 do dito mês. Ratificado pelo Brasil em 10 de dezembro de 1919. Depósito da ratificação brasileira, em Paris, em 10 de janeiro de 1920. Promulgado pelo Decreto 13.990, de 12 de janeiro de 1920. O Pacto da Liga é também a primeira parte dos demais Tratados de Paz celebrados após o término da Primeira Guerra Mundial. Fonte da qual este texto do Pacto foi extraído: Vicente Marotta Rangel (org.), Direito e relações internacionais (São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1988).

adotam o presente Pacto, que institui a Liga da Nações.

Artigo 1º

1. São Membros originários da Liga das Nações aqueles entre os signatários cujos nomes figuram no Anexo ao presente Pacto, bem como os Estados, igualmente indicados no Anexo, que tiverem acedido ao presente Pacto sem nenhuma reserva, por meio de declaração depositada no Secretariado, dentro dos dois meses seguintes à entrada em vigor do Pacto, e a qual será notificada aos demais Membros da Liga.

2. Todo Estado, Domínio ou Colônia que se governe livremente e não esteja designado no Anexo, poderá tornar-se Membro da Liga, se sua admissão for aprovada pelos dois terços da Assembléia, contanto que dê garantias efetivas da sua sincera intenção de observar os seus compromissos internacionais e de que aceita as regras estabelecidas pela Liga no tocante às suas forças e armamentos militares, navais e aéreos.

3. Todo Membro da Liga poderá, após aviso prévio de dois anos, retirar-se dela, contanto que, nesse momento, tenha preenchido todas as suas obrigações internacionais, inclusive as do presente Pacto.

Artigo 2º

A ação da Liga, tal como se define no presente Pacto, é exercida por uma Assembléia e por um Conselho, assistidos de um Secretariado permanente.

Artigo 3º

1. A Assembléia será composta de Representantes dos Membros da Liga.

2. Ela se reunirá em épocas fixadas e, em qualquer outra ocasião, quando as circunstâncias o exigirem, na Liga ou em qualquer outro lugar que possa ser designado.

3. A Assembléia poderá tratar de toda questão que entre na esfera de atividade da Liga ou que atinja a paz do mundo.

4. Cada Membro da Liga não poderá contar mais de três representantes na Assembléia e só disporá de um voto.

Artigo 4º

1. O Conselho será composto de Representantes das Principais Potências aliadas e associadas, bem como de Representantes de quatro outros Membros da Liga. Esses quatro Membros da Liga serão designados livremente pela Assembléia e nas épocas que lhe aprouver escolher. Até a primeira designação pela Assembléia, os Representantes da Bélgica, do Brasil, da Espanha e da Grécia serão Membros do Conselho.

2. Com a aprovação da maioria da Assembléia, o Conselho poderá designar outros Membros da Liga, cuja representação, no Conselho, será desde então permanente. Com a mesma aprovação, ele poderá aumentar o número dos Membros da Liga a serem escolhidos pela Assembléia para terem Representantes no Conselho.

2 bis. A Assembléia fixará, por maioria de dois terços, as regras concernentes às eleições dos Membros não permanentes do Conselho e, especialmente, as que digam respeito à duração de seu mandato e às condições de reelegibilidade.¹⁹⁹

¹⁹⁹ O parágrafo 2 bis foi acrescentado, por força de emenda, que entrou em vigor em 29 de julho de 1926.

3. O Conselho reunir-se-á quando as circunstâncias o exigirem, e ao menos uma vez por ano, na sede da Liga ou em qualquer outro lugar que, porventura, for designado.

4. O Conselho tomará conhecimento de toda questão que entrar na esfera de atividade da Liga ou que interessar à paz do mundo.

5. Todo Membro da Liga, que não representado no Conselho, será convidado a enviar um Representante para ali tomar assento, quando alguma questão que o interesse particularmente for submetida ao Conselho.

6. Cada Membro da Liga representado no Conselho disporá apenas de um voto e só terá um Representante.

Artigo 5º

1. Salvo disposição expressamente contrária deste Pacto ou das cláusulas do presente Tratado, as decisões da Assembléia ou do Conselho serão tomadas pela unanimidade dos Membros da Liga representados na reunião.

2. Todas as questões de processo que se suscitarem nas reuniões da Assembléia ou do Conselho, inclusive a designação das Comissões incumbidas de inquéritos sobre assuntos particulares, serão resolvidas pela Assembléia ou pelo Conselho e decididas pela maioria dos Membros da Liga representados na reunião.

3. A primeira reunião da Assembléia e a primeira reunião do Conselho serão convocadas pelo Presidente dos Estados Unidos da América.

Artigo 6º

1. O Secretariado permanente será estabelecido na sede da

Liga, e compreenderá um Secretário-Geral, bem como os secretários e demais pessoal que forem necessários.

2. O primeiro Secretário-Geral está designado no Anexo. Depois, o Secretário-Geral será nomeado pelo Conselho com a aprovação da maioria da Assembléia.

3. Os secretários e demais pessoal do Secretariado serão nomeados pelo Secretário-Geral, com a aprovação do Conselho.

4. O Secretário-Geral da Liga funcionará nessa qualidade, em todas as reuniões da Assembléia e do Conselho.

5. As despesas da Liga serão suportadas pelos Membros da Liga, na proporção decidida pela Assembléia.²⁰⁰

Artigo 7º

1. A sede da Liga será em Genebra.

2. O Conselho poderá, em qualquer momento, decidir estabelecê-la noutro lugar.

3. Todas as funções da Liga ou dos serviços que a ela se prendem, inclusive o Secretariado, serão acessíveis igualmente a homens e mulheres.

4. Os Representantes dos Membros da Liga e seus agentes gozarão, no exercício de suas funções, dos privilégios e imunidades diplomáticas.

²⁰⁰ Este parágrafo constitui emenda que entrou em vigor em 13 de agosto de 1924.

5. Os edifícios e terrenos ocupados pela Liga ou seus serviços ou para suas reuniões serão invioláveis.

Artigo 8º

1. Os Membros da Liga reconhecem que a manutenção da paz exige a redução de armamentos nacionais ao mínimo compatível com a segurança nacional e com a execução das obrigações internacionais impostas por uma ação comum.

2. O Conselho, levando em conta a situação geográfica e as condições especiais de cada Estado, preparará os planos dessa redução, para exame e decisão dos diversos governos.

3. Esses planos deverão ser objeto de novo exame e, eventualmente, de revisão, de dez em dez anos, pelo menos.

4. Após sua adoção pelos diversos governos, o limite dos armamentos assim fixado não poderá ser ultrapassado sem o consentimento do Conselho.

5. Considerando que a fabricação privada de munições e de material de guerra suscita grandes objeções, os Membros da Liga incumbirão o Conselho de aconselhar as medidas próprias para evitar os seus maléficos efeitos, levando em conta as necessidades dos Membros da Liga que não possam fabricar as munições e o material de guerra necessários para sua segurança.

6. Os Membros da Liga comprometem-se a permutar, da maneira mais franca e mais completa, todas as informações relativas aos seus armamentos, aos seus programas militares, navais e aéreos, e à condição das suas indústrias suscetíveis de serem utilizadas para a guerra.

Artigo 9º

Será constituída uma Comissão permanente para dar pareceres ao Conselho sobre a execução das disposições dos arts. 1º e 8º e, de modo geral, sobre as questões militares, navais e aéreas.

Artigo 10

Os Membros da Liga comprometem-se a respeitar e a manter contra toda agressão externa a integridade territorial e a independência política atual de todos os Membros da Liga. Em casos de agressão, de ameaça ou de perigo de agressão, o Conselho recomendará os meios de se assegurar o cumprimento dessa obrigação.

Artigo 11

1. Fica expressamente declarado que toda guerra ou ameaça de guerra, atinja diretamente, ou não, algum dos Membros da Liga, interessa a toda Liga, e esta deve adotar as medidas apropriadas para salvaguardar eficazmente a paz das nações. Em tal caso, o Secretário-Geral convocará imediatamente o Conselho, a pedido de qualquer Membro da Liga.

2. Fica, igualmente, declarado que todo Membro da Liga tem o direito de chamar a atenção da Assembléia ou do Conselho, a título amistoso, para toda circunstância suscetível de atingir as relações internacionais e que ameace perturbar a paz ou a boa harmonia entre as nações, da qual a paz depende.

Artigo 12 ²⁰¹

1. Todos os Membros da Liga concordam em que, se entre

²⁰¹ O artigo contém as emendas que entraram em vigor em 26 de setembro de 1924.

eles surgir uma controvérsia suscetível de produzir uma ruptura, submeterão o caso seja ao processo de arbitragem ou a uma solução judiciária, seja ao exame do Conselho. Concorde, também, em que não deverão, em caso algum, recorrer à guerra, antes da expiração do prazo de três meses após a decisão arbitral ou judiciária, ou o relatório do Conselho.

2. Em todas as hipóteses previstas neste artigo, a decisão deverá ser proferida dentro em prazo razoável, e o relatório do Conselho deverá ser apresentado dentro em seis meses a datar do dia em que a controvérsia lhe tenha sido submetida.

Artigo 13 ²⁰²

1. Os membros da Liga concordam em que se entre eles surgir uma controvérsia, que, na sua opinião, seja suscetível de solução arbitral ou judiciária, e que se não possa resolver, de maneira satisfatória, pela via diplomática, a questão será integralmente submetida à solução arbitral ou judiciária.

2. Entre as controvérsias geralmente suscetíveis de solução arbitral ou judiciária, declaram-se as relativas à interpretação de um tratado, a qualquer ponto de direito internacional, à realidade de todo fato que, se verificado, constituiria a ruptura de um compromisso internacional, ou à extensão ou à natureza da reparação devida por semelhante ruptura.

3. A causa será submetida à Corte Permanente de Justiça Internacional, ou a qualquer jurisdição ou tribunal designado pelas partes ou previsto em suas convenções anteriores.

²⁰² Este artigo também foi emendado e as suas emendas entraram em vigor em 26 de setembro de 1924.

4. Os Membros da Liga comprometem-se a executar de boa fé as sentenças proferidas e a não recorrer à guerra contra nenhum Membro da Liga que com elas se conformar. Em caso de não execução da sentença, o Conselho proporá as medidas que lhe devam assegurar o efeito.

Artigo 14

O Conselho é incumbido de preparar um projeto de Corte Permanente de Justiça Internacional e de o submeter aos Membros da Liga. Essa Corte conhecerá de todas as controvérsias de caráter internacional que as partes lhe submetam. Também dará pareceres consultivos sobre toda controvérsia ou questão a ela submetida pelo Conselho ou a Assembléia.

Artigo 15

1. Se entre os Membros da Liga surgir alguma controvérsia suscetível de produzir uma ruptura e se essa não for submetida ao processo da arbitragem ou à solução judiciária prevista no art. 13, os Membros da Liga concordam em que submeterão o caso ao Conselho. Para este fim, bastará que um deles dê notícia ao Secretário-Geral, que adotará todas as disposições para a realização de um inquérito e um exame completos.²⁰³

2. No mais breve prazo possível, as partes deverão comunicar ao Secretário-Geral a exposição da respectiva causa, com todos os fatos pertinentes e documentos justificativos. O Conselho poderá ordenar a sua publicação imediata.

²⁰³ A redação do parágrafo obedece à emenda que entrou em vigor em 26 de setembro de 1924.

3. O Conselho esforçar-se-á por levar a efeito a solução da controvérsia. Se o conseguir, publicará, na medida em que o julgar útil, uma exposição sobre os fatos, as explicações que estes comportem e os termos da solução.

4. Se a controvérsia não tiver podido ser resolvida, o Conselho redigirá e publicará um relatório, adotado ou por unanimidade ou por maioria de votos, para dar a conhecer as circunstâncias da controvérsia e as soluções que ele recomende como as mais equitativas e as mais apropriadas ao caso.

5. Todo Membro da Liga representado no Conselho poderá igualmente publicar uma exposição dos fatos da controvérsia e com as suas próprias conclusões.

6. Se o relatório do Conselho for aceito unanimemente, não se contando no cálculo dessa unanimidade o voto dos Representantes das partes, os Membros da Liga comprometem-se a não recorrer à guerra contra a parte que se conformar com as conclusões do relatório.

7. No caso em que o Conselho não consiga fazer aceitar seu relatório por todos os seus Membros, exclusive os Representantes de qualquer das partes litigantes, os Membros da Liga reservam-se o direito de proceder como julgarem necessário para a manutenção do direito e da justiça.

8. Se uma das partes pretender e o Conselho reconhecer que a controvérsia versa sobre uma questão que o direito internacional deixa à competência exclusiva dessa parte, o Conselho o consignará num relatório, mas sem recomendar nenhuma solução.

9. Em todos os casos previstos no presente artigo, o Conselho poderá submeter a controvérsia à Assembléia. A Assembléia deverá

igualmente tomar reconhecimento da controvérsia a requerimento de qualquer das partes; esse requerimento deverá ser apresentado no prazo de quatorze dias, a contar do momento em que a controvérsia tiver sido submetida ao Conselho.

10. Em toda questão submetida à Assembléia, as disposições do presente artigo e do art. 12, relativas à ação e aos poderes do Conselho, aplicar-se-ão igualmente à ação e aos poderes da Assembléia. Fica entendido que um relatório apresentado pela Assembléia, com a aprovação dos representantes dos Membros da Liga representados no Conselho e da maioria dos outros Membros da Liga, excluídos, em cada caso, Representantes das partes, terá o mesmo efeito que um relatório do Conselho, adotado pela unanimidade dos seus Membros, excetuados os Representantes das partes.

Artigo 16

1. Se algum Membro da Liga recorrer à guerra, contrariamente aos compromissos assumidos nos arts. 12, 13 ou 15, ele será *ipso facto* considerado como tendo cometido um ato de guerra contra todos os outros Membros da Liga. Estes se comprometem a romper imediatamente, com ele todas as relações comerciais ou financeiras, a proibir todas as relações entre seus nacionais e os do Estado que tiver rompido o Pacto e a fazer que cessem todas as comunicações financeiras, comerciais ou pessoais entre os nacionais desse Estado e os de qualquer outro Estado, Membro ou não da Liga.

2. Nesse caso, o Conselho terá o dever de recomendar aos diversos governos interessados os efetivos militares, navais ou aéreos, pelos quais os Membros da Liga contribuirão, respectivamente, para as forças armadas destinadas a fazer respeitar os compromissos da Liga.

3. Os Membros da Liga concordam, além disto, em se prestar, uns aos outros, apoio mútuo, na aplicação das medidas econômicas e financeiras a serem tomadas, em virtude do presente artigo, a fim de que se reduzam, ao mínimo, as perdas e os inconvenientes que daí possam resultar. Eles se prestarão igualmente apoio mútuo na resistência a qualquer medida especial dirigida contra um deles pelo Estado que tiver rompido o Pacto. E tomarão as disposições necessárias para facilitar a passagem, através do seu território, das forças de todo Membro da Liga que participar de uma ação comum destinada a fazer respeitados os compromissos da Liga.

4. Todo Membro da Liga que se tornar culpado da violação de algum dos compromissos resultantes do Pacto poderá dela ser excluído. A exclusão será pronunciada pelo voto de todos os outros Membros da Liga representados no Conselho.

Artigo 17

1. Em caso de controvérsia entre dois Estados, dos quais só um seja Membro da Liga ou dos quais nenhum faça parte desta, o Estado ou os Estados estranhos à Liga serão convidados a aceitar as obrigações impostas a seus Membros para os fins de solução da controvérsia, nas condições que o Conselho considerar justas. Se tal convite for aceito, as disposições dos arts. 12 a 16 serão aplicadas, com as modificações que o Conselho julgar necessárias.

2. Desde a remessa desse convite, o Conselho abrirá um inquérito sobre as circunstâncias da controvérsia e proporá as medidas que, no caso dado, lhe parecem melhores e mais eficazes.

3. Se o Estado convidado, recusando aceitar as obrigações de Membro da Liga para os fins de solução da controvérsia, recorrer à guerra contra um membro da Liga, as disposições do art. 16 ser-lhe-ão aplicáveis.

4. Se as duas partes convidadas recusarem aceitar as obrigações de Membro da Liga para os fins de solução da controvérsia, o Conselho poderá tomar todas as medidas e fazer todas as propostas suscetíveis de prevenir as hostilidades e determinar a solução do conflito.

Artigo 18

Todo tratado ou compromisso internacional concluído no futuro por um Membro da Liga deverá ser imediatamente registrado pelo Secretariado e publicado por ele, logo que possível. Nenhum desses tratados ou compromissos internacionais será obrigatório antes de ter sido registrado.

Artigo 19

De tempos a tempos, a Assembléia poderá convidar os membros da Liga a procederem a novo exame dos tratados que se tenham tornado inaplicáveis, bem como das situações internacionais cuja manutenção possa pôr em perigo a paz do mundo.

Artigo 20

1. Os Membros da Liga reconhecem, cada qual no que lhe diz respeito, que o presente Pacto revoga todas as obrigações ou acordos entre si, incompatíveis com seus termos, e se comprometem, solenemente, a não contrair, no futuro, outros, semelhantes.

2. Se, antes da sua entrada na Liga, algum Membro tiver assumido obrigações incompatíveis com os termos do Pacto, esse deverá adotar medidas imediatas para se desligar de tais obrigações.

Artigo 21

Os compromissos internacionais, tais como os tratados de arbitragem, e os acordos regionais, como a doutrina de Monroe, destinados a assegurar a manutenção da paz, não serão considerados como incompatíveis com nenhuma das disposições do presente Pacto.

Artigo 22

1. Os seguintes princípios serão aplicados às colônias e territórios que, em consequência da guerra, deixaram de estar sob a soberania dos Estados que os governavam precedentemente e que são habitados por povos ainda não capazes de se dirigir, nas condições particularmente difíceis do mundo moderno. O bem-estar e o desenvolvimento desses povos constituem sagrada missão de civilização, e convém incorporar ao presente Pacto garantias para o desempenho de tal missão.

2. O melhor método de se realizar praticamente esse princípio é confiar a tutela desses povos às nações desenvolvidas que, em razão dos seus recursos, da sua experiência ou da sua posição geográfica, sejam as mais indicadas para assumir tal responsabilidade e que consintam em aceitá-la; elas exerceriam essa tutela na qualidade de Mandatárias e em nome da Liga.

3. O caráter do mandato deverá diferir, conforme o grau de desenvolvimento do povo, a situação geográfica do território, suas condições econômicas e quaisquer outras circunstâncias análogas.

4. Certas comunidades, que outrora pertenciam ao Império Otomano, atingiram tal grau de desenvolvimento que sua existência,

como nações independentes, poderá ser reconhecida provisoriamente, sob a condição de que os conselhos e o auxílio de um Mandatário guiem sua administração até o momento em que sejam capazes de se conduzir sozinhas. Os desejos dessas comunidades deverão ser tomados em consideração na escolha do Mandatário.

