

O CONSELHO DE SEGURANÇA, AS OPERAÇÕES
DE MANUTENÇÃO DA PAZ E A INSERÇÃO DO
BRASIL NO MECANISMO DE SEGURANÇA
COLETIVA DAS NAÇÕES UNIDAS

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES



Ministro de Estado Embaixador Celso Amorim
Secretário-Geral Embaixador Antonio de Aguiar Patriota

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO



Presidente Embaixador Jeronimo Moscardo

INSTITUTO RIO BRANCO

Diretor-Geral Embaixador Georges Lamazière

A *Fundação Alexandre de Gusmão*, 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
70170-900 Brasília, DF
Telefones: (61) 3411-6033/6034
Fax: (61) 3411-9125
Site: www.funag.gov.br

EDUARDO UZIEL

O Conselho de Segurança, as
Operações de Manutenção da Paz e
a Inserção do Brasil no Mecanismo
de Segurança Coletiva das Nações
Unidas



Brasília, 2010

Copyright © Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília – DF
Telefones: (61) 3411-6033/6034
Fax: (61) 3411-9125
Site: www.funag.gov.br
E-mail: funag@itamaraty.gov.br

Capa:

Roberto Burle Marx, Sem título.
Kamanita, gravura, 40,01 x 53,98 cm, 1989.

Equipe Técnica:

Maria Marta Cezar Lopes
Cíntia Rejane Sousa Araújo Gonçalves
Erika Silva Nascimento
Fabio Fonseca Rodrigues
Júlia Lima Thomaz de Godoy
Juliana Corrêa de Freitas

Programação Visual e Diagramação:

Juliana Orem e Maria Loureiro

Impresso no Brasil 2010

U99c Uziel, Eduardo.

Conselho de segurança, as operações e
manutenção da paz e a inserção do Brasil no
mecanismo de segurança coletiva das Nações
Unidas / Eduardo Uziel.—Brasília : FUNAG,
2010.

244 p. : il. ; color.

Quinquagésimo-quarto Curso de Altos Estudos.
Instituto Rio Branco, MRE.

1. Manutenção da paz. 2. Segurança coletiva. 3.
Missão de paz. 4. Missão diplomática. I. Título.

CDU: 341.781

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme
Lei nº 10.994, de 14/12/2004.



A minha Mãe e à Dica, z'l.





Agradecimentos

A meu Pai, minhas irmãs, meus sobrinhos, por tudo.

À Kaska por ter mudado minha vida, para muito melhor.

Ao Embaixador Paulo Tarrisse por ser um amigo, chefe e guru para as Nações Unidas.

Aos Embaixadores Ronaldo Sardenberg, Henrique Valle, Piragibe Tarragô, Maria Luiza Viotti e Regina Dunlop, meus chefes em Nova York, pelos ensinamentos e oportunidades.

Ao Embaixador Tadeu Valladares que teve a bravura de ler atentamente os rascunhos e ser sempre otimista.

Ao Ministro Carlos Duarte, à Conselheira Gilda e a todo o pessoal da DNU e do DOI durante o período de pesquisas por se inestimável apoio.

Ao Bruno, Alexandre e Matias por terem tido a paciência de ler o texto e contribuir e aos colegas de Delbrasonu pela amizade.

Aos funcionários das bibliotecas Dag Hammarskjöld das Nações Unidas, Antonio Azeredo da Silveira do Itamaraty e dos arquivos do Itamaraty, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal por sua cooperação.



Abreviaturas e Siglas

São listadas abaixo as abreviaturas e siglas utilizadas neste trabalho. Quando necessário para melhor compreensão, além designação por extenso, é formulada explicação sobre a utilização da sigla ou opção entre duas existentes.

AI-5	Ato Institucional nº. 5
AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas
C-34 (C-33)	Comitê Especial sobre Operações de Manutenção da Paz. Criado em 1965 com 33 membros, foi conhecido originalmente como C-33, passando à designação C-34 em 1988, a qual mantém até hoje.
CANZ	Canadá, Austrália e Nova Zelândia
CARICOM	Comunidade do Caribe
CCP	Comissão de Construção da Paz
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
DFS	Departamento de Apoio ao Terreno
DOMREP	Missão do Representante do Secretário-Geral na República Dominicana
DPKO	Departamento de Operações de Manutenção da Paz
ECOSOC	Conselho Econômico e Social

E-10	Os dez membros eletivos do Conselho de Segurança
EUA	Estados Unidos da América
FFAA	Forças Armadas
FMEI	Força Multinacional de Emergência Interina na República Democrática do Congo
FMI	Força Multinacional Interina no Haiti, estabelecida pela Resolução 1529 (2004)
GRULAC	Grupo Latino-Americano e Caribenho
G-77	Grupo dos 77 e China
IBAS	Foro Índia-Brasil-África do Sul
INTERFET	Força Internacional para Timor-Leste
LDN	Liga das Nações
MD	Ministério da Defesa
MINURCAT	Missão das Nações Unidas na República Centro-Africana e no Chade
MINUSTAH	Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti
MNA	Movimento dos Países Não Alinhados
MONUC	Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo
MPOG	Ministério do Planeamento, Orçamento e Gestão
MRE	Ministério das Relações Exteriores
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas. No corpo deste trabalho não se utiliza a sigla “ONU”, preferindo-se Nações Unidas ou a Organização, termos mais consoantes à Carta. A sigla foi mantida em citações.
ONUC	Missão das Nações Unidas na República do Congo
ONUMOZ	Operação das Nações Unidas em Moçambique
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico norte
P-3	Membros permanentes ocidentais do Conselho de Segurança: EUA, Reino Unido e França
P-5	Membros permanentes do Conselho de Segurança: EUA, Reino Unido, China, Rússia e França
PCCs	Países contribuintes de policiais
PDD-25	Decisão Diretiva Presidencial 25, de 3/5/1994, dos EUA
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

RDC	República Democrática do Congo
SGNU	Secretário-Geral das Nações Unidas
SNA	Aliança Nacional Somali
SOFA	Acordo sobre <i>Status</i> da Força
TCCs	Países contribuintes de tropas
TIAR	Tratado Interamericano de Assistência Recíproca
TPI	Tribunal Penal Internacional
UA	União Africana
UE	União Europeia
UNAMIR	Missão das Nações Unidas em Ruanda
UNAMSIL	Missão das Nações Unidas em Serra Leoa
UNAVEM III	Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola III
UNCIO	Conferência das Nações Unidas sobre Organização Internacional
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento
UNDOF	Força de Desengajamento das Nações Unidas
UNEF	Força de Emergência das Nações Unidas (1956-1967)
UNEF II	Segunda Força de Emergência das Nações Unidas (1973-1979)
UNFICYP	Força de Manutenção da Paz das Nações Unidas em Chipre
UNIFIL	Força Interina das Nações Unidas no Líbano
UNIPOM	Missão de Observação das Nações Unidas Índia-Paquistão
UNITA	União para a Libertação Total de Angola
UNITAF	Força Tarefa Unificada
UNMEE	Missão das Nações Unidas na Etiópia e Eritreia
UNMIK	Missão de Administração Interina das Nações Unidas em Kosovo
UNMISSET	Missão das Nações Unidas de Assistência a Timor-Leste
UNMIT	Missão Integrada das Nações Unidas em Timor-Leste
UNMOGIP	Grupo de Observação das Nações Unidas na Índia e no Paquistão

UNMOVIC	Comissão das Nações Unidas de Monitoramento, Verificação e Inspeção
UNOGBIS	Escritório das Nações Unidas de Construção da Paz em Guiné-Bissau
UNOSOM I e II	Operação das Nações Unidas na Somália
UNOTIL	Escritório das Nações Unidas em Timor-Leste
UNPROFOR	Força de Proteção das Nações Unidas
UNSF	Força de Segurança das Nações Unidas na Nova Guiné Ocidental
UNTAET	Administração de Transição das Nações Unidas em Timor-Leste
UNTAG	Grupo das Nações Unidas de Apoio à Transição
UNTSO	Organização das Nações Unidas para Supervisão da Trégua
UNYOM	Missão de Observação das Nações Unidas no Iêmen
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

Sumário

Introdução, 17

- O Conceito de Operações de Manutenção da Paz, 19
- O Conceito de Segurança Coletiva, 24
- Potências Grandes, Médias e Pequenas nas Nações Unidas, 27
- Estrutura do Trabalho e dos Capítulos, 30

I. As Nações Unidas, a Segurança Coletiva e as Operações de Manutenção da Paz, 33

- I. 1. Introdução, 33
- I. 2. Da Carta à Resolução “*Uniting for Peace*”, 34
- I. 3. A Criação da UNEF e a Inovação representada pelas Missões de Paz, 45
- I. 4. As Crises da Década de 1960 e as Missões de Paz até o Fim da Guerra Fria, 50
- I. 5. A Emergência das Missões de Paz como Instrumento de Segurança Coletiva após 1988, 54
- I. 6. O Relatório Brahimi e seu Significado, 63
- I. 7. O Novo “Surto” de Missões de Paz e seus Contribuintes de Tropas, 67
- I. 8. Debates, Desafios e Estratégias Atuais, 74
- I. 9. Conclusões Preliminares, 77

II. O Brasil e sua experiência nas Operações de Manutenção da Paz, 79

- II. 1. Introdução, 79
- II. 2. A Atuação Brasileira de São Francisco a Suez, 80
- II. 3. O caso e Ressurgimento do Ativismo Brasileiro, 85
- II. 4. As Decisões Brasileiras de Enviar Tropas para Missões de Paz, 89
 - II. 4. 1. Moçambique – ONUMOZ, 91
 - II. 4. 2. Angola – UNAVEM III, 93
 - II. 4. 3. Timor-Leste – UNTAET (2000)/UNMISSET (2004), 93
 - II. 4. 4. Haiti – MINUSTAH, 95
 - II. 4. 5. As Forças Multinacionais em Timor-Leste e na RDC, 97
 - II. 4. 6. Contribuições para Missões de Paz e Estratégias Brasileiras, 99
- II. 5. Situação Atual e Perspectivas, 104
- II. 6. Conclusões Preliminares, 109

III. O Processo decisório do Conselho de Segurança e as Operações de Manutenção da Paz, 113

- III. 1. Introdução, 113
- III. 2. Estrutura, Procedimentos e Métodos de Trabalho, 114
- III. 3. As Decisões do CSNU e suas Características, 121
- III. 4. Membros Permanentes e Membros Eletivos, 126
- III. 5. Foros Decisórios Multilaterais – o Caso do CSNU, 129
- III. 6. Práticas e Barganhas do CSNU em Relação às Operações de Manutenção da Paz, 134
- III. 7. O Papel do Secretariado e dos Grupos de Amigos, 138
- III. 8. As Decisões do Conselho de Segurança e as Missões de Paz – Casos Exemplares, 144
- III. 9. Perspectivas e Conclusões Preliminares, 151

IV. O Brasil, o Conselho de Segurança e as Operações de Manutenção da Paz, 155

- IV. 1. Introdução, 155
- IV. 2. A Experiência nos últimos Biênios e a Condição de Membro Eletivo do CSNU, 156
- IV. 3. O Biênio 2004-2005 e a Política do Brasil no Conselho de Segurança, 163
- IV. 4. O Brasil como Membro do Conselho e as Operações de Manutenção da Paz, 169

IV. 5. O Brasil e a Estruturação de Missões de Paz,	172
IV. 5. 1. Timor-Leste – UNMISET (2004) e UNMIT (2006),	174
IV. 5. 2. Haiti – MINUSTAH (2004 e 2007),	178
IV. 5. 3. Guiné-Bissau – UNOGBIS (2004 e 2008),	184
IV. 6. O Conselho de Segurança, as Missões de Paz e as Perspectivas para o Brasil,	187
IV. 7. Conclusões Preliminares,	190

Conclusão, 193

Bibliografia, 207



Introdução

Na última década, popularizou-se nas Nações Unidas a metáfora segundo a qual as operações de manutenção da paz são assimiladas a um corpo de bombeiros voluntário. Nessa percepção, toda vez que surge um incêndio, é necessário encontrar os cidadãos dispostos a trabalhar como bombeiros, treiná-los, equipá-los e enviá-los para o local do fogo. Como explicou Kofi Annan no “Relatório do Milênio”:

“Our system for launching operations has sometimes been compared to a volunteer fire department, but that description is too generous. Every time there is a fire, we must first find fire engines and the funds to run them before we can start dousing any flames”¹.

No entanto, para que essa figura de linguagem se torne mais adequada, é necessário ir além dos elementos tradicionalmente mencionados. Em realidade, para que os bombeiros *peacekeepers* possam ser mobilizados, é indispensável que ocorra uma reunião da câmara de vereadores metafórica (nesse caso, o Conselho de Segurança), o órgão político que deverá discutir se existe realmente um

¹ *We the Peoples – the Role of the United Nations in the twenty-first Century (A/54/2000)*. Nova York: Nações Unidas, 2000, pág. 37 (§ 224).

incêndio, se é conveniente apagá-lo e a quem caberia essa tarefa. Se os “vereadores” concordarem que existe o fogo e sobre as outras questões, passarão a debater qual a estrutura e os recursos que serão dados ao corpo de bombeiros voluntário, quanto tempo ele poderá atuar e quais os limites de suas ações no combate ao fogo. Só quando, e se, houver novo acordo sobre esses temas, será autorizado o recrutamento desses bombeiros, cuja mobilização dependerá, em alguns casos, de permissão a ser dada pelo próprio incendiário².

Essa imagem poderia se tornar ainda mais complexa se fossem adicionados elementos como, por exemplo, as segundas intenções dos bombeiros e dos vereadores ou as estratégias de venda dos fornecedores de equipamentos. Mas o importante é passar do plano da linguagem figurada para o da análise da realidade internacional. As operações de manutenção da paz estão no âmago de um complexo mecanismo de segurança coletiva que é parte do funcionamento das Nações Unidas, e que hoje lida com alguns dos principais conflitos no mundo.

Este trabalho tem por objetivo analisar as operações de manutenção da paz como instrumento de atuação das Nações Unidas no cenário internacional e como possível meio de otimização da atuação do Brasil na área de paz e segurança internacionais, especificamente nos esforços multilaterais de encaminhamento e solução pacífica de conflitos armados. Será também estudada a dinâmica política do Conselho de Segurança, a qual determina a estrutura e o mandato das missões, bem como a atuação brasileira recente naquele foro e possibilidades de ampliar o papel brasileiro no futuro. Conforme explicitado na metáfora do corpo de bombeiros, não se trata de investigar os aspectos operacionais das missões de paz, mas antes os debates políticos que as definem e o sentido que ganham no contexto da política internacional.

Em fins de 2009, as quinze operações de manutenção da paz das Nações Unidas empregavam mais de 100 mil pessoas (incluindo militares, policiais e pessoal civil). As Nações Unidas comandam o segundo maior número de tropas em atividade – atrás somente dos EUA. As missões de paz contam com orçamento de cerca de US\$ 7,8 bilhões de dólares para o período de 2008-2009 – quase o triplo do orçamento regular das Nações Unidas. Se, para um Estado, um esforço dessa natureza já seria muito

² Para um outro uso dessa metáfora, ver Sitkowski, A. *UN Peacekeeping – Myth and Reality*. Westport: Praeger, 2006, pág. 8.

significativo, é ainda mais surpreendente em se tratando de uma organização internacional³. Apesar de seu valor considerável, as operações de manutenção da paz representam apenas cerca de 0,5% dos gastos militares atuais (de um total de US\$ 1.339 trilhão por ano, aproximadamente). São também muito menos dispendiosas do que missões similares levadas a cabo pelos EUA⁴.

O engajamento brasileiro na reforma do Conselho de Segurança e a busca de um assento permanente em eventual configuração expandida dão testemunho da importância atribuída pelo Brasil ao CSNU como peça central da política global. Como afirmou o Presidente Lula, “nenhum organismo pode substituir as Nações Unidas na missão de assegurar ao mundo convergência em torno de objetivos comuns. Só o Conselho de Segurança pode conferir legitimidade às ações no campo da paz e da segurança internacionais”⁵. O Conselho, por sua vez, tem as missões de paz como seu principal instrumento de atuação direta nas crises e conflitos internacionais.

Nesta introdução, serão discutidos, inicialmente, três conceitos que permearão todo o trabalho: a definição de operações de manutenção da paz; a ideia de segurança coletiva; e a diferenciação entre potências grandes, médias e pequenas no âmbito das Nações Unidas. Em seguida se passará a uma breve descrição dos quatro Capítulos que compõem o trabalho, seus objetivos e estrutura.

O Conceito de Operações de Manutenção da Paz

Não há uma decisão das Nações Unidas que defina o que são operações de manutenção da paz. Na década de 1970, quando foi feita uma tentativa de defini-las, o Comitê Especial de Operações de Manutenção da Paz não chegou a uma conclusão. Nem mesmo sobre a terminologia existe um acordo – alguns preferem *peace operations*, outros, *peacekeeping operations*,

³ Dados disponíveis no endereço www.un.org/Depts/dpko/dpko/bnote.htm, acessado em 23/11/2008; *Approved resources for peacekeeping operations for the period from 1 July 2008 to 30 June 2009 (A/C.5/62/31)*. Nova York: Nações Unidas, 2008.

⁴ Security Council Report. *Collective Security and Armament Regulation*. Nova York: Security Council Report, 2008, pág. 7; United States Government Accountability Office. *Peacekeeping: Cost Comparison of Actual UN and Hypothetical U.S. Operations in Haiti*. Washington: GAO, 2006.

⁵ Seixas Corrêa, L. F. (org.). *O Brasil nas Nações Unidas (1946-2006)*. Brasília: FUNAG, 2007, pág. 721.

outros *peacekeeping missions* ou ainda *peace forces*. Esse complexo campo terminológico e conceitual reflete razões históricas e políticas⁶.

Do ponto de vista histórico, as missões de paz surgiram de modo improvisado, não estando previstas na Carta de São Francisco, e se consolidaram ao longo de muitos anos. Como afirma Boyd, as Nações Unidas têm uma natural dificuldade em concordar sobre um nome a ser dado a qualquer fenômeno. Isso ocorre porque os Estados tendem a desconfiar que uma designação mascara interesses de outros Estados em controlar aquele instrumento e excluí-los da possibilidade de influir nas decisões mais relevantes – o que, por vezes, é verdade. Como resultado, proliferaram as designações atribuídas a essas operações, organizadas desde os anos 1940, mas que ganharam força a partir de 1956⁷.

Politicamente, a terminologia utilizada reflete posições e preferências de países e grupos de países, expressas nos órgãos intergovernamentais das Nações Unidas que tratam do tema, tais como o Conselho de Segurança, o Comitê Especial de Operações de Manutenção da Paz e a V Comissão da Assembleia Geral. Esses órgãos não primam pela coerência em suas decisões e costumam estabelecer missões de paz cujos nomes variam ou introduzem novos termos sem qualquer rigor conceitual.

A mais recente das controvérsias sobre a terminologia opõe o termo *peace operations* a *peacekeeping operations*. Os defensores da primeira expressão argumentam que existe uma ampla gama de “operações de paz”, empreendidas por muitos países e organismos internacionais, entre as quais estão as missões das Nações Unidas. Nesse sentido, *peace operations* seria um termo mais amplo que englobaria *peacekeeping operations* e deveria ser preferido nos documentos da Organização. Essa posição abriga várias posturas políticas. Para o Canadá e a União Europeia, por exemplo, trata-se de legitimar as missões que levam a cabo por meio de seus arranjos regionais e de defesa ou individualmente, que não contam com o reconhecimento de que desfrutam as Nações Unidas. Para os EUA, por sua vez, *peace operations* contemplaria qualquer operação militar diferente de guerra declarada,

⁶ *Eleventh Report of the Working Group (A/AC.121/L.3)*. Nova York: Nações Unidas, 1977. A revista *The Economist* refletiu essa situação: “Call it peacekeeping, peace-enforcement, stabilisation or anything else, but one thing is clear: the world’s soldiers are busier than ever operating in the wide grey zone between war and peace”, em “Call the blue helmets”. In. *The Economist*, 6/1/2007, pág. 22.

⁷ Boyd, A. *Fifteen Men on a Powder Keg*. Nova York: Stein and Day, 1971, pp. 222-223.

prescindiria do consentimento das partes e incluiria, por exemplo, a invasão e ocupação do Iraque em 2003⁸.

Essa posição conta com respaldo acadêmico. Alguns, como Kimberley Marten, defendem que as antigas potências coloniais estão mais bem qualificadas para atuar em missões de paz por entenderem a dinâmica das intervenções estrangeiras; outros, como Roland Paris, argumentam que a soberania e o consentimento das partes não são realmente relevantes, podendo ser descartadas; Daniel e Caraher, ainda, consideram que não há diferença real entre as operações das Nações Unidas e a presença dos EUA no Iraque. A influente publicação *Global Peace Operations*, da New York University, faz diferenciação entre *UN missions* e *non-UN missions*, mas as considera parte de um mesmo fenômeno⁹.

O uso da expressão *peacekeeping operations* é defendido pelos principais contribuintes de tropas das operações de manutenção da paz das Nações Unidas, os quais, de modo geral, são países em desenvolvimento. Os membros do Movimento dos Países Não Alinhados (MNA) são particularmente aguerridos, alegando que o termo *peace operations* seria parte de um processo que acabaria por desconsiderar a soberania dos Estados não ocidentais e convalidaria intervenções internacionais realizadas por EUA, União Europeia, OTAN e, no futuro, até mesmo pelas Nações Unidas. O Brasil e os países da América Latina compartilham, em grande medida, a preferência pelo termo *peacekeeping operations*¹⁰.

Como resultado da controvérsia, o próprio Comitê Especial não pôde chegar a uma decisão conclusiva e apenas manteve a terminologia tradicional¹¹. O Secretariado, por seu turno, em seus documentos internos, oscila entre

⁸ Entrevista com diplomatas estrangeiros. Em vista da solicitação de confidencialidade com respeito às entrevistas concedidas ao autor, serão feitas referências apenas a categorias genéricas: diplomata brasileiro, diplomata estrangeiro, militar brasileiro e funcionário das Nações Unidas.

⁹ Marten, K. *Enforcing the Peace. Learning from the Imperial Past*. Nova York: Columbia University Press, 2004; Paris, R. "Peacekeeping and the Constraints of Global Culture". In. *Journal of Peace Research*, vol. 32, nº. 2, 1995; Daniel, D. e Caraher, L. "Characteristics of Troop Contributors to Peace Operations and Implications for Global Capacity". In. *International Peacekeeping*, vol. 13, nº. 3, 2006; Center on International Cooperation. *Global Peace Operations 2008*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2008.

¹⁰ Entrevista com diplomata estrangeiro.

¹¹ *Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations and its Working Group (A/61/19)*. Nova York: Nações Unidas, 2007, pág. 19 (§ 117): "The Special Committee (...) looks forward to undertake a meaningful exchange with a view to reaching a consensus on the definition and use of such terms as peacekeeping and peace operations, among others".

vários termos, razão por que sofre críticas dos Estados membros. Para efeitos deste trabalho, serão adotadas as expressões “operações de manutenção da paz” e “missões de paz”, que terão o mesmo significado ao longo do texto.

Estabelecida a terminologia, é necessário delinear com mais clareza o fenômeno a que ela se refere. A maioria dos autores opta por definições que lidam, sobretudo, com as características operacionais e com os objetivos das missões de paz no terreno. Assim, Paulo R. C. T. da Fontoura explicita sua definição de *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 (...) e sua solução (...), em complemento aos esforços políticos realizados para encontrar uma solução pacífica e duradoura para o conflito”*¹².

Para este trabalho, porém, é importante explorar outros aspectos das missões de paz, marcadamente os órgãos que as estabelecem e comandam, visto que sua política será objeto de análise. Nesse sentido, a definição de operações de manutenção da paz a ser seguida será: operações estabelecidas pelo Conselho de Segurança ou pela Assembleia Geral das Nações Unidas, de quem recebem mandatos e a quem se reportam periodicamente, que são financiadas por contribuições de todos os membros das Nações Unidas e estão sob comando e controle do Secretário-Geral e do Departamento de Operações de Manutenção da Paz (DPKO); englobam militares, policiais e civis e, no terreno visam a controlar ou resolver conflitos, respeitando os princípios da imparcialidade, consentimento das partes e uso da força somente em legítima defesa.

Os princípios básicos das operações de manutenção da paz foram inicialmente compilados pelo Secretariado após a experiência da UNEF, em Suez. Embora sua validade seja questionada por alguns Estados, são entendidos por todos:

1) imparcialidade significa que os *peacekeepers* não são desdobrados¹³ para ganhar a guerra em nome de uma das partes, mas antes para ajudá-las

¹² Fontoura, P. R. C. T. *O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 1999, pág. 32.

¹³ O verbo desdobrar é utilizado, ao longo do texto, por falta de melhor palavra, para traduzir o termo *deploy*.

a chegar à paz. Não se confunde com a neutralidade, porque não pode haver omissão em vista de atos que contrariem os mandatos;

2) consentimento das partes é a necessidade de que os grupos em conflito concordem com a presença das Nações Unidas. Nos atuais conflitos, pode ser difícil identificar quem são as partes legítimas, mas isso não exclui a necessidade de que se obtenha algum tipo de acordo para o desdobramento das missões. Em última instância, a definição de quem é parte caberá ao CSNU e ao Secretariado;

3) uso da força somente em legítima defesa é o compromisso de que os *peacekeepers* evitarão ao máximo o uso da força, o que não significa que deverão se deixar agredir pelas partes em conflito e podem agir preventivamente¹⁴.

A definição apresentada não é arbitrária e se liga diretamente ao propósito de analisar a política interna das Nações Unidas como central na estruturação e execução das missões. As operações de manutenção da paz das Nações Unidas apresentam natureza diversa de outras missões militares existentes tanto pelo processo decisório que as estabelece quanto pelo modo de gerenciá-las. Nenhuma outra organização internacional adota, ao mesmo tempo, o princípio da igualdade soberana dos Estados e é composta por grupo tão amplo e heterogêneo de países. Essas características da Organização singularizam suas missões de paz¹⁵.

Para maior clareza, é necessário fazer duas distinções e uma ressalva. As Nações Unidas também estabelecem missões políticas especiais que, administrativamente, são distintas das operações de manutenção da paz. O processo decisório de sua criação e seus mandatos, porém, são bastante semelhantes. Por isso, não se incluirão nos números computados de operações de manutenção da paz as missões políticas especiais, mas,

¹⁴ *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*. Nova York: DPKO, 2008, pp. 31-35. Vale recordar que o termo em inglês *self-defense* compreende apenas a defesa de si, razão pela qual foi necessário acrescentar ao longo do tempo a expressão *except in self-defense and defense of the mandate*.

Em português, porém, a expressão “legítima defesa” inclui qualquer bem jurídico protegido, inclusive os de terceiras pessoas, razão pela qual não necessita de complemento. Para uma discussão abrangente do termo no direito brasileiro, ver Hungria, N. *Comentários ao Código Penal*, volume I. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1949, pp. 444-468.

¹⁵ Diehl, P. “Forks in the road: Theoretical and Policy Concerns for 21st Century Peacekeeping”. In. *Global Society*, vol. 14, n.º. 3, 2000, pp. 339-342.

no Capítulo IV, o processo de modificação do mandato de uma delas, o UNOGBIS, em Guiné-Bissau, será analisado. Outra distinção diz respeito às forças multinacionais criadas com autorização do Conselho de Segurança. Elas não estão sob comando e controle do Secretário-Geral e não são financiadas por todos os Estados membros das Nações Unidas. Essas forças multinacionais não são consideradas como missões de paz neste trabalho¹⁶. É indispensável ressaltar que as operações de manutenção da paz foram originalmente estabelecidas nos anos 1940, com as pioneiras UNSCOB (Balcãs), UNTSO (Palestina) e UNMOGIP (Índia-Paquistão). Em vista, porém, de serem missões muito reduzidas, compostas de observadores, não serão objeto de particular atenção. Este trabalho se concentra nas operações que contaram ou contam com tropas, a começar pela UNEF (estabelecida em 1956) e que foram um método de solução das dificuldades enfrentadas pelo mecanismo de segurança coletiva.