5. O grau de desenvolvimento em que se acham outros povos, especialmente os da África central, exige que o Mandatário aí assuma a administração do território, em condições que, com a proibição de abusos, tais como o tráfico de escravos, o comércio de armas e o do álcool, garantam a liberdade de consciência e de religião, sem outras limitações além das que pode exigir a manutenção da ordem pública e dos bons costumes e a proibição de estabelecer fortificações ou bases militares ou navais e de instruir militarmente os indígenas, a não ser para a polícia ou a defesa do território, e que assegurem aos outros Membros da Liga condições de igualdade para as trocas e o comércio.

6. Finalmente, há territórios, tais como o Sudoeste africano e certas ilhas do Pacífico austral, que, devido à fraca densidade de sua população, à sua contigüidade geográfica com o território do Mandatário, ou a outras circunstâncias, não poderiam ser mais bem administradas do que, sob as leis do Mandatário, como parte integrante do território deste, sob ressalva das garantias acima, no interesse da população indígena.

7. Em qualquer desses casos, o Mandatário deverá enviar um relatório anual ao Conselho sobre os territórios de que tenha o encargo.

8. O grau de autoridade, fiscalização ou administração a ser exercido pelo Mandatário, se não tiver constituído objetivo de alguma convenção anterior, entre os Membros da Liga, será expressamente definido, em cada caso, pelo Conselho.

9. Uma Comissão permanente será incumbida de receber e examinar os relatórios anuais dos Mandatários e de dar o seu parecer ao Conselho, sobre todas as questões relativas à execução dos mandatos.

Artigo 23

Sob a reserva e na conformidade das disposições das convenções internacionais atualmente existentes ou que forem ulteriormente celebradas, os Membros da Liga:

a) esforçar-se-ão por assegurar e manter condições de trabalho equitativas e humanas para o homem, a mulher e a criança, nos seus próprios territórios, bem como em todos os países aos quais se estendam suas relações de comércio e de indústria e, para este fim, fundarão e manterão as necessárias organizações internacionais;

b) comprometem-se a assegurar o tratamento equitativo das populações indígenas, nos territórios submetidos à sua administração;

c) encarregam a Liga da fiscalização geral dos acordos relativos ao tráfico das mulheres e crianças e ao tráfico do ópio e de outras drogas nocivas;

d) encarregam a Liga da fiscalização geral do comércio das armas e munições com os países onde a fiscalização desse comércio seja indispensável ao interesse comum;

e) adotarão as disposições necessárias para assegurar e manter a liberdade das comunicações e do trânsito, bem como o tratamento equitativo do comércio de todos os Membros da Liga, ficando entendido que as necessidades especiais das regiões devastadas durante a guerra de 1914-1918 deverão ser tomadas em consideração;

f) esforçar-se-ão por tomar medidas de ordem internacional destinadas a prevenir e combater as enfermidades.

Artigo 24

1. Todas as repartições internacionais anteriormente estabelecidas por tratados coletivos serão postas, se as partes contratantes nisso assentirem, sob a autoridade da Liga. Todas as outras repartições internacionais e todas as comissões para a solução de questões de interesse internacional, que forem ulteriormente criadas, serão postas igualmente sob a autoridade da Liga.

2. Em todas as questões de interesse internacional reguladas por convenções gerais, mas não submetidas à fiscalização de comissões ou de repartições internacionais, o Secretariado da Liga deverá, se as partes o pedirem e se o Conselho consentir, reunir e distribuir todas as informações úteis e prestar toda a assistência necessária ou desejável.

3. O Conselho poderá decidir a inclusão nas despesas do Secretariado de toda repartição ou comissão posta sob a autoridade da Liga.

Artigo 25

Os Membros da Liga comprometem-se a encorajar e favorecer o estabelecimento e a cooperação das organizações voluntárias da Cruz Vermelha, devidamente autorizadas, que tenham por fim a melhoria da saúde, a defesa preventiva contra as enfermidades e o alívio dos sofrimentos no mundo.

Artigo 26

1. As emendas ao presente Pacto entrarão em vigor desde a sua ratificação pelos Membros da Liga cujos Representantes compõem

o Conselho e pela maioria daqueles cujos representantes formam a Assembléia.

2. Todo Membro da Liga tem a liberdade de não aceitar as emendas feitas ao Pacto; mas, nesse caso, deixará de fazer parte da Liga.

ANEXO DO PACTO DA LIGA DAS NAÇÕES

I. Membros originários da Liga da Nações, signatários do Tratado de Paz:

Estados Unidos da América	Haiti
Bélgica	Hedjaz
Bolívia	Honduras
Brasil	Itália
Império Britânico	Japão
Canadá	Libéria
Austrália	Nicarágua
África do Sul	Panamá
Nova Zelândia	Peru
Índia	Polônia
China	Portugal
Cuba	Romênia
Equador	Estado servo-croata-esloveno
França	Sião
Grécia	Tcheco-Eslováquia
Guatemala	Uruguai

ESTADOS CONVIDADOS A ADERIR AO PACTO

Argentina	Países Baixos
Chile	Pérsia

Colômbia	Salvador
Dinamarca	Suécia
Espanha	Suíça
Noruega	Venezuela
Paraguai	

II. Primeiro Secretário-Geral da Liga das Nações
O honorable Sir James Eric Drummond, K.C.M.G., C.B.

POLÍTICA DE DEFESA NACIONAL

Governo Fernando Henrique Cardoso

1. INTRODUÇÃO

1.1 Diante do novo quadro mundial de desafios e oportunidades, é necessário promover no Brasil o desenvolvimento de modalidades próprias, flexíveis e criativas de pensamento estratégico, aptas a atender às necessidades de defesa do País.

1.2 As transformações ocorridas no plano interno, bem como as verificadas no contexto regional e global, tornaram necessário e oportuno explicitar uma política de defesa nacional, emanada do mais alto nível do Estado, que reflita os anseios da sociedade e sirva como marco referencial para as estratégias decorrentes.

1.3 A Política de Defesa Nacional, voltada para ameaças externas, tem por finalidade fixar os objetivos para a defesa da Nação, bem como orientar o preparo e o emprego da capacitação nacional, em todos os níveis e esferas de poder, e com o envolvimento dos setores civil e militar.

1.4 A Política de Defesa Nacional, tema de interesse da sociedade como um todo, tem como premissas os fundamentos, objetivos e princípios estipulados na Constituição Federal e está em consonância com a atitude externa do País, que se fundamenta na busca da solução pacífica de controvérsias e do fortalecimento da paz e da segurança internacionais.

1.5 O perfil brasileiro — ao mesmo tempo continental e marítimo; equatorial, tropical e subtropical; de longa fronteira terrestre com a quase totalidade dos países sul-americanos e de extensos litoral, zona econômica exclusiva e plataforma continental — confere ao País profundidade geo-estratégica e torna complexa a tarefa de planejamento geral de defesa. As amplas bases demográficas e territoriais, bem como a disponibilidade de recursos naturais, assentadas na diversificada fisiografia nacional, conformam cenários diferenciados que demandam, ao mesmo tempo, uma política geral e integrada e uma abordagem específica para cada caso.

1.6 A implementação de uma política de defesa sustentável, voltada para a paulatina modernização da capacidade de auto-proteção, depende da construção de um modelo de desenvolvimento que fortaleça a democracia, reduza as desigualdades sociais e os desequilíbrios regionais e compatibilize as prioridades nos campos político, social, econômico e militar, com as necessidades de defesa e de ação diplomática.

1.7 Nesse processo, cabe conciliar as necessidades de defesa com a disponibilidade de meios, mediante aprovação de recursos pelo Congresso Nacional e, sempre que possível, com o envolvimento dos segmentos acadêmico, científico-tecnológico e industrial do País.

2. O QUADRO INTERNACIONAL

2.1 Com o fim da confrontação Leste-Oeste, verifica-se, no atual processo de acomodação de forças, o surgimento de um ambiente internacional multipolar indefinido e instável, gerado pela falta de correspondência entre os centros de poder estratégico-militar, político e econômico, cuja evolução ainda é difícil de se prever.

2.2 O término da Guerra Fria tornou obsoletas as generalizações simplificadoras decorrentes da bipolaridade, ideológica e militar, até então vigente. Atualmente, apesar de serem reduzidos os riscos de um confronto nuclear em escala planetária, desapareceu a relativa previsibilidade estratégica.

2.3 Os conflitos localizados que ocorrem na atualidade em quase todos os continentes, o recrudescimento de extremismos étnicos, nacionalistas e religiosos, bem como o fenômeno da fragmentação observado em diversos países, tornam evidente o fato de que continuam a Ter relevância conceitos tradicionais como soberania, autodeterminação e identidade nacional.

2.4 Nesta fase de transição, em que se estabelecem novas regras políticas e econômicas de convivência entre as nações, caracterizada pela ausência de paradigmas claros e pela participação crescente de atores não-governamentais, o País procura determinar, livre de matrizes ideológicas, sua inserção estratégica e suas prioridades no campo da defesa.

2.5 O quadro de incertezas que marca o atual contexto mundial impõe que a defesa continue a merecer o cuidado dos governos nacionais e que a expressão militar permaneça de importância capital para a sobrevivência dos Estados como unidades independentes. Não

é realista conceber um Estado de razoável porte e influência internacional que possa abdicar de uma força de defesa confiável. As Forças Armadas são instrumento para o exercício de direito de autodefesa, direito esse, aliás, inscrito na Carta da Organização das Nações Unidas.

2.6 A América do Sul, distante dos focos mundiais de tensão, é considerada a região mais desmilitarizada do mundo. A redemocratização ocorrida no continente tende a reduzir a probabilidade de ocorrência de conflitos. Os contenciosos regionais têm sido administrados em níveis toleráveis.

2.7 Para o Brasil, país de diferentes regiões internas e de diversificado perfil, ao mesmo tempo amazônico, atlântico, platino e do Cone Sul, a concepção de espaço regional extrapola a massa continental sul-americana e inclui, também, o Atlântico Sul.

2.8 Assim, ao examinar as perspectivas estratégicas da região, importa reter que o mosaico de países e sub-regiões que a compõem é extremamente complexo, o que exige uma inserção regional múltipla, baseada em uma política de harmonização de interesses.

2.9 Há mais de um século sem se envolver em conflito com seus vizinhos, o Brasil tem trabalhado no sentido de promover maior integração e aproximação entre os países do continente, e, em consequência, adquirido credibilidade internacional.

2.10 O fortalecimento do processo de integração proporcionado pelo Mercosul, o estreitamento de relações com os vizinhos amazônicos – desenvolvido no âmbito do Tratado de Cooperação Amazônica - , a intensificação da cooperação com os países africanos de língua

portuguesa e a consolidação da Zona de Paz e de Cooperação no Atlântico Sul – resultado de uma ação diplomática positiva e concreta – conformam um verdadeiro anel de paz em torno do País, viabilizando a concentração de esforços com vistas à consecução de projeto nacional de desenvolvimento e de combate às desigualdades sociais.

2.11 O País não está, no entanto, inteiramente livre de riscos. Apesar de conviver pacificamente na comunidade internacional, pode ser compelido a envolver-se em conflitos gerados externamente, como consequência de ameaças ao seu patrimônio e aos seus interesses vitais.

2.12 No âmbito regional, persistem zonas de instabilidade que podem contrariar interesses brasileiros. A ação de bandos armados que atuam em países vizinhos, nos lindes da Amazônia brasileira, e o crime organizado internacional são alguns dos pontos a provocar preocupação.

2.13 A capacidade militar e a diplomacia são expressões da soberania e da dignidade nacionais, o e Brasil tem demonstrado, de forma consistente e clara, sua determinação em viver em paz e harmonia, segundo os princípios e as normas do direito internacional e em respeito aos compromissos assumidos.

3. OBJETIVOS

3.1 Do exame das situações acima, emerge a necessidade de se explicitarem prioridades estratégicas específicas, decorrentes do interesse nacional e dos objetivos básicos da defesa nacional.

3.2 Em que pese a conjuntura favorável no entorno imediato, deve-se manter um sistema de defesa adequado à preservação da soberania nacional e do estado democrático de direito. Esse é o sentido

da formulação de uma política de defesa nacional, com recursos para implementá-la, que integre as visões estratégicas da cunho social, econômico, militar e diplomático, e que conte com o respaldo da Nação.

3.3 São objetivos da Defesa Nacional:

- a. a garantia da soberania, com preservação da integridade territorial, do patrimônio e dos interesses nacionais;
- b. a garantia do estado de Direito e das instituições democráticas;
- c. a preservação da coesão e da unidade da Nação;
- d. a salvaguarda das pessoas, dos bens e dos recursos brasileiros ou sob jurisdição brasileira;
- e. a consecução e a manutenção dos interesses brasileiros no exterior;
- f. a projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção no processo decisório internacional; e
- g. a contribuição para a manutenção da paz e da segurança internacionais.

4. ORIENTAÇÃO ESTRATÉGICA

4.1 O escopo de atuação do Estado brasileiro na área de defesa tem como fundamento a obrigação de prover segurança à Nação, tanto em tempo de paz, quanto em situação de conflito.

4.2 Para tanto, a presente política é centrada em uma ativa diplomacia voltada para a paz e uma postura estratégica dissuasória de caráter defensivo, baseado nas seguintes premissas:

- fronteiras e limites perfeitamente definidos e reconhecidos internacionalmente;
- estreito relacionamento com os países vizinhos e com a

comunidade internacional, em geral, baseado na confiança e no respeito mútuos;

- rejeição à guerra de conquista; e
- busca da solução pacífica de controvérsias, com o uso da força somente como recurso de autodefesa.

4.3 A vertente preventiva da defesa brasileira reside na valorização da ação diplomática como instrumento primeiro de solução de conflitos e na existência de uma estrutura militar de credibilidade capaz de gerar efeito dissuasório eficaz.

4.4 o caráter defensivo não implica que, em caso de conflito, as Forças Armadas tenham que se limitar estritamente à realização de operações ofensivas. No contexto de um plano mais amplo de defesa, e a fim de repelir uma eventual agressão armada, o País empregará todo poderio militar necessário, com vistas à decisão do conflito no prazo mais curto possível e com o mínimo de danos à integridade e aos interesses nacionais, impondo condições favoráveis ao restabelecimento da paz.

4.5 É essencial o fortalecimento equilibrado da capacitação nacional no campo da defesa, com o envolvimento dos setores industrial, universitário e técnico-científico. O desenvolvimento científico e tecnológico é fundamental para a obtenção de maior autonomia estratégica e de melhor capacitação operacional das Forças Armadas.

4.6 O poderio militar deve estar fundamentado na capacidade das Forças Armadas, no potencial dos recursos nacionais e das reservas mobilizáveis, com o propósito de inibir possíveis intenções de desrespeito às regras de convivência pacífica entre as Nações, As Forças Armadas deverão estar ajustadas à estatura político-estratégica da Nação e estruturadas, de forma flexível e versátil, para atuar, com presteza e eficácia, em diferentes áreas e cenários.

4.7 Às Forças Armadas, que têm sua missão atribuída pela Carta Magna, cabe defender a Nação, sempre que necessário, assegurando a manutenção de sua integridade e soberania. Para tanto, é essencial manter o contínuo aprimoramento da integração das Forças Armadas, em seu preparo e emprego, bem como na racionalização das atividades afins.

5. DIRETRIZES

5.1 Para consecução dos objetivos da Política de Defesa Nacional, as seguintes diretrizes deverão ser observadas:

a. contribuir ativamente para a construção de uma ordem internacional, baseada no estado de direito, que propicie a paz universal e regional e o desenvolvimento sustentável da humanidade;

b. participar crescentemente dos processos internacionais relevantes de tomada de decisão;

c. aprimorar e aumentar a capacidade de negociação do Brasil no cenário internacional;

d. promover a posição brasileira favorável ao desarmamento global, condicionado ao desmantelamento dos arsenais nucleares e de outras armas de destruição em massa, em processo acordado multilateralmente;

e. participar de operações internacionais de manutenção da paz, de acordo com os interesses nacionais;

f. contribuir ativamente para o fortalecimento, a expansão e a solidificação da integração regional;

g. atuar para a manutenção de um clima de paz e cooperação ao longo das fronteiras nacionais, e para a solidariedade na América Latina e na região do Atlântico Sul;

h. intensificar o intercâmbio com as Forças Armadas das nações amigas;

i. manter a participação das Forças Armadas em ações subsidiárias que visem à integração nacional, à defesa civil e ao

desenvolvimento sócio-econômico do país, em harmonia com sua destinação constitucional;

j. proteger a Amazônia brasileira, com o apoio de toda a sociedade e com a valorização de presença militar;

l. priorizar ações para desenvolver e vivificar a faixa de fronteira, em especial nas regiões norte e centro-oeste;

m. aprimorar a organização, o aparelhamento, o adestramento e a articulação das Forças Armadas, assegurando-lhes as condições, os meios orgânicos e os recursos humanos capacitados para o cumprimento da sua destinação constitucional;

n. aperfeiçoar a capacidade de comando, controle e inteligência de todos os órgãos envolvidos na defesa nacional, proporcionando-lhes condições que facilitem o processo decisório, na paz e em situações de conflito;

o. aprimorar o sistema de vigilância, controle e defesa das fronteiras, das águas jurisdicionais, da plataforma continental e do espaço aéreo brasileiros, bem como dos tráfegos aéreo e marítimo;

p. garantir recursos suficientes e contínuos que proporcionem condições eficazes de preparo das Forças Armadas e demais órgãos envolvidos na defesa nacional;

q. fortalecer os sistemas nacionais de transporte, energia e comunicações;

r. buscar um nível de pesquisa científica, de desenvolvimento tecnológico e de capacidade de produção, de modo a minimizar a dependência externa do País quanto aos recursos de natureza estratégica e de interesse para sua defesa;

s. promover o conhecimento científico da região antártica e a participação ativa no processo de decisão de seu destino;

t. aprimorar o Sistema de Mobilização para atender às necessidades do País, quando compelido a se envolver em conflito armado; e

u. sensibilizar e esclarecer a opinião pública, com vistas a criar e conservar uma mentalidade de Defesa Nacional, por meio de incentivo ao civismo e à dedicação à Pátria.

Presidência da República, 1996

LEI Nº 2.953, DE 17 DE NOVEMBRO DE 1956

Fixa normas para remessa de tropas brasileiras para o exterior.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA,

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º – A remessa de força armada terrestre, naval ou aérea para fora do território nacional, sem declaração de guerra e em cumprimento de obrigações assumidas pelo Brasil como membro de organizações internacionais ou em virtude de tratados, convenções, acordos, resoluções de consulta, planos de defesa, ou quaisquer outros entendimentos diplomáticos ou militares só será feita, nos termos da Constituição, com autorização do Congresso Nacional.

Parágrafo único – O disposto neste artigo não se aplica nos casos constitucionais de repulsa a invasão ou a agressão estrangeira. (Constituição Federal Art. 7º, II e Art. 87, VIII *in fine*).