O Conceito de Segurança Coletiva

A ideia de que os Estados poderiam estabelecer um sistema de segurança coletiva que substituísse as alianças e o equilíbrio de poder ganhou realmente força ao fim da Primeira Guerra Mundial, com as propostas do Presidente estadunidense Woodrow Wilson e, no Tratado de Versalhes, com o estabelecimento da Liga das Nações (LDN). O princípio operativo do mecanismo da Liga era o das obrigações morais universais. A Segunda Guerra Mundial e o evidente fracasso da LDN levaram a uma nova onda de considerações sobre a viabilidade da segurança coletiva¹⁷.

Não há um consenso sobre o conceito de segurança coletiva. Nos primeiros anos após o estabelecimento das Nações Unidas e nos anos após o fim da Guerra Fria, quando a Organização se viu revitalizada, foram vigorosas as discussões sobre o tema. Em ambos os casos, houve forte tendência de alguns autores a adotar um conceito rigorista. Inis Claude Jr., escrevendo

¹⁶ Uziel, E. “Três questões empíricas, uma teórica e a participação do Brasil em operações de paz das Nações Unidas”. In. *Política Externa*, vol. 14, nº. 4, 2006, pág. 92.

¹⁷ Haas, E. “Types of Collective Security: an Examination of Operational Concepts”. In. *The American Political Science Review*, vol. 49, nº. 1, 1955, pp. 40-41; Armstrong, D.; Lloyd, L.; e Redmond, J. *From Versailles to Maastricht*. Nova York: St. Martin’s Press, 1996, pp. 62-67.

originalmente em meados da década de 1950, argumentou em favor de uma definição estrita, que colocava a segurança coletiva em oposição direta ao equilíbrio de poder. Nessa concepção, deveria haver não só um compromisso de todos os Estados com o sistema, mas também as ideias de uma paz indivisível e de uma submissão do interesse nacional ao coletivo. Ademais, significativa difusão e homogeneidade de poder deveriam caracterizar o mundo para que a segurança coletiva pudesse funcionar. Como resultado dessa visão exigente, comparável ao mercado perfeito para os economistas clássicos, Claude descartou as Nações Unidas como forma de segurança coletiva, dado o poder concentrado nos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança e os interesses nacionais que prevaleciam. Adam Roberts, escrevendo no início dos anos 1990, também não viu perspectivas reais de que o sistema das Nações Unidas se afirmasse como uma forma de segurança coletiva. Nesse caso, as principais dificuldades apontadas seriam os *double standards* aplicados pelo CSNU, a desconfiança de alguns países em relação a outros, a impossibilidade de obter unanimidade quanto às medidas a serem aplicadas a um Estado agressor e os custos inerentes ao sistema. Roberts concluiu, então, que a segurança coletiva não deveria ser vista como um mecanismo perene, mas como uma possibilidade ocasional¹⁸.

Essas avaliações exigentes do que seria a segurança coletiva não foram predominantes. Desde o estabelecimento das Nações Unidas houve analistas, como Ernest Haas, que reconheceram o impasse do Conselho de Segurança criado pelas discordâncias entre os cinco membros permanentes. Haas assinalou, porém, que a ausência do funcionamento integral não implicava o fracasso da segurança coletiva e, ainda nos primeiros anos da Organização, indicou vários êxitos. Postulou também que poderia ser traçado um contínuo de modalidades de segurança coletiva, as quais atentassem mais para soluções pragmáticas do que para as exigências teóricas¹⁹.

O próprio Inis Claude Jr., em outra obra, matizou suas observações e concordou com a ideia de um espectro que vai do equilíbrio de poder ao

¹⁸Claude Jr., I. L. *Swords into Plowshares. The problems and progress of international organization*. Nova York: Random House, 1964, pp. 232-248;

Roberts, A. "The United Nations and International Security". In. *Survival*, vol. 35, nº. 2, 1993, pp. 23-26.

¹⁹Haas, E. "Types of Collective Security: an Examination of Operational Concepts". In. *The American Political Science Review*, vol. 49, nº. 1, 1955, pp. 40-62.

Estado global e que tem a segurança coletiva em seu centro. Afirma que se trata de fenômeno conectado às organizações internacionais e que tem por objetivos reduzir o “abuso de poder”, desencorajar a competição violenta e promover a paz. Opinou que, em 1945, se criou um mecanismo de segurança coletiva, mas que não era aplicável aos cinco membros permanentes²⁰.

Escrevendo na década de 1990, Kupchan e Kupchan atribuíram às instituições multilaterais a capacidade de criar em seus membros a expectativa de que receberão benefícios uniformes se demonstrarem atitudes colaborativas. Nesse sentido, não viram na segurança coletiva o rechaço da própria ideia de equilíbrio de poder, mas sua otimização. Aduziram que deveria haver um mínimo de compatibilidade entre as grandes potências, como a que se podia ver em ação naquele momento histórico²¹.

Apesar das divergências sobre o alcance do conceito, os principais analistas concordam que a segurança coletiva não pode ser confundida com a autodefesa coletiva. Arnold Wolfers, procura afastar em termos teóricos e práticos as Nações Unidas das alianças militares como a OTAN e o TIAR, que proliferaram no início da Guerra Fria. A autodefesa coletiva pertence à esfera do realismo tradicional, voltada contra um adversário conhecido; a segurança coletiva pertence à esfera wilsoniana de uma comunidade de nações voltadas contra a agressão. Pondera, porém, que os dois sistemas podem se chocar ou ser complementares. Claude considerou também que as tentativas de assimilar a segurança coletiva e a autodefesa coletiva são despropositadas²².

Este trabalho considerará que o mecanismo estabelecido pela Carta das Nações Unidas em 1945 é uma forma de segurança coletiva, e sua evolução e percalços serão analisados ao longo do Capítulo I. Suas características principais são: 1) a paz como objetivo último, sendo a guerra, em princípio, banida, e a conquista territorial, ilegal; 2) a agência organizadora das ações

²⁰ Claude Jr., Inis L. *Power and International Relations*. Nova York: Random House, 1962, pp. 106-117.

²¹ Kupchan, C. e Kupchan, C. “The Promise of Collective Security”. In: Brown, Michael; Coté, Owen; Lynn-Jones, Sean; e Miller, Steven. *Theories of War and Peace*. Cambridge: MIT Press, 1998, pp. 397-402.

²² Wolfers, Arnold. *Discord and Collaboration*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1981, pp. 184-196; Claude Jr., I. L. *Swords into Plowshares. The problems and progress of international organization*. Nova York: Random House, 1964, pp. 223-226. Ver também: Weiss, T.; Forsythe, D. e Coate, R. *The United Nations and Changing World Politics*. Boulder: Westview Press, 2004, pág. 8.

de segurança coletiva é de composição quase universal e opera por um princípio, ainda que matizado, de igualdade soberana; 3) as decisões sobre ações a serem empreendidas em conflitos armados são tomadas por órgãos coletivos e, ao menos do ponto de vista formal, representativos, constituídos anteriormente aos casos com os quais lidam. Não há necessidade de que a segurança coletiva funcione para todos os conflitos e de maneira uniforme – a existência desse mecanismo não anula a existência de relações de poder entre os Estados – mas ela representa fonte indiscutível de legitimidade²³. As operações de manutenção da paz são, nesse contexto, parte integral do mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas, tal como tem existido e funcionado desde o fim da Guerra Fria.

Uma ressalva é necessária neste ponto. Este trabalho visa a analisar o funcionamento quotidiano do mecanismo de segurança coletiva tal como ele existe e não as tentativas de reformá-lo. Por esse motivo, não são abordadas em profundidade as posições e propostas relativas à reforma do Conselho de Segurança, salvo para explicitar casos em que a participação em missões de paz foi utilizada como parte de uma argumentação sobre a reforma.

Potências Grandes, Médias e Pequenas nas Nações Unidas

O artigo 2.1. da carta das Nações Unidas consagra o princípio da igualdade soberana dos Estados – mas isso nunca significou para os países membros que deixassem de existir as diferenças de influência e de poder. A Organização é marcada desde o início pela existência de Estados mais poderosos e influentes, o que fica claro na existência do veto e de assentos permanentes no Conselho de Segurança²⁴. Não se trata aqui de estabelecer uma classificação geral ou uma hierarquia entre os Estados na ordem internacional, mas antes de delinear, como forma de orientação, algumas categorias de Estados, no âmbito da Organização, na área de paz e segurança.

A própria ideia de uma classificação precisa entre os Estados é criticada. Andrew Hurrell, por exemplo, não vê sentido em uma categoria de potências

²³ Fonseca Jr., G. “Legitimidade Internacional: uma aproximação didática”. In. *A Legitimidade e outras Questões Internacionais*. São Paulo: Paz e Terra, 1998, pp. 151-153. Ver também: *O interesse e a regra – ensaios sobre o multilateralismo*. São Paulo: Paz e Terra, 2008, pp. 26-27.

²⁴ Hurrell, A. “Hegemony, liberalism and global order: what space for would-be great powers?”. In. *International Affairs*, vol. 82, n°. 1, 2006, pág. 10.

médias (*middle powers*) porque seria muito difícil de encontrar atributos comuns a todos os países que afirmam estar nessa categoria e ainda mais improvável identificar estratégias semelhantes de política externa. Nesse sentido, considera que a condição de potência média serviria, sobretudo, como um artifício retórico na narrativa das políticas externas. Admite, entretanto, que, em alguns contextos, Estados que compartilham um certo patamar de influência regional e peso político e econômico acabam por ter comportamentos empiricamente semelhantes e criam uma identidade como grupo²⁵. Os autores que advogam o conceito de potências médias ou intermediárias concordam que a definição tem muito de subjetivo e circunstancial²⁶.

Dois fatores, que influem diretamente no caso das Nações Unidas, devem ser comentados sobre a dificuldade de definir uma escala de potências. Em primeiro lugar, ao longo do tempo, a evolução normal, econômica, social e política, dos Estados altera suas características e sua posição de poder. Exemplos claros são Japão, Alemanha, Itália e China – os três primeiros, derrotados na Segunda Guerra, retomaram posições de relevância, partindo quase do zero²⁷; a China passou de aliado menor a potencial rival dos EUA. Em segundo lugar, sendo a hierarquia um conceito essencialmente relacional, a posição relativa de cada Estado se altera com o ingresso de outros na Organização. Assim, países como Colômbia ou a Bélgica, que exerceram papel destacado nos primeiros anos das Nações Unidas, perderam espaço e relevância com o aumento do número e da diversidade de membros.

Robert Keohane propôs, na década de 1960, uma categorização dos Estados, tendo em conta sua capacidade de influenciar decisões, a qual se mostra relevante para uma organização como as Nações Unidas, com um conjunto de regras estruturais definidas. Para o autor, haveria potências:

²⁵Hurrell, A. “Some Reflections on the Role of Intermediate Powers in International Institutions”. In: Hurrell, A. et al. *Paths to Power: Foreign Policy Strategies of Intermediate States*. Washington: Woodrow Wilson International Center, Working Paper Nr. 244, 2000; e “Hegemony, liberalism and global order: what space for would-be great powers”. In: *International Affairs*, vol. 82, nº. 1, 2006, pp. 1-3.

²⁶Sennes, R. *Brasil, México e Índia na Rodada Uruguai do GATT e no Conselho de Segurança da ONU: um estudo sobre países intermediários*. Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, USP, São Paulo, 2001, pp. 24-26.

²⁷Basta recordar o artigo 53.2. da carta: “The term enemy state as used in paragraph 1 of this Article applies to any state which during the Second World War has been an enemy of any signatory of the present Charter”.

grandes, que desempenham papel central na maioria das decisões; secundárias, que não têm perspectiva de dominar todo o sistema, mas podem influenciar significativamente algumas áreas; médias, que, sozinhas, não são capazes de afetar decisões, mas que podem fazê-lo em conjunto; e pequenas, que estão fadadas a não influir diretamente e a não liderar os grupos relevantes²⁸. A fim de atualizar essa classificação e de torná-la mais simples e adaptada à realidade das Nações Unidas e do Conselho de Segurança, este trabalho considerará as seguintes categorias: 1) grandes potências, que ocupam os assentos permanentes no CSNU (EUA, Rússia, China, Reino Unido e França, ditos, em conjunto, P-5) e que desfrutam de poderes especiais na Organização; 2) potências médias, que, por seu peso político, econômico ou contribuições para missões de paz, têm a possibilidade de influenciar decisões ou de coordenar grupos que as influenciem (incluiriam Brasil, Argentina, México, Índia, Paquistão, Japão, África do Sul, Nigéria, Egito, Alemanha, Itália, Espanha, entre outros); 3) pequenas potências, que, mesmo quando integram o Conselho, têm poucas possibilidades de fazer a diferença no processo decisório. Deve estar claro que essa classificação não é exaustiva e, por esse motivo, ao longo do trabalho haverá esforço para indicar de que países se trata.

Mas a categoria de potências médias permanece por demais ampla, reunindo países desenvolvidos e em desenvolvimento, com agendas e estratégias muito díspares na Organização. A fim de mitigar essa dificuldade, este trabalho também adotará a classificação proposta por Jordaan para diferenciar entre potências médias tradicionais e potências médias emergentes. Tradicionais são normalmente países desenvolvidos, que cresceram no cenário mundial durante a Guerra Fria, são democracias liberais e, de modo geral, têm vizinhos de poderio semelhante. As emergentes são países em desenvolvimento, com transição recente para a democracia ou ainda em regimes autoritários, e que se destacam em suas vizinhanças²⁹.

Independentemente da sub-categorização das potências médias, os autores indicam que elas compartilham um interesse em fortalecer as organizações internacionais, que também agrada os pequenos. Esses organismos oferecem

²⁸ Keohane, R. "Lilliputians' Dilemmas: Small States in International Politics". In. *International Organization*, vol. 23, n.º. 2, 1969, pp. 295-296.

²⁹ Jordaan, E. "The concept of a middle power in international relations: distinguishing between emerging and traditional middle powers". In. *Politikon*, vol. 30, n.º. 2, 2003.

igualdade, mesmo que formal, reconhecimento como membro de uma comunidade, facilidade para articular estratégias comuns e limitações institucionais para as grandes potências. O comportamento das potências médias no âmbito das organizações internacionais e, em particular, das Nações Unidas tende a ser construtivo e a favorecer a formação do consenso. Isso deriva do interesse de manter o funcionamento do sistema como um todo e evitar desistências por parte dos grandes. Isso não significa que os países médios não bloquearão decisões, mas que o farão cautelosamente e procurarão circunscrever essas iniciativas a áreas específicas³⁰.

O Brasil, por suas dimensões geográfica, econômica, política e pela atuação nos foros das Nações Unidas, inclusive o Conselho de Segurança, é considerado como uma potência média. Como país em desenvolvimento, é uma potência média emergente, com apreço pelo multilateralismo, atitude construtiva e política externa que investe em atuações autônomas. Por suas características próprias se posiciona de maneira privilegiada para construir pontes e formar consensos. Embora questione aspectos da estrutura das Nações Unidas (notadamente a composição do Conselho de Segurança), tende a fazê-lo de modo a não afetar seu funcionamento cotidiano³¹.

Estrutura do Trabalho e dos Capítulos

Este trabalho se desenvolve em dois blocos principais: um primeiro histórico e um segundo de análise da dinâmica política atual das Nações Unidas. Na primeira parte, serão debatidos os conceitos básicos sobre a segurança coletiva e as operações de manutenção da paz, por meio da análise de sua evolução. Ainda nessa parte, será traçado o histórico da contribuição brasileira para as missões de paz ao longo das últimas seis décadas, com particular ênfase nos

³⁰ Keohane, R. "Lilliputians' Dilemmas: Small States in International Politics". In. *International Organization*, vol. 23, nº. 2, 1969, pp. 294-297; Hurrell, A. "Some Reflections on the Role of Intermediate Powers in International Institutions". In. Hurrell, A. et al. *Paths to Power: Foreign Policy Strategies of Intermediate States*. Washington: Woodrow Wilson International Center, Working Paper Nr. 244, 2000, pp. 4; Jordaan, E. "The concept of a middle power in international relations: distinguishing between emerging and traditional middle powers". In. *Politikon*, vol. 30, nº. 2, 2003, pp. 166-171.

³¹ Lima, Maria R. S. e Hirst, M. "Brazil as an intermediate state and regional power". In. *International Affairs*, vol. 82, nº. 1, 2006; Lima, Maria R. S. "Emergence on Global Stage Leaves Brazilians Divided". In. *Spiegel Online*, 8/10/2008, disponível no endereço www.spiegel.de/international/world/0,1518,druck-582861,00.html, acessado em 10/10/2008.

últimos anos. Na segunda parte, será traçado um modelo para explicitar a dinâmica atual do Conselho de Segurança no que concerne ao estabelecimento e condução das operações de manutenção da paz. Como elemento da segunda parte, será analisada a atuação do Brasil no Conselho de Segurança desde a década de 1990, com particular atenção para o mandato eletivo no biênio 2004-2005. Serão identificados os principais desafios da participação brasileira na área de operações de manutenção da paz e as estratégias empregadas para permitir que as perspectivas nacionais fossem contempladas. O trabalho está dividido em quatro Capítulos: os Capítulos I e III tratam da situação geral das Nações Unidas, das missões de paz e do Conselho de Segurança; os Capítulos II e IV lidam com a atuação brasileira na Organização, nas operações de manutenção da paz e no âmbito do CSNU.

No Capítulo I, o objetivo é analisar historicamente a formação e evolução do mecanismo de segurança coletiva e como as missões de paz gradativamente se tornaram um aspecto indissociável dos esforços de manutenção da paz e segurança internacionais. O Capítulo II também adota uma perspectiva histórica e busca explicitar as razões e circunstâncias que levaram o Brasil a tomar parte no mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas e em várias das missões de paz, bem como a, de modo geral, apoiar a implementação desse instrumento. O Capítulo III propõe-se a analisar o funcionamento do Conselho de Segurança, como principal foro na área de paz e segurança, com especial ênfase em seu processo decisório e em suas práticas relativas às operações de manutenção da paz. É importante frisar que a atenção ao Conselho de Segurança não significa afirmar que todos os conflitos estão submetidos a sua consideração. Embora o órgão possa teoricamente tratar de qualquer ameaça à paz ou rompimento da paz, há casos em que claramente o CSNU não pode agir. Mas também, em outros, o CSNU prefere muitas vezes acompanhar esforços alheios, sempre disposto a intervir se necessário e se forem encontrados os acordos indispensáveis entre seus membros. O Capítulo IV busca compreender a atuação brasileira no Conselho de Segurança em seus mandatos mais recentes e, especificamente, a capacidade do país de influir nas decisões do órgão, sobretudo no que concerne a operações de manutenção da paz. A Conclusão deste trabalho procurará recapitular os principais temas, estruturá-los de modo a evidenciar a dinâmica política do mecanismo de segurança coletiva e indicar como podem confluir para fortalecer a posição brasileira nas questões de paz e segurança nas Nações Unidas.



I - As Nações Unidas, a Segurança Coletiva e as Operações de Manutenção da Paz

I. 1. Introdução

A decisão tomada pelas grandes potências, ao final da Segunda Guerra Mundial, de dotar o sistema internacional de um mecanismo de segurança coletiva que prevenisse futuros enfrentamentos da mesma magnitude destruidora teve papel estruturante no cenário mundial. A criação das Nações Unidas objetivou dar concretude a essa decisão. Pelas razões que serão discutidas adiante, porém, o mecanismo de segurança coletiva não se mostrou inteiramente funcional. Mas essa aparente falha explicitou uma importante qualidade da nova Organização – a de adaptar-se.

Como explica Hans Morgenthau, as transformações por que passaram as Nações Unidas na prática, em contraste com a arquitetura da Carta, indicam não só uma mudança das funções políticas exercidas, mas também do próprio caráter da Organização:

“In order to understand the constitutional functions and actual operations of the United Nations, it is necessary to distinguish sharply between the constitutional provisions of the Charter and the manner in which the agencies of the United Nations, under the pressure of unforeseen political circumstances have actually performed their functions under the Charter”³².

³² Morgenthau, H. *Politics among Nations*. Nova York: Alfred A. Knopf, 1973 (5ª edição), pág. 455.

Inis Claude Jr., por sua vez, assinala que o processo de organização é uma característica marcante do sistema internacional do século XX. Suas bases não são apenas os esquemas dispostos nas cartas fundadoras, mas antes o contexto político dos interesses de poder e a configuração do sistema. Seu maquinário é desenhado para manter uma ordem específica, e sua capacidade adaptativa às mudanças do poder define sua habilidade de sobreviver³³. Claude afirma:

*“International organization is a product of international politics, which largely determines its shape and the course of its development. On the other hand, there is a mutuality of interaction, with international organization becoming a factor influencing the course of international politics (...). Their actual operations can only be understood with reference to the world of politics, and their ultimate results can be properly evaluated only in terms of their impact upon the world”*³⁴.

O propósito deste capítulo é analisar o desenvolvimento de uma das principais funções das Nações Unidas – a manutenção da paz e da segurança internacionais por meio da segurança coletiva – e de como tal função se adaptou às realidades da política internacional. As operações de manutenção da paz, estabelecidas de maneira criativa a partir dos anos 1950, são fundamentais nessa análise. Representaram um novo meio de atuação coletiva e não conflitiva, permitiram o encapsulamento de disputas entre EUA e URSS, atraíram a atenção de pequenos e médios Estados para a Organização e, a partir dos anos 1990, tornaram-se o principal instrumento de atuação prática do Conselho de Segurança. Nesse processo, as missões de paz interagiram com a estrutura da Organização e permitiram atuação destacada do Secretariado e de diversos Estados.

I. 2. Da Carta à Resolução “*Uniting for Peace*”

Dois fatores relativos à percepção política e às estratégias de atuação internacionais são indispensáveis para o entendimento das instituições

³³ Claude Jr., I. *Swords into Plowshares. The problems and progress of international organization*. Nova York: Random House, 1964, pp. 41-45.

³⁴ Idem, pp. 6-7.

corporificadas na Carta das Nações Unidas. O primeiro fator foi a crença de EUA, Reino Unido e URSS de que a cooperação estabelecida durante a Segunda Guerra poderia ser mantida e mesmo ampliada no pós-guerra. Não estava claro para os Três Grandes que suas políticas levariam ao tipo de confrontação que passaria a ser chamada de Guerra Fria. Havia consciência de que a promoção dos interesses dos Estados poderia levar a atritos; mas não havia a perspectiva de enfrentamentos sistemáticos que bloqueassem a colaboração. Ainda sob Roosevelt, o Governo dos EUA apostava na colaboração com a URSS para manter a nova ordem global. Após a assunção de Harry Truman (abril de 1945), no momento em que a Carta foi assinada (26/6/1945), avançava a deterioração das relações soviético-estadunidenses, mas a Guerra Fria não estava efetivamente iniciada; as grandes potências ainda tinham expectativa de cooperar dentro da nova moldura institucional³⁵.

O segundo fator a ser considerado é a opção estratégica dos EUA de, ao sair da guerra com mais poder do que os vitoriosos em qualquer conflito anterior, construir uma ordem “constitucional”³⁶, materializada em uma série de arranjos institucionais (Nações Unidas, GATT, Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional, entre outros). Com essa decisão, os EUA retiravam o ônus de sua sociedade de sustentar o que poderia ser um eventual conflito com a URSS e investiam na criação de legitimidade que lhes poderia ser muito útil quando o diferencial de poder se reduzisse. A contrapartida era ceder parte do poder decisório a outros Estados, tanto os do bloco soviético quanto as potências menores, por meio de regras estáveis, como a Carta das Nações Unidas, que serviriam para reduzir o impacto da predominância estadunidense.

É importante notar que o acordo alcançado no momento do estabelecimento das Nações Unidas não poderia assegurar o mesmo tipo de

³⁵ Droz, B. e Rowley, A. *Histoire générale du XX^e siècle*. Paris: Éditions du Seuil, 1987, vol. 2, pp. 232-247. Ver também: Gaddis, J. L. *We Now Know. Rethinking the Cold War History*. Oxford: Clarendon Press, 1998, pp. 15-23.

³⁶ A definição dada para ordem constitucional por Ikenberry é a seguinte: “Constitutional orders are political orders organized around agreed-upon legal and political institutions that operate to allocate rights and limit the exercise of power. In a constitutional order power is ‘tamed’ by making it less consequential. The stakes in political struggles are reduced by the creation of institutionalized processes of participation and decision making that specify rules, rights and limits on power holders”, in: Ikenberry, G. J. *After Victory*. Princeton: Princeton University Press, 2001, pág. 29. Ver também: Fonseca, Jr. G. *O interesse e a regra – ensaios sobre o multilateralismo*. São Paulo: Paz e Terra, 2008, pp. 75-90.

concordância sobre as estratégias a serem seguidas pela Organização, ou sobre a divisão de benefícios dessas ações em casos concretos. Isso significa que a estrutura institucional dava um mínimo de previsibilidade às disputas, sem determinar *ex ante* seu resultado.

Na conferência de Dumbarton Oaks, encarregada de fazer um primeiro rascunho da Carta que pudesse contar com apoio de EUA, URSS, Reino Unido e China, predominou uma dinâmica de transigência e concessões mútuas, e foi possível chegar a acordos sobre quase todos os temas de paz e segurança. Enquanto EUA e Reino Unido defendiam uma Organização de composição ampliada e com competências que se estendessem além da segurança coletiva, os soviéticos preferiam limitar o número de membros aos signatários da Declaração das Nações Unidas (firmada pelos Quatro Grandes em 1º/1/1942, à qual logo aderiram 26 países³⁷) e acreditavam ser “desperdício de energia” dedicar atenção a matérias sociais, legais e de outra natureza. A preocupação principal dos soviéticos era, já naquele momento, a de que estariam em minoria permanente na nova Organização; os EUA tinham a visão decididamente contrária, imaginavam que disporiam sempre uma maioria confortável e efetivamente não se importavam de atribuir competências de paz e segurança à Assembleia Geral. Em Dumbarton Oaks foram acordados pontos centrais do texto que depois seria a Carta: composição do Conselho; poderes residuais da Assembleia na área de paz e segurança; o conceito de igualdade soberana dos Estados; capacidade de determinar ameaças à paz; criação de um Comitê de Estado Maior; e medidas interinas de segurança. O ponto que não pôde ser resolvido foi a insistência da URSS em um veto “absoluto”, que pudesse ser utilizado mesmo para questões de procedimento. A ausência de consenso fez que o tema fosse transferido para consideração dos Chefes de Estado e Governo em Yalta. Naquela conferência, em troca da entrada da Bielorrússia e da Ucrânia na Organização, Stalin concordou com o veto limitado a assuntos substantivos e com a obrigação de abster-se em casos em que um membro do órgão fosse parte na disputa (artigo 27.3 da Carta).

Com base no projeto de Dumbarton Oaks, complementado pela fórmula de Yalta, a Conferência das Nações Unidas sobre a Organização Internacional (UNCIO) se reuniu entre abril e junho de 1945, em São Francisco, a convite

³⁷*United Nations Declaration*, <http://www.un.org/aboutun/charter/history/declaration.shtml>, acessado em 24/8/2008.

de EUA, URSS, China e Reino Unido (a França somente assumiria como quinto “grande” durante a Conferência). Uma primeira característica da UNCIO foi o grande ativismo dos pequenos e médios Estados. Embora os anfitriões tivessem acordado o projeto de documento, estabelecido procedimentos que lhes concediam direito de veto sobre emendas e levado a cabo os trabalhos em ritmo que desafiava as pequenas delegações³⁸, os demais países procuraram contribuir construtivamente para o documento e limitar os poderes dos grandes. Foram responsáveis por incluir, manter ou reforçar importantes aspectos do texto, tais como: a igualdade soberana dos Estados; expansão das competências do Conselho Econômico e Social (ECOSOC); introdução do princípio da legítima defesa individual ou coletiva; estruturação do sistema de tutela; e a reafirmação dos poderes subsidiários da AGNU na área de paz e segurança³⁹. Esses casos demonstraram o que seria uma característica marcante da Organização: a capacitação de pequenos e médios Estados para atuar além de seus fatores materiais de poder.

A segunda característica da Conferência, porém, foi versão especular da primeira: onde os grandes insistiam em proteger de modo absoluto seus interesses, não houve espaço real para negociações. Os pequenos e médios países procuraram de várias maneiras mitigar o poder contido no veto e propuseram quantidade significativa de emendas. As discussões chegaram ao ponto em que ficou claro que, sem o veto, não haveria Organização. Os demais Estados tiveram que ceder. Ao final da Conferência, o princípio da liderança dos Cinco Grandes foi reconhecido, pela primeira vez, como uma “regra do jogo” clara na diplomacia. Mas seu poder legítimo também foi limitado pelo que acabou constando da Carta, cujo arcabouço constitucional foi aceito pelos Grandes – como disse Claude, “the Charter registered power, it did not confer it”⁴⁰.

A Carta e as Nações Unidas guardavam muitas semelhanças com o Pacto e a Liga das Nações (LDN)⁴¹. Mas eram suas diferenças que produziam

³⁸ Hoopes, T. e Brinkley, D. *FDR and the Creation of the U.N.* New Haven: Yale University Press, 1997, pág. 186.

³⁹ Ruth Russell dedica os capítulos XXVI, XXVII, XXVIII e XIX à Conferência de São Francisco. Russell, R. *History of the United Nations Charter*. Washington: Brookings Institution, 1958.

⁴⁰ Claude Jr., I. *Swords into Plowshares. The problems and progress of international organization*. Nova York: Random House, 1964, pág. 66.

⁴¹ Morgenthau, H. *Politics among Nations*. Nova York: Alfred A. Knopf, 1973 (5ª edição), pp. 455-458.

vitalidade. As inovações faziam que a Organização se mostrasse mais tendente a perdurar do que a LDN: I) o veto era condição fundamental para funcionamento do CSNU, e as concessões feitas não limitavam a preponderância dos Cinco Grandes; II) os EUA, ao contrário do que ocorrera no caso da LDN, eram os artífices da Organização e, nela, os principais interessados; III) as Nações Unidas obtiveram consideráveis competências em áreas sociais e econômicas, em parte como concessão aos Estados pequenos e médios; IV) o sistema decisório em todos os órgãos era mais realista, expungindo parte da contradição entre igualdade soberana e distribuição real de poder; V) as Nações Unidas abriam a possibilidade para os Estados promoverem diversos aspectos de suas agendas (anticolonialismo, direitos humanos, cooperação, entre outros)⁴². Como ocorre com frequência ao final reuniões diplomáticas, cada participante acreditava obter um resultado. A Carta criou diversas percepções sobre a Organização cujo futuro não se podia prever. Como afirma Claude:

*“As in the case of the League of Nations, the United Nations reflected the influence of a variety of formative factors. It was not simply the brainchild of idealists, a contrivance of nationally-oriented statesmen, a flowering of historically planted seeds, or an excrescence upon the surface of contemporary world politics. It was all these things and more”*⁴³.

Cabe indagar qual o mecanismo de manutenção da paz e da segurança criado em São Francisco. A Carta regulamenta o CSNU em seus Capítulos V, VI e VII. O primeiro estabelece composição, regras de votação e procedimentos. No artigo 27.3 está consagrada a regra da unanimidade dos membros permanentes, “a fórmula de Yalta” – a que se faz referência sempre como “direito de veto”. A combinação com o artigo 25, que prevê o cumprimento das decisões do Conselho por todos os Estados membros, e com o artigo 24.2, que estabelece que o órgão age em nome da Organização, faz que o sistema esteja baseado na unanimidade e na ação coordenada dos

⁴² Armstrong, D.; Lloyd, L.; e Redmond, J. *From Versailles to Maastricht*. Nova York: St. Martin's Press, 1996, pp. 62-63.

⁴³ Claude Jr., I. *Swords into Plowshares. The problems and progress of international organization*. Nova York: Random House, 1964, pág. 54.

Cinco Grandes. A criação de um Comitê de Estado Maior (artigo 47) corrobora a percepção de que a Organização deveria dar seguimento às ações das forças armadas nos tempos da Segunda Guerra. E o artigo 43 explicita que forças militares seriam colocadas à disposição das Nações Unidas por meio de acordos entre a Organização e os Estados.

Quanto ao método para determinação das ameaças à paz ou de rupturas da paz, o Capítulo VI propõe escala gradativa de ações investigativas, negociadoras e implementadoras do CSNU. Fica especificado que qualquer Estado (membro ou não da Organização) pode trazer um tema à atenção do Conselho. Também decorre do texto que o CSNU não tem itinerário obrigatório a seguir – se as condições para uma medida estiverem dadas na forma de acordo de seus membros, o órgão pode agir imediatamente.

O Capítulo VII, afinal, trata das medidas mais assertivas de combate a agressões, ameaças à paz ou ruptura da paz, situações que podem levar à autorização do uso da força. Seus artigos iniciais compreendem o uso de sanções como modalidade de desencorajamento de atitude belicosa. O artigo 42 trata do uso da força, o qual dependeria dos acordos do artigo 43 e do Comitê de Estado Maior para implementação. Morgenthau e Nicholas afirmam que os poderes atribuídos ao CSNU são sem precedente e que o órgão poderia funcionar como um “conselho de guerra”. Ernest Haas nota que, no consenso de 1945, não havia competências para lidar com as causas profundas das guerras. Aduz que o gerenciamento coletivo de conflitos por esse método somente irá tão longe quanto for o consentimento dos Estados mais poderosos⁴⁴.

O mecanismo de manutenção da paz e da segurança, nos termos do artigo 14 da Carta, também compreende a competência subsidiária da Assembleia Geral, mesmo que essa esteja restrita a recomendações. Essa arquitetura fica completa com a garantia de que as obrigações para com as Nações Unidas não poderão vulnerar o direito de legítima defesa (artigo 51) – com a ressalva de que qualquer atitude tomada com esse objetivo deve ser trazida imediatamente ao conhecimento e à consideração do CSNU. Essas dimensões foram incluídas a contragosto dos Cinco Grandes, mas tiveram consequências duradouras na história da Organização.

⁴⁴ Morgenthau, H. *Politics among Nations*. Nova York: Alfred A. Knopf, 1973 (5ª edição), pág. 458; Nicholas, H. G. *The United Nations as a political institution*. Londres: Oxford University Press, 1962, pp. 65 e 86; Haas, E. “The Collective Management of International Conflicts, 1945-1984”. In. UNITAR. *The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security*. Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1987.

Em abstrato, as instituições estabelecidas pela Carta pareciam aderir à segurança coletiva imperfeita postulada por Wolfers e Claude (vide Introdução), que anistiaría previamente os Cinco Grandes, mas dependeria da dinâmica entre as superpotências. A atmosfera do início dos trabalhos das Nações Unidas, em janeiro de 1946, era otimista em relação ao potencial da nova Organização; mesmo ao longo do ano que se seguiu, a maioria dos diplomatas não se desencorajou pelo contraste entre a realidade da política e a letra da Carta⁴⁵. Do Conselho de Segurança, esperava-se que usasse, de modo criterioso e assertivo, os poderes de que dispunha para promover a paz e, se preciso, obrigar as partes nos conflitos a cumprir suas decisões.

Poucos dias depois da abertura dos trabalhos, quando só duas resoluções haviam sido adotadas, em 16/2, sobreveio o primeiro veto soviético. O veto surpreendeu porque lidava com um tema (“A Questão Sírio-Libanesa”) que não parecia de interesse direto para a URSS e porque a objeção soviética era menos de substância e mais de forma. Nas palavras de Lie:

*“Why was this first veto cast? Not because Mr. Vyshinsky opposed the substance of the resolution, but because its language was not strong enough to please him. This first, almost lighthearted use of the veto that I hope would rarely be exercised by any of the great powers disturbed me as much as the violence of the debate on the Greek question”*⁴⁶.

Esse primeiro gesto da URSS foi visto como um capricho e não como política sistemática que poderia romper a unidade das grandes potências e bloquear o CSNU. As evidências favoreciam essa interpretação: quando houve o segundo veto, em 18/6/1946, quatro outras resoluções haviam sido adotadas. Mesmo quando, em 26/6/1946, a URSS vetou três propostas consecutivamente, a Resolução 7 (1946) foi afinal adotada, sobre a questão espanhola. No ano de 1946, adotaram-se 15 resoluções sobre 8 diferentes temas; os 12 vetos concentraram-se quase todos em dois temas: ingressos de novos Estados (3) e a questão espanhola (7). Como nota Paul Kennedy, o exercício do veto naquele momento deu aos soviéticos alguma tranquilidade – o sistema da Carta realmente impedia que decisões contrárias a seus

⁴⁵ Entrevista com diplomata brasileiro.

⁴⁶ Lie, T. *In the Cause of Peace*. Nova York: MacMillan, 1954, pág. 34.

interesses diretos fossem tomadas pelo CSNU⁴⁷. Mas também concedeu aos EUA e a seus aliados uma poderosa arma de propaganda. Começou-se, porém, a criar uma cultura de desconfiança na qual era difícil tomar qualquer decisão positiva. Rompia-se a convivência relativamente harmônica entre os membros permanentes.

Naquele ano e nos dez primeiros de seu funcionamento, o Conselho de Segurança tomou muitas decisões (111 resoluções até 31/12/1956) sobre assuntos controversos e de relevância para a paz e segurança internacionais⁴⁸. Basta alinhar alguns: Palestina, Irã, Espanha, Grécia, Indonésia, Índia-Paquistão e Coreia. Os vetos soviéticos, 80 nesse período, não eram um obstáculo intransponível, visto que os Estados encontraram meios de contorná-los por métodos de procedimento ou pela superação dos fatos no terreno. O próprio CSNU tendeu a reduzir o significado da falta de unanimidade prevista na Carta ao decidir que a abstenção de um membro permanente não implicaria um veto⁴⁹. Os EUA também tinham sua quota de responsabilidade ao utilizar sua maioria automática para demonstrar a mesma intransigência que a URSS. Mas as decisões do Conselho e sua implementação tenderam a ficar – com a exceção da relativa à Coreia – na esfera da solução pacífica de controvérsias, no envio de missões de investigação e bons ofícios, na observação militar, como nos casos da Palestina (UNTSO) e de Índia-Paquistão (UNMOGIP). Esse modo de proceder, fruto da Guerra Fria, criou grande frustração a respeito da Organização, que muitos, a cada crise, consideravam moribunda⁵⁰. Mesmo nos casos em que o interesse convergente dos membros permanentes permitiu uma decisão, não foi possível acordar uma implementação condizente com a ideia de segurança coletiva. Com a falta da concertação política necessária para materializar ações militares da Organização, o Comitê de

⁴⁷ Kennedy, P. *The Parliament of Man*. Nova York: Random House, 2006, pág. 57.

⁴⁸ Embora esse total seja reduzido em relação ao atual ritmo do CSNU – cerca de 80 resoluções por ano – na época não havia a expectativa de um número tão significativo de decisões. Evidência disso é que, nas sessões públicas, esperava-se que estivessem presentes chanceleres e chefes de Estado e Governo (o que não se confirmou).

⁴⁹ Delon, F. “Le rôle joué par les membres permanents dans l’action du Conseil de sécurité”. In: Dupuy, R-J. *Le Développement du Rôle du Conseil de Sécurité*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1993, 351.

⁵⁰ Goodrich, L. “The UN Security Council”. In: *International Organization*, vol. 12, n.º. 3, 1958, pp. 281-282: “Clearly the Security Council has failed to discharge its Charter responsibilities in the manner and with the degree of effectiveness which the authors of the Charter envisaged. Furthermore, there can be little doubt that the Council has declined greatly in prestige and has seemed to most Members of the UN less useful than in the beginning”.

Estado Maior e os acordos previstos no artigo 43 gradativamente perderam o sentido e colocaram em desuso os artigos 42 a 47 da Carta.

Privadas de poder e influência, as Nações Unidas começaram a desenvolver, porém, características que seriam magnificadas nos anos seguintes, sobretudo após 1950. Procuravam deter-se em conflitos menos controversos para as grandes potências e encontrar “linhas de menor resistência”, como explica Marcos Azambuja. O CSNU, sobretudo, assumiu uma função de “câmara de descompressão” em alguns casos em que ações não eram praticáveis. Mas é muito relevante que as grandes potências não tenham proposto deixar o órgão ou eliminá-lo, com exceção do boicote soviético de 1950, cujo fracasso demonstrou sua futilidade⁵¹.

Os debates e os vetos relativos à adesão de novos membros evidenciavam que estava em disputa a própria natureza da Organização. Em 1945, fora presumida sua vocação universal, condizente com a ideia de segurança coletiva, mas não foram estabelecidos acordos políticos que pudessem lidar com os novos membros e com o desequilíbrio que causariam. Como resultado, a entrada de número significativo de países ficaria bloqueada até 1955. Durante esses dez primeiros anos, os EUA cogitaram de transformar as Nações Unidas em sua aliança de defesa, o que implicaria antagonizar crescentemente a URSS e, talvez, expulsá-la e a seus aliados. Os soviéticos e muitos Estados pequenos e médios ocidentais viam mais valor, entretanto, numa Organização universal. Nesse contexto, a Resolução 377 (V) – *Uniting for Peace* – foi um marco na história das Nações Unidas.

O cenário da adoção dessa Resolução foi criado pelos soviéticos. A URSS iniciou, em 13/1/1950, um boicote ao Conselho por não concordar com a ocupação do assento da China pelos “representantes do Kuomintang”. Na ausência do delegado soviético e tendo eclodido o conflito na Península Coreana, o CSNU pôde adotar as Resoluções 82 (1950), 83 (1950), 84 (1950), 85 (1950) sobre a guerra. A segunda delas autorizava os Estados a fornecerem o auxílio militar necessário para que a República da Coreia repelisse o ataque de que era vítima. Com o retorno da URSS, em 1º/8, porém, o CSNU não pôde mais adotar medidas semelhantes.

Os desenvolvimentos iniciais haviam conduzido – ao menos no bloco ocidental – a uma renovação das esperanças de que as Nações Unidas

⁵¹ Azambuja, M. “As Nações Unidas e o conceito de segurança coletiva”. In. *Estudos Avançados*, vol. 25, 1995, pp. 140-142.

poderiam finalmente desempenhar as funções para que haviam sido criadas. Não era um caso de segurança coletiva no sentido previsto pela Carta, dado o processo decisório descentralizado de contribuição de tropas (comandadas por um Estado e não pela Organização), mas essa ideia foi propagada pelos EUA. Nesse contexto, foi incluído item na agenda da AGNU intitulado “United Action for Peace”, a pedido da delegação estadunidense⁵². Sob esse título foram considerados projetos de resolução que lidavam com a transferência de competências do Conselho para a Assembleia. O texto adotado, em 3/11/1950, continha disposição segundo a qual, em caso de bloqueio do CSNU por falta de unanimidade dos membros permanentes, a AGNU poderia ser chamada, por meio de uma votação de procedimento no Conselho, a fazer recomendações. As demais lidavam com uma Comissão de Observação da Paz, disponibilização de tropas para as Nações Unidas e um Comitê de Medidas Coletivas.

No processo de debate da resolução ficou claro que o texto, embora motivado pelo conflito coreano, tinha impacto muito mais relevante. A URSS e seus aliados apressaram-se em afirmar que se tratava de tentativa de contornar o veto, por meio de manobra contrária à Carta. É notável que países pequenos e médios tenham não só co-patrocinado o texto, mas também se apresentado como seus principais defensores. Argumentaram que as competências de paz e segurança eram atribuídas à AGNU pela Carta e que esse órgão deveria utilizá-las, uma vez que o Conselho de Segurança estava bloqueado desde o início de seu funcionamento. Como ocorria na Coreia, as Nações Unidas deveriam ser capazes de continuar a promover a segurança coletiva.

A primeira intenção dos EUA foi, sem dúvida, usar a Assembleia Geral como órgão de segurança coletiva, na ausência de margem de manobra no CSNU. Pode-se dizer que tentaram associar a “segurança coletiva” e a “defesa coletiva” por meio das Nações Unidas; na prática, dar o primeiro passo na transformação da Organização numa aliança de defesa contra os soviéticos. Essa transferência de prestígio e competência, pelos EUA, do Conselho para a AGNU, era prática comum naquele momento de domínio parlamentar estadunidense. As virtudes da Assembleia continuariam a ser propaladas enquanto perdurasse essa situação, até final da década de 1950.

⁵² A Resolução 377 (V), que ficaria conhecida como “Uniting for Peace”, foi inicialmente apelidada de “Acheson Plan”, em referência ao Secretário de Estado Dean Acheson.

Cedo, porém, os EUA descobriram que a AGNU não era o órgão ideal de gestão da segurança coletiva, em grande parte porque Washington teria que lidar com uma pluralidade de pequenas e médias potências as quais relutavam em atuar como “fantoques” e tinham interesse em fortalecer a Assembleia. Brasil, Argentina, Canadá, Índia, Chile e Iugoslávia são apenas alguns dos Estados que se destacaram nos debates e que favoreciam, desde 1946, a tendência de, transferir competências e poderes para o órgão plenário. O bloqueio criado no CSNU teve como consequência a maior vitalidade da Assembleia e do Secretariado, e até mesmo o número de reuniões do Conselho diminuiu⁵³.

Goodrich e Morgenthau questionam a validade legal da Resolução 377 (V), baseada em interpretações “liberais” e “criativas” da Carta. Claude e Azambuja falam de *encroachment* e usurpação de poderes. Não negam, entretanto, o interesse da grande maioria dos Estados membros em apoiar a medida. Nicholas afirma que o texto se baseava no fato de que “(...) though the failure to equip the sheriff in advance robs him of his right to compel his posse’s service, it does not rob him of his inherent right to draw citizens attention to their duty and urge them to assist”⁵⁴. Hans Kelsen conclui que a Carta permite várias interpretações sobre a “Uniting for Peace”, algumas contraditórias. Haveria não uma violação da letra da Carta, mas de seu espírito. Em qualquer caso, a Assembleia era o único órgão legitimado para decidir sobre o tema⁵⁵.

Apesar do entusiasmo inicial, vários dispositivos da Resolução 377 (V) não produziram quaisquer resultados além de relatórios, como no caso da Comissão de Observação da Paz e do Comitê de Medidas Coletivas. No que concerne à convocação de sessões de emergência e da transferência de atribuições de paz e segurança, ficariam em relativo desuso até as crises de 1956 no Egito e na Hungria.

⁵³ Armstrong, D.; Lloyd, L.; e Redmond, J. *From Versailles to Maastricht*. Nova York: St. Martin’s Press, 1996, pág. 73. Stoessinger, J. *The United Nations and the Superpowers*. Nova York: Random House, 1966, pp. 17-18.

⁵⁴ Nicholas, H. G. *The United Nations as a political institution*. Londres: Oxford University Press, 1962, pág. 72. Goodrich, L. “The UN Security Council”. In: *International Organization*, vol. 12, nº. 3, 1958, pág. 280; Morgenthau, H. *Politics among Nations*. Nova York: Alfred A. Knopf, 1973 (5ª edição), pág. 462;

Azambuja, M. “As Nações Unidas e o conceito de segurança coletiva”. In: *Estudos Avançados*, vol. 25, 1995, pág. 142; e Claude Jr., I. *Swords into Plowshares. The problems and progress of international organization*. Nova York: Random House, 1964, pág. 161.

⁵⁵ Kelsen, H. “Is the Acheson Plan Constitutional?”. In: *The Western Political Quarterly*, vol. 3, nº. 4, 1950, pp. 512-527.

I. 3. A Criação da UNEF e a Inovação Representada pelas Missões de Paz

O estabelecimento da Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF⁵⁶), em 1956, foi sem dúvida um produto das circunstâncias da Crise de Suez. Mas o mecanismo institucional criado decorreu da confluência de fatores estruturais presentes na Organização e no cenário internacional e alçou as operações de manutenção da paz à função de mais relevante instrumento à disposição das Nações Unidas na tentativa de atuar concretamente na manutenção da paz e da segurança internacionais. Três processos convergiam naquele momento, mas eventualmente viriam a divergir:

A) Ao longo dos primeiros anos de existência das Nações Unidas (que coincidiram com a fase mais confrontacionista da Guerra Fria), os EUA cultivaram a ideia de transformar a Organização em uma manifestação de suas alianças defensivas. Para contornar o veto no CSNU, patrocinaram a resolução *Uniting for Peace*, contando com a formação de uma maioria automática na AGNU. Quando sobreveio a crise de Suez, apoiaram a transferência do tema para a Assembleia e foram vocais na condenação da aventura de Israel, França e Reino Unido. Embora nesse caso específico não discordassem substantivamente de Moscou, contavam obter da AGNU uma condenação dos atos de agressão e diretrizes de cessar-fogo que mantivessem os soviéticos longe de Suez, do Egito e do Oriente Médio. Arriscaram sua relação próxima com Paris e Londres na esperança de cortejar os novos Estados presentes na Organização. Nesse contexto, os EUA atuaram muito mais para obter endosso para sua oposição à invasão do que para criar uma força internacional que monitorasse a cessação de hostilidades⁵⁷.

B) Os Estados pequenos e médios tinham participação ativa nas Nações Unidas desde São Francisco, mas não formavam um bloco coeso, sem desenvolver ações coordenadas. As potências médias europeias e os países latino-americanos haviam dado o tom dessa participação – aliada dos EUA,

⁵⁶ A Força de Emergência foi inicialmente denominada de UNEF. Somente em 1973, após a criação de uma segunda força de mesmo nome (UNEF II), a original foi renomeada retrospectivamente “UNEF I”.

⁵⁷ Stoessinger, J. *The United Nations and the Superpowers*. Nova York: Random House, 1966, pp. 66-74; sobre a Resolução 997 (ES-I), ver Nações Unidas. *Yearbook of the United Nations* 1956. Nova York: Department of Public Information, 1957, pp. 28-29.

mas com interesses e estratégias próprios, como, na área de paz e segurança, o de fortalecer a AGNU como foro político. A partir de 1955-56, começa a surgir o que seria o “bloco afro-asiático” (eventualmente o Movimento dos Países Não Alinhados, MNA⁵⁸), mas que não tinha ainda uma agenda definida e votava disperso. Recorde-se que, em 1955, o número de membros subiu de 60 para 76 e que, em 1962, alcançaria 110. Percebe-se que se tratava, porém, de focalizar o combate ao colonialismo, o que fica claro nas resoluções da AGNU de condenação às ações franco-britânicas. Como um conjunto, os países pequenos e médios (com exceção dos pertencentes ao bloco soviético) apoiaram a criação da UNEF, concebida pelo Canadá e pelo Secretariado, e, à maneira dos liliputianos, procuraram usar a Força para “amarrar” as grandes potências. Consolidava-se para as potências médias tradicionais a oportunidade de participar ativamente da manutenção da paz; para os afro-asiáticos, ganhava força a possibilidade de construir uma “cultura política internacional” que favorecesse suas aspirações (com realce para o combate ao colonialismo)⁵⁹.

C) O cargo de Secretário-Geral, que parecia menos importante em 1946, vinha ganhando relevância desde então, por suas funções de informar os órgãos intergovernamentais, organizar as entidades e órgãos criados e mediar tratativas entre os Estados em alguns casos; o SGNU era apoiado também por uma burocracia crescente e relativamente autônoma. Dag Hammarskjöld demonstrava mais desembaraço político que Trygve Lie, além de desfrutar de mais prestígio naquele momento⁶⁰. A crise de Suez e a solicitação de estabelecer uma força internacional criaram para Hammarskjöld a possibilidade de dar conteúdo político real ao cargo. Abandonou a diplomacia silenciosa e pôde aproveitar as diferenças entre as grandes potências para advogar uma solução própria, baseada em uma doutrina, na burocracia da Organização e em alianças com os Estados. As mesmas condições que permitiram tal desenvoltura

⁵⁸Ferro, M. *Suez*. Bruxelas: Éditions Complexe, 1995, pág. 105.

⁵⁹ Keohane compara os pequenos e médios Estados ao liliputianos do livro de Jonathan Swift. No âmbito das organizações internacionais, ganham o arcabouço intitucional necessário para compensar, em parte, sua fraqueza material e assegurar igualdade, ainda que formal; aceitação como membros; e restrição às ações das grandes potências. A organização permite a formação de uma cultura política e um conjunto de normas e procedimentos que os tornam menos vulneráveis. Keohane, R. “Lilliputians’ Dilemmas: Small States in International Politics”. In. *International Organization*, vol. 23, nº. 2, 1969, pp. 291-297.

⁶⁰ Scott, A. e Thant, Myint-U. *The UN Secretariat. A Brief History*. Nova York: International Peace Academy, 2007, pp. 24-37.

em 1956 levariam a uma disjuntiva nos anos seguintes entre as possibilidades de falar autonomamente pela Organização e manter o favor dos poderosos⁶¹.

A crise de Suez propriamente dita começou com a nacionalização da companhia administradora do Canal, em 26/7/1956, pelo Governo de Nasser. Apesar da realização de várias conferências internacionais para tentar conciliar o Egito, a França, o Reino Unido e os demais usuários do Canal, não se pôde divisar solução para o tema. Em 13/10, o CSNU adotou a Resolução 118 (1956), que delineava um plano para as negociações, mas que não foi obedecida. Em 29/10, tropas israelenses invadiram o Egito e marcharam em direção ao Canal de Suez. Em conluio com Israel, França e Reino Unido desembarcam suas próprias tropas a partir de 6/11, alegadamente para impedir a continuação das hostilidades. Frente à condenação internacional, inclusive das Nações Unidas, dos EUA e da URSS, e à criação da UNEF pela Assembleia Geral, um cessar-fogo foi acertado em 7/11⁶².

O Conselho de Segurança reuniu-se nos dias 30 e 31/10, a pedido dos EUA, que propunham condenação das ações israelenses, no que foi apoiado pela URSS e pela maioria dos membros do órgão. Os dois projetos de resolução propostos sucessivamente por EUA e URSS foram vetados por França e Reino Unido (com abstenções de Austrália e Bélgica). Nesse contexto, decidiu-se, por meio do mecanismo da resolução *Uniting for Peace*, transferir a consideração do tema para a Assembleia Geral. Os debates no CSNU deixaram claras as posições quanto à dinâmica do tratamento do tema pelas Nações Unidas: a) as duas superpotências foram vocais na questão substantiva, mas não exerceram papel protagônico na decisão de enviar a matéria à AGNU; b) Reino Unido e França isolaram-se e recorreram a chicanas de procedimento, para tentar conter a situação; c) coube a alguns membros eletivos (sobretudo Iugoslávia, Irã e Peru) tomar a iniciativa de advogar o uso da Resolução 377 (V)⁶³.

⁶¹ Hammarskjöld revelou tanto seu interesse em obter autonomia quanto sua consciência dos riscos inerentes a essa estratégia em sua histórica alocução ao CSNU, em 31/10/1956. *Security Council Official Records – eleventh year: 751st Meeting: 31 October 1956* (S/PV.751). Nova York: Nações Unidas, 1956, pp. 1-2.