Art. 2º – Não necessita da autorização prevista no artigo anterior o movimento de forças terrestres, navais e aéreas processado dentro da zona de segurança aérea e marítima, definida pelos órgãos militares competentes, como necessária à proteção e à defesa do litoral brasileiro.

Art. 3º – Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, 17 de novembro de 1956; 135º da Independência e 68º da República.

JUSCELINO KUBITSCHEK

Nereu Ramos

Antônio Alves Câmara

Henrique Lott

José Carlos de Macedo Soares

José Maria Alkmim

Lúcio Meira

Mário Meneghetti

Clóvis Salgado

Parsifal Barroso

Henrique Fleiuss

Maurício de Medeiros

DECRETO LEGISLATIVO Nº 61, DE 1956

Autoriza o Presidente da República a contribuir com um contingente militar para formação ou integração da Força Internacional de Emergência, e dá outras providências.

Art. 1º – É o Presidente da República autorizado a tomar as medidas necessárias para que o Brasil contribua com um contingente militar do valor de um batalhão independente, para a formação ou integração da Força Internacional de Emergência instituída em consequência da Resolução da Assembléia Geral das Nações Unidas, de 7 de Novembro de 1956, com o objetivo de manter a paz e a segurança internacional na região compreendida entre o canal de Suez e a linha de armistício entre Israel e o Egito fixada na mesma Resolução.

Art. 2º – O contingente brasileiro que integrar a Força Internacional de Emergência, em operação no Egito, não participará de qualquer ação que signifique a homologação de conquista territorial obtida com o uso da força e permanecerá o tempo que for julgado necessário ao cumprimento de sua missão.

Art. 3º – O Brasil não formará ou integrará a Força Internacional de Emergência se da mesma participarem tropas de qualquer das nações envolvidas nas operações militares do Egito.

Art. 4º – O Governo Brasileiro não determinará medidas de restrição à liberdade de opinião, relacionadas com informações e comentários de imprensa e rádio, em torno do contingente militar que se incorporar à Força Internacional de Emergência.

Art. 5º – É também autorizado o Presidente da República a permitir o trânsito, pelo território nacional, de contingentes militares integrantes da Força Internacional de Emergência, que se destinem à região a que se refere o artigo 1º, em cumprimento de deliberação da Organização das Nações Unidas, ou que dali regressem, depois de executá-la.

Art. 6º – Este Decreto Legislativo entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Senado Federal, em 22 de Novembro de 1956.

APOLÔNIO SALLES

Vice-Presidente do Senado Federal, no exercício da Presidência

DECRETO LEGISLATIVO Nº 38, DE 20 DE MAIO DE 1965

Autoriza o Presidente da República a enviar contingente das Forças Armadas à República Dominicana, e dá outras providências.

Art. 1º – É o Presidente da República autorizado a enviar contingente militar das Forças Armadas que não exceda, em valor, a um grupamento tático com elemento de comando, bem como de apoio logístico e de forças aéreas e navais indispensáveis para, na forma da Resolução adotada em 6 de março corrente pela X Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores das Repúblicas Americanas, integrar Força Interamericana na República Dominicana.

Art. 2º – O contingente a que se refere o artigo anterior, de finalidade pacificadora, nos termos do ato que instituiu a Força Interamericana, permanecerá em território dominicano durante o período que a Organização dos Estados Americanos, pelos seus órgãos específicos, julgar necessário a normalização da vida institucional daquela República e à restauração do ambiente de paz social e dos direitos humanos, mediante entendimento das facções em litígio e a livre constituição de um governo rigorosamente fiel aos postulados da democracia representativa.

Art. 3º – Este Decreto Legislativo entrará em vigor na data de sua publicação.

Senado Federal, em 21 de maio de 1965.

AURO MOURA ANDRADE
Presidente do Senado Federal

DECRETO Nº 56.308, DE 21 DE MAIO DE 1965

Cria o Destacamento Brasileiro de Força
Armada Interamericana – FAIBRÁS.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, usando da atribuição
que lhe confere o artigo 87, inciso I, da Constituição, decreta:

Art. 1º – De acordo com o Decreto Legislativo nº 38, de 20 de maio de 1965, fica criado o Destacamento Brasileiro de Força Armada Interamericana – FAIBRÁS – para integrar Força Interamericana na República Dominicana.

Art. 2º – A composição do FAIBRÁS, dentro do valor máximo constante do Decreto Legislativo de que trata o artigo anterior, será fixada em Instruções que serão baixadas ao Estado-Maior das Forças Armadas.

Art. 3º – O Estado-Maior das Forças Armadas fica encarregado do trato de todos os assuntos relativos ao FAIBRÁS, em entendimento com os Ministérios Militares.

Art. 4º – Este decreto entra em vigor na data da sua publicação, ficando revogadas as disposições em contrário.

Brasília, 21 de maio de 1965, 144º da Independência e 77º da República.

H. CASTELO BRANCO
Paulo Bosísio
Arthur da Costa e Silva
Eduardo Gomes

DECRETO LEGISLATIVO Nº 15, DE 1994

Aprova o pedido de autorização para que o Brasil possa colocar à disposição da Operação das Nações Unidas para Moçambique – ONUMOZ, pelo prazo de um ano, um batalhão de infantaria.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º – É aprovado o pedido de autorização para que o Brasil possa colocar à disposição da ONUMOZ, pelo prazo de um ano, um batalhão de infantaria, que teria como fim único cooperar com as Nações Unidas na restauração da democracia, na manutenção da segurança da população, no respeito aos direitos humanos, na distribuição de ajuda humanitária e no estabelecimento de clima de paz e conciliação que permitam o funcionamento de eleições livres em Moçambique.

Parágrafo único – São sujeitos à apreciação do Congresso Nacional quaisquer atos que impliquem revisão deste pedido, bem como quaisquer atos que, nos termos do art. 49, I, da Constituição Federal, acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

Art. 2º – Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Senado Federal, 8 de março de 1994.

Senador HUMBERTO LUCENA
Presidente

DECRETO LEGISLATIVO Nº 31, DE 1994

Autoriza o envio de contingente
militar para o processo de
pacificação política de Angola.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º – É concedida autorização para o envio de contingente
militar para o processo de pacificação política de Angola.

Art. 2º – Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de
sua publicação.

Senado Federal, em 16 de dezembro de 1994.

Senador HUBERTO LUCENA
Presidente

DECRETO DE 13 DE JUNHO DE 1994

Cria Contingente Brasileiro para a
Operação das Nações Unidas em
Moçambique (COBRAMOZ).

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, inciso IV da Constituição Federal, e tendo em vista o disposto no Decreto Legislativo nº 15, de 8 de março de 1994,

DECRETA:

Art. 1º – É criado pelo prazo de um ano, a contar da data de início da missão na região de emprego, o Contingente Brasileiro para a Operação das Nações Unidas em Moçambique (COBRAMOZ) compreendendo 1 (uma) Companhia de Infantaria, dotada de apoio logístico, cujas missão, organização e as necessárias medidas de coordenação e controle serão fixadas, sob a coordenação do Estado-Maior das Forças Armadas, pelos Ministérios da Marinha, do Exército e da Aeronáutica.

Parágrafo único – Excluem-se da missão do COBRAMOZ quaisquer atos que impliquem modificação da finalidade expressa no presente artigo ou quaisquer outros atos que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional, todos sujeitos à apreciação do Congresso Nacional, nos termos do art. 49, I da Constituição Federal.

Art. 2º – A participação na missão objeto do presente Decreto será considerada como prestação de serviço nacional relevante.

Art. 3º – Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 4º – Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 13 de junho de 1994; 173º da
Independência e 106º da República.

ITAMAR FRANCO
Rubens Ricupero
Celso Luiz Nunes Amorim
Arnaldo Leite Pereira
Beni Veras

DECRETO DE 30 DE MARÇO DE 1995

Autoriza o envio e a permanência de Contingente Brasileiro para integrar a Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola – III (COBRAVEM).

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, inciso IV da Constituição Federal, e tendo em vista o disposto no Decreto Legislativo nº 31, de 16 de dezembro de 1994,

DECRETA:

Art. 1º – Ficam autorizados o envio e a permanência, pelo prazo de um ano, a contar da data de início da missão na região de emprego, de um Contingente Brasileiro para integrar a Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola – III (COBRAVEM), compreendendo um batalhão de infantaria e uma companhia de engenharia, dotados de apoio logístico, e dois postos de saúde avançados, cuja missão, organização e necessárias medidas de coordenação e controle serão fixadas, sob a coordenação do Estado-Maior das Forças Armadas, pelos Ministérios da Marinha, do Exército e da Aeronáutica.

Parágrafo único – Excluem-se da missão do COBRAVEM quaisquer atos que impliquem modificação da finalidade expressa no presente artigo ou quaisquer outros atos que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional, todos sujeitos à apreciação do Congresso Nacional, nos termos do art. 49, inciso I, da Constituição Federal.

Art. 2º – A participação na missão objeto do presente Decreto será considerada como prestação de serviço nacional relevante.

Art. 3º – Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 30 de março de 1995; 174º da Independência
e 107º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Luiz Felipe Lampreia

Benedito Onofre Bezerra Leonel

DECRETO Nº 1.895, DE 6 DE MAIO DE 1996

Cria a Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional, do Conselho de Governo.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, incisos IV e VI, da Constituição,

DECRETA:

Art. 1º – Fica criada a Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional, do Conselho de Governo, com o objetivo de formular políticas, estabelecer diretrizes, aprovar e acompanhar os programas a serem implantados, no âmbito das matérias correlacionadas, inclusive aquelas pertinentes:

- I – à cooperação internacional em assuntos de segurança e defesa;
- II – à integração fronteiriça;
- III – às populações indígenas e aos direitos humanos;
- IV – às operações de paz;
- V – ao narcotráfico e a outros delitos de configuração internacional;
- VI – à imigração;
- VII – às atividades de inteligência.

Art. 2º – A Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional será integrada pelos seguintes membros:

I – Ministro de Estado da Justiça;

II – Ministro de Estado da Marinha;

III – Ministro de Estado do Exército;

IV – Ministro de Estado das Relações Exteriores;

V – Ministro de Estado da Aeronáutica;

VI – Ministro de Estado Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas;

VII – Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República;

VIII – Chefe da Casa Militar da Presidência da República;

IX – Secretário de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

Parágrafo único – Poderão ser convidados a participar das reuniões da Câmara representantes de outros órgãos do Governo necessários ao exercício de suas competências.

Art. 3º – A Casa Militar da Presidência da República exercerá as atividades de Secretaria Executiva da Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional, do Conselho de Governo.

Art. 4º – Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 6 de maio de 1996; 175º da Independência
e 108º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Milton Seligman

Mauro César Rodrigues Pereira

Zenildo de Lucena

Luiz Felipe Lampreia

Lelio Viana Lobo

Clóvis de Barros Carvalho

Benedito Onofre Bezerra Leonel

DECRETO LEGISLATIVO Nº 70, DE 1996

Aprova a renovação do prazo de permanência do contingente militar brasileiro COBRAVEM na UNAVEM-III.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º – É concedida a renovação, por um ano, do prazo de permanência do contingente militar brasileiro – COBRAVEM na Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola – UNAVEM-III, a contar do encerramento do atual turno de serviço.

Parágrafo único – São sujeitos à aprovação do Congresso Nacional quaisquer atos que impliquem revisão do teor da autorização concedida, bem como quaisquer ajustes complementares que, nos termos do art. 49, I, da Constituição Federal, acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

Art. 2º – Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Senado Federal, em 18 de julho de 1996.

Senador JOSÉ SARNEY
Presidente do Senado Federal

DECRETO LEGISLATIVO Nº 97, DE 1996

Autoriza o despacho de tropas do Exército Brasileiro para o exterior e a permanência de forças militares estrangeiras em território nacional.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º – É autorizado o despacho de tropas do Exército Brasileiro para o exterior e a permanência temporária de forças militares estrangeiras em território nacional, por ocasião da realização de exercícios combinados de forças de paz entre Brasil e Argentina, no quarto trimestre dos anos de 1996 e 1997.

Art. 2º – Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Senado Federal, em 13 de setembro de 1996.

Senador JOSÉ SARNEY
Presidente do Senado Federal

DECRETO Nº 2.009, DE 19 DE SETEMBRO DE 1996

Acresce artigo ao Decreto nº 1.895, de 6 de maio de 1996, que cria a Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional, do Conselho de Governo.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, incisos IV e VI, da Constituição,

DECRETA:

Art. 1º – O Decreto nº 1.895, de 6 de maio de 1996, passa a vigorar acrescido do seguinte art. 4º, renumerando-se o atual para art. 5º:

“Art. 4º – Fica criado o Comitê Executivo da Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional, do Conselho de Governo, integrado pelos Secretários Executivos dos Ministérios, ou ocupantes de cargos equivalentes, inclusive dos órgãos da Presidência da República, cujos titulares compõem a referida Câmara.”

Art. 2º – Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 19 de setembro de 1996; 175º da
Independência e 108º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO
Clóvis de Barros Carvalho

LEI COMPLEMENTAR Nº 90, DE 1º DE OUTUBRO DE 1997

Determina os casos em que forças estrangeiras possam transitar pelo território nacional ou nele permanecer temporariamente.

O VICE-PRESIDENTE DA REPÚBLICA no exercício do cargo de PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

Art. 1º – Poderá o Presidente da Republica permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente, independente da autorização do Congresso Nacional, nos seguintes casos:

I – para a execução de programas de adestramento ou aperfeiçoamento ou de missão militar de transporte de pessoal, carga ou de apoio logístico do interesse e sob a coordenação de instituição pública nacional;

II – em visita oficial ou não oficial programada pelos órgãos governamentais, inclusive as de finalidade científica e tecnológica;

III – para atendimento técnico, nas situações de abastecimento, reparo ou manutenção de navios ou aeronaves estrangeiras;

IV – em missão de busca e salvamento.

Parágrafo único – À exceção dos casos previstos neste artigo, o Presidente República dependerá da autorização do Congresso

Nacional para permitir que forças estrangeiras transitem ou permaneçam no território nacional, quando será ouvido, sempre, o Conselho de Defesa Nacional.

Art. 2º – Em qualquer caso, dependendo ou não da manifestação do Congresso Nacional, a permanência ou trânsito de forças estrangeiras no território nacional só poderá ocorrer observados os seguintes requisitos, à exceção dos casos previstos nos incisos III e IV do artigo anterior, quando caracterizada situação de emergência:

I – que o tempo de permanência ou o trecho a ser transitado tenha sido previamente estabelecido;

II – que o Brasil mantenha relações diplomáticas com o país a que pertençam as forças estrangeiras;

III – que a finalidade do trânsito ou da permanência no território nacional haja sido plenamente declarada;

IV – que o quantitativo do contingente ou grupamento, bem como os veículos e equipamentos bélicos integrantes da força hajam sido previamente especificados;

V – que as forças estrangeiras não provenham de países beligerantes, circunstância a ser prevista em lei especial.

Parágrafo único – Implicará em crime de responsabilidade o ato de autorização do Presidente da República sem que tenham sido preenchidos os requisitos previstos nos incisos deste artigo, bem como quando a permissão não seja precedida da autorização do Congresso Nacional nos casos em que se fizer necessária.

Art. 3º – Verificada hipótese em que seja necessária a autorização do Congresso Nacional para o trânsito ou permanência de forças estrangeiras no território nacional, observar-se-ão os seguintes procedimentos:

I – o Presidente da República encaminhará mensagem ao Congresso Nacional, que tramitará na forma de projeto de decreto legislativo, instruída com o conteúdo das informações de que tratam os incisos I a V do artigo anterior;

II – a matéria tramitará em regime de urgência com precedência sobre qualquer outra na Ordem do Dia que não tenha preferência constitucional.

Art. 4º – Para os efeitos desta Lei Complementar, consideram-se forças estrangeiras o grupamento ou contingente de força armada, bem como o navio, a aeronave e a viatura que pertençam ou estejam a serviço dessas forças.

Art. 5º – Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 6º – Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 1º de outubro de 1997; 176º da Independência e 109º, da República.

MARCO ANTONIO DE OLIVEIRA MACIEL
Waldemar Nicolau Canellas Junior
Gleuber Vieira
João Augusto de Médicis

DECRETO LEGISLATIVO Nº 66, DE 1998

Autoriza o Poder Executivo a despachar tropas do Exército Brasileiro para o exterior, nos terceiros trimestres de 1998 e de 1999, com o objetivo de participar, em conjunto com os Exércitos Argentino, Uruguaio e Paraguuaio, em exercícios combinados de Forças de Paz.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Artigo único – É o Poder Executivo autorizado a despachar tropas do Exército Brasileiro para o exterior, nos terceiros trimestres de 1998 e de 1999, com o objetivo de participar, em conjunto com os Exércitos Argentino, Uruguaio e Paraguuaio, em exercícios combinados de Forças de Paz.

Parágrafo único – Os exercícios a que se refere este artigo terão por estrita finalidade o preparo do Exército Brasileiro para a participação em missões de Manutenção da Paz, sob a égide da Organização das Nações Unidas.

Senado Federal, em 18 de agosto de 1998.

Senador RONALDO CUNHA LIMA
Primeiro-Secretário, no exercício da Presidência

DECRETO LEGISLATIVO Nº 88, DE 1998

Autoriza o envio, pelo Brasil, de tropas armadas e equipamentos, para o exterior, com a finalidade de prestar apoio logístico necessário à realização dos trabalhos da Missão de Observadores Militares Equador/Peru (MOMEPE).

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º – É autorizado o Poder Executivo a enviar tropas armadas e equipamentos, para o exterior, com a finalidade de prestar apoio logístico necessário à realização dos trabalhos da Missão de Observadores Militares Equador/Peru (MOMEPE).

Parágrafo único – São sujeitos à apreciação do Congresso Nacional quaisquer atos que impliquem revisão desta autorização.

Art. 2º – Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Senado Federal, em 3 de dezembro de 1998.

Senador ANTONIO CARLOS MAGALHÃES
Presidente

LEI COMPLEMENTAR Nº 97, DE 9 DE JUNHO DE 1999

Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas.

O Presidente da República

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei complementar:

CAPÍTULO I
DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Seção I
Destinação e atribuições

Art. 1º – As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

Parágrafo único – Sem comprometimento de sua destinação constitucional, cabe também às Forças Armadas o cumprimento das atribuições subsidiárias explicitadas nesta lei complementar

Seção II
Do Assessoramento ao Comandante Supremo

Art. 2º — O Presidente da República, na condição de

Comandante Supremo das Forças Armadas, é assessorado:

I — no que concerne ao emprego de meios militares, pelo Conselho Militar de Defesa; e

II — no que concerne aos demais assuntos pertinentes à área militar, pelo Ministro de Estado da Defesa.

§ 1º O Conselho Militar de Defesa é composto pelos Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica e pelo Chefe do Estado-Maior de Defesa.

§ 2º Na situação prevista no Inciso I deste artigo, o Ministro de Defesa integrará o Conselho Militar de Defesa na condição de seu Presidente.