⁶² Neste trabalho, somente se procurou dar noção muito geral dos acontecimentos. Pormenores e análise podem ser encontrados em Ferro, M. *Suez*. Bruxelas: Éditions Complexe, 1995.

⁶³ *Security Council Official Records – eleventh year: 750th Meeting: 30 October 1956* (S/PV.750). Nova York: Nações Unidas, 1956, pp. 1-14; *Security Council Official Records – eleventh year: 751st Meeting: 31 October 1956* (S/PV.751). Nova York: Nações Unidas, 1956, pp. 1-22; e Nações Unidas. *Yearbook of the United Nations 1956*. Nova York: Department of Public Information, 1957, pp. 25-28.

Na Assembleia Geral, em sessão de emergência, antes do cessar-fogo, foram adotadas as Resoluções 997 (ES-I), 998 (ES-I), 999 (ES-I), 1000 (ES-I), 1001 (ES-I) e 1002 (ES-I). As Resoluções 997 (ES-I), 999 (ES-I) e 1002 (ES-I) trataram da questão política ampla, inclusive a necessidade de retirada de “todas as partes” da área de conflito (depois especificada para referir-se às tropas israelenses, francesas e britânicas). As demais derivaram da iniciativa canadense (concertada previamente com o Secretário-Geral) de sugerir a criação de uma “força internacional de emergência” que seria estruturada a partir de sugestões e esclarecimentos contidos em sucessivos relatórios do SGNU. Os EUA, que chegaram a tabular dois projetos sobre o tratamento a longo prazo da questão de Suez, retiraram seus textos e apoiaram a iniciativa canadense. Também é possível traçar quadro das posições em relação ao encaminhamento da matéria: a) EUA recuaram de sua iniciativa original, mas foram protagônicos nos aspectos substantivos e apoiaram a UNEF; b) URSS e seus aliados mantiveram as críticas veementes às ações franco-britânicas, mas abstiveram-se no que concerne à UNEF por acreditar que qualquer ação executiva caberia ao CSNU; c) os países do “Terceiro Mundo” concentraram-se nas críticas a Israel, Reino Unido e França, mas cedo reconheceram o valor da proposta canadense; d) Reino Unido e França contaram sobretudo com apoio de membros do *Commonwealth* e de baluartes do colonialismo, como Portugal e Bélgica⁶⁴.

Nas semanas seguintes, o Secretariado, com grande dose de improvisação, conseguiu organizar o embrião de uma Força para supervisionar o cessar-fogo e obteve acordo do Egito para que fosse estacionada em seu território. Selecionou também os Estados membros que contribuiriam com tropas – sem incluir membros permanentes do CSNU e com a intenção de obter equilíbrio: Brasil, Canadá, Colômbia, Dinamarca, Finlândia, Índia, Indonésia, Iugoslávia, Noruega e Suécia. Foi também constituído o Comitê Consultivo criado de acordo com a Resolução 1001 (ES-I) – Brasil, Canadá, Ceilão, Colômbia, Índia, Noruega e Paquistão – para assessorar o SGNU.

A UNEF resultou de um conjunto de fatores distintos. Foi, antes de tudo, uma opção (entre as várias disponíveis, inclusive nos relatórios de Hammarskjöld⁶⁵), que serviu à conveniência dos atores. Como fenômeno de política internacional, a Força demonstrou possuir certas características que a transformaram em possível modelo

⁶⁴ *General Assembly Official Records — First Emergency Special Session. 563rd Plenary Meeting: 3 November 1956 (A/PV.563)*. Nova York: Nações Unidas, 1956, pp. 45-78; *General Assembly Official Records — First Emergency Special Session. 565rd Plenary Meeting: 4 November 1956 (A/PV.565)*. Nova York: Nações Unidas, 1956, pp. 159-194.

⁶⁵ Nações Unidas. *Yearbook of the United Nations 1956*. Nova York: Department of Public Information, 1957, pp. 24-34.

para futuras crises. Sugeriu que algum tipo de ação coletiva organizada pelas Nações Unidas era realmente possível, ainda que de modo matizado em relação ao ideal da Carta. A ideia de força internacional permitiu que a Guerra Fria fosse mantida razoavelmente distante do Oriente Médio, o que agradava à maioria dos Estados e, naquele momento, também aos EUA. A necessidade de consentimento das partes, salientada desde o início por Hammarskjöld, resguardou os interesses dos pequenos países, temerosos de intervenções, e garantiu uma desculpa para “salvar a honra” dos invasores. Ao depender de tropas de Estados que não eram membros permanentes do CSNU e ao criar Comitê Consultivo dos contribuintes de tropas, a decisão valorizou pequenos e médios países na área de manutenção da paz e segurança e estabeleceu uma inversão dos preceitos da Carta, que tornava a possibilidade de usar esse novo mecanismo dependente da exclusão das grandes potências⁶⁶.

A mesma conjunção de fatores que tornou a UNEF atrativa como modelo também expunha suas fragilidades. Em primeiro lugar, decorria justamente do fracasso de tentativas anteriores de operacionalizar mecanismos de segurança coletiva e não havia garantia de que a mesma conjunção de fatores se repetiria. A atuação do canadense Lester Pearson e de Hammarskjöld fora puramente pragmática e poderia não ser articulável novamente no futuro. Ademais, a disjunção entre processo político de paz e manutenção do cessar-fogo servia ao caso do Oriente Médio, mas poderia não ser útil em outras áreas. Acrescente-se que o fortalecimento do Secretariado não agradava a todos os Estados a longo prazo e seria objeto de duras críticas poucos anos depois⁶⁷. Em textos publicados em 1957 e 1958, Pearson e Hammarskjöld tentaram fazer um balanço da experiência da UNEF e de seu significado. Propuseram, com perspectivas diferentes, que parte significativa dos acontecimentos não voltaria a acontecer, mas que os princípios de estruturação da Força (exclusão das grandes potências, consentimento das partes, disjunção entre monitoramento e negociação política e ausência de funções executivas ou que implicassem uso da força) poderiam ser utilizados no futuro⁶⁸. No início da década de 1960, no Congo, a nova ideia de missões de paz e a coesão das Nações Unidas seriam, porém, postas à prova.

⁶⁶ Goodrich, L. e Rosner, G. “The United Nations Emergency Force”. In. *International Organization*, vol. 11, nº. 3, 1957, pp. 417-419.

⁶⁷ Morrison, A. “Pearsonian Peacekeeping: Does It Have a Future or Only a Past?”. In. *The Journal of Conflict Studies*, vol. XXIII, nº. 1, 2003, pp. 8-9; Hoffmann, S. “Sisyphus and the Avalanche: the United Nations, Egypt and Hungary”. In. *International Organization*, vol. 11, nº. 3, 1957, pp. 447-456.

⁶⁸ Pearson, L. “Force for U.N.”. In. *Foreign Affairs*, vol. 35, nº. 3, 1957, pp. 395-404 e *United Nations Emergency Force. Summary Study of the Experience derived from the Establishment and Operation of the Force (A/3943)*. Nova York: Nações Unidas, 1958.

I. 4. As Crises da Década de 1960 e as Missões de Paz até o fim da Guerra Fria

Após o êxito da UNEF, as Nações Unidas enfrentaram, a partir de julho de 1960, a crise do Congo, que resultou na criação da Operação das Nações Unidas no Congo (ONUC) e levou a Organização e o conceito de missões de paz a serem testados.

Com a independência do Congo, a continuada presença de tropas belgas no país e as ameaças existentes à própria integridade territorial do novo Estado, o Conselho de Segurança estabeleceu, pelas Resoluções 143 (1960) e 145 (1960), a ONUC, com base na experiência da UNEF. Foi criada com o propósito de auxiliar na retirada das tropas belgas do país, mas desde o início houve controvérsia no CSNU sobre quais seriam os limites de sua atuação, visto que o Congo tinha pouca capacidade de exercer as competências estatais na área de segurança. Também havia controvérsia porque a URSS pretendia condenar como colonialista a presença belga. As discordâncias no próprio seio do Governo congolês levaram a questionamentos, que se refletiram em intervenções no CSNU, que acusavam o Secretário-Geral de interpretar erradamente as Resoluções e de usar a ONUC para interferir em assuntos internos congolezes.

O rompimento entre o Presidente Joseph Kasavubu e o Primeiro-Ministro Patrice Lumumba, a partir de setembro de 1960, levou a solicitações de Lumumba para mudanças na atuação ou retirada da ONUC. Nesse contexto, o CSNU não pôde mais encontrar consenso e, por sugestão dos EUA, o tema foi transferido para consideração da AGNU. A Assembleia, apesar de forte oposição do bloco soviético, apoiou a ONUC no desempenho de funções executivas para manter a ordem pública e impedir a secessão da província rebelde de Katanga. Nesse contexto, a URSS denunciou o SGNU como ilegítimo e começou a pedir sua renúncia. O tema posteriormente oscilou entre o Conselho e a Assembleia, refletindo sempre a tensão existente entre os Estados membros, que não sabiam como as Nações Unidas deveriam agir face à existência de mais de um governo e de uma guerra civil. Embora a ONUC tenha existido até 1964, a partir do fim de 1961 a formação de um novo governo central permitiu a reconfiguração de um consenso mínimo na Organização, o que levou a missão a deixar de ser tão controversa⁶⁹.

O estabelecimento e operação da ONUC confrontaram as Nações Unidas com a crescente divergência dos três processos que haviam contribuído

⁶⁹ Hoffmann, S. "In Search of a Thread: The UN in the Congo Labyrinth". In. *International Organization*, vol. 16, nº. 2, 1962, pp. 331-361.

para o êxito político da UNEF. Essa nova configuração de fatores contribuiu para estruturar os mecanismos de manutenção da paz, sobretudo as missões de paz, até o fim da Guerra Fria.

A) A crise do Congo constituiu a última grande tentativa dos EUA de manipular a Organização para contrariar interesses soviéticos e de utilizar uma maioria automática na AGNU. Apesar de ter sido, em parte, bem-sucedida, a estratégia dos EUA defrontou-se com o crescente ativismo dos países pequenos e médios, sobretudo os chamados afro-asiáticos. Ao longo das décadas de 1960 e 1970, a Assembleia não só deixaria de endossar os interesses estadunidenses, mas também trabalharia ativamente contra eles – como nos casos célebres da entrada da China comunista na Organização (1971) e na condenação do sionismo como racismo (1975). Os EUA, como consequência, teriam postura cada vez menos propositiva e deixariam de usar o mecanismo da resolução *Uniting for Peace*. Passaram a preferir o CSNU como *locus* privilegiado de atuação, onde, ironicamente, o veto os poderia proteger de contrariedades maiores.

B) Os pequenos e médios Estados se encontravam divididos no caso do Congo e não puderam exercer uma influência definitiva no caso. A partir de 1961, porém, o Movimento dos Países Não Alinhados (MNA) estaria consolidado como um bloco atuante em todos os foros e dominante na AGNU. Promoveria seus objetivos, como a descolonização e a nova ordem econômica internacional. Muito desse ativismo, entretanto, seria mantido no campo retórico, porque a falta de apoio das grandes potências impedia ações concretas. As potências médias tradicionais (como Canadá, Países Baixos e Estados nórdicos) dariam, por seu turno, grande parte da contribuição de tropas para as missões de paz nas duas décadas seguintes.

C) Após o significativo ganho de influência do Secretário-Geral no caso da UNEF, a crise do Congo revelou a fragilidade de sua posição. A ausência de um governo central e a existência de uma guerra civil no Congo forçaram as Nações Unidas, apesar de certa hesitação, a influenciar diretamente os assuntos internos do país, sem ter clareza de quais eram as forças a serem separadas no conflito. Muitos Estados membros viram com desconfiança as decisões de Hammarskjöld; a situação culminou com os virulentos ataques da URSS não só contra o então SGNU mas contra o próprio cargo. Como resultado, ao longo das décadas de 1960 e 1970, o Secretário-Geral perderia margem de manobra na organização das missões de paz. Em 1973, Kurt Waldheim, em relatório preparatório ao estabelecimento da UNDOF, criaria a doutrina, prevalecente até hoje, de que a autoridade operacional

é investida no SGNU pelo Conselho de Segurança, que mantém a autoridade político-estratégica⁷⁰.

Em 1964 e 1965, a crise financeira que ameaçou a própria existência da Organização estabeleceu limites ainda mais precisos para as operações de manutenção da paz. URSS e França alegaram que a UNEF e a ONUC haviam sido constituídas de modo ilegal porque somente o Conselho de Segurança poderia autorizar tais missões. Apesar de uma opinião consultiva da Corte Internacional de Justiça⁷¹, recusaram-se a pagar suas contribuições e, com isso, estiveram na iminência de perder o voto na AGNU. Assinalaram que, se essa sanção do artigo 19 da Carta lhes fosse aplicada, deixariam a Organização. Os EUA, de início, pressionaram por curso de ação confrontacionista, que forçasse os dois países a perderem o voto. Frente à resistência apresentada pela maioria dos Estados membros, acabaram aceitando a solução de compromisso no sentido de que somente seriam adotadas resoluções por consenso naquele ano. Afinal, viriam a pagar, com ajuda de outros países, as despesas recusadas por URSS e França.

A crise financeira foi um marco para as missões de paz porque demonstrou, em primeiro lugar, que não seria mais possível utilizar a AGNU para contornar o veto no Conselho de Segurança. A ação da URSS e da França evidenciou que consideravam exclusiva do CSNU a possibilidade de tomar ações executivas. Com isso, privaram os EUA do mecanismo que haviam estabelecido, mas também deixaram claro ao MNA que a Assembleia poderia ser um foro retórico, mas que não mais teria atuação prática e direta em questões de manutenção da paz. Em segundo lugar, ficou claro aos EUA que a maioria dos Estados preferia transigir quanto às contribuições e manter o caráter universal da Organização a tentar transformá-la em uma aliança anti-soviética. Outro fator a considerar foi o que Araújo Castro chamou de “congelamento da estrutura de poder mundial”. A partir da Crise dos Mísseis de 1962, as duas superpotências reconheceram crescentemente que, apesar de defenderem ideologias colidentes, tinham interesses comuns – “inimigos, porém irmãos”, na linguagem de Raymon Aron⁷². Como resultado, consolidaram-se as esferas de

⁷⁰ *Report of the Secretary-General on the Implementation of the Security Council Resolution 340 (1973) (S/11052/Rev.1)*. Nova York: Nações Unidas, 1973, pág. 1.

⁷¹ *Certain Expenses of the United Nations (article 17, paragraph 2, of the Charter. Advisory Opinion of 20 July 1962)*. Haia/Nova York: Corte Internacional de Justiça, 1962.

⁷² Araújo Castro, J. A. “The United Nations and the Freezing of the International Power Structure”. In: *International Organization*, vol. 26, n.º. 1, 1972, pág. 159; Aron, R. *Paz e Guerra entre as Nações*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1986, pp. 665-683.

influência e reduziram-se os exemplos de provocações mútuas. Nas Nações Unidas, isso significou que ações executivas do Conselho de Segurança somente foram tomadas quando havia não só consenso entre os dois grandes, mas sobretudo quando era necessário evitar escladas de conflitos.

Tabela I.1: Missões de paz estabelecidas entre 1961 e 1988⁷³

Missão	Local	Contingente	Contribuintes de Tropa	Duração
UNSF	Nova Guiné	1.500	Paquistão, Canadá e EUA	1962-1963
UNYOM	Iêmen	190	Austrália, Canadá, Dinamarca, Gana, Índia, Itália, Países Baixos, Noruega, Paquistão, Suécia e Iugoslávia	1963-1964
UNFICYP	Chipre	5.372*	Áustria, Canadá, Dinamarca, Finlândia, Irlanda, Reino Unido e Suécia*	1964-
DOMREP	República Dominicana	2	Brasil, Canadá e Equador	1965-1966
UNIPOM	Índia-Paquistão	96	Brasil, Birmânia, Canadá, Ceilão, Etiópia, Irlanda, Nepal, Países Baixos, Nigéria e Venezuela	1965-1966
UNEF II	Israel-Egito	6.973	Austrália, Áustria, Canadá, Finlândia, Gana, Indonésia, Irlanda, Nepal, Panamá, Peru, Polônia, Senegal e Suécia	1973-1979
UNDOF	Israel-Síria	1.230**	Áustria, Canadá, Peru e Polônia**	1974-
UNIFIL	Israel-Líbano	6.100***	Canadá, Fiji, França, Irã, Irlanda, Nepal, Nigéria, Noruega e Senegal***	1979-

* em 1965; ** em 1974; *** em 1978.

Apesar dos reveses no Congo e no episódio da retirada precipitada da UNEF, nos anos entre 1961 e 1988, as operações de manutenção da paz continuaram a ser percebidas como um importante instrumento, até mesmo uma necessidade, ao qual a comunidade internacional voltaria a recorrer⁷⁴. Mas sua utilização estava condicionada, de modo não explícito, a certos fatores: 1) a decisão deveria ser tomada pelo CSNU, ou seja, com a concordância das grandes potências – o recurso à AGNU deixara inteiramente de ser realista; 2) a contribuição com tropas para as missões tornou-se *chasse gardée* de alguns países, sobretudo Canadá, Países Baixos, Suécia, Noruega

⁷³ Para as missões ainda existentes, são citados os números e países da composição original; para as demais, os números relativos ao momento em que contavam com mais tropas. Dados retirados de Nações Unidas. *The Blue Helmets: a review of United Nations Peacekeeping*. Nova York: United Nations, 1996.

⁷⁴ Stegenga, J. “Peacekeeping: Post-Mortem or Preview?”. In. *International Organization*, vol. 27, n.º 3, 1973, pág. 375.

e Irlanda. De modo geral, todos eles tinham interesse em fortalecer as Nações Unidas como promotoras de alguma forma de segurança coletiva. Em certos casos, valiam-se dessa participação para demonstrar que não estavam tão comprometidos com um dos lados da Guerra Fria. Não deixaram, porém, de valer-se desse ativismo para obter cargos no Secretariado, que passaram a dominar na área de missões de paz. Isso não significa que Estados do sul não participassem, mas o faziam com menor frequência e não recebiam o devido reconhecimento; 3) as operações tenderam a se concentrar no Oriente Médio, onde o risco de escalada para um guerra mundial fazia que a presença de uma força neutra fosse mais atrativa para as superpotências. Entre 1964 (quando foi criada a UNFICYP, em Chipre) e 1988 (quando foi desdobrada a UNTAG, na Namíbia) só houve missões com tropas no Oriente Médio.

É importante notar que, no âmbito da crise financeira de 1964-1965, foi criado o Comitê Especial sobre Operações de Manutenção da Paz (conhecido originalmente como C-33 e, hoje, como C-34). O órgão debateu diversas formas de promover mais eficiência em missões de paz e a própria definição desse instrumento. Foi incapaz, porém, de adotar qualquer resolução, porque não havia interesse em circunscrever aquilo que podia ser usado flexivelmente. Serviu como foro de debates na AGNU, onde os não membros do Conselho de Segurança e, principalmente, países contribuintes de tropas podiam dar contribuições⁷⁵.

I. 5. A Emergência das Missões de Paz como Instrumento de Segurança Coletiva após 1988

A recuperação da importância do CSNU e das missões de paz na manutenção da paz e segurança precederam o fim da URSS. As políticas de abertura de Mikhail Gorbachev e seus reflexos na posição soviética nas Nações Unidas modificaram fundamentalmente o contexto político da Organização e o significado das operações de manutenção da paz. Houve um desbloqueio da capacidade decisória do Conselho de Segurança e uma escolha das missões como seu instrumento preferencial.

⁷⁵ Rikhye, I. *The Theory & Practice of Peacekeeping*. Nova York: International Peace Academy, 1984. A Resolução 33/114, única adotada nesse período, só foi possível porque não passou pelo C-33.

A partir de 1987, Gorbachev adotou uma postura propositiva nas Nações Unidas, a qual conferia particular importância para as missões de paz. Os soviéticos não só pagaram suas consideráveis dívidas para o orçamento específico, mas propuseram também a criação de reservas operacionais e a reestruturação da burocracia. Passaram a apoiar ou a propor o uso das missões em vários cenários antes inacessíveis – inclusive no Afeganistão. Esse ativismo soviético foi visto com desconfiança inicial pelos EUA, mas foi gradativamente aceito, de forma seletiva. Como resultado, entre maio de 1988 e dezembro de 1992, foram estabelecidas 14 operações. O orçamento cresceu de cerca de US\$ 260 milhões em janeiro de 1988 para US\$ 1,69 bilhão em 1992, alcançando US\$ 3,6 bilhões em 1994. Outras 14 seriam estabelecidas entre 1992 e 1996, apesar dos grandes problemas na ex-Iugoslávia, na Somália e em Ruanda.

Do ponto de vista das superpotências, três fatores parecem ter sido decisivos para permitir o surgimento acelerado das missões: 1) o desbloqueio do processo decisório e a fragilização de um dos pólos da Guerra Fria levaram ao aumento do número de conflitos com os quais o CSNU deveria lidar; 2) as operações de manutenção da paz tinham se mostrado, nos vinte anos anteriores, um ambiente seguro e legítimo para cooperação, o que permitiu que funcionassem como uma espécie de *confidence-building measures*; 3) em momento instável de reestruturação, as missões cumpriam a função de permitir a retirada honrosa de conflitos que haviam perdido relevância e concomitante transferência de custos para outros atores⁷⁶.

Apesar das impressões iniciais, estudos recentes indicam que não houve realmente aumento significativo do número de conflitos no período do final da Guerra Fria. Ao contrário, a tendência tem sido de redução. Houve, porém, uma reconsideração do tipo de guerra que poderia ser objeto de atuação internacional, particularmente por parte das Nações Unidas. Essa reavaliação expandiu consideravelmente o campo de atuação das operações de manutenção da paz⁷⁷.

Existindo a disposição de EUA e URSS para permitir que o Conselho autorizasse as missões, era também necessário encontrar contribuintes de

⁷⁶ Norton, A e Weiss, T. “Superpowers and peace-keepers”. In. *Survival*, vol. XXXII, n.º. 3, 1990.

⁷⁷ Mack, A. *Global Political Violence: Explaining the Post-Cold War Decline*. Nova York: International Peace Academy, 2007 e Holsti, K. *The State, War, and the State of War*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996, pp. 190-193.

tropas. Entre 1988 e 1995, as potências médias consolidadas e tradicionais contribuintes (Canadá, Irlanda, Noruega, Suécia, Países Baixos, Itália) arcaram com a maior parte das contribuições, cerca de 2/3 do total. Alguns países em desenvolvimento e economias socialistas/de transição – como Brasil, Índia, Polônia e Tchecoslováquia – também fizeram contribuições importantes, mas em escala menor e, de modo geral, mais restritas no tempo e no espaço⁷⁸.

No novo cenário internacional, o fim da Guerra Fria mostrara-se uma condição permissiva para o estabelecimento das missões, mas não implicava claro interesse de contribuir. Essa motivação positiva parece ter sido multifacetada: 1) as Nações Unidas passaram a ocupar papel realçado na solução de conflitos, e a contribuição para operações de manutenção da paz era um modo de maximizar sua influência nessa área; 2) os novos impulsos internacionais de promoção da democracia e dos direitos humanos, que recebiam endosso dos países desenvolvidos, poderiam ser realizados por meio das missões, como intervenções legitimadas pelo direito internacional; 3) o crescente acesso da imprensa aos conflitos e da população em geral à informação fez que a opinião pública exercesse pressão por comportamento participativo. Do ponto de vista dos países em desenvolvimento, havia interesse em prestígio internacional, mas a ausência de outros incentivos e o relativo desconhecimento das práticas das operações de manutenção da paz limitava sua atuação. Houve, ainda sim, grande diversificação dos TCCs. Os países que recebiam as missões, por seu turno, sentiam-se mais confortáveis com a presença de tropas quando eram reguladas e controladas pelas Nações Unidas – que já tinham uma composição praticamente universal⁷⁹.

As tarefas e o ambiente enfrentados pelos *peacekeepers* nas primeiras missões dessa nova fase (Afeganistão, Nicarágua, Angola, Namíbia) não pareciam diferir muito da experiência acumulada desde 1956 – embora o contexto fosse, por vezes, de conflitos internos e novas atividades comesçassem a emergir, como supervisão eleitoral. A Guerra do Golfo (1990-1991) viria alterar novamente o contexto político e introduzir elementos inovadores nos mandatos das missões. A vitória sobre Saddam Hussein levou o CSNU a

⁷⁸ Bobrow, D. e Boyer, M. “Maintaining System Stability: Contributions to Peacekeeping Operations”. In *The Journal of Conflict Resolution*, vol. 41, nº. 6, 1997; ver também *Note by the President of the Security Council (S/23500)*. Nova York: Nações Unidas, 1992.

⁷⁹ Anderson, A. “Democracies and UN Peacekeeping Operations, 1990-1996. In *International Peacekeeping*, vol. 7, nº. 2, 2000, pp. 1-22; Gharekhan, C. *The Horseshoe Table – An inside View of the UN Security Council*. Nova Delhi: Longman, 2006.

acreditar que as Nações Unidas poderiam autorizar o uso da força (em moldes remotamente semelhantes ao previsto na Carta) e contar com apoio militar e político necessário para utilizá-la. Embora a coalizão vencedora no Kuaite não fosse organizada em forma de uma operação de manutenção da paz, suas características foram assimiladas, e os êxitos das missões de paz existentes naquele momento favoreceram uma tendência a estabelecer funções cada vez mais incisivas e dependentes do uso da força. O ápice dessa percepção – que logo se mostraria errônea – foi a publicação pelo Secretário-Geral Boutros Boutros-Ghali, em 1992, de *An Agenda for Peace* (S/24111). O documento propunha para as Nações Unidas a função de impor uma vontade internacional para pôr fim a conflitos e, se necessário, desconsiderar o consentimento das partes e manejar forças de ataque postas a seu dispor⁸⁰. Vale notar que a participação de EUA, Reino Unido e França em missões de grande destaque (Somália, ex-Iugoslávia) – rompendo com a percepção de que os P-5 normalmente não se comprometiam com essas atividades – reforçava a ideia de que as operações de manutenção da paz não encontrariam oponentes diretos.

No início dos anos 1990, as Nações Unidas propunham-se a empregar as missões de paz em cenários onde não havia partes claramente definidas, estruturas estatais fortes, nem acordos de paz respeitados. As missões de paz atingiram um número até então inédito de pessoal no terreno, cerca de 80 mil militares, no período de 1993 a 1995. Os instrumentos dados para essas operações eram, porém, os mesmo disponíveis em Suez, e a vontade política do CSNU e dos contribuintes de tropas não havia ainda sido testada. As crises de Somália, ex-Iugoslávia e Ruanda demonstraram a gravidade da situação.

Na Somália, a UNOSOM I foi estabelecida em 1992 com apoio de força estadunidense (UNITAF). Em 1993, reforçada, tornou-se UNOSOM II, com mandato dado pela Resolução 814 (1993), para apoiar a assistência humanitária e promover o desarmamento das diversas milícias somalis, mas não para atuar nas negociações políticas. O caráter faccioso dos grupos armados, atritos repetidos com *warlords* e constante propaganda belicosa no rádio levou a um clima hostil aos *peacekeepers*. Durante inspeção de armas (5/6/1993), 24 paquistaneses foram mortos e 57 feridos em ataque

⁸⁰ Boutros-Ghali, B. “Empowering the United Nations”. In. *Foreign Affairs*, vol. 75, nº. 5, 1992.

perpetrado pelas forças da Aliança Nacional Somali (SNA), do General Mohamed Aidid. Ante a ataques diretos, a missão reagiu com o uso da força, autorizado pelo ultrajado CSNU, por meio da Resolução 837 (1993). As ações da Missão e a reação violenta das facções resultaram em período caótico chamado abertamente de “guerra”. A UNOSOM II, que já se encontrava desacreditada, retirou-se do terreno em 1995, sem lograr estabilizar o país e carente de apoio dos EUA. O inquérito independente das Nações Unidas apontou várias falhas: 1) ausência de precedente para intervenção não consensual, em atmosfera hostil e com mandato muito coercitivo; 2) despreparo operacional ante a intensidade dos ataques; 3) incapacidade do Secretariado de treinar os militares para atuar em missão de paz; 4) falta de comando e controle sobre contingentes nacionais que recorriam a instruções de suas capitais; 5) fragilidade do consenso político sobre o mandato à luz das baixas resultantes dos combates⁸¹.

A UNAMIR, em Ruanda, foi estabelecida pela Resolução 872 (1993), a fim de monitorar o cessar-fogo derivado dos Acordos de Arusha, investigar eventuais violações e apoiar a assistência humanitária. Seu mandato foi talhado para uma situação em que as negociações políticas caminhassem para uma solução sustentável. No entanto, desde janeiro de 1994, o *Force Commander*, General Romeo Dallaire (Canadá), advertia para a deterioração da conjuntura e a possibilidade de um genocídio. Por conveniência política e falha burocrática, o aviso foi ignorado. Em abril, iniciou-se o genocídio, mas a UNAMIR encontrava-se impotente, sobretudo após a retirada de seu contingente belga, por força de um mandato vago e de uma interpretação burocrática do Secretariado. O CSNU, traumatizado ainda pela crise na Somália, decidiu reduzir a Missão e hesitou muito em reverter essa decisão, o que só ocorreu em meados de maio, quando mais de 500 mil pessoas já haviam morrido. Quando foi desdobrada a UNAMIR II, o pior havia passado, e a Missão desempenhou importante papel humanitário. Inquérito, só realizado em 1999, apontou tanto falta de meios quanto de vontade. A UNAMIR contava com número inadequado de tropas e não estava preparada para o colapso do processo de paz. Seu mandato “neutro” e regras de engajamento não permitiam atuação incisiva. O CSNU e os Estados membros hesitaram

⁸¹ *Report of the Commission of Inquiry established pursuant to Security Council Resolution 885 (1993) to investigate armed attacks on UNOSOM II personnel which led to casualties among them (S/1994/653)*. Nova York: Nações Unidas, 1994.

em tomar decisões e pressionaram o Secretariado para que distorcesse informações. Novamente sobreveio o desrespeito à cadeia de comando, com as tropas procurando orientação de suas capitais⁸².

A UNPROFOR foi estabelecida pela Resolução 743 (1992), algumas semanas antes da guerra na ex-Iugoslávia alastrar-se para a Bósnia-Herzegovina. Embora o SGNU acreditasse que o conflito não condizia com a atuação de uma missão de paz, o CSNU decidiu que a UNPROFOR atuaria, inicialmente, com funções humanitárias em Sarajevo. Havia grande divisão no Conselho sobre as funções a desempenhar, o que resultou em consenso mínimo (alívio de consequências humanitárias, contenção do conflito e apoio a negociações) e em um mandato robusto somente no aspecto retórico. A partir de abril de 1993, foi estabelecida a política de *safe areas* para enclaves bósnios-muçulmanos assediados pelos bósnios-sérvios. Mas o Secretariado obteve só 7.600 efetivos, dos 32 mil que considerava necessários para proteger esses refúgios e teve dificuldades de obter contribuintes. A Resolução 836 (1993), dado o difícil acordo no CSNU, evitava também linguagem clara sobre as tarefas da missão. Para remediar em parte esse cenário, foi estabelecido que a OTAN prestaria apoio aéreo à UNPROFOR, em caso de necessidade extrema. Ao longo de 1994 e 1995, as condições no terreno continuaram a deteriorar-se: as facções claramente não respeitavam mais a autoridade e imparcialidade das Nações Unidas. Em março de 1995, forças sérvias capturaram *peacekeepers* como reféns contra eventuais bombardeios da OTAN. A indecisão com respeito ao possível reforço da UNPROFOR e de seu mandato permitiu que ocorressem, em julho de 1995, os massacres de Srebrenica e Žepa, nos quais morreram cerca de 8 mil bósnios. Em relatório à AGNU, o Secretário-Geral alinhou o que considerava os fatores do fracasso da UNPROFOR: 1) as facções em luta não acreditavam nas decisões do CSNU nem na capacidade da Missão para executá-las; 2) os princípios tradicionais das missões de paz foram aplicados a um conflito ainda em curso; 3) houve falta de meios e de vontade política para cumprir a promessa de proteger os civis; 4) as Nações Unidas e a OTAN hesitaram em estabelecer um nível alto de cooperação; 5) houve erro na análise dos objetivos dos sérvios, o que impediu adaptação do mandato⁸³.

⁸² *Report of the Independent Inquiry into the actions of the United Nations during the 1994 genocide in Rwanda (S/1999/1257)*. Nova York: Nações Unidas, 1999.

⁸³ *Report of the Secretary-General pursuant to General Assembly resolution 53/35. The Fall of Srebrenica (A/54/549)*. Nova York: Nações Unidas, 1999.

Em apenas cerca de 25 meses – na Somália, em Ruanda e na ex-Iugoslávia – as operações de manutenção da paz das Nações Unidas sofreram fiascos que pareciam invalidar os benefícios alcançados nos 39 anos desde Suez. A situação foi agravada por outros desempenhos duvidosos, como no Haiti e em Angola. Nas próprias lições extraídas pelas Nações Unidas parecia claro que dois erros básicos haviam sido cometidos: 1) as missões haviam sido criadas para substituir o diálogo e o acordo políticos que não existiam naqueles conflitos; 2) confrontada com essa dificuldade, a comunidade internacional (representada, ao menos simbolicamente, pelo CSNU) reagiu com a decisão de que os *peacekeepers* deveriam fazer a guerra, embora não dispusessem de meios ou de mandato adequados. O SGNU atribuiu responsabilidade pelo ocorrido ao Conselho e a diversos governos por sua falta de vontade política, bem como ao próprio Secretariado, por seu engessamento burocrático. No terreno, esses erros resultaram em falta de unidade de comando; confusão sobre os mandatos; disparidade entre meios e fins; atenção excessiva à imprensa e às pressões da opinião pública doméstica dos contribuintes de tropas⁸⁴.

Ante os acontecimentos, Boutros-Ghali achou necessário publicar um *Supplement to an Agenda for Peace*, em 1995, no qual reconhecia que o cenário de atuação das missões e as tarefas a elas atribuídas tinham se tornado muito mais complexos. Em contraste com o tom triunfalista de 1992, reafirmava inteiramente os princípios tradicionais das operações de manutenção da paz e abstinha-se de propostas polêmicas. Considerava que o CSNU e os Estados membros também tinham seu quinhão de responsabilidade nos fracassos. Na prática, o SGNU admitia que suas iniciativas haviam sido precipitadas e que somente os Estados, de acordo com suas conveniências políticas, poderiam suprir as missões com meios e mandatos adequados⁸⁵.

Os analistas internacionais refletiram a confusão e a insegurança que também predominava entre os Estados membros das Nações Unidas sobre o futuro das missões de paz – como sugeriu Ruggie, a Organização “was wandering in the void”. Como explica Paulo Fontoura, desde o fim dos anos

⁸⁴ Idem, pág. 107. Ver também: Betts, R. “The Delusion of Impartial Intervention”. In. Foreign Affairs, vol. 73, n.º. 6, 1994, pág. 30; e Kennedy, P. *The Parliament of Man*. Nova York: Random House, 2006.

⁸⁵ *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*)*. Nova York: Nações Unidas, 1995.

1980, já havia uma reinterpretação mais expansiva dos princípios de consentimento das partes, uso da força só em legítima defesa e imparcialidade. Após as três crises relatadas, porém, traçou-se uma divisão conceitualmente pouco nítida, mas de grande impacto político e institucional, entre o que seria, de um lado, a operação de manutenção da paz e, de outro, a de imposição da paz (*peace enforcement*). Vaticinou-se que as Nações Unidas não eram capazes de gerir o uso da força, por conta das barganhas políticas que dividem a Organização e da limitada capacidade operacional do Secretariado. Poucos foram os autores que advogaram a capacidade das Nações Unidas de levar a cabo missões mais assertivas e perceberam que, em vários casos, elas haviam sido exitosas⁸⁶.

Do ponto de vista dos países desenvolvidos, que constituíam a maioria dos contribuintes de tropa e tinham sido entusiastas das missões de paz, o diagnóstico sobre as crises e, sobretudo, sobre a suposta incapacidade das Nações Unidas para o uso da força teve um resultado muito particular. Para Estados como Canadá, Noruega, Suécia e Países Baixos, os princípios das operações de manutenção da paz haviam sido estendidos além do aceitável pelas missões do início dos anos 1990, o que levou ao descrédito desse instrumento. Ademais, a participação das grandes potências (em particular os P-5) e de atores diretamente interessados nos conflitos tornava as missões ambientes menos propícios para as tarefas que esses tradicionais contribuintes gostariam de desempenhar. Os conflitos abordados – intraestatais e, muitas vezes, de fundo étnico – necessitavam, porém, de atuação internacional robusta, que as Nações Unidas não podiam fornecer. Os órgãos intergovernamentais em Nova York eram, em sua percepção, excessivamente polarizados pelas disputas entre Estados, o que os tornava inoperantes; o Secretariado era contaminado por esse problema. Por fim, acreditavam que as missões não haviam sido bem sucedidas porque muitas tropas procedentes de países em desenvolvimento eram inadequadas⁸⁷.

⁸⁶ Ruggie, J. G. “Wandering in the Void. Charting the U.N.’s New Strategic Role”. In. *Foreign Affairs*, vol. 72, nº. 5, 1993, pp. 26-31; Claude Jr., I. “Peace and Security: Prospective Roles for the Two United Nations”. In. *Global Governance*, nº. 2, 1996; Fontoura, P. *O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas*. Brasília: Funag, 1999, pp. 87-98; e Paris, Roland. “Blue Helmet Blues”. In. *The Washington Quarterly*, vol. 20, nº. 1, 1996.

⁸⁷ Jakobsen, P. “The Nordic Peacekeeping Model: Rise, Fall, Resurgence?”. In. *International Peacekeeping*, vol. 13, nº. 3, 2006, pp. 381-395; Dallaire, R. *Shake Hands with the Devil*. Nova York: Carroll & Graf Publishers, 2005.

Sua reação foi minar, gradativamente, o papel das Nações Unidas como principal agência organizadora das missões de paz. Preferiram organizações – como a OTAN, que adotou uma doutrina para esse fim – que supostamente detinham vantagem comparativa no uso da força⁸⁸. Outro fator, mormente inconferido, foi a tendência a dar prioridade organismos internacionais mais homogêneos (como a OTAN e a União Europeia), onde não pudessem atuar países com reivindicações básicas muito díspares, com respeito à soberania e promoção do desenvolvimento. Essa postura foi seguida com facilidade por EUA, França e Reino Unido, que desejavam maior flexibilidade para suas ações, mas que não abriam mão da ideia de “operações de paz” como legitimadora de suas intervenções. Os países em desenvolvimento, porém, tinham motivações e capacidades materiais distintas que os empurraram no sentido contrário – o de optar por maior ativismo no âmbito das Nações Unidas.

No caso dos EUA, os sucessivos fracassos na Somália, na ex-Iugoslávia e em Ruanda e as críticas sofridas internamente levaram a administração Clinton a estabelecer uma *Presidential Decision Directive* (PDD-25), em 1994, que limitava a participação dos EUA em missões de paz das Nações Unidas e determinava à diplomacia estadunidense que fosse mais restritiva na consideração de propostas sobre novas operações no CSNU. Sobretudo, determinou que tropas dos EUA não mais seriam postas sob comando e controle da Organização. A partir de 1995, o domínio republicano no Congresso, convivendo com um presidente democrata, vulnerou ainda mais as missões com cortes orçamentários e diretrizes políticas estritas. Os EUA encontravam-se divididos sobre o tema e, nesse caso, tendiam a ser muito pouco construtivos. As operações de manutenção da paz perdiam um importante contribuinte de tropas, estavam sob restrições financeiras e eram vistas com apatia pela superpotência restante⁸⁹.

As operações de manutenção da paz foram duplamente atingidas em meados dos anos 1990: por um lado, limitou-se o consenso político que permitia sua utilização como instrumento privilegiado do CSNU na manutenção

⁸⁸ Diehl, P. “Forks in the road: Theoretical and Policy Concerns for 21st Century Peacekeeping”. In. *Global Society*, vol. 14, n.º. 3, 2000, pp. 338-347.

⁸⁹ Os aspectos públicos da PDD-25 podem ser verificados em United States of America. *Policy on Reforming Multilateral Peace Operations*. Acessado no sítio www.fas.org/irp/offdocs/pdd25.htm, em 27/12/2007. Luck, E. *Mixed Messages. American Politics and International Organization – 1919-1999*. Washington: Brookings Institution Press, 1999.

da paz e segurança internacionais; por outro, ficaram desacreditadas frente à opinião pública dos TCCs e dos possíveis anfitriões. As consequências desse novo cenário foram sentidas imediatamente – o número de efetivos engajados caiu de 60 mil para 30 mil, entre 1995 e 1996, até chegar a 12 mil, em 1999. Entre 1995 e meados de 1999, a maioria das missões estabelecidas foi desdobramento de missões anteriores, era de observação ou contava com número limitado de tropas. Esses cinco anos marcaram redução considerável dos chamados “contribuintes tradicionais” para as operações – potências médias envolvidas que construíram reputação de apoio às missões de paz ao longo da Guerra Fria. Preferiram, não sem algum incentivo de Kofi Annan, utilizar coalizões *ad hoc*, buscando autorização do CSNU⁹⁰. Seu pessoal foi gradativamente substituído por militares e policiais de países em desenvolvimento que, na atual fase, representam a maioria absoluta dos contingentes. Esses percalços e mudanças levariam as Nações Unidas a reavaliar as missões de paz, por meio de estudo de fundo, o Relatório Brahimi, de 2000.

Apesar do retrocesso no fim dos anos 1990, o período iniciado em 1988 marcou a importante institucionalização das operações de manutenção da paz. Já em 1989, o Comitê Especial (C-34) voltou a produzir relatórios substantivos, que lidavam com temas transversais das missões e com a organização do Secretariado. Em 1992, os Estados concordaram com a criação do Departamento de Operações de Manutenção da Paz (DPKO), chefiado inicialmente por Kofi Annan, fundamental para dar conta da crescente demanda. Em 1997, o C-34 reviu sua política de *numerus clausus* e admitiu, de uma só vez, 59 novos membros, passando a contar com 93 países e dando prova da relevância do tema para a Organização⁹¹.

I. 6. O Relatório Brahimi e seu Significado

Em 21/8/2000, foi publicado o relatório do Painel das Nações Unidas sobre Operações de Paz (Relatório Brahimi)⁹² – que se propunha a avaliar a

⁹⁰ Luck, Edward. *UN Security Council – practice and promise*. Nova York: Routledge, 2006, pág. 54.

⁹¹ *Members of the Special Committee on Peacekeeping Operations. Note by the Secretariat (A/AC.121/2008/CRP.2)*. Nova York: Nações Unidas, 2008.

⁹² *Report of the Panel on United Nations Peace Operations (A/55/305-S/2000/809)*. Nova York: Nações Unidas, 2000.

experiência das missões de paz e propor soluções para superar as ingentes dificuldades enfrentadas na década de 1990. Fora solicitado meses antes pelo SGNU. A análise de seu impacto e de seu significado depende de uma compreensão do contexto em que foi divulgado:

1) Apesar dos reveses da década de 1990, entre junho de 1999 e junho de 2000, o CSNU havia estabelecido cinco novas missões (UNMIK, no Kosovo; UNTAET, em Timor-Leste; UNAMSIL, em Serra-Leoa; MONUC, na República Democrática do Congo; e UNMEE, Etiópia-Eritreia), três das quais com número significativo de tropas. Mesmo os Estados membros mais recalcitrantes não podiam negar que os conflitos continuavam a ocorrer e que as missões eram um instrumento internacional reconhecido;

2) Desde sua posse, em 1997, Kofi Annan realizava um esforço de reforma, em termos políticos e administrativos, a fim de resgatar a imagem da Organização. Os relatórios de 1999 sobre Srebrenica e Ruanda estão nesse contexto e figuraram como uma primeira *mea culpa* do Secretariado, que asseverava aos Estados haver aprendido lições;

3) O Governo Clinton, em seus últimos anos, voltaria a favorecer as operações de manutenção da paz das Nações Unidas, que considerava um instrumento de custo relativamente reduzido. A oposição republicana, porém, ainda limitava ao máximo essa retomada, argumentando contra qualquer extensão do conceito de *peacekeeping*⁹³;

4) Os eventos em Ruanda, Bósnia-Herzegovina e Somália criaram uma tendência que se mantinha, desde 1996, de redução do número de militares de países desenvolvidos nas missões de paz das Nações Unidas. Embora esse fato possa ser atribuído, em parte, a uma redução das próprias forças armadas desses Estados após o fim da Guerra Fria, é necessário recordar que passou a predominar a opção por atuar por meio da OTAN (e, mais tarde, da União Europeia), em detrimento das Nações Unidas.

O Relatório Brahimi, em si, trazia menos conclusões político-estratégicas e mais recomendações operacionais. Procurava demonstrar que a prática do *peacekeeping* havia evoluído rapidamente e que, embora seus princípios ainda fossem válidos, as novas realidades criaram desafios que as Nações

⁹³ Bolton, J. "United States Policy on United Nations Peacekeeping". In. *World Affairs*, vol. 163, n.º. 4, 2001, pp. 129-147.

Unidas não tinham conseguido superar (§§ 48-49). Do ponto de vista político, o Relatório compilou algumas lições, com base em ideias anteriormente expostas, mas que apareciam pela primeira vez num conjunto estruturado: I) os mandatos devem ser claros, críveis e executáveis (o que presume um acordo no CSNU e uma definição clara do papel das missões); II) necessidade de estabelecer critérios mínimos para que uma “paz” seja sustentável e permita estabelecer uma missão; III) importância de contar com compromissos de contribuintes de tropas antes de autorizar missões; IV) os meios disponíveis (pessoal, armamento, equipamento) devem ser adequados para as tarefas determinadas; V) necessidade de informar o CSNU com base em dados objetivos e não em conveniências políticas. Brahimi sugeriu também um grande acréscimo nos quadros do Secretariado e sua reestruturação, sobretudo do DPKO, inclusive com criação de órgãos de análise de inteligência⁹⁴.

Apesar de ter angariado reconhecimento como texto fundamental para as operações de manutenção da paz, o Relatório Brahimi foi recebido com otimismo cauteloso pelo CSNU, o C-34 e a V Comissão. Pela Resolução 1327 (2000), o Conselho acolheu com satisfação o relatório e endossou várias de suas considerações, como as relativas a mandatos claros e executáveis, capacidade dissuasória, necessidade de existência de cessação de hostilidades, importância de contar com compromissos de tropas e melhoria do processamento de informações. Faltavam no texto da Resolução, porém, disposições mais específicas que permitissem colocar em prática tais postulados político-estratégicos. O C-34, onde o consenso é a base do processo decisório, foi ainda mais cauteloso e postergou os debates sobre vários temas considerados controversos pelos países em desenvolvimento, como a capacidade de coleta de informações. Na V Comissão, o G-77 criticou fortemente o atropelo das discussões substantivas pelas orçamentárias. Como resultado do consenso limitado, foram aprovados somente US\$ 9,5 milhões do total de US\$ 22 milhões solicitados; e apenas 95 dos 293 cargos sugeridos por Brahimi⁹⁵.

A dificuldade em acordar reação mais positiva às recomendações do Relatório parece ter advindo das diferenças quanto às questões de prevenção de conflitos,

⁹⁴ Gray, C. “Peacekeeping after the *Brahimi Report*: is there a crisis of credibility for the UN?”. In. *Journal of Conflict and Security Law*, vol. 6, nº. 2, 2001

⁹⁵ *Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations (A/C.4/55/6)*. Nova York: Nações Unidas, 2000.

reforço dos mandatos e regras de engajamento e reinterpretação dos princípios básicos de *peacekeeping* para permitir uso da força não só para a autodefesa. De um lado, UE, CANZ e os EUA argumentavam que se deveria dar apoio às propostas de tornar mais robustas as missões de paz e de estender o escopo de seus mandatos. Embora esses países não fossem mais os principais TCCs, haviam terminado os anos 1990 convencidos de que os princípios tradicionais estavam superados e que as Nações Unidas deveriam aproximar-se das práticas da OTAN. Por outro lado, o MNA congregava os países que contribuíam efetivamente com tropas e também os países anfitriões. Havia clara preocupação com a exposição das tropas a situações de risco e com a violação do conceito de soberania, ao relativizar a ideia de consentimento das partes⁹⁶.

Se o Relatório Brahimi não fez grandes inovações conceituais ou políticas nem agradou de imediato ao conjunto dos Estados membros, é necessário indagar o porquê de ter se tornado parte central do ressurgimento das operações de manutenção da paz. Em primeiro lugar, o documento serviu como base para novo entendimento das missões, nova interpretação de suas funções e limites. Os relatórios anteriores haviam feito afirmações caso a caso, mas Brahimi organizou-as em texto politicamente aceitável como estrutura para as negociações que, no CSNU, resultariam em acordos políticos para o estabelecimento de missões. Como diz Zittel:

“In a way, if the 1990’s were the UN’s Vietnam, the Brahimi Report is the world body’s Powell Doctrine. It is a set of ideas that helps free the Organization from its shaky past. (...) With all its recommendations, one of the most valuable benefits of the Brahimi report is not tangible: it began to restore self-confidence in peacekeeping”⁹⁷.

A segunda contribuição fundamental de Brahimi foi legitimar a ideia, presente havia anos, de que uma nova geração de missões de paz surgira, que ainda respeitava os princípios tradicionais, mas se permitia interpretações menos restritivas. A “segunda geração” aparecera sem ato fundador, mas era palpável para os atores internacionais. Os analistas prodigalizaram classificações; a mais clara parece ser a de Doyle e Sambanis⁹⁸, que não

⁹⁶ Correspondência oficial com a Missão junto às Nações Unidas (2000).

⁹⁷ Zittel, B. “The Brahimi Report: at a glance”. In. *Journal of International Affairs*, vol. 55, nº. 2, 2002.

⁹⁸ Doyle, M. e Sambanis, N. *Making War & Building Peace*. Princeton: Princeton University Press, 2006.

divide as missões cronologicamente (como sugere o termo “geração”), mas de acordo com seu relacionamento com o uso da força, o consentimento das partes e as tarefas desempenhadas:

Primeira geração (ou tradicionais): separam forças armadas estruturadas (mesmo que dentro de um mesmo Estado) e existem em apoio a um processo de paz político paralelo – exemplos são a UNEF I e II, a UNDOF e, recentemente, a UNMEE;

Segunda geração (ou multidimensionais): procuram construir um processo de paz ou aplicar um acordo de paz complexo. Como atuam em Estados com graus variados de institucionalidade, podem desempenhar várias tarefas (organizar eleições, prestar assistência humanitária, promover direitos humanos), inclusive o de fortalecimento institucional;

Terceira geração (ou *peace enforcement*, imposição da paz): são desdobradas para pressionar as partes a um acordo ou a aceitarem arranjos humanitários e não contam com o consentimento das partes, ao menos não de todas – exemplos são a UNOSOM e a UNPROFOR.

No que concerne ao uso da força, Brahimi afirmou peremptoriamente que as Nações Unidas não fazem guerra e que essa atividade seria, eventualmente, delegada a coalizões *ad hoc* (§ 55). Explicitou, porém, que missões de paz poderiam ter mandatos robustos, para não só se defenderem quando diretamente atacadas, mas também para agir em defesa do mandato contra *spoilers* – sem que isso maculasse sua imparcialidade (§ 53).

I.7. O Novo “Surto” de Missões e seus Contribuintes de Tropa

Ainda que de modo controverso, o Relatório Brahimi criou a estrutura conceitual para que novos acordos pudessem ser alcançados e, logo, novas missões de paz fossem criadas após 2001. As operações de manutenção da paz voltaram a ser o principal instrumento de atuação do Conselho de Segurança e recuperaram grande parte de seu prestígio. Naturalmente que essa mudança não dependeu exclusivamente do aspecto conceitual e foi engendrada por uma confluência de fatores.

Como observou Luck, para os EUA, a vitória republicana em 2000 permitiu que as missões de paz voltassem a desempenhar o papel de estabilização de conflitos que não são fundamentais para Washington – e mesmo John Bolton, como Representante Permanente nas Nações Unidas, teve que propor ou apoiar missões cujos objetivos havia denunciado anos

antes. Após os atentados de 2001 e a invasão do Iraque em 2003, os recursos militares e a atenção política dos EUA e de seus aliados mais próximos na OTAN passaram a estar concentrados em cenários específicos, deixando às operações de manutenção da paz das Nações Unidas como opção preferencial para estabilizar diversas outras crises emergentes⁹⁹. Com a cooperação dos EUA, o Conselho voltou a criar missões de paz para lidar com crises que eram reconhecidas não só pelos Estados e pela Organização, mas também pela imprensa e pelas sociedades civis, como conflitos verdadeiros, que nenhuma grande potência ou organismo regional poderia dirimir. As operações de manutenção da paz voltaram a ser consideradas meio relativamente pouco custoso e legítimo de intervir em cenários com grande potencial destabilizador.

Entre 2002 e 2008, nove novas missões foram estabelecidas, a maioria das quais de porte médio ou grande, todas com tropas e nenhuma para realizar funções de observação. Além disso, a MONUC, na República Democrática do Congo, foi seguidamente ampliada, até contar com autorização para cerca de 20 mil efetivos. Alguns dos conflitos abordados – como os vários no Sudão ou a guerra civil na Libéria – atraíram considerável atenção pública. Como resultado, em janeiro de 2000, havia cerca de 18 mil militares e policiais desdobrados, em junho de 2008, havia cerca de 90 mil. A quantidade de pessoal no terreno, porém, ainda estava abaixo dos 108 mil autorizados pelo CSNU naquele momento. O orçamento das missões de paz, de modo comensurável, elevou-se de US\$ 2,6 bilhões em 2002-2003 para US\$ 7,8 bilhões em 2009-2010.

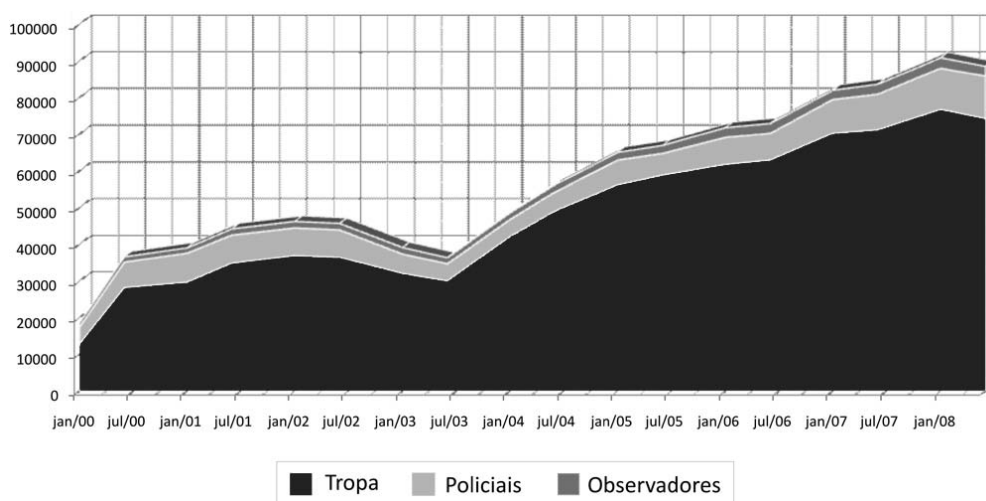
Os cerca de 97 mil *peacekeepers* (militares e policiais) em fins de 2009 provêm de 116 contribuintes de tropas ou de policiais. Ao contrário do que ocorria no tempo da Guerra Fria ou nos anos 1990, a grande maioria desses TCCs ou PCCs é de Estados em desenvolvimento. Os países em desenvolvimento representam cerca de 85% do total; os desenvolvidos aumentaram seu percentual desde 2005 de cerca de 9% para 15%¹⁰⁰. Esse aumento, porém, resulta em grande medida de suas contribuições para a UNIFIL, onde se concentram seus contingentes mais significativos. Os tradicionais contribuintes de tropa – como Canadá,

⁹⁹ Correspondência oficial com a Missão junto às Nações Unidas (2006).