CAPÍTULO II DA ORGANIZAÇÃO

Seção I Das Forças Armadas

Art.3º — As Forças Armadas são subordinadas ao Ministro de Estado da Defesa, dispondo de estruturas próprias.

Art. 4º — A Marinha, o Exército e a Aeronáutica dispõem, singularmente, de um Comandante, nomeado pelo Presidente da República, ouvido o Ministro de Estado da Defesa, o qual, no âmbito de suas atribuições, exercerá a direção e a gestão da respectiva Força.

Art. 5º — Os cargos de Comandante da Marinha, do Exército e da Aeronáutica são privativos de oficiais-generais do último posto da respectiva Força.

§ 1º É assegurada aos Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica precedência hierárquica sobre os demais oficiais-generais das três Forças Armadas.

§ 2º Se o oficial-general indicado para o cargo de Comandante da sua respectiva Força estiver na ativa, será transferido para a reserva remunerada, quando empossado no cargo.

§ 3º São asseguradas aos Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica todas as prerrogativas, direitos e deveres do Serviço Ativo, inclusive com a contagem de tempo de serviço, enquanto estiverem em exercício.

Art. 6º— O Poder Executivo definirá a competência dos Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica para a criação, a denominação, a localização e a definição das atribuições das organizações integrantes das estruturas das Forças Armadas.

Art. 7º — Compete aos Comandantes das Forças apresentar ao Ministro de Estado da Defesa a Lista de Escolha, elaborada na forma da lei, para a promoção aos postos de oficiais-generais e indicar os oficiais-generais para a nomeação aos cargos que lhes são privativos.

Parágrafo único. O Ministro de Estado da Defesa, acompanhado do Comandante de cada Força, apresentará os nomes ao Presidente da República, a quem compete promover os oficiais-generais e nomeá-los para os cargos que lhes são privativos.

Art. 8º — A Marinha, o Exército e a Aeronáutica dispõem de efetivos de pessoal militar e civil, fixados em lei, e dos meios orgânicos necessários ao cumprimento de sua destinação constitucional e atribuições subsidiárias.

Parágrafo único. Constituem reserva das Forças Armadas o pessoal sujeito a incorporação, mediante mobilização ou convocação, pelo Ministério da Defesa, por intermédio da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, bem como as organizações assim definidas em lei.

Seção II

Da Direção Superior das Forças Armadas

Art. 9º — O Ministro de Estado da Defesa exerce a direção superior das Forças Armadas, assessorado pelo Conselho Militar de Defesa, órgão permanente de assessoramento, pelo Estado-Maior de Defesa, pelas Secretarias e demais órgãos, conforme definido em lei.

Art. 10 — O Estado-Maior de Defesa, órgão de assessoramento do Ministro de Estado da Defesa, terá como Chefe um oficial-general do último posto, da ativa, em sistema de rodízio entre as três Forças, nomeado pelo Presidente da República, ouvido o Ministro de Estado da Defesa.

Art. 11 — Compete ao Estado-Maior de Defesa elaborar o planejamento do emprego combinado das Forças Armadas e assessorar o Ministro de Estado da Defesa na condução dos exercícios combinados e quanto à atuação de forças brasileiras em operações de paz, além de outras atribuições que lhe forem estabelecidas pelo Ministro de Estado da Defesa.

CAPÍTULO III DO ORÇAMENTO

Art. 12 — O orçamento do Ministério da Defesa contemplará as prioridades da política de defesa nacional, explicitadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

§ 1º O orçamento do Ministério da Defesa indentificará as dotações próprias da Marinha, do Exército e da Aeronáutica.

§ 2º A consolidação das propostas orçamentárias das Forças será feita pelo Ministério da Defesa, obedecendo-se as prioridades estabelecidas na política de defesa nacional, explicitadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

§ 3º A Marinha, o Exército e a Aeronáutica farão a gestão, de forma individualizada, dos recursos orçamentários que lhes forem destinados no orçamento do Ministério da Defesa.

CAPÍTULO IV DO PREPARO

Art. 13 — Para o cumprimento da destinação constitucional das Forças Armadas, cabe aos Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica o preparo de seus órgãos operativos e de apoio, obedecidas as políticas estabelecidas pelo Ministério da Defesa.

Art. 14 — O preparo das Forças Armadas é orientado pelos seguintes parâmetros básicos:

I — permanente eficiência operacional singular e nas diferentes modalidades de emprego interdependentes;

II — procura da autonomia nacional crescente, através da contínua nacionalização de seus meios, nela incluídas pesquisa e desenvolvimento e o estímulo à indústria nacional;

III — correta utilização do potencial nacional, mediante mobilização criteriosamente planejada.

CAPÍTULO IV DO EMPREGO

Art. 15 — O emprego das Forças Armadas na defesa da Pátria e na garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem, e na participação em operações de paz, é de responsabilidade do Presidente da República, que determinará ao Ministro de Estado da Defesa a ativação de órgãos operacionais, observada a seguinte forma de subordinação:

I — diretamente ao Comandante Supremo, no caso de Comandos Combinados, compostos por meios adjudicados pelas Forças Armadas e, quando necessário, por outros órgãos;

II — diretamente ao Ministro de Estado da Defesa, para fim de adestramento, em operações combinadas, ou quando da participação brasileira em operações de paz;

III — diretamente ao respectivo Comandante da Força, respeitada a direção superior do Ministro de Estado da Defesa, no caso de emprego isolado de meios de uma única Força.

§ 1º Compete ao Presidente da República a decisão do emprego das Forças Armadas, por iniciativa própria ou em atendimento a pedido manifestado por quaisquer dos poderes constitucionais, por intermédio dos Presidentes do Supremo Tribunal Federal, do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados.

§ 2º A atuação das Forças Armadas, na garantia da lei e da ordem, por iniciativa de qualquer dos poderes constitucionais, ocorrerá de acordo com as diretrizes baixadas em ato do Presidente da República, após esgotados os instrumentos destinados à preservação

da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, relacionados no art. 144 da Constituição Federal.

CAPÍTULO V DAS DISPOSIÇÕES COMPLEMENTARES

Art. 16 — Cabe às Forças Armadas, como atribuição subsidiária geral, cooperar com o desenvolvimento nacional e a defesa civil, na forma determinada pelo Presidente da República.

Art. 17 — Cabe à Marinha, como atribuições subsidiárias particulares:

I) orientar e controlar a Marinha Mercante e suas atividades correlatas, no que interessa à defesa nacional;

II) prover a segurança da navegação aquaviária;

III) contribuir para a formulação e condução de políticas nacionais que digam respeito ao mar; e

IV) implementar e fiscalizar o cumprimento de leis e regulamentos no mar e águas interiores, em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, federal ou estadual, quando se fizer necessária, em razão de competências específicas.

Parágrafo único. Pela especificidade dessas atribuições, é da competência do Comandante da Marinha o trato dos assuntos dispostos neste artigo, ficando designado como “Autoridade Marítima”, para esse fim.

Art. 18 — Cabe à Aeronáutica, como atribuições subsidiárias particulares:

I) orientar, coordenar e controlar as atividades de Aviação Civil;

II) prover a segurança da navegação aérea;

III) contribuir para a formulação e condução da Política Aeroespacial Nacional;

IV) estabelecer, equipar e operar, diretamente, ou mediante concessão, a infra-estrutura aeroespacial, aeronáutica e aeroportuária;

V) operar o Correio Aéreo Nacional.

Parágrafo único. Pela especificidade dessas atribuições, é da competência do Comandante da Aeronáutica o trato dos assuntos dispostos neste artigo, ficando designado como “Autoridade Aeronáutica”, para esse fim.

CAPÍTULO VII DAS DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS E FINAIS

Art. 19 — Até que se proceda à revisão dos atos normativos pertinentes, as referências legais a Ministério ou a Ministro de Estado da Marinha, do Exército e da Aeronáutica passam a ser entendidas como a Comando ou a Comandante dessas Forças, respectivamente, desde que não colidam com atribuições do Ministério ou Ministro de Estado da Defesa.

Art. 20 — Os ministérios da Marinha, do Exército e da Aeronáutica serão transformados em Comandos, por ocasião da criação do Ministério da Defesa.

Art. 21 — Lei criará a Agência Nacional de Aviação Civil,

vinculada ao Ministério da Defesa, órgão regulador e fiscalizador da Aviação Civil e da infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária, estabelecendo, entre outras matérias institucionais, quais, dentre as atividades e procedimentos referidos nos incisos I e IV do art. 18, serão de sua responsabilidade.

Art. 22 — Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 11 – Revoga-se a Lei Complementar nº 69, de 23 de julho de 1991.

Brasília, em 10 de junho de 1999; 178º ano
da Independência e 111º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO
Élcio Álvares

DECRETO Nº 3.080, DE 10 DE JUNHO DE 1999.

Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS do Ministério da Defesa, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, incisos IV e VI, da Constituição, e nos termos do art. 3º da Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999,

DECRETA :

Art. 1º Ficam aprovados a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS do Ministério da Defesa, na forma dos Anexos I e II a este Decreto.

Art. 2º Em decorrência do disposto no artigo anterior, ficam remanejados da Secretaria de Gestão, do Ministério do Orçamento e Gestão, para o Ministério da Defesa, trezentos e quarenta e três cargos em comissão sendo: três de Natureza Especial, e trezentos e quarenta do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, assim distribuídos: três DAS 101.6; doze DAS 101.5; quarenta e sete DAS 101.4; sessenta e dois DAS 101.3; quatro DAS 101.2; cinco DAS 102.5; onze DAS 102.4; vinte e seis DAS 102.3; oitenta e dois DAS 102.2 e oitenta e oito DAS 102.1.

Art. 3º Os regimentos internos dos órgãos do Ministério da Defesa serão aprovados pelo Ministro de Estado da Defesa e

publicados no Diário Oficial da União, no prazo de noventa dias contados da data de publicação deste Decreto.

Art. 4º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 10 de junho de 1999; 178º da Independência
e 111º da República.

ANEXO I DO DECRETO Nº 3080

ESTRUTURA REGIMENTAL DO MINISTÉRIO DA DEFESA

CAPÍTULO I
DA NATUREZA E COMPETÊNCIA

Art. 1º O Ministério da Defesa, órgão da administração direta, tem a seu cargo a direção superior das Forças Armadas com vistas ao cumprimento de sua destinação constitucional e de suas atribuições subsidiárias.

Art. 2º O Ministério da Defesa tem como área de competência os seguintes assuntos:

- I - política de defesa nacional;
- II - política e estratégia militares;
- III - doutrina e planejamento de emprego das Forças Armadas;
- IV - projetos especiais de interesse da defesa nacional;
- V - inteligência estratégica e operacional no interesse da defesa;
- VI - operações militares das Forças Armadas;
- VII - relacionamento internacional das Forças Armadas;
- VIII - orçamento de defesa;
- IX - legislação militar;
- X - política de mobilização nacional;

XI - política de ciência e tecnologia nas Forças Armadas;

XII - política de comunicação social nas Forças Armadas;

XIII - política de remuneração dos militares e pensionistas;

XIV - fomento às atividades de pesquisa e desenvolvimento e de produção e exportação em áreas de interesse da defesa;

XV - atuação das Forças Armadas na preservação da ordem pública, no combate a delitos transfronteiriços ou ambientais, na defesa civil e no desenvolvimento nacional;

XVI - logística militar;

XVII - serviço militar;

XVIII - assistência à saúde, social e religiosa das Forças Armadas;

XIX - constituição, organização, efetivos, adestramento e aprestamento das forças navais, terrestres e aéreas;

XX - política marítima nacional;

XXI - segurança da navegação aérea e do tráfego aquaviário e salvaguarda da vida humana no mar;

XXII - política aeronáutica nacional e atuação na política nacional de desenvolvimento das atividades aeroespaciais; e

XXIII - infra-estrutura aeroespacial, aeronáutica e aeroportuária.

CAPÍTULO II DA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL

Art. 3º O Ministério da Defesa tem a seguinte estrutura organizacional:

I - órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado da Defesa:

- a) Gabinete do Ministro de Estado da Defesa;
- b) Assessoria Especial;

II - órgão de assessoramento superior: Conselho Militar de Defesa;

III - órgãos setoriais:

- a) Secretaria de Controle Interno;
- b) Consultoria Jurídica;

IV - órgão de assessoramento: Estado-Maior de Defesa:

- a) Vice-Chefia do Estado-Maior de Defesa:
 - 1. Subchefia de Comando e Controle;
 - 2. Subchefia de Inteligência;
 - 3. Subchefia de Operações;
 - 4. Subchefia de Logística;

V- órgãos específicos singulares:

a) Secretaria Político-Estratégica e de Assuntos Internacionais:

1. Departamento de Política e Estratégia;
2. Departamento de Inteligência Estratégica;
3. Departamento de Assuntos Internacionais;

b) Secretaria de Logística e Mobilização:

1. Departamento de Logística;
2. Departamento de Mobilização;
3. Departamento de Ciência e Tecnologia;

c) Secretaria de Organização Institucional:

1. Departamento de Pessoal;
2. Departamento de Administração e Legislação;
3. Departamento de Orçamento e Finanças;

VI - Forças Armadas:

a) Comando da Marinha;

b) Comando do Exército;

c) Comando da Aeronáutica;

VII - órgãos de estudo, de assistência e de apoio:

a) Escola Superior de Guerra;

b) Hospital das Forças Armadas;

c) Ordinariado Militar;

d) Representação Brasileira na Junta Interamericana de Defesa;

e) Centro de Catalogação das Forças Armadas.

CAPÍTULO III

Das COMPETÊNCIAS DOS ÓRGÃOS

Seção I

Do Órgão de Assistência Direta e Imediata ao Ministro de Estado da Defesa

Art. 4º Ao Gabinete do Ministro compete:

I - assistir ao Ministro de Estado da Defesa em sua representação funcional e pessoal, especialmente no preparo e despacho do seu expediente pessoal;

II - propor a Política de Comunicação Social do Ministério da Defesa e elaborar o Plano de Comunicação Social;

III - acompanhar as proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional de interesse do Ministério da Defesa

e assessorar o Ministro de Estado da Defesa nas consultas e requerimentos formulados pelo Congresso Nacional e por seus membros;

IV - coordenar a atuação das assessorias parlamentares e de comunicação social das Forças Armadas; e

V - exercer a coordenação da administração interna do Ministério da Defesa, em especial quanto a orçamento e finanças, patrimônio, instalações, recursos humanos, informática, comunicações e transporte.

Seção II

Do Órgão de Assessoramento Superior

Art. 5º Ao Conselho Militar de Defesa compete:

I - assessorar o Presidente da República, no que concerne ao emprego de meios militares; e

II - assessorar o Ministro de Estado da Defesa, no que concerne aos assuntos pertinentes à área militar.

§ 1º O Conselho Militar de Defesa é secretariado pelo Vice-Chefe do Estado-Maior de Defesa.

§ 2º O Conselho Militar de Defesa será apoiado pelo Estado-Maior de Defesa, no âmbito de sua competência.

Seção III

Dos Órgãos Setoriais

Art. 6º À Secretaria de Controle Interno, órgão setorial do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, com atuação nas Forças Armadas, por meio dos órgãos de controle interno das respectivas Forças, e nos demais órgãos do Ministério da Defesa, compete:

I - exercer o controle e a fiscalização das atividades de programação financeira e de administração de direitos e haveres, garantias e obrigações sob a responsabilidade do Ministério da Defesa, órgãos subordinados e entidades vinculadas;

II - exercer o controle e a fiscalização das atividades de registro e tratamento das operações relativas à gestão orçamentária, financeira e patrimonial sob a responsabilidade do Ministério da Defesa, órgãos subordinados e entidades vinculadas;

III - exercer o controle e a fiscalização das atividades relacionadas ao cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual, à execução dos programas de governo e orçamentos, à gestão dos administradores, bem como às operações de crédito, avais, garantias, direitos e haveres sob a responsabilidade do Ministério da Defesa, dos órgãos subordinados e das entidades vinculadas;

IV - editar normas sobre matérias de sua competência; e

V - exercer a coordenação das Unidades de Controle Interno dos órgãos subordinados e das entidades vinculadas.

Art. 7º À Consultoria Jurídica do Ministério da Defesa, órgão setorial da Advocacia-Geral da União, compete:

I - assessorar o Ministro de Estado da Defesa em assuntos de natureza jurídica;

II - exercer a coordenação das assessorias jurídicas das Forças Armadas ou dos órgãos a ela vinculados;

III - fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e dos demais atos normativos a ser uniformemente seguida em suas áreas de atuação e coordenação, quando não houver orientação normativa do Advogado-Geral da União;

IV - elaborar estudos e pareceres por solicitação do Ministro de Estado da Defesa;

V - assistir a autoridade assessorada no controle interno quanto à legalidade dos atos a serem por ela praticados ou já efetivados, e daqueles oriundos de órgão sob sua coordenação jurídica; e

VI - examinar, prévia e conclusivamente, no âmbito do Ministério, por meio de sua estrutura própria ou por intermédio das assessorias jurídicas das Forças Armadas, os textos de edital de licitação como os dos respectivos contratos ou instrumentos congêneres, a serem publicados e celebrados, bem como os atos pelos quais se vá reconhecer a inexigibilidade, ou decidir a dispensa, de licitação.

Seção IV

Do Órgão de Assessoramento

Art. 8º Ao Estado-Maior de Defesa compete:

I - formular a doutrina e o planejamento do emprego combinado das Forças Armadas;

II - planejar e acompanhar as operações militares de emprego combinado das Forças Armadas;

III - formular a Política para o Sistema Militar de Comando e Controle;

IV - formular a doutrina comum de Inteligência Operacional;

V - estabelecer diretrizes para a atuação das Forças Armadas nos casos de grave perturbação da ordem pública e de apoio às ações de combate aos delitos transfronteiriços ou ambientais;

VI - estabelecer diretrizes para a participação das Forças Armadas nas atividades relacionadas com a defesa civil; e

VII - planejar e acompanhar a participação das Forças Armadas em operações de manutenção da paz.

Art. 9º À Vice-Chefia do Estado-Maior de Defesa compete coordenar e supervisionar as ações das Subchefias, secundar o Chefe do Estado-Maior de Defesa e, no seu impedimento, substituí-lo.

Art. 10. À Subchefia de Comando e Controle do Estado-Maior de Defesa compete propor as diretrizes gerais para o Sistema Militar de Comando e Controle e supervisionar seu funcionamento.

Art. 11. À Subchefia de Inteligência do Estado-Maior de

Defesa compete:

I - propor as bases para a doutrina comum de Inteligência Operacional, gerada pelas Forças Armadas;

II - propor diretrizes para o emprego da criptologia no âmbito das Forças Armadas; e

III - propor as bases para a doutrina comum de emprego das atividades de Guerra Eletrônica, Telecomunicações, Cartografia, Meteorologia e Imagem como apoio à atividade de Inteligência.