¹⁰⁰ Uziel, E. “Três questões empíricas, uma teórica e a participação do Brasil em operações de paz das Nações Unidas”. In. *Política Externa*, vol. 14, n.º. 4, 2006, pp. 95-96.

Irlanda, Suécia, Finlândia e Noruega –, combinados, não contribuem, sequer, com 0,5% do total. É necessário analisar as razões dessa mudança no perfil dos contribuintes, sobretudo as motivações dos novos TCCs e os motivos que reduzem o interesse por parte dos contribuintes ditos tradicionais.

Gráfico I.1.: Número de *peacekeepers* desdobrados de 2000 a 2008¹⁰¹



A designação países em desenvolvimento compreende uma gama ampla de Estados membros, bastante heterogêneos em suas características. No âmbito da Organização, porém, como ressaltado neste Capítulo, partilham uma história de ativismo e coordenação política.

Como demonstraram os trabalhos de Sotomayor e de Krishnasamy, mesmo os Estados pequenos (no caso dos estudos mencionados, Uruguai e Bangladesh) consideram motivações variadas no momento de decidir em favor do envio de tropas e/ou policiais às missões de paz. É possível elencar alguns dos fatores analisados: 1) interesse em treinar ou equipar suas forças armadas, com os meios fornecidos pelas Nações Unidas, o que é particularmente relevante após o fim da Guerra Fria e o desestímulo às grandes

¹⁰¹ Dados obtidos na página <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors>, acessada em 18/10/08.

potências para arcar com esses custos; 2) obtenção do reembolso pago pelas Nações Unidas para os TCCs ou de cargos no Secretariado para militares e civis, recursos que muitas vezes representam parte considerável dos orçamentos das forças armadas; 3) qualificação como país internacionalmente comprometido com a estabilidade e a paz, o que pode favorecer tentativas de receber empréstimos ou cooperação por parte de países desenvolvidos; 4) construção de um papel socialmente positivo para os militares em sociedades que, nas últimas décadas, emergiram de regimes ditatoriais¹⁰².

Vale notar que, entre os países africanos, há um forte movimento para fortalecer missões de paz sob a égide da União Africana e de organismos sub-regionais. Com a Resolução 60/1 da AGNU (§ 68, h) foi prometido apoio das Nações Unidas nesse esforço, uma vez que muitos Estados da África carecem de equipamentos, treinamento e recursos financeiros¹⁰³. De modo geral, as missões da UA não competem com as das Nações Unidas, mas as complementam ou precedem, sendo por vezes “encampadas” (*re-hatted*). Países como França, Reino Unido e EUA tendem a ver missões regionais africanas como oportunidade para criar “sócios-atleta”, isto é, países que contribuem com tropas, mas não opinam significativamente na definição dos mandatos¹⁰⁴. Por isso, desenvolvem iniciativas de treinamento de *peacekeepers* africanos. A ideia seria de qualificar as tropas africanas para atuar em cenários, no âmbito da UA ou das Nações Unidas, para os quais aqueles países desenvolvidos não encontram respaldo para enviar seus militares¹⁰⁵.

Ainda na categoria ampla de países em desenvolvimento, é possível postular um outro grupo de Estados que partilham dos interesses acima referidos, mas cuja posição como potências médias emergentes os coloca em posição específica no sistema internacional. Países como Brasil, Argentina, África do Sul, Nigéria, Paquistão e Índia dispõem de consideráveis recursos

¹⁰² Sotomayor, A. “Why States Participate in UN Peace Missions While Others Don’t: An Analysis of Civil-Military Relations and its effects on Latin America’s Contributions to Peacekeeping Operations”. In *Security Studies*, no prelo; e Krishnasamy, K. “Bangladesh and UN Peacekeeping: The Participation of a ‘Small’ State”. In *Commonwealth & Comparative Politics*, vol. 41, nº. 1, 2003.

¹⁰³ A possibilidade de financiamento de operações africanas pelas Nações Unidas foi aventada na Resolução 1809 (2008) do CSNU.

¹⁰⁴ Cardoso, A. *O Brasil nas Operações de Paz das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 1998. Entrevista com diplomata brasileiro.

¹⁰⁵ Entrevista com diplomata brasileiro.

populacionais, econômicos, militares e políticos, mas não são reconhecidos tradicionalmente como potências. Para eles, as Nações Unidas representam um cenário institucionalmente regulamentado que maximiza sua capacidade de influenciar outros Estados e de projetar no cenário internacional suas percepções da realidade.

Para esse grupo, mais do que as vantagens imediatas, é particularmente importante fortalecer um mecanismo multilateral de segurança coletiva por oposição à possibilidade de uma série de ações unilaterais por parte de uma ou mais das grandes potências. Os mecanismos de decisão dentro da Organização têm características de legitimidade, universalidade e monitoramento que não são observadas em outras instituições e podem mitigar o receio de neocolonialismo ou neotutela¹⁰⁶.

Uma característica fundamental desses grandes países em desenvolvimento é a capacidade de aglutinar outros Estados para tomarem parte nas missões de paz. Esse aspecto desdobra-se em duas vertentes: 1) do ponto de vista operacional, são capazes de auxiliar no treinamento, prover transporte e equipamento e apoiar esforços diplomáticos dos Estados menores para participar de operações de manutenção da paz – sem lhes impor as condicionalidades que normalmente caracterizam iniciativas semelhantes de países desenvolvidos; 2) no nível político podem organizar manobras que influenciem os órgãos decisórios das Nações Unidas (CSNU, C-34, V Comissão) para prover as missões de paz de mandatos e meios que respondam a uma visão de mundo que une a solução dos conflitos com a promoção do desenvolvimento¹⁰⁷. Essa característica é particularmente importante porque, parafraseando Marx, os TCCs são hoje uma classe em si, mas não para si. Sua atuação política coerente ainda não ultrapassa, de um lado, a agenda operacional (melhores e mais rápidos reembolsos, representação no Secretariado etc.) e, de outro, medidas de proteção contra estratégias que procurem modificar a natureza das missões de paz (para possibilitar o uso da força sem consentimento das partes ou desconsiderar o conceito de soberania). Por essas características e motivações, os países em desenvolvimento são TCCs que mantêm tropas por períodos prolongados,

¹⁰⁶ Uziel, E. “Três questões empíricas, uma teórica e a participação do Brasil em operações de paz das Nações Unidas”. In. *Política Externa*, vol. 14, nº. 4, 2006, pp. 96-100.

¹⁰⁷ Fonseca Jr., G. *O interesse e a regra – ensaios sobre o multilateralismo*. São Paulo: Paz e Terra, 2008, pág. 64.

em várias missões ao mesmo tempo. Com isso, tornam-se a espinha dorsal das operações de manutenção da paz.

Ademais, demonstram disposição de fazer investimentos (políticos, materiais e financeiros) para contribuir e de não retirar suas tropas ao primeiro sinal de problemas ou de pressões políticas internas.

Um breve parêntese é necessário para comentar o papel de Rússia e China, os membros permanentes do CSNU menos vocais na questão de missões de paz. A China é uma importante contribuinte de tropas (mais de 2 mil militares em fins de 2009), com contingentes significativos em várias operações. Nesse sentido, sua estratégia parece se aproximar dos países em desenvolvimento, mas sua condição particular no Conselho sugeriria uma atitude menos relutante quanto às missões. A Rússia, por seu turno, não parece ter superado inteiramente a antiga desconfiança soviética quanto ao *peacekeeping*. Sua atuação é sempre cautelosa e tenta evitar qualquer repercussão sobre sua conturbada vizinhança, ao mesmo tempo em que suas tropas somam poucas centenas (cerca de 400 em fins de 2009).

Se os países em desenvolvimento emergiram como os grandes TCCs da atualidade, os países desenvolvidos deixaram de fazer contribuições nos níveis anteriores. É importante, então, passar em revista suas motivações. Essa tendência havia sido detectada no Relatório Brahimi, que se limitou a considerá-la resultado da redução das forças armadas de muitos Estados desenvolvidos (§§ 107-109).

Quanto aos EUA, no início dos anos 1990, o Governo Clinton cooperou estreitamente com as Nações Unidas e chegou a colocar contingentes sob comando da Organização. Os reveses descritos e as consequentes pressões internas afastaram a hipótese dessa colaboração próxima. Atualmente, os EUA, no CSNU, não negam sistematicamente o estabelecimento de missões, mas não cogitam de participar delas. Essa ambiguidade dos EUA reflete-se no processo decisório quando advogam firmemente a criação de missões, mas objetam à ampliação de outras. Com frequência, recorrem a argumentos orçamentários para sustentar sua recalcitrância. Estudo do *Government Accountability Office*, porém, atestou que uma operação de manutenção da paz como a MINUSTAH custaria cerca de oito vezes menos aos EUA do que o envio do mesmo número de tropas estadunidenses¹⁰⁸. Embora seja

¹⁰⁸ United States Government Accountability Office. *Peacekeeping: Cost Comparison of Actual UN and Hypothetical U.S. Operations in Haiti*. Washington: GAO, 2006.

possível argumentar que esse comportamento derive, ao menos em parte, do choque de formulações de diversas agências (Congresso, Departamento de Estado, Defesa), os EUA parecem sobretudo guiados pela conveniência política imediata no tratamento de cada caso no qual se propõe a criar uma operação de manutenção da paz das Nações Unidas – um exemplo do que Amorim chamou de multilateralismo acessório¹⁰⁹. Mesmo a administração de Barack Obama mostrou uma boa vontade retórica em relação às missões e aos TCCs, sem comprometer recursos concretos.

Reino Unido e França também flertaram com contribuição mais ampla para as missões de paz nos anos 1990, mas recuaram após Srebrenica, sem, porém, tomar decisões tão peremptórias quanto as dos EUA. A França mantém contribuição relevante na UNIFIL (cerca de 1500 militares em fins de 2009), mas que é vista como exceção, gerada pela importância do Líbano para Paris. De modo geral, os dois países apóiam a criação das missões, mas não acreditam que o comando e controle das Nações Unidas seja confiável e não contribuem com tropas. Ademais, supõem que seus interesses mais relevantes estão em áreas onde o CSNU não consegue obter um consenso político para desdobrar tropas (no caso do Reino Unido, o Iraque seria um exemplo). Em sua percepção, na dinâmica das Nações Unidas, os países asiáticos e latino-americanos contribuem com tropas e os europeus com recursos financeiros, para resolver conflitos africanos¹¹⁰.

Os demais países da UE percebem-se como importantes *peacekeepers*, mas sua contribuição em tropas é muito limitada e está restrita praticamente ao Oriente Médio. Em realidade, os países europeus optaram pela UE como agência organizadora de sua atuação internacional. As missões de paz das Nações Unidas poderiam oferecer-lhes maior legitimidade e ajudar a dividir custos, mas o processo decisório e o de comando e controle da Organização não lhes agradam ou favorecem, ao serem divididos por fortes pressões de países em desenvolvimento, dos EUA, da Rússia e da China. A condição para participarem é a criação de mecanismos de comando paralelos que os diferenciem das demais missões, como é o caso da *strategic military cell* da UNIFIL. Vale notar que outro contribuinte tradicional, o Canadá, ainda se acredita peça fundamental das missões de paz, embora seu contingente

¹⁰⁹ Amorim, C. “Multilateralismo acessório”. In. *Política Externa*, vol. 11, nº. 3, 2002/2003, pp. 55-61.

¹¹⁰ Entrevistas com diplomatas estrangeiros.

seja de apenas 176 militares e policiais em fins de 2009. Essa contradição é resolvida ao assemelhar as missões das Nações Unidas, da OTAN e de outras entidades sob o rótulo *peace operations* e computar a contribuição canadense nesses outros organismos¹¹¹. Tanto europeus quanto canadenses favorecem também opções que lhes permitam disponibilizar tropas por períodos curtos, desde que isso seja reconhecido como contribuição¹¹².

I. 8. Debates, Desafios e Estratégias Atuais

O aumento no número de operações e de *peacekeepers* trouxe, naturalmente, dentro da Organização, quantidade considerável de reflexão e de preocupação. As perguntas formuladas giravam em torno da ideia de qual seria o limite das missões como instrumento de manutenção da paz e segurança. Diversos documentos produzidos pelo Secretariado procuraram analisar a questão e propor soluções e políticas, tais como o Relatório do Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudanças (A/59/565), o relatório *In Larger Freedom* (A/59/2005), do SGNU, o texto *Peace Operations 2010* e o Relatório Abrangente sobre o Fortalecimento da Capacidade das Nações Unidas para conduzir Operações de Paz (A/61/858). Com base nesses textos e nos debates que ocorrem no CSNU, no C-34 e na V Comissão, é possível alinhar quatro áreas centrais para a questão das missões de paz: 1) disponibilidade de tropas e policiais; 2) financiamento; 3) estrutura do Secretariado; e 4) doutrina e natureza das operações¹¹³.

1. DISPONIBILIDADE DE TROPAS E POLICIAIS: a elasticidade da oferta de tropas e policiais encontra limitações claras. Em primeiro lugar, os Estados não podem abrir mão de todas as suas forças armadas, sob pena de colocarem em risco sua própria segurança ou estabilidade interna. Soma-se a isso o fato de que as tropas sofrem rodízio, normalmente semestral, o que exige forças armadas, no mínimo, de três a quatro vezes maiores do que os contingentes cedidos. Em segundo lugar, o número de contribuintes cresceu

¹¹¹ Marten, K. *Domestic Bureaucracies and UN Troop-lending Decisions: The Cases of Canada, India and Japan*. Trabalho preparado para a reunião anual da American Political Science Association, 2000, pp. 9-21.

¹¹² Correspondência oficial com a Missão junto às Nações Unidas (2005).

¹¹³ Security Council Report. *Twenty Days in August: the Security Council Sets Massive New Challenges for UN Peacekeeping*. Nova York: Security Council Report, 2006.

muito (de 87 em 2001 para 116 em 2009), mas a maioria dos Estados continua a enviar número pequeno de militares e policiais. Os que não temem por sua segurança e dispõem de grandes forças armadas não parecem alcançar o consenso político interno para fazer contribuições, como é o caso de certos países europeus (Noruega, Suécia, Países Baixos etc.), de Austrália, Nova Zelândia, México e Argélia, entre outros. A missão em Darfur (UNAMID) sofreu com essa situação, porque foi criada em julho de 2007, mas, em fins de 2008, dispunha de só cerca de 60% de sua capacidade ideal¹¹⁴. A situação com os policiais (que, como indica o Gráfico I.1, são cada vez mais importantes) é ainda mais dramática. Para países em tempos de paz, militares podem ser cedidos, mas os policiais estão sempre em serviço ativo. Com a criação de novas missões, o déficit de tropas poderá ser ainda mais relevante e fará que as Nações Unidas fiquem expostas no terreno à ação de *spoilers*;

2. FINANCIAMENTO: o orçamento de operações de manutenção da paz aumentou de modo alarmante nos últimos anos – hoje representa mais que o dobro do orçamento regular da Organização. De US\$ 2,5 bilhões em 2001-2002, alcançou US\$ 7,8 bilhões em 2009-2010 e deverá continuar a crescer com o estabelecimento de novas missões. Os EUA são geralmente o membro mais recalcitrante no momento de autorizar gastos, mas o Japão também costuma advogar economias no orçamento. Mesmo países como Reino Unido, Alemanha e França, que normalmente apóiam as missões de paz, demonstram restrições crescentes. As missões em locais geograficamente remotos (Chade, Darfur, RDC) tendem a ampliar mais os custos logísticos e os gastos das Nações Unidas. Embora não se vislumbre um boicote como o de 1965, o que ocorrerá na prática é que as missões contarão com orçamentos cada vez mais inadequados, na tentativa de fazer economias marginais; outras operações, de menor visibilidade política, receberão pressões para serem encerradas; e não se pode descartar a hipótese de que certos Estados advoguem reduções em atividades de cooperação e desenvolvimento, a fim de financiar missões;

3. ESTRUTURA DO SECRETARIADO: desde os anos 1990, o Secretariado tem sofrido com escassez de pessoal em Nova York para lidar com as missões. Se comparada com as estatísticas das forças armadas, as operações de manutenção da paz têm razão baixa entre pessoal de apoio e

¹¹⁴ Gowan, R. “The Strategic Context: Peacekeeping in Crisis, 2006-08”. In. *International Peacekeeping*, vol. 15, n°. 4, 2008.

pessoal desdobrado. Os sucessivos esforços resultaram na criação do DPKO e em várias expansões de seu pessoal, a maior delas com base em recomendações de Brahimi. Em 2007, o recém-empossado SGNU propôs a cisão do DPKO em dois departamentos, com a criação do Departamento de Apoio ao Terreno (DFS)¹¹⁵. Embora realizada, essa mudança contribuiu pouco para mitigar a percepção de que o Secretariado atua além de sua capacidade e que, em momentos de crise, coloca em risco as operações por não dispor de pessoal suficiente. À escassez de pessoal soma-se a dificuldade de coordenação entre o DPKO/DFS e as agências, fundos e programas das Nações Unidas que atuam no terreno e são extremamente ciosos de sua autonomia. Como resultado, é comum haver desinformação e duplicação de funções, o que prejudica a provisão de serviços essenciais às populações afetadas por conflitos¹¹⁶;

4. DOUTRINA E NATUREZA DAS OPERAÇÕES: existe discordância significativa entre os Estados membros sobre como definir os princípios que deveriam guiar as missões de paz e as atribuições que são ou não adequadas a seus mandatos. De um lado, os países em desenvolvimento, como TCCs, insistem no uso do termo *peacekeeping* por acreditar que abarca os princípios tradicionais, sobretudo o consentimento das partes e o uso da força só em legítima defesa. Por outro lado, a UE, CANZ e EUA sublinham que as condições mudaram e que esses princípios devem ser relativizados e que novas funções (como proteção de civis) devem ser incorporadas aos mandatos – por isso preferem o termo *peace operations*. Tanto europeus quanto estadunidenses dispõem de doutrinas operacionais próprias e desejam torná-las mais legítimas ao assemelhá-las às operações de manutenção da paz das Nações Unidas. Querem, por exemplo, reconhecer a categoria de *UN-mandated operations*, na qual poderiam enquadrar suas próprias missões¹¹⁷. Embora esses debates tenham uma dimensão sobretudo simbólica, podem ter reflexos na definição, pelo CSNU, de mandatos de missões de paz e na capacidade do Secretariado de executá-los.

¹¹⁵ Correspondência oficial com a Missão junto às Nações Unidas (2007).

¹¹⁶ Gowan, R. “The Strategic Context: Peacekeeping in Crisis, 2006-08”. In. *International Peacekeeping*, vol. 15, nº. 4, 2008.

¹¹⁷ Gowan, R. *The EU still needs UN peacekeepers*. Artigo acessado no endereço www.Ecfr.eu/content/entry/commentary_gowan_the_eu_still_needs_un_peacekeepers.html, em 16/6/2008.

Em janeiro de 2009, motivados pela crescente demanda por missões e como meio de dar continuidade a processos anteriores, França e Reino Unido deslancharam reflexão, no CSNU, sobre as operações de manutenção da paz. O esforço focaliza áreas como coordenação estratégica, escassez de recursos e implementação de lições aprendidas. Os resultados iniciais, contidos em uma declaração presidencial do Conselho (S/PRST/2009/24), deram poucas contribuições inovadoras, mas demonstraram interesse em controlar mais de perto das atividades do Secretariado¹¹⁸.

I. 9. Conclusões Preliminares

O objetivo principal deste Capítulo I foi traçar o histórico dos mecanismos de manutenção da paz e segurança internacionais das Nações Unidas e avaliar como foram adaptados ao longo das décadas. Em outras palavras, se possível dizer que se tratou de uma análise de como as relações de poder no cenário internacional e suas projeções na Organização permitiram que essa atuasse nos conflitos. Com base nessa interpretação, é possível elencar algumas conclusões preliminares:

- As operações de manutenção da paz surgiram como uma das possíveis respostas às limitações ao sistema de segurança coletivo da Carta. Ao longo das décadas, seu emprego variou de função e de extensão com as configurações políticas no sistema internacional;
- Apesar das dificuldades nos anos 1990, as missões de paz são atualmente o principal instrumento de atuação direta das Nações Unidas em conflitos e desfrutam de certa legitimidade e de um acordo político sobre sua utilidade;
- Atualmente, os países em desenvolvimento são os maiores contribuintes de tropa e devem permanecer nos próximos anos como únicos com contribuições prolongadas no tempo e que abarquem mais de uma missão. Sua atuação política na Organização carece de coordenação que lhes permita superar uma postura reativa e que busca ganhos de curto prazo – o que pode ser organizado, em princípio, por potências médias em desenvolvimento;

¹¹⁸ Security Council Report. *UN Peacekeeping Operations*. Nova York: Security Council Report, 2009.

- As missões de paz passaram por fase de expansão que põe em jogo sua operacionalidade e o próprio consenso político por trás de sua existência como instrumento privilegiado do multilateralismo. Os próximos anos deverão ser centrais na definição da utilidade das missões e, por extensão, da capacidade das Nações Unidas de atuarem significativamente na manutenção da paz e segurança internacionais.

II - O Brasil e sua experiência nas Operações de Manutenção da Paz

II. 1. Introdução

O Capítulo I teve por objetivo acompanhar o desenvolvimento das Nações Unidas no que diz respeito à manutenção da paz e da segurança. Nesse contexto, focalizou, em particular, as operações de manutenção da paz, que ganharam força, a partir da crise de Suez, como instrumento que materializava um consenso político para tornar viável o mecanismo de segurança coletiva que não se produzira no formato previsto na Carta de São Francisco. Nas décadas seguintes, houve significativa oscilação no uso das missões de paz, as quais retomaram com vigor um papel central para as Nações Unidas a partir de meados da década de 1980 e, sobretudo, após o fim da Guerra Fria. As operações de manutenção da paz variaram em seu significado para os diversos Estados ao longo dessas décadas. A posição relativa de cada país na Organização e no cenário internacional estruturou sua percepção das missões e seu interesse em participar.

O propósito do Capítulo II é explicitar as razões e circunstâncias que levaram o Brasil a participar de várias das missões de paz e a, de modo geral, apoiar a implementação desse instrumento das Nações Unidas. A ênfase recairá, nesse contexto, não sobre as contribuições operacionais, administrativas ou doutrinárias do Brasil, mas antes sobre seus interesses ao decidir contribuir ou ao abster-se de fazê-lo – como foi essencialmente o caso no período de 1968 a 1988.

A análise sobre a participação brasileira estará focalizada nos cinco casos em que o Brasil decidiu ceder tropas para operações de manutenção da paz: Suez (UNEF I), Angola (UNAVEM III), Moçambique (ONUMOZ), Timor-Leste (UNTAET/UNMISSET) e Haiti (MINUSTAH). Embora o Brasil tenha enviado militares e/ou policiais a mais de trinta missões desde 1948, somente nesses casos houve cessão de tropas, isto é, unidades militares formadas, cujo envio dependeu de autorização do Congresso Nacional e, por isso, demandou engajamento político maior por parte do Poder Executivo. Adicionalmente, serão feitos comentários sobre duas ocasiões em que o Brasil cedeu contingentes para forças multinacionais – INTERFET (em Timor-Leste, 1999) e FMEI (República Democrática do Congo, 2003).

Ao tratar da contribuição brasileira atual para as operações de manutenção da paz, o Capítulo II discutirá, por fim, a possibilidade e a conveniência de expandi-la e o interesse de formular uma política geral sobre o tema, bem como a capacidade de o Brasil atuar no âmbito das Nações Unidas para moldar as missões e os órgãos que as estruturam.

II. 2. A Atuação Brasileira de São Francisco a Suez

Como afirmou Celso Amorim, a tradição multilateral do Brasil existe desde antes das Nações Unidas e está diretamente ligada a temas fundamentais como a defesa da igualdade dos Estados e a democratização das relações internacionais. Essa posição histórica brasileira refletiu-se na atuação na Conferência de Haia de 1907 e, nas décadas posteriores, na Liga das Nações (LDN)¹¹⁹. Embora na LDN a atuação brasileira tenha resultado na crise que levou ao abandono da organização em 1926, o Brasil agiu para assegurar um multilateralismo efetivo, que transcendesse os privilégios normalmente concedidos às grandes potências. A história da retirada brasileira é justamente a da busca por um organismo que atendesse às demandas não só dos militarmente poderosos, mas também valorizasse o princípio da igualdade soberana¹²⁰.

Em meados da década de 1940, o Brasil inseria-se em um contexto regional latino-americano que percebia de modo muito particular o papel da

¹¹⁹ Amorim C. *A Diplomacia Multilateral do Brasil*. Brasília: FUNAG, 2007, pp. 5-8.

¹²⁰ Baracuhy, B. *Vencer ao Perder: a natureza da diplomacia brasileira na crise da Liga das Nações (1926)*. Brasília: FUNAG/IRBr, 2005, pp. 79-80.

Organização que se queria criar. O Brasil e os demais Estados do continente tinham tradição de utilizar os foros coletivos para tentar mitigar a influência de países mais poderosos, seja os europeus, seja os EUA. Mas o crescimento (real ou imaginado) do comunismo internacional ao fim da Segunda Guerra trazia a preocupação de que a América Latina poderia ser entregue à própria sorte pelos EUA, que dariam prioridade a interesses europeus. A reunião no México, que precedeu a Conferência de São Francisco, e seu documento final, a Ata de Chapultepec, testemunham a posição latino-americana. Embora se trate de um dos documentos fundadores da aliança defensiva hemisférica, do ponto de vista das Nações Unidas, os países da sub-região procuravam resguardar-se da eventual perda de princípios já assentados. De modo não totalmente consciente, preparavam-se para agir como grupo na Organização¹²¹.

Apesar da relutância quanto ao impacto das Nações Unidas sobre o continente, o Brasil não deixou de se constituir em interlocutor construtivo. Como único contribuinte de tropas para a campanha aliada na Europa, foi chamado a opinar em 1944 sobre o anteprojeto de Dumbarton Oaks e revelou preocupação com a falta de princípios gerais que vigorassem além do mero realismo político¹²². Em São Francisco, teve por base a ideia de que militar em favor da igualdade dos membros da Organização, sem levar esse princípio, porém, ao limite de impedir seu estabelecimento¹²³. Essa percepção brasileira está na raiz do papel que o país ainda representa nas Nações Unidas, de Estado moderado, que se vê como ator autônomo e promotor de consensos.

Na Conferência, o Brasil esteve diretamente envolvido em questões centrais do mecanismo de segurança coletiva: 1) Advogou a inserção de cláusulas que permitissem a legítima defesa individual ou coletiva, processo que resultou no artigo 51 da Carta; 2) Insistiu na inconveniência do veto e

¹²¹ Atkins, G. P. *Latin America and the Caribbean in the International System*. Boulder: Westview Press, 1999, pp. 244-245; United States Army. “Act of Chapultepec”. In. *Documents Pertaining to American Interest in Establishing a Lasting World Peace: January 1941-February 1946*. Carlisle Barracks: Army Information School, 1946.

¹²² Gomes, H. “A Conferência de São Francisco e a Atuação de Leão Velloso”. In. *Revista Brasileira de Política Internacional*, nº. 49/50, 1970, pp. 24-26.

¹²³ *Relatório da Delegação do Brasil à Conferência das Nações Unidas para Organização Internacional*. Rio de Janeiro: Ministério das Relações Exteriores, 1945. Todas as observações seguintes são baseadas diretamente nesse relatório do Ministro Pedro Leão Velloso, a não ser que o contrário seja indicado.

tentou limitar seu escopo. Estando claro que esse era um ponto inarredável para os Cinco Grandes, aderiu a seu princípio guia de privilegiar o estabelecimento da Organização; 3) Atuou para deixar claro que a Assembleia Geral também disporia de competências, ainda que subsidiárias, na área de paz e segurança; 4) Foi instrumental na formulação do texto que viria a constituir o artigo 2.º 7., que veda às Nações Unidas interferirem em assuntos internos aos Estados; 5) Sustentou que a nova Organização deveria ter uma vocação universal, exigindo dos membros apenas adesão a seus princípios e propósitos. No que concerne ao funcionamento das Nações Unidas, o Brasil foi particularmente afeito à ideia de conferências de revisão periódicas, que pudessem, talvez, lhe conduzir ao almejado assento permanente no Conselho de Segurança.

A delegação brasileira atuou, com frequência, em coordenação com os países latino-americanos e com outros Estados de porte médio, como o Canadá e a Austrália. Seus argumentos e iniciativas centraram-se na ideia de que era fundamental estabelecer a Organização, mas que ela não teria utilidade se não contasse com o assentimento substantivo não só das grandes potências mas também dos Estados membros médios e pequenos. Essa liderança construtiva foi reconhecida em várias ocasiões pelos delegados dos EUA¹²⁴.

Nos primeiros anos das Nações Unidas, o Brasil foi bastante ativo e ocupou assento eletivo no CSNU nos biênios 1946-1947, 1951-1952 e 1954-1955. Nos debates sobre a Resolução *Uniting for Peace*, em 1950, defendeu que se adotasse esse procedimento, porque tinha interesse em desentravar o processo decisório na área de paz e segurança e porque a mudança ia ao encontro dos argumentos favoráveis a maior protagonismo da AGNU, propalados desde 1945. Nos órgãos como ECOSOC, o Brasil buscava assegurar objetivos mais concretos, sobretudo relacionados ao desenvolvimento e à cooperação técnica. No CSNU, havia um “multilateralismo de prestígio”, sem que fossem questionados os possíveis benefícios ao país. Mas a atuação era, de modo geral, independente, voltada para construir pontes, mas sem antagonizar com os EUA¹²⁵. Esse ativismo seria refletido na decisão de participar da missão de paz em Suez (UNEF).

¹²⁴ United States of America. *Foreign Relations of the United States 1945 Diplomatic Papers. Volume I General: the United Nations*. Washington: Government Printing Office, 1967, pp. 773, 784, 917 e 1198.

¹²⁵ Bueno, C. “A política multilateral brasileira”. In: Cervo, A. et alii. *O Desafio Internacional*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1994, pp. 61-72.

As razões do Brasil para atuar em Suez podem ser inseridas em seu histórico na Organização e também nos processos por que ela passava naquele momento. Do ponto de vista da política dentro das Nações Unidas, os então recentes mandatos no CSNU parecem ter influído na decisão. Em 1956, o Brasil completara seu terceiro mandato no Conselho; nos biênios 1951-1952 e 1954-1955, relevantes decisões foram tomadas, com voto favorável brasileiro, sobre o Oriente Médio. Nesse contexto, havia uma percepção de que o desenrolar do processo era parcialmente responsabilidade brasileira. Quando sobreveio a crise, o Brasil votou favoravelmente às resoluções da AGNU. Ainda que não fosse articulador original da UNEF, foi cedo convidado para dela tomar parte, assim como dos comitês de monitoramento¹²⁶.

Houve outras razões para a participação brasileira na UNEF, que se relacionam justamente aos processos em curso na Organização naquele momento. A análise da Exposição de Motivos encaminhada ao Congresso Nacional para solicitar autorização para envio de contingente é elucidativa. Em primeiro lugar, sobressai a percepção de que o Conselho estava bloqueado pelo veto franco-britânico e que a decisão fora tomada com base na Resolução “União Pró-Paz” (*Uniting for Peace*), a qual contara com apoio brasileiro porque daria “maior efetividade de ação ao sistema mundial de segurança coletiva”. Em segundo lugar, o Secretário-Geral havia formulado a proposta de uma força de paz, que contou com endosso da Assembleia Geral, e decidiu convidar o Brasil para integrá-la. Em terceiro lugar, o Brasil não se poderia furtar a ajudar na manutenção da paz em área crucial como o Oriente Médio, visto ser país de tradição pacifista e defensor da justiça, cuja disposição de agir deveria estar clara a todos os outros Estados porque fora colocado em posição de destaque em relação aos pequenos países integrantes das Nações Unidas¹²⁷. Esse arrazoado demonstra que o Brasil se engajava nos processos políticos que permitiam a formação da UNEF: favorecia o fortalecimento da Assembleia Geral e a atuação incisiva de pequenos e médios Estados; reconhecia o papel de relevo do Secretário-Geral e dispunha-se a auxiliá-lo. A contribuição brasileira derivaria do interesse de consolidar a capacidade operativa da Organização e de projetar-se no interior dela como ator relevante, como Estado que naquele momento passava por momento de crescimento econômico acelerado e fase democrática, caracterizada pelo otimismo.

¹²⁶ Santos, N. B. “O Brasil e a Questão Israelense nas Nações Unidas”. In: *Brasil e Israel – Diplomacia e Sociedade*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2000, pp. 34-38.

¹²⁷ Exposição de Motivos SG/DPC/DPO/182/602.04, de 8/11/1956.

Os debates no Congresso foram acirrados, a começar pela necessidade de adotar lei que viabilizasse o envio de tropas ao exterior em tempos de paz (Lei 2.953/1956, ainda vigente)¹²⁸. Nos debates propriamente sobre Suez, as críticas da UDN de Carlos Lacerda fizeram aflorar questionamentos que se repetiriam no futuro: 1) eventual envolvimento do Brasil em conflito generalizado que se originasse em Suez; 2) uso manipulador das tropas brasileiras para legitimar interesses das grandes potências; 3) existência de *double standards* porque não se desdobrava força na Hungria sob ocupação soviética; 4) desperdício de recursos que poderiam ser utilizados internamente e que oneravam excessivamente o Erário; 5) desvio de função das tropas brasileiras para “missão de guerra”. Prevaleceram, porém, os argumentos governistas de que o Brasil deveria mostrar disposição prática correspondente a seu voto na Assembleia Geral e não se deveria isolar de um esforço internacional, que geraria grande prestígio para o país. Após a consideração de mais de 40 emendas, foi adotado o Decreto Legislativo 61/1956, que circunscrevia a participação do Brasil ao caráter pacífico da missão e ao consentimento das partes, em linha com as propostas do Secretário-Geral Dag Hammarskjöld¹²⁹.

O envio do batalhão brasileiro a Suez resultaria em presença na UNEF até 1967, quando de seu término, apesar de certos percalços. Nesses anos, a contribuição para missões de paz integrou-se ao discurso diplomático brasileiro como parte da contribuição do país ao êxito da Organização e à manutenção da paz. Foram enviados também brasileiros ao Congo (ONUC) e a Irian Ocidental (UNSF) nesse período, embora sem se constituir contingente significativo. A partir de 1968, um ano após a retirada da UNEF, contingências internas e externas levariam a um retraimento da participação do Brasil tanto nas missões de paz quanto no CSNU¹³⁰.

¹²⁸ Arinos F., A. *Diplomacia Independente – um legado de Afonso Arinos*. São Paulo: Paz e Terra, 2001, pp. 98-104; Senado Federal. *Pareceres 888 e 889*. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1954; e Câmara dos Deputados. *Projeto nº. 2.652*. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1952.

¹²⁹ Diário do Congresso Nacional (Seção I), 14/11/1956, pp. 11187-11192; Diário do Congresso Nacional (Seção I), 15/11/1956, pp. 11237-11248 e 11283-11284; Diário do Congresso Nacional (Seção I), 20/11/1956, pp. 9-20; e Diário do Congresso Nacional (Seção I), 21/11/1956, pp. 11514-11526.

¹³⁰ Santos, N. B. “O Brasil e a Questão Israelense nas Nações Unidas”. In: *Brasil e Israel – Diplomacia e Sociedade*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2000, pp. 39-40; Fontoura, P. R. C. T. *O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 1999, 199-203; Aguilar, S. *O Brasil em Missões de Paz*. São Paulo: Usina do Livro, 2005, pp. 26-27; Seixas Corrêa, L. F. *O Brasil nas Nações Unidas (1946-2006)*. Brasília: FUNAG, 2007, pp. 140-144.

II. 3. O Caso e Ressurgimento do Ativismo Brasileiro

Como indicado no Capítulo I, o fim da década de 1960 testemunhou nas Nações Unidas uma convergência de posições entre EUA e URSS que reservaram as decisões do Conselho de Segurança e as operações de manutenção da paz para casos específicos e limitados – como no Oriente Médio – onde um eventual choque entre eles poderia escalar para um conflito generalizado. O Brasil percebeu agudamente esse fenômeno, que permeava toda a Organização e passou a evitar compromissos mais específicos tanto nas missões de paz quanto no CSNU. Esse processo, porém, não foi uma reação automática e tomou vários anos para se consolidar. Antes, porém, de abordar esses aspectos da política internacional nas Nações Unidas, convém assinalar questões internas ao Brasil que influíram nessa atitude.

Embora o advento do regime militar em 1964 tenha criado certa desconfiança por parte dos novos governantes brasileiros a respeito das Nações Unidas, não ocasionou a retirada das tropas de Suez, e o Brasil não só encerrou seu quarto mandato no CSNU em 1964, mas também exerceu o quinto no biênio 1967-1968. Fator mais influente para o gradativo desinteresse pelos foros multilaterais de paz e segurança parece ter sido a situação da retirada brasileira de Suez em 1967. A tropa foi uma das últimas a ser evacuada e viu-se vítima dos combates entre israelenses e egípcios, contando inclusive com vítimas fatais. Pode-se aduzir que, a partir de 1968, com o recrudescimento da repressão política, materializada no AI-5, consolidou-se a percepção, que duraria ao menos até 1974, de que a função principal das Forças Armadas era combater os inimigos internos do regime e não de atuar no exterior¹³¹.

Ainda que esses fatores internos tenham peso considerável, o Brasil parece ter sido guiado nos anos subsequentes sobretudo por seu entendimento de que havia um “congelamento do poder mundial”,

¹³¹ Bueno, C. “A política multilateral brasileira”. In: Cervo, A. et alii. *O Desafio Internacional*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1994, pp. 91-99; entrevistas com diplomatas brasileiros; Sotomayor, A. “Why States Participate in UN Peace Missions While Others Don’t: An Analysis of Civil-Military Relations and its effects on Latin America’s Contributions to Peacekeeping Operations”. Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Marriott, Loews Philadelphia, and the Pennsylvania Convention Center, Philadelphia, PA, Aug 31, 2006, acessado em 24/5/2009 em <http://www.allacademic.com/meta/p151571_index.html>, pág 19.

levado a cabo pelo misto de rivalidade e cooperação entre EUA e URSS – como Araujo Castro explicitou em palestras e discursos no período de 1968 a 1971. Nesse sentido, desde a crise dos mísseis de 1962, evoluiu uma nova atitude de “co-presidência” entre as superpotências que resultou na *détente*, na assinatura do Tratado de Não Proliferação (TNP) e no imobilismo no CSNU em caso como o da Tchecoslováquia. As Nações Unidas caíram em uma crise gerada por sua aparente incapacidade de atuar de modo significativo para promover a paz. O Conselho de Segurança passou a ser vítima da busca perene de um consenso fugidio, que gerava textos inócuos. A presença no órgão de Estados sem capacidade real de contribuição para a paz apenas radicalizava o problema. A AGNU permanecia como foro relevante, mas cuja função era estimular o debate¹³². Dentro desse quadro, o Brasil encontrava poucas razões para desempenhar papel mais ativo. Por um lado, não tinha problemas imediatos de segurança externa ou de fronteiras e, desse modo, não via necessidade de influir em decisões específicas do CSNU. Por outro lado, havia sempre o receio de que eventual candidatura ao órgão pudesse não ser exitosa e ainda submeter ao escrutínio internacional um país que vivia em regime de exceção¹³³.

Dentro desse arcabouço em que era estruturada a política multilateral brasileira, as operações de manutenção da paz continuavam a ser consideradas relevantes. As experiências do Congo (ONUC), da retirada de Suez e da crise financeira-institucional de 1965, porém, sugeriam que se tratava de uma fonte de controvérsias e não de soluções para os dilemas da Organização¹³⁴. Como resultado desse modelo de atuação e da conjuntura internacional, o país ausentou-se das missões de paz e do Conselho de Segurança por vinte anos, entre 1968 e 1988, e preferiu valorizar os órgãos das Nações Unidas ligados ao desenvolvimento econômico, tais como a UNCTAD e o ECOSOC.

¹³² Araujo Castro, J. A. “As Nações Unidas e a Política de Poder”. In. *Revista Brasileira de Política Internacional*, nº. 49/50, 1970, pp. 39-50. Do mesmo autor, ver: “The United Nations and the Freezing of the International Power Structure”. In. *International Organization*, vol. 26, nº. 1, 1972; “Fundamentos da Paz Internacional: Balança de Poder ou Segurança Coletiva”. In. *Revista Brasileira de Política Internacional*, nº. 49/50, 1970.

¹³³ Entrevistas com diplomatas brasileiros.

¹³⁴ Araujo Castro, J. A. “O continente americano dentro da problemática mundial”. In. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. XIV, nº. 53-54, 1971, pp. 19-20.

No Comitê Especial de Operações de Manutenção da Paz (C-33¹³⁵), o Brasil permaneceu até 1977. Dava continuidade aos argumentos, propalados desde o debate geral de 1964, de que as missões de paz deveriam ser normatizadas claramente – o que poderia ser feito pela inclusão de um “Capítulo VI e meio”¹³⁶. Procurou articular-se com outros países médios (Argentina, Egito, Índia, Nigéria e Paquistão), para avançar propostas que superassem o impasse causado pelos membros permanentes do CSNU ou forçar uma mudança no Comitê. No início de 1977, porém, foi tomada a decisão de que o Brasil deixaria o C-33, porque não havia espaço real para negociações, os debates eram pouco transparentes e os quatro membros permanentes representados (a China só ingressou no Comitê em 1988) não tinham interesse em obter avanços. Ademais, o Brasil não mais contribuía para as missões, e a interação no C-33 lhe causava desgaste considerado desnecessário. Reconhecia-se, assim, o caráter limitado das operações de manutenção da paz naquele momento e o fato de que as discussões no Comitê não poderiam superar a ausência de consenso político no Conselho de Segurança¹³⁷.

Como registram os trabalhos de Cançado Trindade e de Sennes, o Brasil não integrou o CSNU no período tratado, mas fez-se presente quando estavam em jogo questões de seu interesse¹³⁸. Essa postura modificou-se a partir de meados da década de 1980. No cenário mundial e nas Nações Unidas, ocorria o desbloqueio do CSNU, e a Organização passava a atuar em novos teatros, o que permitia a multiplicação das operações de manutenção da paz (vide Capítulo I). Internamente, o Brasil redemocratizava-se, e a participação em foros multilaterais ganhava um novo sentido. Menos constrangido pelo fim

¹³⁵ O Comitê foi integrado originalmente, em 1965, por 33 membros e não foi expandido até 1988, com a inclusão da China. Assim, nos primeiros vinte anos de funcionamento, era conhecido como C-33; depois da adesão chinesa, passou a se chamar C-34, designação que ainda conserva, apesar de contar com mais de cem membros.

¹³⁶ Seixas Corrêa, L. F. *O Brasil nas Nações Unidas (1946-2006)*. Brasília: FUNAG, 2007, pp. 191-199.

¹³⁷ Pela Decisão 32/318, o Brasil foi substituído pela Guatemala. *Letter dated 19 December 1977 from the Permanent Representative of Brazil to the United Nations addressed to the Secretary-General (A/32/493)*. Nova York: Nações Unidas, 1977.

¹³⁸ Trindade, A. A. C. “The positions of Brazil in the political organs of the United Nations”. In: *Révue de Droit International de Sciences Diplomatiques et Politiques*, vol. 61, nº. 4, 1983, pp. 311-319 (parte I) e vol. 62, nº. 1, 1984 (parte II), pp. 1-26; Sennes, R. *Brasil, México e Índia na Rodada Uruguai do GATT e no Conselho de Segurança da ONU: um estudo sobre países intermediários*. Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, USP, São Paulo, 2001, pp. 96-100.

do regime autoritário, o Brasil retomou seu ativismo nas Nações Unidas e lançou candidatura para o CSNU no biênio 1988-1989, bem como lentamente voltou a participar de missões de paz. Engajou-se na revitalização da Organização e utilizou-a para reinserir-se em diversos debates internacionais dos quais se isolara, como aqueles sobre direitos humanos e meio ambiente¹³⁹.

Nos vinte anos em que esteve ausente, não só as missões mudaram de formato, mas também o Brasil perdeu a prática e o conhecimento necessário para enviar militares, tanto do ponto de vista dos procedimentos das Nações Unidas quanto do uso da legislação interna brasileira. A contribuição dada a partir de 1988 dependeu da lenta reconstrução das ligações entre os ministérios militares e o Itamaraty e entre a Missão em Nova York e as áreas responsáveis na Organização. Era necessário esclarecer a natureza jurídica e política dessas operações e entender melhor o interesse brasileiro em participar.

Inicialmente, o Brasil escolheu enviar observadores militares, civis e policiais e só em 1993 retomou o desdobramento de tropas. Foram traçados alguns critérios informais para escolher as missões e o tipo de participação: 1) identificação de ganhos com o envio (experiência militar, adensamento de relações bilaterais, apoio político em outros foros); 2) preferência pelo envio de observadores, porque tropas exigiam consideráveis esforços políticos e logísticos; 3) escolha de operações de manutenção da paz em que o uso da força fosse claramente circunscrito. Conforme evoluía a prática, também se aprimoravam os critérios e, em meados dos anos 1990, já havia mais clareza sobre a importância e a natureza das missões. O Brasil privilegiava alguns fatores: a) uso na prevenção ou solução pacífica de conflitos; b) regras claras para eventual emprego da força e mandatos exequíveis; c) comedimento ao desdobrar as missões, que não devem ser consideradas como panacéia; d) necessidade de consultas constantes com os contribuintes de tropas e valorização do papel da Assembleia Geral e do C-34¹⁴⁰.

¹³⁹ Seixas Corrêa, L. F. *O Brasil nas Nações Unidas (1946-2006)*. Brasília: FUNAG, 2007, pp. 441-443; Bueno, C. “A política multilateral brasileira”. In: Cervo, A. et alii. *O Desafio Internacional*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1994, pp. 121-122.

¹⁴⁰ Entrevistas com militar e diplomata brasileiros; Trindade, A. A. C. “A Constituição de Missões de Observação e Forças de Paz ou Emergência para Operação Internacional à Luz do Direito Internacional Público e do Direito Interno Brasileiro”. In: *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty*. Brasília: Senado Federal, 2004 (vol. VIII); e Fontoura, P. R. C. T. *O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas*. Brasília: Funag, 1999, pp. 260-264.

Gradativamente, o Brasil retornou às missões de paz e ao C-34, como foro da AGNU com competência para debatê-las. Em 1997, juntamente com outros 59 países, ingressou no Comitê como membro pleno, após vinte anos de ausência¹⁴¹. Entre 1988 e 2008, o Brasil enviou militares, policiais e civis para cerca de 30 operações de manutenção da paz, em locais como Angola, Moçambique, Timor-Leste, El Salvador, Macedônia, Croácia, Bósnia-Herzegovina, Chipre, Libéria, Ruanda, Etiópia-Eritreia, Saara Ocidental, Chade e Haiti. As contribuições com tropas ficaram restritas, porém, aos casos de Angola, Moçambique, Timor-Leste e Haiti, que serão discutidos na próxima seção¹⁴².

II. 4. As Decisões Brasileiras de Enviar Tropas para Missões de Paz

O retorno do Brasil às operações de manutenção da paz gerou interesse pelo processo decisório interno e pela legislação pertinente. Passou-se a discutir, desde início da década de 1990, os interesses do Brasil em tomar parte das operações e o melhor modo de inserção do país nas decisões da Organização.

Atualmente, uma decisão brasileira de enviar tropas para missões de paz envolve o Ministério das Relações Exteriores, o da Defesa, o do Planejamento Orçamento Gestão (MPOG), a Presidência da República e o Congresso Nacional. Normalmente, quando ainda está em cogitação o estabelecimento ou expansão de uma operação, as Nações Unidas formulam consulta informal à Missão do Brasil em Nova York, que tece considerações sobre a conveniência política e as repassa à Secretaria de Estado. Nessa fase preliminar, estabelece-se diálogo com o MD, a fim de averiguar a disponibilidade de tropas, e com a Presidência, para verificar a viabilidade do envio do ponto de vista da política interna. Caso seja possível concordar, é feita sinalização para as Nações Unidas, de modo a obter um pedido formal. Este será objeto de uma Exposição de Motivos Conjunta entre MRE e MD, que será encaminhada por uma Mensagem do Presidente da República ao Congresso Nacional. Cabe ao Legislativo, na forma da Lei 2.593/1956,

¹⁴¹ *Members of the Special Committee on Peacekeeping Operations. Note by the Secretariat (A/AC.121/2008/CRP.2)*. Nova York: Nações Unidas, 2008.

¹⁴² A lista de missões até 1999 pode ser encontrada em Fontoura, P. R. C. T. *O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas*. Brasília: Funag, 1999, pp. 201-203; relação das contribuições mais recentes é mantida pelo Ministério das Relações Exteriores.

aprovar, por Decreto Legislativo, o envio da tropa e suas dimensões. A legislação em vigor não especifica esse *cursus*, que foi estabelecido na prática, com base na experiência adquirida desde 1988¹⁴³.

Tanto diplomatas quanto militares envolvidos no processo de envio de tropas reconhecem a legitimidade desse procedimento, mas identificam diversas dificuldades: 1) existe uma baixa institucionalidade, visto que as etapas não estão previstas em uma norma e podem ser contornadas ou questionadas. Ademais, o progresso da decisão depende de constantes pressões políticas, sobretudo junto a órgãos que não estão diretamente envolvidos no tema (como o MPOG ou a Casa Civil da Presidência); 2) ainda nesse campo, persiste uma aguda dependência das relações pessoais entre os responsáveis pelo tema para que um pedido seja processado; 3) o Congresso normalmente não recebe informações sistemáticas sobre os conflitos tratados e as missões de paz e depende de notícias da imprensa; 4) como resultado dos fatores anteriores, é frequente que a decisão seja morosa e acabe não atendendo às expectativas das Nações Unidas, que necessitam de mobilizar contingentes com celeridade¹⁴⁴.

Entre 1993 e 2005 foram delineadas diversas propostas de mudança na legislação e no processo decisório, a fim de otimizar a participação brasileira em missões de paz. Seu sentido geral era de delimitar mais claramente as competências dos diversos órgãos estatais e facultar ao Executivo maior margem de manobra, a fim acelerar o processo de envio de tropas. As principais propostas foram o estabelecimento de um Grupo de Trabalho Interministerial, em 1993, a apresentação do Projeto de Lei 4380-A, de 1994, a promulgação da Lei 10.937/2004 e a iniciativa de criar uma comissão interministerial sobre missões de paz, em 2004/2005. Com exceção da Lei 10.937 (que trata, sobretudo, de temas administrativos), as propostas modificando a legislação ou o processo decisório não chegaram a ser adotadas¹⁴⁵.

Os debates, porém, são úteis para entender as motivações brasileiras em tomar parte nas missões. Em seus arrazoados, os membros do Executivo e do Legislativo que tomaram parte das considerações elencam os interesses

¹⁴³ Palestra de Elias M. Rodrigues Filho, em *IV Reunião de Estudos – Operações de Paz*. Brasília: Gabinete de Segurança Institucional, 2005, pág. 27; entrevista com militar brasileiro.

¹⁴⁴ Entrevistas com diplomatas e militares brasileiros.

¹⁴⁵ Fontoura, P. R. C. T. *O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 1999, pp. 233-240.

do Brasil em participar das operações de manutenção da paz do ponto de vista de sua inserção internacional. A análise do conjunto dos casos, permite listar as seguintes motivações: 1) inserir plenamente o país no mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas, que voltou a ser atuante após o fim da Guerra Fria; 2) aumentar a influência brasileira nos órgãos de tomada de decisão das Nações Unidas; 3) cumprir os preceitos que regem as relações internacionais do Brasil constantes do artigo 4º da Constituição Federal; 4) reforçar a própria ideia de multilateralismo e inserir os interesses brasileiros entre aqueles que orientam as decisões, inclusive para minimizar questões como o *double standards* do CSNU; 5) validar a candidatura brasileira a membro permanente do Conselho de Segurança; 6) aproveitar oportunidades de cooperação identificadas no curso da implementação dos processos de paz; 7) proporcionar maior experiência internacional para as Forças Armadas¹⁴⁶.

Se essas formulações mais abstratas, voltadas para o processo regulatório, fornecem um quadro dos interesses e motivações do Brasil em tomar parte de operações de paz em geral, é necessário analisar as ocasiões recentes em que o Brasil efetivamente desdobrou tropas, a fim de verificar, nos casos concretos, os critérios de escolha das missões nas quais foram desdobradas tropas brasileiras¹⁴⁷. Nesse contexto, será analisado o processo decisório brasileiro nas missões de paz em Moçambique, Angola, Timor-Leste e Haiti, além das forças multinacionais em Timor-Leste e na República Democrática do Congo (RDC).

II. 4. 1. Moçambique - ONUMOZ

Em dezembro de 1992, a Resolução 797 (1992) do CSNU criou a ONUMOZ para apoiar o processo de paz em Moçambique. A poucos dias de iniciar novo mandato eletivo no Conselho, o Brasil reagiu positivamente à sondagem do Secretário-Geral Boutros-Ghali sobre a possibilidade de envio de tropas. O SGNU chegou a comentar que gostaria que esse fosse o início de um aumento significativo das contribuições brasileiras para as missões de

¹⁴⁶ Exposição de Motivos nº. 157/DNU-MRE, de 5/5/1993; Exposição de Motivos nº. 421/DNU-MRE, 18/10/1993; Projeto de Lei 4380-A. Brasília: Senado Federal, 1994; Exposição de Motivos nº. 256/MD, de 12/5/2004.

¹⁴⁷ Uziel, E. “Três questões empíricas, uma teórica e a participação do Brasil em operações de paz das Nações Unidas”. In. *Política Externa*, vol. 14, nº. 4, 2006, pp. 94-95.

paz. Internamente, porém, tratava-se da primeira ocasião desde Suez (a UNEF encerrara suas atividades em 1967) em que o Brasil mobilizaria tropas. Havia muitas dúvidas sobre como proceder quanto ao trâmite do pedido ou ao financiamento e organização administrativa do contingente. Ademais, era necessário verificar se havia tropa treinada e equipada. Como resultado, vários meses passaram-se até que uma autorização fosse solicitada ao Congresso Nacional¹⁴⁸.