Art. 12. À Subchefia de Operações do Estado-Maior de Defesa compete:

I - propor as bases para a doutrina de emprego combinado das Forças;

II - elaborar o planejamento do emprego combinado das Forças para cada uma das hipóteses de emprego previstas na Estratégia Militar Brasileira e acompanhar a condução das operações combinadas decorrentes;

III - planejar e acompanhar a participação das Forças Armadas em operações de manutenção da paz;

IV - propor diretrizes para a atuação das Forças Armadas nos casos de grave perturbação da ordem pública e de delitos transfronteiriços ou ambientais;

V - preparar planos para a atuação combinada das

Forças Armadas, propondo os limites para seu emprego, nos casos de grave perturbação da ordem pública;

VI - acompanhar o emprego isolado e planejar o emprego combinado das Forças Armadas no apoio às ações contra os delitos transfronteiriços ou ambientais; e

VII - propor diretrizes para a participação das Forças Armadas nas atividades relacionadas com a defesa civil.

Art. 13. À Subchefia de Logística do Estado-Maior de Defesa compete participar da elaboração da doutrina de emprego combinado, do planejamento e do acompanhamento das operações e de outras atividades, sob o aspecto da logística.

Art. 14. Os cargos de Chefe, de Vice-Chefe e das Subchefias do Estado-Maior de Defesa serão de provimento exclusivo de militares.

Seção V

Dos Órgãos Específicos Singulares

Art. 15. À Secretaria Político-Estratégica e de Assuntos Internacionais compete:

I - formular as bases da Política de Defesa Nacional;

II - formular a Política e a Estratégia Militares;

III - formular o dimensionamento global dos meios de Defesa;

IV - supervisionar a atividade de Inteligência Estratégica de Defesa;

V - formular diretrizes gerais para a integração do sistema de defesa nacional;

VI - orientar a condução dos assuntos internacionais que envolvam as Forças Armadas, em estreita ligação com o Ministério das Relações Exteriores;

VII - Orientar as atividades de ensino e de estudos da Escola Superior de Guerra e estabelecer diretrizes gerais para as mesmas atividades nas Forças Armadas, relativas ao emprego combinado e conjunto das Forças

VIII - estabelecer diretrizes para orientar a atuação dos adidos de defesa no trato dos assuntos de caráter político-estratégico, e, em consonância com as Forças Armadas, dos adidos militares, bem como o relacionamento dos adidos militares estrangeiros no Brasil; e

IX - avaliar a situação estratégica e o cenário internacional, nas áreas de interesse do Brasil.

Art. 16. Ao Departamento de Política e Estratégia compete:

I - estudar e propor os fundamentos:

- a) para a formulação da Política de Defesa Nacional;
- b) da Política Militar Brasileira;
- c) da Estratégia Militar Brasileira;
- d) para o dimensionamento, em termos globais, dos

meios de defesa; e

e) das diretrizes gerais para a integração do sistema de defesa nacional;

II - acompanhar as atividades de ensino e de estudos da Escola Superior de Guerra;

III - propor diretrizes específicas para o ensino relacionado ao emprego combinado e conjunto das Forças para orientação das escolas de altos estudos militares; e

IV - propor critérios e medidas para a supervisão e o estabelecimento de representações militares brasileiras no exterior, de comissões militares estrangeiras no País e seus relacionamentos com as Forças Armadas.

Art. 17. Ao Departamento de Inteligência Estratégica compete:

I - manter o exame corrente da situação estratégica;

II - conduzir a atividade de Inteligência Estratégica de Defesa;

III - acompanhar a evolução do cenário internacional, com ênfase nas áreas de interesse estratégico do País; e

IV - propor diretrizes para orientar a atuação dos Adidos de Defesa, no trato dos assuntos de caráter político-estratégico e, em consonância com as Forças Armadas, orientar a atuação dos Adidos Militares.

Art. 18. Ao Departamento de Assuntos Internacionais compete:

I - conduzir os assuntos internacionais que envolvam as Forças Armadas;

II - estudar a participação do Brasil em operações de manutenção da paz, de acordo com os interesses nacionais;

III - propor medidas, na esfera militar, no sentido de aprimorar e aumentar a capacidade de negociação do Brasil;

IV - propor diretrizes gerais que orientem a atuação e o relacionamento com os Adidos Militares estrangeiros no Brasil;

V - propor normas para o planejamento e acompanhar a execução das atividades desenvolvidas pelas representações militares brasileiras no exterior; e

VI - manter-se a par da atuação dos representantes brasileiros em organismos internacionais, por força das atribuições da Autoridade Marítima e da Autoridade Aeronáutica.

Art. 19. À Secretaria de Logística e Mobilização compete:

I - formular e supervisionar a Política de Ciência e Tecnologia nas Forças Armadas;

II - formular a Política de Mobilização Nacional;

III - estabelecer diretrizes gerais para a logística e a mobilização militares;

IV - supervisionar o Programa de Mobilização Nacional;

V - orientar, controlar e fomentar a produção e a exportação de material de emprego militar;

VI - coordenar as atividades relativas ao Serviço Militar;

VII - coordenar a participação das Forças Armadas nas atividades relacionadas com o desenvolvimento nacional; e

VIII - estabelecer as diretrizes para a fiscalização de material de emprego militar.

Art. 20. Ao Departamento de Logística compete:

I - conduzir a atividade de catalogação;

II - planejar e coordenar a padronização dos itens comuns às Forças Armadas;

III - propor métodos e diretrizes para a determinação de necessidades, em termos de aproveitamento comum, dos meios de defesa dimensionados pela análise estratégico-operacional;

IV - propor diretrizes relativas à obtenção e distribuição de bens e serviços;

V - propor a regulamentação para o controle e o fomento da produção de material de emprego militar;

VI - controlar a exportação de material de emprego militar;

VII - propor as diretrizes para a fiscalização de material de emprego militar; e

VIII - planejar e coordenar o apoio isolado ou integrado das Forças Armadas nas ações de natureza comum relativas ao desenvolvimento nacional.

Art. 21. Ao Departamento de Mobilização compete:

I - propor as bases para a Política de Mobilização Nacional;

II - propor normas legais para a implantação do Sistema de Mobilização Nacional;

III - conduzir o Programa de Mobilização Nacional;

IV - propor diretrizes para a padronização de procedimentos, visando à utilização dos recursos humanos e materiais diversos mobilizáveis;

V - propor diretrizes para a padronização de procedimentos e planejar a utilização das instalações e bens móveis mobilizáveis;

VI - propor diretrizes para a padronização de procedimentos e planejar a utilização dos serviços civis de apoio mobilizáveis; e

VII - planejar as atividades do Serviço Militar.

Art. 22. Ao Departamento de Ciência e Tecnologia compete:

I - propor as bases para a Política de Ciência e Tecnologia nas Forças Armadas, com participação de seus respectivos setores;

II - elaborar o Plano Gerencial de Pesquisa e Desenvolvimento por área tecnológica dos projetos de interesse comum das Forças Armadas;

III - coordenar as atividades de cartografia de interesse militar em território nacional;

IV - controlar o aerolevanteamento no território nacional; e

V - prover e manter o sistema de comunicações militares por satélite.

Art. 23. À Secretaria de Organização Institucional compete:

I - estabelecer diretrizes para as atividades relativas a assistência à saúde, assistência religiosa e assistência social para as Forças Armadas;

II - estabelecer diretrizes gerais e coordenar as atividades relativas ao Desporto Militar comum às Forças Armadas;

III - estabelecer diretrizes gerais de orientação para as atividades de instrução especializada e outras de ensino, em seus aspectos comuns a mais de uma Força;

IV - elaborar diretrizes relacionadas com a modernização e a racionalização de procedimentos administrativos comuns às Forças Armadas;

V - elaborar diretrizes gerais para aplicação de normas relativas à administração de pessoal, de material e de serviços;

VI - elaborar diretrizes para o planejamento, a execução e o controle orçamentário e a gestão financeira;

VII - consolidar os planos plurianuais e as propostas orçamentárias e complementações das Forças Armadas e do Ministério da Defesa;

VIII - formular a legislação militar comum às Forças Armadas; e

IX - formular a política de remuneração dos militares e pensionistas.

Art. 24. Ao Departamento de Pessoal compete:

I - propor diretrizes gerais e normas de procedimentos, em consonância com o disposto pela Administração Federal, para as atividades relacionadas com a administração e o controle do pessoal civil ativo, inativo e pensionistas do Ministério da Defesa e das Forças Armadas;

II - propor diretrizes gerais e normas de procedimentos para atividades relativas ao pessoal militar da reserva, reformados e respectivos pensionistas;

III - propor diretrizes gerais para as atividades de assistência à saúde, assistência social e assistência religiosa das Forças Armadas;

IV - propor diretrizes gerais e exercer a coordenação das atividades relativas ao desporto militar comum às Forças Armadas; e

V - propor diretrizes gerais de orientação para as atividades de instrução especializada comuns a mais de uma Força.

Art. 25. Ao Departamento de Administração e Legislação compete:

I - promover e orientar as iniciativas de modernização e racionalização dos procedimentos administrativos;

II - analisar e propor, com a participação das Forças Armadas, a legislação de interesse militar;

III - propor as bases para a política de remuneração dos militares e de seus pensionistas; e

IV - propor a legislação referente à remuneração do pessoal militar e de seus pensionistas.

Art. 26. Ao Departamento de Orçamento e Finanças compete:

I - exercer as atividades de órgão setorial do Ministério da Defesa na estrutura do Sistema de Planejamento, Orçamento e Finanças do Governo Federal;

II - propor as diretrizes gerais relativas ao planejamento, à execução e ao controle orçamentário das Forças Armadas e acompanhar e avaliar o desenvolvimento dessas atividades; e

III - analisar e propor a consolidação dos planos plurianuais e das propostas orçamentárias e complementações das Forças Armadas e do Ministério da Defesa.

Seção VI

Dos Órgãos de Estudo, de Assistência e de Apoio

Art. 27. Aos órgãos de estudo, de assistência e de apoio compete, respectivamente, desenvolver estudos e avaliações em suas áreas de atuação, prestar assistência, de acordo com suas atribuições, e realizar atividades especializadas de apoio.

§ 1º A Escola Superior de Guerra e a Representação Brasileira na Junta Interamericana de Defesa integram a estrutura da Secretaria Político-Estratégica e de Assuntos Internacionais.

§ 2º O Hospital das Forças Armadas integra a estrutura da Secretaria de Organização Institucional.

§ 3º O Ordinariado Militar vincula-se diretamente ao Ministro de Estado da Defesa.

§ 4º O Centro de Catalogação das Forças Armadas integra a estrutura da Secretaria de Logística e Mobilização.

CAPÍTULO IV DAS FORÇAS ARMADAS

Seção I

Das Disposições Comuns às Forças Armadas

Art. 28. As Forças Armadas organizam-se nos Comandos da

Marinha, do Exército e da Aeronáutica, subordinados ao Ministro de Estado da Defesa, dispendo de estruturas e organizações próprias, definidas em legislação específica.

Art. 29. Aos Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, nos termos da legislação em vigor e consoante as diretrizes do Ministro da Defesa, compete:

I - exercer o Comando da respectiva Força;

II - executar o planejamento, a orientação, a coordenação e o controle operacional e administrativo das atividades próprias da Força;

III - realizar a avaliação das organizações integrantes da Força;

IV - zelar pela aptidão da Força ao cumprimento de sua missão constitucional e de suas atribuições subsidiárias;

V - exercer as atribuições que lhe forem expressamente delegadas, admitida a subdelegação; e

VI - formular a legislação específica e aprovar as normas próprias da respectiva Força.

Seção II Do Comando da Marinha

Art. 30. Ao Comando da Marinha compete:

I - formular a política naval e a doutrina militar naval;

II - propor a constituição, a organização e os efetivos, bem como executar o aprestamento das forças navais;

III - formular o planejamento estratégico e executar o emprego das Forças Navais na defesa do País;

IV - orientar e realizar estudos e pesquisas de seu interesse;

V - contribuir para a formulação e condução de políticas nacionais que digam respeito ao mar;

VI - orientar e controlar a marinha mercante e suas atividades correlatas, no que interessa à defesa nacional;

VII - prover a segurança da navegação aquaviária e a salvaguarda da vida humana no mar;

VIII - produzir material bélico de seu interesse;

IX - realizar o adestramento militar e a supervisão de adestramento civil no interesse da segurança da navegação nacional;

X - executar a inspeção naval; e

XI - implementar e fiscalizar o cumprimento de leis e regulamentos, no mar e nas águas interiores, em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, federal ou estadual, quando se fizer necessária, em razão de competências específicas.

Seção III

Do Comando do Exército

Art. 31. Ao Comando do Exército compete:

- I - formular a política e a doutrina militar terrestre;
- II - propor a constituição, a organização e os efetivos, bem como aparelhar e adestrar as forças terrestres;
- III - realizar estudos e pesquisas de seu interesse;
- IV - formular o planejamento estratégico no que concerne à ação do Exército e executar ações relativas à defesa do País;
- V - participar na defesa da fronteira marítima e na defesa aérea;
- VI - participar no preparo e na execução da mobilização e desmobilização nacionais;
- VII - fiscalizar as atividades envolvendo armas, munições, explosivos e outros produtos de interesse militar; e
- VIII - produzir material bélico de seu interesse.

Seção IV Do Comando da Aeronáutica

Art. 32. Ao Comando da Aeronáutica compete:

- I - formular e conduzir a política aeronáutica nacional, civil e militar;

II - propor a constituição, a organização e os efetivos, bem como aparelhar e adestrar a Força Aérea Brasileira;

III - formular o planejamento estratégico e executar ações relativas à defesa do País, no campo aeroespacial;

IV - contribuir para a formulação e condução da política nacional de desenvolvimento das atividades aeroespaciais;

V - operar o Correio Aéreo Nacional;

VI - orientar, coordenar e controlar as atividades de aviação civil;

VII - estabelecer, equipar e operar, diretamente ou mediante concessão, a infra-estrutura aeroespacial, aeronáutica e aeroportuária;

VIII - incentivar e realizar atividades de pesquisa e desenvolvimento relacionadas com as atividades aeroespaciais;

IX - estimular a indústria aeroespacial; e

X - prover a segurança da navegação aérea.

CAPÍTULO V DAS ATRIBUIÇÕES DOS CHEFES E DIRIGENTES DOS ÓRGÃOS

Seção I Do Chefe do Estado-Maior de Defesa

Art. 33. Ao Chefe do Estado-Maior de Defesa incumbe:

I - planejar, orientar, coordenar e controlar as atividades atribuídas ao Estado-Maior de Defesa;

II - realizar a avaliação de desempenho das Subchefias do Estado-Maior de Defesa;

III - zelar pela adequação e atualização das ações atribuídas ao Estado-Maior de Defesa; e

IV - exercer as atribuições que lhe forem delegadas, admitindo-se a subdelegação.

Seção II Dos Secretários

Art. 34. Aos Secretários incumbe:

I - planejar, orientar, coordenar e controlar as atividades atribuídas às suas secretarias;

II - realizar a avaliação de desempenho dos departamentos de suas secretarias;

III - zelar pela adequação e atualização das ações atribuídas às suas secretarias; e

IV - exercer as atribuições que lhes forem delegadas, admitida a subdelegação.

Seção III

Dos Demais Dirigentes

Art. 35. Ao Chefe de Gabinete, ao Consultor Jurídico, aos Diretores de Departamento e aos demais dirigentes incumbe planejar, dirigir, coordenar e orientar a execução das atividades no âmbito das suas áreas de competência e exercer outras atribuições que lhes forem cometidas.

CAPÍTULO VI DAS DISPOSIÇÕES GERAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 36. O provimento dos cargos do Ministério da Defesa observará:

I - de Chefe do Estado-Maior de Defesa será ocupado por oficial-general da ativa, do último posto, em sistema de rodízio entre as Forças;

II - de Secretários serão ocupados por civis ou por oficiais-generais da ativa, do último posto, em sistema de rodízio entre as Forças;

III - de Comandante da Escola Superior de Guerra e o de Vice-Chefe do Estado-Maior de Defesa serão ocupados por oficiais-generais da ativa, do penúltimo posto, em sistema de rodízio entre as Forças;

IV - de Subchefes do Estado-Maior de Defesa serão ocupados por oficiais-generais da ativa, do penúltimo ou do primeiro posto, em sistema de rodízio entre as Forças;

V - de Chefe de Gabinete do Ministro da Defesa e os de Chefes de Departamento serão ocupados por civis ou por

oficiais-generais da ativa, do penúltimo ou do primeiro posto, em sistema de rodízio entre as Forças; e

VI - de Subcomandante da Escola Superior de Guerra, de Chefe da Delegação Brasileira na Junta Interamericana de Defesa e de Diretor do Hospital das Forças Armadas serão ocupados por oficiais-generais da ativa do primeiro posto, em sistema de rodízio entre as Forças.

Art. 37. O Ministro de Estado da Defesa será substituído interinamente, em suas ausências do território nacional ou por motivo de férias, por um dos Comandantes das Forças, por ele indicado.

Art. 38. O inciso VII do art. 5º do Decreto nº 980, de 11 de novembro de 1993, passa a vigorar com a seguinte redação:

“VII - administrados pelas Forças Armadas e pelo Ministério da Defesa, incluídos os órgãos que lhes são subordinados;” (NR)

Art. 39. O Ministro de Estado da Defesa baixará os atos complementares necessários à implementação deste Decreto.

DECRETO LEGISLATIVO Nº 5, DE 1999 – CN

Autoriza o Poder Executivo a enviar tropas das Forças Armadas brasileiras para integrarem a força multinacional da Organização das Nações Unidas, com o objetivo de restaurar a paz e a segurança no Timor Leste, proteger e apoiar a Missão das Nações Unidas no Timor Leste (Unamet) no cumprimento de suas funções e facilitar as operações de ajuda humanitária.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º – É o Poder Executivo, nos termos da Lei nº 2.953, de 17 de novembro de 1956, e das disposições constitucionais e regimentais pertinentes, autorizado a enviar pelotão reforçado de até cinquente policiais das Forças Armadas brasileiras para integrar a força multinacional da Organização das Nações Unidas em sua missão no Timor Leste.

Art. 2º – Esta autorização é válida pelo prazo de duração da força multinacional da Organização das Nações Unidas em missão no Timor Leste.

Art. 3º – Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Congresso Nacional, em 16 de setembro de 1999.

Senador ANTÔNIO CARLOS MAGALHÃES
Presidente

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

I — FONTES DOCUMENTAIS:

I.1 — DOCUMENTOS DAS NAÇÕES UNIDAS:

NAÇÕES UNIDAS. *Carta das Nações Unidas e Estatuto da Corte Internacional de Justiça*. Nova Iorque: Nações Unidas, Departamento de Informação Pública, s. d.

NATIONS UNIES. *Manuel sur le règlement pacifique des différends entre Etats*. New York: Bureau des affaires juridiques, Division de la codification, 1992. 163p

NACIONES UNIDAS. *Informe del Secretario-General sobre los acuerdos de fuerzas de reserva para las operaciones de mantenimiento de la paz*. S/1996/1067. Nueva York: Naciones Unidas, 24 dic. 1996.

_____. *Un programa de paz*. 2. ed. org. e atual. Nueva York: Departamento de Información Pública, 1995. 174p

UNITED NATIONS. *General guidelines for peace-keeping operations*. New York: UN Department of Peace-keeping Operations, 1995. 41p.

_____. *The blue helmets: a review of the United Nations peace-keeping*. 3. org. rev. e atual. New York: UN Department of Public Information, 1996. 808 p.

_____. *The United Nations and Cambodia: 1991-1995*. New York: UN Department of Public Information, 1995. 346p.

_____. *The United Nations and Mozambique: 1992-1995*. New York: UN Department of Public Information, 1995. 310p.

_____. *The United Nations and Rwanda: 1993-1996*. New York: UN Department of Public Information, 1996. 716p.

_____. *The United Nations and Somalia: 1992-1996*. New York: UN Department of Public Information, 1996. 500p.

_____. *The United Nations and the independence of Eritrea*. New York: UN Department of Public Information, 1996. 262p.

_____. *United Nations civilian police handbook*. New York: UN Department of Peace-keeping Operations, 1995. 135p.

_____. *United Nations criminal justice standards for peace-keeping police*. Vienna: UN Office, 1994. 44p.

_____. United Nations High Commissioner for Refugees. *A UNHCR handbook for the military on humanitarian operations*. Geneva: United Nations High Commissioner for Refugees, 1995. 50p.

_____. *United Nations military observers handbook*. New York: UN Department of Peace-keeping Operations, 1995. 123p.

_____. *Yearbook of 1947/48*. New York: UN Department of Public Information, 1975. 1126p.

_____. *Yearbook of 1950*. New York: UN, Department of Public Information, 1951. 1087p.

_____. *Yearbook of 1951*. New York: UN Department of Public Information, 1952. 1030p.

_____. *Yearbook of 1973*. New York, UN Department of Public Information, 1976. 1103p.

_____. *Administrative and budgetary aspects of the financing of the United Nations peace-keeping operations: effective planning, budgeting and administration of peace-keeping operations*. A/48/945. New York: United Nations, 25 May 1994.

_____. *Administrative and budgetary aspects of the financing of the United Nations peace-keeping operations: effective planning, budgeting and administration of peace-keeping operations*. Corrigendum. A/48/945/Corr. 1. New York: United Nations, 30 Sept. 1994.

_____. *Administrative and budgetary aspects of the financing of the United Nations peace-keeping operations: report of the Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions*. New York: United Nations, 18 Nov. 1994.

_____. *Administrative and budgetary aspects of the financing of the United Nations peace-keeping operations: death and disability benefits*. A/49/906. New York: United Nations, 2 June 1995.

_____. *Administrative and budgetary aspects of the financing of the United Nations peace-keeping operations: death and disability benefits*. A/49/906/Corr. 1. New York: United Nations, 7 July 1995.

_____. *Administrative and budgetary aspects of the financing of the United Nations peace-keeping operations: financing of the United Nations peace-keeping operations*. Letter dated 21 July 1995 from the Chairman of the Phase III Working Group on Reimbursement of Contingent-Owned Equipment to the Chairman of the Fifth Committee. A/C.5/49/70. New York: United Nations, 20 July 1995.

_____. *Administrative and budgetary aspects of the financing of the United Nations peace-keeping operations: reform of the procedure for determining reimbursement to Member States for contingent-owned equipment*. A/50/807. New York: United Nations, 8 Dec. 1995.

_____. *Administrative and budgetary aspects of the financing of the United Nations peace-keeping operations: reform of the procedures for determining reimbursement to Member States for contingent-owned equipment*. A/51/646. New York: United Nations, 4 Nov. 1996.

_____. *An agenda for peace: preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping – Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992*. A/47/277-S/24111. New York: United Nations, 17 June 1992.

_____. *An agenda for peace: preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping – Report of the Secretary-General on Cooperation with Regional Organizations*. Add. 1 to 5. S/25996. New York: United Nations, 15 July 1993.

_____. *Annual report of the Secretary-General on the work of the Organization: 1 July 1947-30 June 1948*. A/565. New York: United Nations, 15 July 1948.

_____. *Annual update briefing to Member States on stand-by arrangements*. New York: Department of Peacekeeping Operations, 1997.

_____. *Assembly President says regional organizations can help make conflict prevention effective peace maintenance instrument*. GA/SM/51. New York: United Nations, 28 July 1998.

_____. *Comprehensive report on lessons-learned from the United Nations Operation in Somalia: April 1992-March 1995*. Stockholm: Lessons-Learned Unit of the Department of Peacekeeping Operations, Dec. 1995.

_____. *Comprehensive report on lessons learned from United Nations Assistance for Rwanda (UNAMIR): October 1993-April 1996*. Stockholm: Lesson Learned Unit of the Department of Peacekeeping Operations, Dec. 1996.

_____. *Comprehensive review of the whole question of peace-keeping operations in all their aspects: model status-of-forces agreement for peace-keeping operations*. A/45/594. New York: United Nations, 9 Oct. 1990.

_____. *Comprehensive review of the whole question of peace-keeping operations in all their aspects: model agreement between the United Nations and Member States contributing personnel and equipment to United Nations peace-keeping operations*. A/46/185. New York: United Nations, 23 May 1991.

_____. *Concern over high readiness brigade expressed at Special Committee on peacekeeping operations*. GA/PK/152. New York: United Nations, 31 Mar. 1998.

_____. *Fatalities by mission and incident type*. New York: Department of Peacekeeping Operations, Sept. 1998.

_____. *Further report of the Secretary-General submitted in pursuance of paragraph 19 of resolution 814 (1993) and paragraph 5 of resolution 865 (1993) on the situation in Somalia, including the 3 October 1993 incident in Magadishu, and presenting three options for the continuation of UNOSOM II*. S/26738. New York: United Nations, 12 Nov. 1993.

_____. *General Assembly: provisional verbatim record of the ninth meeting*. A/42/PV. 9. New York: United Nations, 25 Sep. 1987.

_____. *General Assembly: provisional verbatim record of the fourth meeting*. A/43/PV.4. New York: United Nations, 26 Sep. 1988.

_____. *General Assembly: provisional verbatim record of the fourth meeting*. A/44/PV.4. New York: United Nations, 25 Sep. 1989.

_____. *General Assembly: provisional verbatim record of the sixth meeting*. A/44/PV. 6. New York: United Nations, 27 Sep. 1989.

_____. *Joint Inspection Unit*. A/50/576. New York: United Nations, 14 Nov. 1995.

_____. *Letter dated 16 June 1993 from the Permanent Representative of Bosnia and Herzegovina to the United Nations addressed to the President of the Security Council*. S/25959. New York: United Nations, 16 June 1993.

_____. *Letter dated 1 August 1994 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council. S/1994/923.* New York: United Nations, 3 Aug. 1994.

_____. *Main types of electoral assistance activities.* New York: Electoral Assistance Unit, 1998.

_____. *Member States' requests for electoral assistance to the United Nations System.* New York: Electoral Assistance Unit, 1998.

_____. *Monthly roll of police and military personnel in DPKO.* New York: Department of Peacekeeping Operations, 31 Mar. 1999.

_____. *Monthly status report: United Nations stand-by arrangements.* New York: Department of Peacekeeping Operations, 1 May 1999.

_____. *Monthly summary of troop contributions to peacekeeping.* New York: Department of Peacekeeping Operations, 31 Mar. 1999.

_____. *Need for enhancing monitoring of activities authorized by the Security Council, but carried out by regional arrangements, coalitions of States. SC/6605.* New York: United Nations, 30 Nov. 1998.

_____. *Note by the President of the Security Council. S/23500.* New York: United Nations, 31 Jan. 1992.

_____. *Peacekeeping news. DPI/1851 Ver.* New York: United Nations, 4. Mar. 1997.

_____. *Press Release*: Tunisia joins standby arrangements for peacekeeping operations. PKO/81, 8 June 1999

_____. *Press Release*: Cost of Financing 12 Active peacekeeping missions for 1999-2000. SG/SM/3299, 27 May 1999.

_____. *Press Release*: Secretary-General says renewal of effectiveness and relevance of Security Council must be cornerstone of efforts to promote international peace in next century. SG/SM/6697, 18 May 1999.

_____. *Press Release*: Conflict in Africa Neither Inevitable, nor Intractable, says Secretary-General to Paris Summit. SG/SM/6807-
AFR/116. New York: United Nations, 27 Nov. 1998.

_____. *Press release*: Decision to deploy peacekeeping operations should be effected quickly, Fourth Committee is told. GA/SPD/119. New York: United Nations, 11 Nov. 1997.

_____. *Press Release*: Faced with Profound Global Transformations UN can be World's "Conscience", says Secretary-General, in address to French National Assembly. SG/SM/6823. New York: United Nations, 8 Dec. 1998.

_____. *Press release*: Under-Secretary-General for Management tells Fifth Committee United Nations' financial liquidity drying up. GA/AB/3241. New York: United Nations, 6 Oct. 1998.

_____. *Press release*: United Nations remains 'Irreplaceable tool' for international community, peacekeeping committee told, as it begins four-week session. GA/PK/150. New York: United Nations, 30 Mar. 1998.

_____. *Programme budget for the biennium 1994-1995: scale of assessment for the apportionment of the expenses of the United Nations*. A/49/684. New York: United Nations, 22 Nov. 1994.

_____. *Progress report of the Secretary-General on standby arrangements for peacekeeping*. S/1997/1009. New York: United Nations, 24 Dec. 1997.

_____. *Questions related to the proposed programme budget for the biennium 1992-1993*. A/46/185. New York: United Nations, 20 Dec. 1991.

_____. *Reform of the procedures for determining reimbursement to Member States for contingent-owned equipment, death and disability: report of the ACABq*. A/52/410 (1997). New York: United Nations, 1 Oct. 1997.

_____. *Renewing the UN: a programme for reform*. A/51/950. New York: United Nations, 14 July 1997.

_____. *Report of the Joint Inspection Unit entitled "Sharing responsibilities in peace-keeping: the United Nations and regional organizations"*. A/50/771. New York: United Nations, 17 Oct. 1995.

_____. *Report of the Secretary-General on Rwanda requesting establishment of a United Nations Assistance Mission for Rwanda (UNAMIR) and the integration of UNOMUR into UNAMIR*. S/26488. New York: United Nations, 24 Sep. 1993.

_____. *Report of the Secretary-General on protection for humanitarian assistance to refugees and others in conflict situations*. Doc. 1998/883. New York: United Nations, 22 Oct. 1998.

_____. *Report of the Secretary-General on Rwanda*. S/1994/728. New York: United Nations, 19 July 1994.

_____. *Report of the Secretary-General on Rwanda*. S/1995/65. New York: United Nations, 25 Jan. 1995.

_____. *Report of the Secretary-General on standby arrangements for peace-keeping*. S/1995/943. New York: United Nations, 10 Oct. 1995.

_____. *Report of the Secretary-General on the implementation of Security Council Resolution 340 (1973)*. S/11052. New York: United Nations, 26 Oct. 1973.

_____. *Report of the Secretary-General on the situation in Tajikistan*. S/1997/686. New York: United Nations, 4 Sep. 1997.

_____. *Report of the Secretary-General on death and disabilities benefits*. A/50/1009. New York: United Nations, 22 July 1996.

_____. *Report of the Secretary-General pursuant to Security Council Resolution 836 (1993)*. S/25939. New York: United Nations, 14 June 1993.

_____. *Resolutions and decisions of the Security Council (1990)*. S/INF/46. New York: United Nations, 1990.

_____. *Resolutions and decisions of the Security Council (1991)*. S/INF/47. New York: United Nations, 1991.

_____. *Resolutions and decisions of the Security Council (1992)*. S/INF/48. New York: United Nations, 1992.

_____. *Resolutions and decisions of the Security Council (1993)*. S/INF/49. New York: United Nations, 1993.

_____. *Resolutions and decisions of the Security Council (1994)*. S/INF/50. New York: United Nations, 1994.

_____. *Resolutions and decisions of the Security Council (1995)*. S/INF/51. New York: United Nations, 1995.

_____. *Resolutions and statements of the Security Council (1996)*. SC/6315. New York: United Nations, 22 Jan. 1997.

_____. *Resolutions and statements of the Security Council (1997)*. SC/6469. New York: United Nations, 21 Jan. 1998.

_____. *Roster of electoral experts*. New York: Electoral Assistance Unit, 1998.

_____. *Secretary-General urges intensified cooperation between United Nations, regional groupings in conflict-prevention undertakings*. SG/SM/6653. New York: United Nations, 27 July 1998.

_____. *Security Council approves increased security for Georgia Observer Mission*. SC/6602. New York: United Nations, 25 Nov. 1998.

_____. *Security Council regrets lack of visible progress on settlement of situation in Abkhazia, Georgia, despite strenuous efforts to reactive peace process*. SC/6440. New York: United Nations, 6 Nov. 1998.

_____. *Seminar on the role of police in peacekeeping held at headquarters*. PKO/69. New York: United Nations, 25 Mar. 1998.

_____. *Statement by the President of the Security Council. S/23500.* New York: United Nations, 31 Jan. 1992.

_____. *Statement by the President of the Security Council on an agenda for peace. S/25184.* New York: United Nations, 28 Jan. 1993.

_____. *Statement by the President of the Security Council. S/25859.* New York: United Nations, 28 May 1993.

_____. *Statement by the President of the Security Council. S/PRST/1994/9.* New York: United Nations, 25 Feb. 1994.

_____. *Statement by the President of the Security Council. S/PRST/1994/22.* New York: United Nations, 3 May 1994.

_____. *Statement by President of the Security Council on the supplement to an agenda for peace. S/PRTS/1995/9.* New York: United Nations, 22 Feb. 1995.

_____. *Statement by the President of the Security Council. S/PRST/1996/13.* New York: United Nations, 28 Mar. 1996.

_____. *Statement by the President of the Security Council. S/PRST/1998/28.* New York: United Nations, 16 Sep. 1998.

_____. *Statement by the President of the Security Council. S/PRST/1998/29.* New York: United Nations, 24 Sep. 1998.

_____. *Statement by the President of the Security Council: protection for humanitarian assistance to refugees and others in conflict situations. S/PRST/1998/30.* New York: United Nations, 28 Sep. 1998.

_____. *Statement by the President of the Security Council. S/PRST/1998/35*. New York: United Nations, 30 Nov. 1998.

_____. *Statement by the President of the Security Council. S/PRST/1998/38*. New York: United Nations, 29 Dec. 1998

_____. *“Structural” and “operational” cooperation for conflict prevention*. SG/SM/6658. New York: United Nations, 29 July 1998.

_____. *Summary study of the experience derived from the establishment and operation of the force. A/3943*. New York: United Nations, 9 Oct. 1958.

_____. *Supplement to an agenda for peace: position paper of the Secretary-General on the occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations. A/50/60-S/1995/1*. New York: United Nations, 3 Jan. 1995.

_____. *The causes of conflicts and the promotion of durable peace and sustainable development in Africa. S/1998/318*. New York: United Nations, 13 Apr. 1998.

_____. *The Netherland Aide-mémoire: a UN Rapid Deployment Brigade. A/49/886-S/1995/276*. New York: United Nations, 10 Apr. 1995.

_____. *United Nations indispensable instrument for achieving common goals, says Secretary-General in report to General Assembly. SG/2048-GA/9443*. New York: United Nations, 21 Sep. 1998.

_____. *United Nations peace-keeping: some questions and answers*. New York: Department of Peacekeeping Operations, Mar. 1997.

I.II — DOCUMENTAÇÃO DE LEGISLAÇÃO:

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Comissão de Constituição e Justiça. Parecer sobre o Projeto de lei nº 4.380, 1994. Relator: Deputado Jairo Carneiro. 30 dez. 1997.

_____. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Comissão de Defesa Nacional. Parecer sobre o Projeto de lei nº 4.380, 1994. Relator: Deputado Maurício Campos. 26 out. 1995.

_____. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Comissão de Relações Exteriores. Parecer sobre o Projeto de lei nº 4.380, 1994. Relator: Átila Lins. 31 ago. 1994.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988. 292p.

_____. Decreto nº 56.308, de 21 maio 1965. Cria o Destacamento Brasileiro da Força Armada Interamericana – FAIBRÁS. *Diário Oficial da União*, Brasília, 21 maio 1965. parte 1, seção 1, p. 4862.

_____. Decreto Legislativo nº 61, de 22 nov. 1956. Autoriza o Presidente da República a contribuir com um contingente militar para formação ou integração da Força Internacional de Emergência, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 23 nov. 1956. nº 269, seção 1, p. 22185.

_____. Decreto Legislativo nº 38, de 8 mar. 1965. Autoriza o Presidente da República a enviar contingente das Forças Armadas à República Dominicana, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 20 maio 1965. nº 95, seção 1, p. 4859.

_____. Decreto Legislativo nº 15, de 8 mar. 1994. Aprova o pedido de autorização para que o Brasil possa colocar à disposição da Operação das Nações Unidas para Moçambique - ONUMOZ, pelo prazo de um ano, um batalhão de infantaria. *Diário Oficial da União*, Brasília, 9 mar. 1994. nº 46, seção 1, p. 3.362.

_____. Decreto Legislativo nº 31, de 16 dez. 1994. Autoriza o envio de contingente militar para o processo de pacificação política de Angola. *Diário Oficial da União*. Brasília, 19 dez. 1994. nº 239, seção 1, p. 19889.

_____. Decreto Legislativo nº 97, de 13 set. 1996. Autoriza o despacho de tropas do Exército Brasileiro para o exterior e a permanência de forças militares estrangeiras em território nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, 16 set. 1996. nº 180, seção 1, p. 18268.

_____. Decreto Legislativo nº 25, de 7 maio 1997. Aprova o texto Acordo, por troca de notas, que regulamenta a cessão de uma Companhia de Infantaria do Exército à Operação de Paz na ONU em Moçambique (ONUMOZ), celebrado entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Organização das Nações Unidas. *Diário Oficial da União*, 8 maio 1997. nº 86, seção 1, p. 9235.

_____. Decreto Legislativo nº 70, de 18 jul. 1996. Aprova a renovação do prazo de permanência do contingente militar brasileiro – COBRAVEM na UNAVEM III. *Diário Oficial da União*, 19 jul. 1996. seção 1, nº 139, p. 13377.

_____. Decreto Legislativo nº 66, de 18 ago. 1998. Autoriza o Poder Executivo a despachar tropas do Exército Brasileiro para o exterior nos trimestres de 1998 e de 1999, com o objetivo de participar,

em conjunto com os Exércitos argentino, uruguaio e paraguaio, em exercícios combinados de paz. *Diário Oficial da União*, Brasília, 19 ago. 1998. n° 158-E, seção 1, p. 1.

_____. Decreto Legislativo n° 88, de 1998. Autoriza o envio, pelo Brasil, de tropas armadas e equipamentos, para o exterior, com a finalidade de prestar apoio logístico necessário à realização dos trabalhos da Missão de Observadores Militares Equador/Peru (MOMEP). *Diário Oficial da União*, Brasília, 3 dez. 1998. n° 233-E, seção 1, p. 1.

_____. Decreto s/n°, de 13 jun. 1994. Cria Contingente Brasileiro para a Operação das Nações Unidas em Moçambique (COBRAMOZ). *Diário Oficial da União*, Brasília, 14 jun. 1994. n° 111, seção 1, p. 8505.

_____. Decreto s/n°, de 13 jun. 1994. Cria Comissão Especial no Estado-Maior das Forças Armadas, para opinar sobre a aquisição de equipamentos e materiais destinados à força designada para operações em Moçambique. *Diário Oficial da União*. Brasília, 14 jun. 1994. n° 111.

_____. Decreto s/n°, de 13 junho de 1994. Cria contingente brasileiro para a Operação das Nações Unidas em Moçambique. *Diário Oficial da União*, Brasília, 14 jun. 1994. n° 111

_____. Decreto s/n°, de 30 março de 1995. Autoriza o envio e a permanência de contingente brasileiro – COBRAVEM para integrar a Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola III. *Diário Oficial da União*, Brasília, 31 mar. 1995. n° 63, seção 1, p. 4592.

_____. Decreto n° 1.895, de 6 maio 1996. Cria a Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional, do Conselho de Governo. *Diário Oficial da União*, Brasília, 7 maio 1996. seção 1, n° 87, p. 7721.

_____. Decreto nº 2.009, de 19 set 1996. Acresce artigo ao Decreto nº 1.895, de 6 de maio de 1996, que cria a Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional, do Conselho de Governo. *Diário Oficial da União*, Brasília, 20 set. 1996, nº 184, seção 1, p. 18714.

_____. Decreto nº 2.760, de 27 ago. 1998. Promulga o Protocolo de Reforma da Carta da Organização dos Estados Americanos, “Protocolo de Washington”, assinado em Washington, em 14 dez. 1992. *Diário Oficial da União*, Brasília, 28 ago. 1998. nº 165, seção 1, p. 24.

_____. Decreto nº 3.080, de 10 jun. 1999. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores — DAS do Ministério da Defesa, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 11 jun. 1999, nº 110, seção 1, p. 7.

_____. Emenda Constitucional nº 23, de 2 set. 1999. Altera dispositivos da Constituição Federal, mediante a inclusão do cargo de Ministro de Estado da Defesa entre os privativos de brasileiros nato, alteração da composição do Conselho de Defesa Nacional, a definição do juízo competente para processar e julgar os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, e dá outras providências.

_____. Lei Complementar nº 69, de 23 julho de 1991. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. *Diário Oficial da União*, Brasília, 24 jul. 1991. nº 141, seção 1, pp. 14713-4.

_____. Lei Complementar nº 90, de 1º out. 1997. Determina os casos em que forças estrangeiras podem transitar pelo território nacional

ou nele permanecer temporariamente. *Diário Oficial da União*, Brasília, 2 out. 1997. n° 190, seção 1.

_____. Lei Complementar n° 97, de 9 junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. *Diário Oficial da União*, Brasília, 10 jun. 1999. n° 109-A, seção 1, p. 1.

_____. Lei n° 2.953, de 17 nov. 1956. Fixa normas para remessa de tropas brasileiras para o exterior. *Diário Oficial da União*, Brasília, 20 nov. 1956. n° 266, seção 1, p. 21.954.

_____. Lei n° 5.809, de 10 out. 1972. Dispõe sobre a retribuição e direitos do pessoal civil e militar em serviço da União no exterior, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 13 out. 1992. n° 196, seção 1, p. 9113-9117.

_____. Ministério das Relações Exteriores. Consultoria Jurídica. Parecer CJ/34. A constituição de missões de observação e forças de paz ou emergência para operação internacional à luz do Direito Internacional Público e do Direito Internacional brasileiro. Consultor: Antônio Augusto Cançado Trindade. 7 ago. 1986.

_____. Ministério das Relações Exteriores. Consultoria Jurídica. Parecer CJ/70. Consultor: João Grandino Rodas. 15 dez. 1993. (Sobre o Anteprojeto de lei que fixa as condições para a participação do Brasil em operações patrocinadas por organismos internacionais intergovernamentais).

_____. Projeto de lei da Câmara dos Deputados n° 4.843, de 1° dez. 1994. Estabelece o procedimento para o envio de frações das Forças Armadas brasileiras para participarem de missões de paz das

organizações internacionais. Proponente: Deputado João Fagundes. 1º dez. 1994.

_____. Projeto de lei do Senado nº184, de 21 set. 1982. Submete à prévia autorização legislativa a participação das Forças Armadas em operações internacionais. *Diário do Congresso Nacional II*, Brasília, 22 set. 1982. seção 1, p. 3564.

_____. Projeto de Emenda à Constituição nº 498, de 1997. Altera a redação dos arts. 49, 84, 89, 90, 142 e 144 e suprime o art. 91 da Constituição. Proponente: Deputado José Genoíno e outros.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Resolução nº 17/1989, que aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. *Diário do Congresso Nacional I*, Brasília, 22 set. 1989.

SENADO FEDERAL. Resolução nº 93/1970, que aprova o Regimento Interno do Senado Federal. *Diário do Congresso Nacional II*, Brasília, 28 nov. 1970.

I.III — FONTES DIVERSAS:

ALTO COMISSARIADO DAS UNIDAS PARA REFUGIADOS. *A situação dos refugiados no mundo 1997-98: um programa humanitário*. Nova Iorque: Oxford University, 1997. 279p.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Relatório apresentado ao chefe do governo provisório pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1933/1934.

_____. Ministério das Relações Exteriores. *Documentos de política externa (de 31/10/1969 a 21/12/1970)*. Brasília: Divisão de Documentação, 1970. 362p.

_____. Ministério do Exército. Estado-Maior do Exército. *Documentos históricos do Estado-Maior do Exército*. Brasília: Ministério do Exército, 1996. 627p.

_____. Ministério do Exército. Estado-Maior do Exército. *História do Estado-Maior do Exército*. Brasília: Ministério do Exército, 1996. 311p.

_____. Presidência da República. *Política de defesa nacional*. Brasília: Presidência da República, 1996.

INTERNATIONAL AMNESTY. *Peace-keeping and human rights*. London: International Amnesty, 1994. 45p.

INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS. *International humanitarian law: human rights and the ICRC*. Geneva: International Committee of the Red Cross, 1993. 32p.

INTERNATIONAL REVIEW OF THE RED CROSS. *Applicability of international humanitarian law to United Nations peace-keeping forces*. Geneva, International Committee of the Red Cross, May-June 1993.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE. *Report of the 1997 International IDEA Democracy Forum*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 1997. 132p.

JOINT UNITAR/ELECTORAL ASSISTANCE UNIT TRAINING SEMINAR ON ELECTORAL ASSISTANCE, 1993, Geneva. *Report*. Geneva: UNITAR, 1993. 24p.

MOVIMENTO NÃO ALINHADO. Documento final. In: CUMBRE DE PAÍSES NO ALINEADOS, XI, 14-20 de Outubro de 1995,

Cartagena de Índias. (Texto original em inglês).

NETHERLANDS. Advisory Council on Peace and Security. *Innocence lost: the Netherlands and UN operations*. Hague: Advisory Council on Peace and Security, 1995. 48p.

NORDIC/UN PEACEKEEPING SENIOR MANAGEMENT SEMINAR, 1997, Copenhagen. *Final report*. Copenhagen: Royal Department of Peacekeeping Operations Training Unit/Danish Defense College, 1997. 77p.

NON ALIGNED MOVEMENT. Final document. In: NON ALIGNED MOVEMENT SUMMIT, XII, 1998, Durban.

NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION. *NATO doctrine for peace support operations: partnership for peace*. Brussels: NATO, 1995.

PEACEKEEPING SYMPOSIUM: NORMS, POLICY AND PROCESS, 1993, Ottawa. *Report*. Ottawa: Centre for International and Strategic Studies, 1993. 148p.

PORTUGAL. Instituto de Altos Estudos Militares. *Operações de apoio à paz*. Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares, 1996.

SEMINÁRIO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA EQUIPES DE ASSISTÊNCIA E TREINAMENTO, III, 1997, Itaipava. *Relatório*. Brasília: Ministério do Exército, 1997. 14p.

SIMPÓSIO SOBRE O DIREITO INTERNACIONAL HUMANITÁRIO, 1988, *Relatório*. Brasília: FUNAG, IPRI, Coleção Relações Internacionais nº 6, 1989. 105p.

SYMPOSIUM ON HUMANITARIAN ACTION AND PEACEKEEPING OPERATIONS, 1994, Geneva. *Report*. Geneva: International Committee of the Red Cross, 1994. 69p.

SYMPOSIUM ON INTERNALLY DISPLACED PERSONS, 1995, Geneva. *Report*. Geneva: International Committee of the Red Cross, 1996. 130p.

THE INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS LAW GROUP. *Guidelines for international election observing*. Washington: The International Human Rights Law Group, 1990. 90p.

UNITAR/IPS/NIRA Singapore Conference: Humanitarian Action and Peacekeeping Operations — Debriefing and Lessons, 1997, Singapore. *Report*. Geneva: UNITAR, 1997.

UNITED KINGDOM. Foreign Office. *Reply by the government of the United Kingdom to the United Nations Secretary-General's supplement to "An agenda for peace"*. London: Foreign Office, 1996. 12p.

_____. Royal Army. *The Army field manual*. v. 5: operations other than war, part 2: wider peacekeeping. London, 1994.

UNITED STATES. U.S. foreign policy agenda: peacekeeping and regional stability. Electronic journal of the United States Information Agency. Washington, United States Information Agency, v. 3, nr. 2, Apr. 1998.

_____. U.S. security policy in a changing world. Electronic journal of the United States Information Agency. Washington, United States Information Agency, v. 3, nr. 3, July 1998.

_____. Joint Chiefs of Staff. *Joint doctrine for military operations other than war*. Washington: Joint Chiefs of Staff, 1995.

_____. Joint Warfighting Center. *Joint Task Force Commander's Handbook for Peace Operations*. Washington: Joint Warfighting Center, 1995. 80p.

VANTAGE CONFERENCE, 1997, Queenstown. *Post-conflict justice: the role of the international community*. Muscatine: The Stanley Foundation, 1997. 28p.

WORKSHOP ON INTERNATIONAL HUMANITARIAN LAW AND PROTECTION, 1996, Geneva. *Report*. Geneva: International Committee of the Red Cross, 1997. 69p.

WORLD BANK. World Development Indicators-1998: GNP per capita 1996. In: *Atlas method*. CD-ROM, 1998.

II — LIVROS:

ALBUQUERQUE, Manoel Maurício. *Pequena história da formação social brasileira*. Rio de Janeiro: Sindicato Nacional dos Editores de Livros, 1981 728p.

ALMEIDA, Renato. *A Liga das Nações: constituição, estrutura e funcionamento*. Rio de Janeiro: A. Noite, 1938. 342p.

ALVES, José Augusto Lindgren. *Os direitos humanos como tema global*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1994. 148p.

ARAÚJO, João Hermes Pereira de, et al. *Três ensaios sobre diplomacia brasileira*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 1989. 212p.

_____. *Oswaldo Aranha: a Estrela da Revolução*. São Paulo: Mandarim, 1996. 440p.

ARON, Raymond. *Paix et guerre entre les nations*. 8. éd. Paris: Calmann-Lévy, 1984. 794p.

BANALUME NETO, Ricardo. *A nossa segunda guerra: os brasileiros em combate 1942-1945*. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1995. 220p.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *Presença dos EUA no Brasil: dois séculos de história*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1973. 475p.

_____. *Brasil-Estados Unidos: a rivalidade emergente (1950-1988)*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1989. 315p.

BARROS, Edgard Luiz de, FARIA, Antônio Augusto. *Getúlio Vargas e sua época*. 7. Ed. São Paulo: Global Editora, 1993. 88p.

BARROS, Jayme de. *Sete anos de política exterior do Brasil: aspectos principais, 1930-1937*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1938. 114p.

BETTATI, Mario. *Le droit d'ingérence*. Paris: Odile Jacob, 1996. 324p.

CANADA. *Towards a rapid reaction capability for the United Nations*. Ottawa: Government of Canada, 1995. 75p.

CARDOSO, Afonso José S. *Reflexão sobre a participação do Brasil nas operações de paz das Nações Unidas*. Brasília: Instituto Rio Branco, FUNAG, Centro de Estudos Estratégicos, 1998. 152p. (Tese apresentada no XXVIII Curso de Altos Estudos).

CANÇADO TRINDADE, Antônio A. *Direito das organizações internacionais*. Brasília: Escopo, 1990. 251p.

CARVALHO, Delgado de. *História diplomática do Brasil*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1959. 409p.

COHEN, Ben, STAMKOSKI, George. *With no peace to keep: United Nations peacekeeping and the war in the former Yugoslavia*. London: Garinpress, 1995. 160p

COX, David, LEGAULT, Albert (Orgs.). *UN rapid reaction capabilities: requirements and prospects*. Clementsport: the Lester B. Pearson Canadian International Peacekeeping Training Centre, 1995. 199p.

COSTA, Sérgio Corrêa da. *A diplomacia brasileira na questão de Letícia*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1942. 97p.

DURCH, William J. (Org.). *The evolution of UN peacekeeping: case studies and comparative analysis*. New York: Henry L. Stimson Center/ St Martin's Press, 1993. 477p.

EVANS, Gareth. *Cooperating for peace*. St. Leonards: Allen & Unwin, 1990. 189p.

FONSECA JUNIOR, Gelson. *A legitimidade e outras questões internacionais: poder e ética entre as nações*. São Paulo: Paz e Terra, 1998. 374p.

FONSECA JÚNIOR, Gelson, CARNEIRO LEÃO, Valdemar. (Orgs.). *Temas de Política Externa Brasileira*. Brasília: FUNAG/IPRI, série Coleção Relações Internacionais n° 9, 1989. 288 p.

GROMYKO, Andrei. *Mémoires*. Paris: Pierre-Belfond, 1989. 346p.

GROSS, Ernest A. *As Nações Unidas: estrutura da paz*. Rio de Janeiro: GRD, 1964. 168p.

HAAS, Ernest B. *The United Nations and collective management of international conflict*. New York: United Nations Institute for Training and Research (UNITAR), 1986. 73p.

HENRY DUNANT INSTITUTE. *International Dimensions of Humanitarian Law*. Paris: UNESCO, 1988. 299p.

JAMES, Alan. *Peacekeeping in international politics*. London: MacMillan/International Institute for Strategic Studies, 1990. 378p.

KAPLAN, Morton A., KATZENBACH, Nicholas de B. *Fundamentos políticos do Direito Internacional*. Rio de Janeiro: Zahar, 1961. 372p.

KISSINGER, Henry. *Diplomacy*. New York: Simon & Schuster, 1994. 912p.

LAFER, Celso. *Paradoxos e Possibilidades: estudos sobre a ordem mundial e sobre a política exterior do Brasil num sistema internacional em transformação*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982. 188p.

LAFER, Celso, FONSECA JÚNIOR, Gelson (Orgs.). *Temas de Política Externa Brasileira II — v. 1*. Brasília: FUNAG/IPRI, série Coleção Relações Internacionais, 1994. 365 p.

LAVERIÈRE-WANDERLEY, Nelson Freire. *História da Força Aérea Brasileira*. Rio de Janeiro: Instituto Histórico-Cultural da Aeronáutica, 1975. 379p.

LEE, John, PAGENHARDT, Robert, STANLEY, Timothy. *To unite our strength*. Washington: University Press of America, 1992. 166p.

LIMA Câmara, Irene Pessoa de. *Em Nome da Democracia: A OEA e a Crise Haitiana — 1991-1994*. Brasília: Instituto Rio Branco, FUNAG, Centro de Estudos Estratégicos, 1998. 207p. (Tese apresentada no XXXII Curso de Altos Estudos).

LIU, F. T. *United Nations peacekeeping and the non-use of force*. New York: International Peace Academy, 1992. 46p.

LYRA, Heitor. *História Diplomática e política internacional*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1941. 255p.

MACEDO SOARES, José Carlos de. *O Brasil e a Sociedade das Nações*. Paris: A. Pedone, 1927. 338p.

MARGUERITTE, Victor. *S.d.N.: história de uma paz, gênese de outras guerras*. Rio de Janeiro: Vecchi, 1939. 331p.

MELLO FRANCO, Affonso Arinos de. *Um estadista da República*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1995. 3v.

MELLO, Celso de A. *Guerra interna e Direito Internacional*. Rio de Janeiro: Renovar, 1985. 229p.

MINEAR, Larry, GUILLOT, Philippe. *Soldats à la rescousse*. Paris: Centre de Développement de Organisation de Coopération et de Développement Économiques, 1996. 191p.

MURPHY, Sean D. *Humanitarian intervention: the United Nations in an evolving world order*. Philadelphia: University of Pennsylvania, 1996. 427p.

PATRIOTA, Antônio de A. *O conselho de segurança após a guerra do golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva*. Brasília: Instituto Rio Branco, FUNAG, Centro de Estudos Estratégicos, 1998. 226p. (Tese apresentada no XXXIII Curso de Altos Estudos)

PINTO, Paulo L. *O emprego do poder naval em tempo de paz*. Rio de Janeiro: Serviço de Documentação Geral da Marinha, 1989. 174p.

PUGH, Michael (Org.). *Maritime security and peacekeeping: a framework for United Nations operations*. Manchester: Manchester University/St. Martin's Press, 1994. 271p.

PRAZERES, Otto. *A Liga das Nações*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1922. 331p.

PRINS, Gwyn. *The applicability of the "Nato model" to United Nations peace support operations under the Security Council*. New York: United Nations Association of the United States of America, 1996. 54p.

RATNER, Steven R. *The new UN peacekeeping: building peace in land of conflict after the Cold War*. New York: St. Martin's Press, 1995. 322p.

REUTER, Paul. *Droit International Public*. Paris: Presses Universitaires de France, 1973. 473p.

RIKHYE, Indar J., SKJELSBÆK, Kjell (Orgs.). *The United Nations and peacekeeping*. 2. ed. org. London: International Peace Academy/MacMillan, 1994. 199p.

ROBERTS, Adam, KINGSBURY, Benedict. *Presiding over a divided world: changing UN roles, 1945-1993*. New York: International Peace Academy, 1994. 80p.

_____. *United Nations, Divided World: The UN's Roles in International Relations*. Oxford: Clarendon Press, 1993. 467p.

RODRIGUES, José Honório, SEITENFUS, Ricardo A S. *Uma história diplomática do Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1995. 464p.

RUGGIE, John G. *The United Nations and the collective use of force: whither — or whether*. New York: United Nations Association of the United States of America, 1996. 17p.

SANTOS, Murillo. *O Caminho da profissionalização das Forças Armadas*. Rio de Janeiro: Gráfica Editora do Livro, 1991. 149p.

SILVA, Hélio, CARNEIRO, Maria Cecília Ribas. *O Brasil e a Primeira Grande Guerra — 1915/1919*. São Paulo: Editora Três, 1998. 170p.

_____. *O Brasil declara guerra ao eixo — 1943-1945*. São Paulo: Editora Três, 1998. 169p.

SKIDMORE, Thomas E. *Uma História do Brasil*. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 1998. 333p.

SOLOMON, Gerald B. *The NATO enlargement debate: 1990-1997*. Washington: Center for Strategic and International Studies/Praeger, 1998. 142p.

STANLEY II, Robert S. *The wave of the future: the United Nations and naval peacekeeping*. New York: International Peace Academy, 1992. 59p.

SUTTERLIN, James S. *The United Nations and the maintenance of international security*. Westport: Praeger, 1995. 146p.

SWINARSKI, Christophe. *A norma e a guerra*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1991. 94p.

_____. *Direito Internacional humanitário*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990. 96p.

_____. *Introdução ao Direito Internacional humanitário*. Brasília: Escopo, 1988. 71p.

THOMSON, David. *Europe since Napoleon*. 2 ed. Harmondsworth: Penguin Books, 1976. 1003p.

URQUHART, Brian. *Ralph Bunche: an American odyssey*. New York: W. W. Norton, 1998. 458p.

VERRIER, Anthony. *International peacekeeping: United Nations forces in a troubled world*. Harmondsworth: Penguin, 1981. 172p.

VINHOSA, Francisco Luiz T. *O Brasil e a Primeira Guerra Mundial: a diplomacia brasileira e as grandes potências*. Rio de Janeiro: Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, 1990. 257p.

WALTERS, Franck. P. *A history of the League of Nations*. London: Oxford University, 1952. 2v.

WEIS, W. Michael. *Cold Warriors e Coups d'Etat: Brazilian-American Relations 1945-1964*. Albuquerque: University of New Mexico, 1993.

WHITE, N. D. *The United Nations and the maintenance of international peace and security*. Manchester: Manchester University, 1993. 267p

III — ARTIGOS, RELATÓRIOS, MONOGRAFIAS

ABDENUR, Roberto. O Brasil diante da idéia de uma nova ordem internacional. In: *Leituras especiais*. Brasília, nº 23, abr. 1992.

ALMEIDA, Reinaldo Mello de. Operações de Paz. In: *Revista de Cultura Militar*. Rio de Janeiro, nº 216, 2º semestre, 1970.

ALVES, José Augusto L. *As Nações Unidas e os direitos humanos: a operacionalidade de um sistema em crise*. Brasília: Instituto Rio Branco, 1984. 296p. (Tese apresentada no XVIII Curso de Altos Estudos).

_____. A ONU e os direitos humanos. In: *Revista brasileira e política internacional*. Brasília, ano 37, nº 1, p. 134-145, 1994.

ARLINDO, Luis Filho. Forças de Paz, a Experiência Brasileira. In: *Revista da Escola Superior de Guerra*. Rio de Janeiro, v. 11, nº 31, p. 9-41, 1995.

BATISTA, Paulo Nogueira. A política externa de Collor: modernização ou retrocesso? In: *Política externa*. São Paulo, v. 1, nº 4, p. 106-135, mar. 1993.

_____. Presidindo o Conselho de Segurança. In: *Política externa*. Brasília, v. 1, nº 3, p. 86-99, 1992-93.

BETTATI, Mario. Direitos humanos na ONU. In: *Política externa*. Brasília, v. 3, nº 1, p. 97-106, jun./jul./ago. 1994.

_____. L'ONU et l'action humanitaire. In: *Politique étrangère*. Paris, 58e. année, nº 3, p. 641-658, août 1993.

BOLTON, John R. Wrong turn in Somalia. In: *Foreign affairs*. New York, v. 73, nº 1, p. 56-66, Jan./Feb. 1994.

BOUTROS-GHALI, Boutros. UN peace-keeping in a new era: a new chance for peace. In: *The world today*. London, Apr. 1993.

BUSTANI, José Maurício. A ONU e as operações de paz. In: *Revista humanidades*. Brasília, nº 39, p. 34-40, out. 1995.

CANÇADO TRINDADE, Antônio A. A Evolução do Direito Internacional Humanitário e as Posições do Brasil. In: *Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional*. Brasília, anos XXXIX a XLI, nºs 69/71, p. 76-107, 1987/91.

CANNABRAVA, Ivan. O Brasil e as operações de manutenção da paz. In: *Política externa*. São Paulo, v. 5, nº 3, p. 93-105, dez. 1996.

CARDOSO, Fernando Henrique. Discurso sobre política de defesa nacional. In: *Parcerias estratégicas*. Brasília, v. 1, nº 2, p. 16-18, dez. 1996.

CASTELO CRUZ, Luiz Dilermando. *Meios pacíficos de solução de controvérsias Internacionais*. Brasília: Instituto Rio Branco, 1989. 34p. (Tese apresentada no XXI Curso de Altos Estudos)

CRAGG, Anthony. The Combined Joint Task Force concept: a key component of the Alliance's adaptation. In: *Nato Review*. Webedition nº 4, July 1996, Vol. 44, pp. 7-10.

DIBB, Paul. O planejamento da força de defesa na ausência de ameaças: um modelo para as potências médias. In: *Parcerias estratégicas*. Brasília, v. 1, nº 4, p. 117-140, dez. 1997.

DOEL, M. T. Military assistance in humanitarian aid operations: impossible paradox or inevitable development?. In: *Defence and International Security*. London, RUSI Jornal, p. 26-32, Oct. 1995

DURÃO, Alexandre. Index/OpFor 99: a Marinha volta ao mar com a OTAN. In: *Revista Força Aérea*. Rio de Janeiro, Ano 4 nº 16, p. 54-61, set/out/nov/1999.

FERRO, Francisco. Força de Fuzileiros Navais da Esquadra. In: *Tecnologia e defesa*. São Paulo, ano 14, nº 73, p. 26-29, 1997.

FLORES, Mário César. A coerção militar nas próximas décadas. In: *Política externa*. São Paulo, v. 8, nº 2, p. 59-67, set./nov. 1993.

FLORY, Maurice. L'ONU et les opérations de maintien et de rétablissement de la paix. In: *Politique étrangère*. Paris, 58e. année, nº 3, p. 633-640, Automne 1993.

FUJITA, Edmundo S. O Brasil e o Conselho de Segurança: notas sobre uma década de transição, 1985-1995. In: *Parcerias estratégicas*. Brasília, v. 1, nº 2, p. 95-110, dez. 1996.

GARCIA, Eugênio Vargas. *Vencer ou Não Perder: O Brasil e a Liga das Nações*. Brasília: Universidade de Brasília, 1998. 98p. (Tese de mestrado em História)

GOULDING, Marrack. The evolution of United Nations peacekeeping. In: *International affairs*. v. 69, nº 3, p. 451-494, July 1993.

GROVE, Eric. UN armed forces and the Military Staff Committee: a look back. In: *International security*. Cambridge, v. 17, nº4, p. 172-182, Spring 1993.

GUERREIRO, Ramiro. ONU: o Balanço Possível. In: *Estudos Avançados*. São Paulo, nº 25, p. 129-137, 1995.

GUILHONDEALBUQUERQUE, José Augusto. A ONU e a Nova Ordem Mundial. In: *Estudos Avançados*. São Paulo, nº 25, p. 161-185, 1995.

KENNAN, George F. A crise dos Bálcãs: 1913 e 1993. In: *Política externa*. São Paulo, v. 2, nº 3, p. 70-84, dez./jan./fev. 1994.

LACOSTE, Yves. Perestroika et géopolitique. In: *Leituras especiais*. Brasília, nº 23, abr. 1992.

LAKE, David A., ROTHCHILD, Donald. Containing fear: the origins and management of ethnic conflict. In: *International security*. Cambridge, v. 21, nº 2, p. 41-75, Fall 1996.

LAMPREIA, Luiz Felipe. O Brasil e o Mundo no Século XXI. In: *Parcerias Estratégicas*. Brasília. Ano 1, nº 2, p. 38-54, 1996.

MIYAMOTO, Shiguenoli. Globalização e segurança. In: *Parcerias estratégicas*. Brasília, v. 1, nº 4, p. 215-234, dez. 1997.

MUNANGA, Kabengele. A importância das identidades étnicas no processo de construção do Estado Nacional no contexto dos países africanos. In: Seminário O DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS E A LEI 9.474/97, 1998, Rio de Janeiro.

OTUNNU, Olara A. Préserver la légitimité de l'action des Nations Unies. In: *Politique étrangère*. Paris, 58e. année, n° 3, p. 597-610, Automne 1993.

PEIXOTO, Alexandre K. *A erosão da soberania e a teoria das relações internacionais*. Brasília: Universidade de Brasília, 1997. 120p. (Tese de mestrado em Relações Internacionais).

PEREIRA, Manoel Carlos. Participação em forças de paz: a experiência brasileira. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS, II, de 18 ago. 1995, São Paulo.

PROENÇA JÚNIOR, Domício, DINIZ, Eugênio. Considerações sobre uma política de defesa do Brasil. In: *Parcerias estratégicas*. Brasília, v. 1, n° 2, p. 22-32, dez. 1996.

RANGEL, Vicente M. *Do conflito entre a Carta das Nações Unidas e os demais acordos internacionais*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1954. 139p. (Tese de Doutorado em Direito).

RODRIGUES, Carlos C. O Conselho de Segurança e a paz mundial. In: CAVALCANTI, Themístocles B. (Org.). *As Nações Unidas e os problemas internacionais*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1972. p. 47-65.

_____. As Nações Unidas como instrumento de ação política na solução pacífica das tensões internacionais. In: *Revista brasileira de estudos políticos*. Brasília, v. 25, n° 43, p. 25-43, 1970.

RUGGIE, John G. The UN: wandering in the void. In: *Foreign affairs*. New York, v. 72, nr. 5, p. 26-31, Nov./Dec. 1993.

SAMPAIO, Antônio A. *O desenvolvimento do Direito Internacional humanitário aplicável aos conflitos armados internacionais e domésticos*. Brasília: Instituto Rio Branco, 1978. 90p. (Tese apresentada no I Curso de Alto Estudos).

SANTOS, Murillo. Segurança defensiva. In: *Parcerias estratégicas*. Brasília, v. 1, n° 3, p. 178-189, jun. 1997.

SARDENBERG, Ronaldo Motta. Estudo das relações internacionais. In: *Curso de relações internacionais*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, v. VI, 1982. 102p.

_____. O Brasil e o papel das Nações Unidas na manutenção da paz e da segurança internacional. In: *Revista humanidades*. Brasília, n° 39, p. 27-33. out. 1995.

_____. As Nações Unidas, o Conselho de Segurança e a ordem mundial em formação. In: Seminário COMEMORAÇÃO AO QÜINQÜAGÉSIMO ANIVERSÁRIO DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1995, Recife.

URQUHART, Brian. For a UN Volunteer Military Force. In: *The New York Review of Books*. New York, 10 June 1993.

VALENTE, Eduardo B. Operação “Linked Sea 97”: a Marinha vai ao mar com a OTAN. In: *Revista Força Aérea*. Rio de Janeiro, v. 2, n° 8, p. 32-40, set./out. 1997.

WANDERLEY FILHO, Clovis. Observadores Militares da ONU na

Nova Guiné. In: *Revista da Cultura Militar*. Rio de Janeiro, nº 187/188, maio-jun. 1964.

WIJK, Rob de. Towards a new political strategy for NATO. In: *NATO's WEBEDITION*, vol. 46, nr. 2, pp. 14-18, Summer 1998.

IV — OBRAS DE REFERÊNCIA:

A PALAVRA do Brasil nas Nações Unidas (1946-1995). Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1995. 596p

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. *NBR 6023: referência bibliográficas*. Brasília: Associação Brasileira de Normas Técnicas, 1989.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *Repertório da prática brasileira do direito internacional público (período 1961-1981)*. Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão, 1984. 5v.

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. *Convenções de Genebra de 12 de agosto de 1949*. Genebra: ICRC, 1992. 190p.

COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA. *Protocolos Adicionales a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949*. Ginebra: ICRC, 1977. 126p.

COT, Jean-Pierre, PELLET, Alain (Orgs.). *La Charte des Nations Unies*. Paris: Economica, 1985. 1472p.

FRANCK, Thomas. *Recueil des cours: collected courses of the Hague Academy of International Law*. In: Hague Academy of International Law, 1993, Haia

GARCIA, Eugênio Vargas. *Uma Cronologia da História das Relações Internacionais do Brasil*. Brasília: Edição do Autor, 1999.

História Geral da Aeronáutica Brasileira. Rio de Janeiro: Instituto Histórico-Cultural da Aeronáutica, 1991. 3v.

MELLO, Rubens Ferreira de (Org.). *Textos de Direito Internacional e de história diplomática de 1815 a 1949*. Rio de Janeiro: A. Coelho Branco Filho, 1950. 881p

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Carta da Organização dos Estados Americanos*. Washington: Organização dos Estados Americanos, Secretaria-Geral, 1989.

OSMARZsYK, Edmund J. (Org.). *The encyclopedia of the United Nations and international agreements*. London: Taylor and Francis, 1985. 1059p.

PEROTA, Maria Luíza L. R., CRUZ, Anamaria da Costa. *Referências biográficas (NBR 6023): notas explicativas*. 2. ed. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 1997.

RANGEL, Vicente M. (Org.). *Direito e relações internacionais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988.

UNITED NATIONS. *Charter of the United Nations and Statute of the International Court of Justice*. New York: United Nations, Department of Public Information, s. d.

WELLENS, Karrel C (Org.) *Resolutions and statements of the United Nations Security Council (1946-89): a thematic guide*. Haia: Institute for Private and Public International Law/International

Commercial Arbitration and European Law – T.M.C. Asser Institut,
1990. 691p

TESES DO CAE

TESES DO CAE JÁ PUBLICADAS PELA FUNAG
NA COLEÇÃO CURSO DE ALTOS ESTUDOS DO IRBR

1 - ORGANIZAÇÃO MARÍTIMA INTERNACIONAL (IMO) - VISÃO POLÍTICA
DE UM ORGANISMO ESPECIALIZADO DAS NAÇÕES UNIDAS

Luiz Henrique Pereira da Fonseca

2 - DIPLOMACIA CULTURAL - SEU PAPEL NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Edgard Telles Ribeiro

3 - O BRASIL E O NOVO DIREITO DO MAR

Luiz Augusto de Araújo Castro

4 - A CRISE DA IMIGRAÇÃO JAPONESA NO BRASIL

Valdemar Carneiro Leão

5 - NAVEGANTES, BANDEIRANTES, DIPLOMATAS

Synésio Sampaio Goes

6 - HISTÓRIA E INFORMAÇÃO DIPLOMÁTICA

José Antônio de Macedo Soares

7 - A TENTATIVA DO CONTROLE DO PODER ECONÔMICO NAS NAÇÕES UNIDAS

Adhemar G. Bahadian

8 - FRONTEIRAS NA AMAZÔNIA: UM ESPAÇO INTEGRADO

Pedro Motta Pinto Coelho

9 - NATUREZAS MORTAS - A FILOSOFIA POLÍTICA DO ECOLOGISMO

João Almino

10 - PROTEÇÃO DE PATENTES DE PRODUTOS FARMACÊUTICOS: O CASO BRASILEIRO

Maria Stela Pompeu Brasil Frota

11 - A CONFERÊNCIA DE LANCARSTER HOUSE: DA RODÉSIA AO ZIMBÁBUE

Clodoaldo Hugueney Filho

12 - O RECURSO À SEÇÃO 301 DA LEGISLAÇÃO DE COMÉRCIO NORTE AMERICANA E A APLICAÇÃO DE SEUS DISPOSITIVOS CONTRA O BRASIL

Régis P. Arslanian

13 - O GERENCIAMENTO COSTEIRO NO BRASIL E A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

Renato Xavier

14 - ORDEM, HEGEMONIA E TRANSGRESSÃO

Georges Lamazière

15 - O CONSELHO DE SEGURANÇA APÓS A GUERRA DO GOLFO: A ARTICULAÇÃO DE UM NOVO PARADIGMA DE SEGURANÇA COLETIVA

Antônio de Aguiar Patriota

16 - O BRASIL NAS OPERAÇÕES DE PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS

Afonso José Sena Cardoso

17 - COMÉRCIO E MEIO AMBIENTE: ATUAÇÃO DIPLOMÁTICA BRASILEIRA EM RELAÇÃO AO SELO VERDE

Leonilda Beatriz C. G. A. Corrêa

18 - EM NOME DA DEMOCRÁCIA - A OEA E A CRISE HAITIANA (1991-1994)

Irene Pessoa de Lima Câmara

19 - CIDADANIA E GLOBALIZAÇÃO: A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E AS ONG'S

Miguel Darcy de Oliveira

20 - O TRATAMENTO NACIONAL DE INVESTIMENTOS ESTRANGEIROS

Fernando Paulo de Mello Barreto

21 - POLÍTICA INDIGENISTA BRASILEIRA E PROMOÇÃO INTERNACIONAL DOS DIREITOS DAS POPULAÇÕES INDÍGENAS

Enio Cordeiro

22 - CÚPULA DAS AMÉRICAS DE 1994: PAPEL NEGOCIADOR DO BRASIL, EM BUSCA DE UMA AGENDA HEMISFÉRICA

Fernando Simas Magalhães

23 - A DIPLOMACIA BRASILEIRA E OS TEMAS SOCIAIS: O CASO DA SAÚDE

Ernesto Otto Rubarth

24 - AS ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS NAS NAÇÕES UNIDAS

Ricardo Neiva Tavares

25 - O BRASIL E AS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DE PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS

Paulo Roberto C. Tarrisse da Fontoura

26 - OCDE: UMA VISÃO BRASILEIRA

Denis Fontes de Souza Pinto

27 - A QUESTÃO DE TIMOR-LESTE: ORIGENS E EVOLUÇÃO

João Solano C. da Cunha

28 - O GÁS NO MERCOSUL: UMA PERSPECTIVA BRASILEIRA*Francisco M. B. de Holanda***29 - PROMOÇÃO DO BRASIL COMO DESTINO TURÍSTICO***João de Mendonça Lima Neto***30 - PRIVILÉGIOS E IMUNIDADES DIPLOMÁTICOS***Sérgio Eduardo Moreira Lima***31 - TRATADOS DE EXTRADIÇÃO: CONSTRUÇÃO, ATUALIDADE E PROJEÇÃO DO RELACIONAMENTO BILATERAL BRASILEIRO***Appio Claudio Acquarone***32 - COOPERAÇÃO JUDICIÁRIA POR VIA DIPLOMÁTICA***Susan Kleebank*