A exposição ao Legislativo sobre os interesses brasileiros envolvidos no envio da tropa listava alguns elementos: 1) atender a uma solicitação do SGNU para incrementar a contribuição que era prestada ao processo de paz em Moçambique por meio de observadores militares; 2) dar cumprimento aos dispositivos do artigo 4º da Constituição Federal; 3) assumir posição ativa na supervisão multilateral da pacificação da África Austral; 4) adensar as relações com Moçambique e com os países africanos de idioma português.

O Congresso recebeu bem a proposta e a endossou na forma do Decreto Legislativo 15/1994 e, apesar da demora na adoção, concordou com o arrazoado do Executivo, tendo os parlamentares aduzido algumas razões: a) manter a “tradição no envio de tropas objetivando a paz”; b) solidarizar-se com um país e um continente de traços culturais e históricos comuns; c) elevar a imagem brasileira no exterior; d) prover experiência para as Forças Armadas. Parlamentares, porém, contrapuseram algumas preocupações, sobretudo a necessidade de atentar para outros temas da agenda internacional e importância de que o Brasil atuasse no exterior em estrito cumprimento da Constituição¹⁴⁹.

Além das motivações alinhadas, a contribuição para a ONUMOZ explicita o caráter inicial da retomada do envio de tropas pelo Brasil. O tempo excessivo entre a solicitação e a chegada ao terreno é marcante – e foi responsável pelos militares brasileiros atuarem em locais particularmente ermos. Outros pontos importantes são a limitação de um ano para a permanência, que teria que ser renovada, e a indefinição do número específico de militares, preferindo autorizar uma unidade (batalhão), que poderia variar em composição.

¹⁴⁸ Correspondência oficial com a Missão junto às Nações Unidas (1993); Exposição de Motivos nº. 441/DNU/DAF-II/SRC/SGPL-MRE-PEMU ONU PGUE ONUMOZ, 27/10/1993; entrevista com diplomata brasileiro.

¹⁴⁹ Mensagem nº. 826 do Presidente da República ao Congresso Nacional, em 5/11/1993; Diário do Congresso Nacional (Seção I), 10/2/1994, pp. 1770-1773.

II. 4. 2. Angola – UNAVEM III

A proximidade no tempo fez que os procedimentos empregados no caso do pedido de autorização de envio de tropas para Angola na UNAVEM III fossem semelhantes aos da ONUMOZ. Estabelecida como desenvolvimento das missões anteriores para monitorar o processo de paz, a UNAVEM III necessitava de tropas, que foram solicitadas ao Brasil mesmo antes do estabelecimento da missão. Em Nova York, a Missão brasileira procurou assegurar-se de que o Secretariado permitiria ao Brasil uma escolha sobre com que tropas contribuir e de que o Acordo de Lusaca, que embasava a nova fase da UNAVEM, seria realmente aceito pelas partes¹⁵⁰.

A Mensagem ao Legislativo, *mutatis mutandis*, recuperou a argumentação utilizada no caso de Moçambique sobre adensamento de relações com a África e com os países lusófonos. Agregou, entretanto, três aspectos anunciados como “interesses concretos” do Brasil que poderiam ser promovidos com o desdobramento de tropas: 1) o Atlântico Sul seria “nossa esfera imediata de ação internacional” e seria necessário contribuir para superar conflitos na sub-região; 2) haveria estreitos laços de cooperação com Angola que caberia manter; 3) e seria possível fortalecer a postulação a membros permanente do CSNU. O Congresso aprovou o Decreto Legislativo nº. 31/1994 sem muito agregar ao texto, endossando as razões do Governo¹⁵¹.

II. 4. 3. Timor-Leste – UNTAET (2000)/UNMISET (2004)

O envio de tropas brasileiras para operações de manutenção da paz em Timor-Leste pode ser tratado em dois momentos¹⁵². Em 2000, após a retirada da Indonésia e a expulsão das milícias que assolaram o país, o CSNU criou uma administração transitória (UNTAET), que incorporou parte das tropas cedidas anteriormente para a força multinacional (INTERFET). Em 2004, a missão de paz em que se transformara a UNTAET, a UNMISET, entrou em

¹⁵⁰ Correspondência oficial com a Missão junto às Nações Unidas (1994).

¹⁵¹ Mensagem nº. 1.090 do Presidente da República ao Congresso Nacional, em 30/11/1994; Exposição de Motivos Interministerial nº. 589 MRE/EMFA, 30/11/1994; Diário do Congresso Nacional (Seção I), 7/12/1994, pp. 14983-4.

¹⁵² A cessão de tropa brasileira para a força multinacional que atuou em Timor-Leste em 1999 será tratada separadamente, na sub-seção II. 4. 5.

sua fase final, e o Brasil foi chamado a ampliar seu contingente, sendo o tema objeto de nova consulta ao Congresso Nacional.

Em sua primeira solicitação, o Executivo explicava que as tropas brasileiras já estavam em Timor-Leste desde 1999, com permissão legislativa, e afirmava que o país tinha interesse em manter um papel ativo no processo político timorense. Ademais, seria necessário demonstrar “solidariedade àquele povo irmão”. Os parlamentares acolheram favoravelmente as razões apontadas e aduziram ser necessário ao Brasil trabalhar para reintroduzir o português em Timor-Leste. Nos debates também é elencado um interesse adicional, o de promover a atuação de empresas brasileiras no território sob administração das Nações Unidas, o qual poderia “ajudar a abrir as portas do mercado do Oriente, por meio de um grande entreposto”. O Decreto Legislativo nº. 10/2000 afinal aprovou, sem dificuldades, o envio de 70 policiais do exército. A única objeção foi de que o Brasil deveria contribuir com contingente maior¹⁵³.

Em abril de 2004, o CSNU decidiu reduzir a UNMISSET e estender seu mandato por um ano. Nesse contexto, o Brasil foi convidado expandir sua contribuição, tornando-se o maior contribuinte nessa fase final, com 125 militares. Os debates sobre o tema ocorreram paralelamente aos do Haiti (sub-seção II. 4. 4.), mas foram muito menos controversos. O Executivo apresentou como interesses a continuidade da presença brasileira no processo de formação nacional timorense e o adensamento dos laços com um país de língua portuguesa. Referiu-se também ao fato de que o Brasil exercia, naquele momento, mandato eletivo no CSNU, foro em que defendia os interesses de Timor-Leste. Sugeriu, desse modo, que a contribuição com tropas fortaleceria nossa posição negociadora no Conselho de Segurança (vide Capítulo IV). Em suas considerações, o Congresso acolheu o arrazoado do Executivo e aduziu alguns interesses brasileiros: 1) cumprir os preceitos do artigo 4º da Constituição, tais como prevalência dos direitos humanos e autodeterminação dos povos; 2) contribuir para a assistência humanitária; 3) fortalecer o sistema multilateral de solução de controvérsias; 4) citando o livro de Paulo R. C. T. da Fontoura, um parlamentar sugeriu a importância de permitir o adestramento das Forças Armadas e valorizar seu papel frente à sociedade¹⁵⁴.

¹⁵³ Diário da Câmara dos Deputados, 24/2/2000, pp. 9130-9131, 9148 e 9270-9274; Diário do Senado Federal, 25/2/2000, pp. 3549-3551; entrevista com militar brasileiro.

¹⁵⁴ Exposição de Motivos Interministerial nº. 122 MRE/MD, de 4/5/2004; Diário da Câmara dos Deputados, 14/5/2004, pp. 22029-22030; e Diário do Senado Federal, 18/5/2004, pp. 14916-14921 e 15244-15246.

O Decreto Legislativo nº. 206/2004 foi aprovado sem oposição no Congresso Nacional, ainda que o CSNU não tivesse adotado uma resolução sobre o tema até a data de início dos debates. Permeou a consideração da matéria a percepção de que o compromisso do Brasil com Timor-Leste era antigo, uma questão de apoio à autodeterminação, e de que a tropa brasileira não estaria intervindo em assuntos internos timorenses.

II. 4. 4. Haiti – MINUSTAH

Em fevereiro de 2004, o CSNU autorizou uma força multinacional (FMI) a agir no Haiti e anunciou que estabeleceria uma operação de manutenção da paz para dar continuidade ao trabalho de estabilização do país. O Brasil, que não integrou a FMI mas era membro eletivo do Conselho de Segurança e votou a favor da Resolução 1529 (2004) sobre o Haiti, anunciou, dias depois, que teria interesse em dar contribuição substantiva para a futura missão e, possivelmente, indicar o comandante de seu componente militar¹⁵⁵. A possibilidade de ceder 1.200 militares para a nova missão (a ser conhecida como MINUSTAH) criou controvérsia na opinião pública e no Congresso Nacional, a qual não conhecia paralelo desde Suez. Há que se notar que a polêmica não derivava da quantidade de tropas cedidas – para Angola o Brasil enviara mais de mil militares por semestre (UNAVEM III). Também não decorria do momento político internacional, porque a ampliação do contingente em Timor-Leste foi proposta ao mesmo tempo em que o país considerava desdobrar tropas no Haiti e não gerou dificuldades.

Em suas argumentações em favor do envio de tropa, os Ministros de Estado das Relações Exteriores e da Defesa alinharam interesses diversos para o Brasil integrar a MINUSTAH. Chama atenção o fato de que houve ênfase em aspectos institucionais, embora fossem lembradas também as relações bilaterais com o Haiti e sub-regionais com o Caribe. Na Exposição de Motivos Interministerial privilegiaram-se dois temas: 1) a tradição brasileira de dar prioridade à solução multilateral de conflitos e o cumprimento dos preceitos constitucionais de prevalência dos direitos humanos, defesa da paz e cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; 2) o

¹⁵⁵ Correspondência oficial com a Missão junto às Nações Unidas (2004). Pormenores da atuação brasileira no CSNU para moldar o mandato da MINUSTAH serão objeto de análise no Capítulo IV.

compromisso com o fortalecimento do multilateralismo e da solução pacífica de controvérsias. Referência foi feita à mobilização de outros países latino-americanos e caribenhos para resolver a crise humanitária haitiana.¹⁵⁶ Ao contrário do que ocorrera nos casos anteriores, houve movimentação significativa de parlamentares desfavoráveis a conceder autorização para o envio das tropas. Esse fato exigiu que os Ministros de Estado das Relações Exteriores e da Defesa estivessem engajados em consultas prévias com membros do Legislativo, a fim de assegurar tramitação menos controvertida para a matéria; e mesmo o Comandante do Exército compareceu ao Senado Federal, para fazer “corpo a corpo” no dia da votação.¹⁵⁷

Nos debates na Câmara e no Senado, as críticas levantadas pelos parlamentares, refletidas na imprensa, variaram bastante de natureza. Alguns críticos questionaram a validade dos motivos do Brasil para atuar no Haiti – para esses parlamentares, o Governo brasileiro estaria agindo para agradar os EUA e legitimar um golpe de Estado promovido por Washington; ou estaria atendendo a um pedido do Presidente francês Jacques Chirac, sem refletir sobre a situação no terreno; ou ainda estaria obcecado por um assento permanente no CSNU e tencionaria provar sua capacidade para essa função a qualquer custo. Em poucos casos, a legitimidade das Nações Unidas chegou a ser questionada. Um segundo grupo de críticas lamentava que recursos preciosos fossem empregados em outro país enquanto seriam indispensáveis no Brasil – posição simbolizada pela citação “o Haiti é aqui” da canção de Caetano Veloso. Uma terceira vertente sugeria que a crise haitiana teria natureza essencialmente social, e o desdobramento de militares não poderia solucioná-la, sendo necessário enviar suprimentos e profissionais da área de saúde e educação. Os parlamentares que apoiaram a posição do Governo reiteraram os termos da Exposição de Motivos e procuraram refutar as críticas. Seus principais argumentos foram: 1) ainda que a presença das Nações Unidas fosse imperfeita, a alternativa seria o caos; 2) o Brasil é um país de referência no CSNU para promover a paz e não

¹⁵⁶ Exposição de Motivos Interministerial nº. 121 MRE/MD, de 4/5/2004; Amorim, C. *Audiência do Ministro de Estado das Relações Exteriores em Sessão Conjunta das Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal e da Câmara dos Deputados*. Disponível no endereço eletrônico www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_DISCURSO=2537, acessado em 3/7/2008.

¹⁵⁷ Entrevista com militar brasileiro.

se poderia furtar a essa responsabilidade como um dos fundadores e um entusiasta da Organização; 3) e experiências anteriores de envio de tropas a missões de paz para Angola, Moçambique e Timor-Leste haviam sido exitosas e poderiam ser repetidas no Haiti¹⁵⁸.

Apesar da controvérsia, o Decreto Legislativo 207/2004 autorizou o Brasil a contribuir com contingente de até 1.200 militares para a MINUSTAH e foi votado menos de duas semanas após a solicitação do Executivo. O texto proposto originalmente não foi alterado para incluir eventuais preocupações do Congresso, mas o Senado decidiu que uma comissão parlamentar visitaria o Haiti meses depois para verificar o trabalho realizado pelos brasileiros¹⁵⁹.

II. 4. 5. As Forças Multinacionais em Timor-Leste e na RDC

Os casos das forças multinacionais de que o Brasil participou em Timor-Leste (INTERFET, 1999) e na República Democrática do Congo (FMEI, 2003) podem agregar dados relevantes sobre a motivação brasileira em tomar parte de missões internacionais. Como explica Paulo R. C. T. da Fontoura, o Brasil não tem tradição de integrar forças multinacionais, preferindo as operações de manutenção da paz propriamente ditas. Dois aspectos contribuem para essa tendência: 1) as forças multinacionais são autorizadas a atuar por meio da força, em situações onde ainda não há cessar-fogo, o que gera maiores custos humanos e políticos; 2) como não são organizadas pelas Nações Unidas, os integrantes das forças não dispõem de reembolso para suas tropas, nem de apoio logístico do Secretariado¹⁶⁰. Apesar dessas características diversas, as motivações brasileiras parecem ter sido as mesmas ao contribuir nos casos de Timor-Leste e da República Democrática do Congo.

No caso de da INTERFET, a Missão em Nova York assegurou-se junto ao Secretariado e à Austrália (que liderava a força) de que havia

¹⁵⁸ Diário do Senado Federal, 13/5/2004, pp. 13969-13975; Diário da Câmara dos Deputados, 14/5/2004, pp. 22031-22050; Diário do Congresso Nacional (Sessão Conjunta), 19/5/2004, pp. 661-665.

¹⁵⁹ Diário do Senado Federal, 20/5/2004, pág. 15268.

¹⁶⁰ Fontoura, P. R. C. T. *O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas*. Brasília: Funag, 1999, pp. 205-207

consentimento da Indonésia para sua atuação contra as milícias que devastaram o território timorense após a votação maciça em favor da independência, em agosto de 1999. Na Mensagem ao Congresso Nacional, o Executivo apresentou os seguintes motivos para integrar a força: 1) “decorrência natural” do contínuo apoio brasileiro à estabilidade em Timor e solução justa e internacionalmente aceitável da questão; 2) solidariedade com um “povo-irmão” de língua portuguesa; 3) prevenção e repressão de “crimes internacionais” que eram cometidos. Não foi realçada a diferença entre a força e as tradicionais missões de paz, nem apontado interesse genérico no fortalecimento das instituições multilaterais. Em seus debates, o Congresso apoiou fortemente a proposta do Executivo, em nome da solidariedade com o povo lusófono de Timor-Leste, que desejava exercer seu direito de autodeterminação. O único questionamento feito antes da adoção do Decreto Legislativo nº. 5/1999 foi de que o Brasil deveria ceder mais tropas, além dos 50 propostos¹⁶¹. A tramitação do tema no Legislativo durou cerca de 48 horas.

No caso da RDC, a solicitação foi feita ao Congresso para que autorizasse o envio de dois aviões Hércules para integrar força multinacional que socorreria *peacekeepers* uruguaios e civis sitiados por nova explosão de violência no leste daquele país. Também nesse caso, o Brasil buscou confirmar que a liderança francesa da força havia obtido assentimento não só das autoridades congoleesas, mas também de Ruanda e Uganda, envolvidas no caso. Em sua Mensagem, o Presidente da República alinhou os seguintes interesses brasileiros: 1) fortalecimento das relações com países africanos; 2) demonstração de capacidade de mobilização para resolver crises internacionais, “evidenciando credenciais de legítimo candidato a membro permanente do Conselho de Segurança”; 3) apoio do Brasil às instituições multilaterais; 4) gesto de solidariedade com o Uruguai, cujas tropas estavam cercadas. É notável que, além de duas razões bilaterais, tenham sido realçados motivos ligados ao fortalecimento e à reforma das Nações Unidas. O Legislativo opinou favoravelmente e não indicou reconhecer diferença missões de paz e forças

¹⁶¹ Correspondência oficial com a Missão junto às Nações Unidas (1999); Mensagem nº. 1.300 do Presidente da República ao Congresso Nacional, em 16/9/1999 (renumerada Mensagem nº. 849, de 1999-CN); Dados Taquigráficos 16393-16396, de 16/9/1999. Senado Federal, Subsecretaria-Geral da Mesa, Subsecretaria de Taquigrafia.

multinacionais. Sublinhou, porém, o caráter humanitário de que se revestia a iniciativa brasileira e a necessidade de que o Brasil reiterasse, como membro da Organização, sua constante busca por soluções pacíficas de controvérsias¹⁶².

Nesses dois casos a motivação brasileira não diferiu significativamente da apresentada para o envio de tropas para operações de manutenção da paz propriamente ditas, abarcando uma gama de interesses que não se restringe à atuação nas Nações Unidas.

II. 4. 6. Contribuição para Missões de Paz e Estratégias Brasileiras

Uma vez repassados os casos em que o Brasil decidiu enviar tropas para operações de manutenção da paz, é necessário analisar em conjunto os interesses listados como orientando essas contribuições. Essa interpretação do conjunto visa a avaliar se houve uma estratégia continuada que nortearia a participação brasileira, buscando inserir o país no mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas.

A fim de permitir a comparação dos interesses arrolados nos diversos casos de envio de tropas, eles foram separados em três grandes categorias: (Tabela II. 1) “Internos” são relativos a interesses que a participação em missões de paz possa realizar, mas que se localizem no campo da legalidade ou das agências domésticas brasileiras; “Bilaterais/regionais” referem-se a interesses que as missões podem promover entre o Brasil e o país anfitrião ou países da região circundante ou outros contribuintes de tropas; “Institucionais” dizem respeito a interesses manifestados nas Nações Unidas como organização internacional com uma política interna própria. É essencial frisar que, nos documentos do Ministério das Relações Exteriores, nos textos enviados ao Congresso e nas discussões do Legislativo, raramente esses interesses figuram de modo claramente categorizado, sendo comum que apareçam combinados nas mesmas sentenças. Ademais, certas categorias são lembradas com maior frequência.

¹⁶² Correspondência oficial com a Missão junto às Nações Unidas (2003); Mensagem nº. 281 do Presidente da República ao Congresso Nacional, em 27/6/2003; Diário do Senado Federal, 3/7/2003, pp. 16921-16924; e Diário da Câmara dos Deputados, 3/7/2003, pp. 30701-30704.

Tabela II. 1. Interesses brasileiros em contribuir para missões de paz

Internos	Bilaterais/regionais	Institucionais
- cumprir os princípios do artigo 4º da Constituição; - treinar as Forças Armadas; - promover o papel dos militares na sociedade.	- solidarizar-se com o país egresso de conflito; - adensar relação com o país anfitrião ou com países vizinhos; - adensar relações com outros TCCs; - promover comércio e investimentos brasileiros.	- legitimar candidatura a vaga permanente no CSNU; - fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; - maximizar a influência brasileira no CSNU durante biênios eletivos; - demonstrar capacidade de mobilização.

Nos documentos analisados, os interesses que ocorrem com maior frequência são os de caráter bilateral ou regional, embora não seja comum especificar como a participação nas missões se refletirá na prática em maior interação bilateral ou regional nem se ela se dará na forma de comércio ou cooperação prestada pelo Brasil. Como esclarece Sotomayor, essa ênfase dá maior grau de concretude às motivações, mas pode criar a impressão de que não haveria participação sem interesse imediato. O mesmo autor nota que, no caso do Brasil, é incomum haver referências ao papel de treinamento das Forças Armadas porque, ao contrário do que ocorre em países como o Uruguai, no Brasil, as Forças Armadas não considerariam o envio de tropas a missões de paz como uma de suas funções centrais¹⁶³. Embora comum, a alusão ao artigo 4º da Constituição também carece de uma explicação sobre como operacionalizar princípios como “prevalência dos direitos humanos” e “cooperação entre os povos para o progresso da humanidade”, sem falar da “não intervenção”, utilizada tanto pelos que são favoráveis quanto pelos que são contrários à cessão de tropas.

Os interesses institucionais têm sido mencionados nos casos mais recentes, como nos da MINUSTAH (Haiti, 2004) e UNMISSET (Timor-Leste, 2004). Aparecem, porém, como elementos isolados, muitas vezes como princípios

¹⁶³ Sotomayor, A. “Why States Participate in UN Peace Missions While Others Don’t: An Analysis of Civil-Military Relations and its effects on Latin America’s Contributions to Peacekeeping Operations”. *Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Marriott, Loews Philadelphia, and the Pennsylvania Convention Center, Philadelphia, PA, Aug 31, 2006*, acessado em 24/5/2009 em <http://www.allacademic.com/meta/p151571_index.html>, pp. 32-40. A participação em missões de paz consta como um dos objetivos da Estratégia Nacional de Defesa, entre outros 18. O texto do documento é bastante genérico a respeito das operações de manutenção da paz.

gerais que não necessitariam de explicações pormenorizadas. Mesmo em textos que se propõem a traduzir concretamente o interesse brasileiro, como o antigo manual de Operações de Paz do Ministério da Defesa, figura apenas alusão à participação em missões como “vetor da inserção do Brasil no cenário político internacional”. Em textos mais acadêmicos escritos por militares e diplomatas envolvidos com o tema, as explicações também não são extensas¹⁶⁴. Em poucos casos nota-se a importância de contribuir para operações de manutenção da paz para o exercício de mandato eletivo no CSNU – embora o início das missões em Moçambique, Angola, Timor-Leste e Haiti tenha ocorrido justamente durante os biênios eletivos de 1993-1994, 1998-1999 e 2004-2005.

É importante notar que a candidatura do Brasil a assento permanente em um CSNU eventualmente reformado não figura de maneira proeminente nas razões apresentadas ao Legislativo, mas é muitas vezes vista como motor das atitudes brasileiras. Ao mesmo tempo, ao promover sua candidatura a membro eletivo para o biênio 2010-2011, o Brasil ressalta sua participação em missões de paz como um qualificativo¹⁶⁵. Mas o projeto de resolução apresentado em 2005 para a reforma do CSNU não estabelece a participação em operações de manutenção da paz como condição para ser membro permanente do Conselho, embora sugira tratar-se de contribuição relevante (A/59/L.64).

A ausência de duas considerações parece digna de nota. Em primeiro lugar, não há menção ao tipo de conflito em que atuará a missão (interno, internacional, inter-étnico, religioso, econômico, social). Em princípio, esse fator poderia ser relevante na consideração dos interesses brasileiros em contribuir para a resolução do conflito. Em segundo lugar, não são feitas observações sobre a possível duração das missões ou sobre o acompanhamento da evolução da presença das Nações Unidas no terreno¹⁶⁶.

Dessa análise, é possível depreender que o Brasil utiliza as missões de paz das Nações Unidas como instrumento de sua política externa, mas a decisão de

¹⁶⁴ Manual de Operações de Paz. Brasília: Ministério da Defesa, 2001, pág. 31; Cannabrava, Ivan. “O Brasil e as operações de manutenção da paz”. In. *Política Externa*, vol. 5, nº. 3, 1996, pág. 101; *IV Reunião de Estudos – Operações de Paz*. Brasília: Gabinete de Segurança Institucional, 2005, pp. 20-21.

¹⁶⁵ Ministério das Relações Exteriores. *Brazil – Candidate for the United Nations Security Council 2010-2011*. Brasília: MRE, 2009, pág. 3.

¹⁶⁶ Entrevistas com diplomatas brasileiros.

participar parece ser tomada em bases intuitivas e que variam significativamente de caso para caso. Como resultado da ausência de uma política estruturada e de um modelo explicativo das decisões brasileiras, algumas dificuldades são enfrentadas: 1) por vezes é extremamente moroso o processo decisório, o que é lembrado pelo Secretariado e pode desacreditar o Brasil; 2) podem surgir resistências no Congresso Nacional e na sociedade civil ao envio de tropas, como no caso do Haiti, normalmente geradas por desconhecimento das situações concretas e dos interesses brasileiros; 3) são recusadas contribuições solicitadas pelas Nações Unidas com base em motivos sobretudo operacionais¹⁶⁷; 4) existe uma inconstância das contribuições brasileiras, que ocorrem por “espasmos” e podem se expandir significativamente, mas estão normalmente atreladas a uma missão e serão reduzidas em igual medida ao fim dela.

Essa situação do Brasil contrasta com, por exemplo, a da África do Sul. Trata-se também de país em desenvolvimento com importante participação em operações de manutenção da paz das Nações Unidas. Em 1999, Pretória divulgou um *White Paper* com uma política geral para as missões das Nações Unidas e de organismos regionais e sub-regionais. Ali está estabelecido que, como “membro responsável da comunidade internacional”, a África do Sul tem como parte de seu interesse nacional “desempenhar papel de liderança em missões internacionais de paz”. São alinhados no documento definições sobre missões de paz e critérios para integrá-las e para definir as tarefas e o desdobramento de contingentes sul-africanos¹⁶⁸.

Uma política geral para participação em operações de manutenção da paz depende, assim, em primeiro lugar, de se articular uma explicação de por que o país tem um interesse geral em fortalecer o multilateralismo, o sistema de segurança coletiva das Nações Unidas e as operações de manutenção da paz como seu instrumento principal. No caso do Brasil, essas motivações são conhecidas historicamente reiteradas nas instâncias de formulação política:

*“O multilateralismo encontra nas Nações Unidas sua mais legítima expressão. A ONU tem vocação universalista, de inclusão dos povos e de respeito à soberania de seus Estados-membros. Sua maior legitimidade deriva de sua vocação universal e da representatividade de sua composição”*¹⁶⁹; e

¹⁶⁷ Entrevista com diplomatas brasileiros.

¹⁶⁸ Republic of South Africa. *White Paper on South African Participation in International Peace Operations*. Disponível em www.info.gov.za/whitepapers/1999/peacemissions.pdf, acessado em 13/7/2008.

¹⁶⁹ Amorim, C. *A Diplomacia Multilateral do Brasil*. Brasília: FUNAG, 2007, pág 8.

“Esse engajamento brasileiro reflete nossa convicção de que, por refletirem a vontade da comunidade internacional, as Nações Unidas estão melhor equipadas do que qualquer país individual para promover a paz e a segurança internacionais”¹⁷⁰.

Essa afirmativa é a base de uma política geral para operações de manutenção da paz. Nela está contida a percepção de que o Brasil considera legítima e desejável a atuação no campo da paz e segurança internacionais por meio das missões de paz. A experiência histórica do país pode ser utilizada para traçar definições e objetivos básicos.

Restaria, então, delinear critérios que permitam, de modo flexível, avaliar cada convite formulado ao Brasil e escolher em quais casos seria interessante tomar parte. Na prática, os interesses alinhados para cada pedido de autorização para envio de tropas poderiam ser realinhados, a fim de aperfeiçoar o processo decisório.

Tabela II. 2. Realinhamento dos interesses em relação às missões de paz

Em apoiar as missões e contribuir em geral	Para a escolha de missões específicas para contribuir	Benefícios auferidos com a participação
- fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; - maximizar a influência brasileira no CSNU durante biênios eletivos; - demonstrar capacidade de mobilização; - cumprir os princípios do artigo 4º da Constituição.	- solidarizar-se com o país egresso de conflito; - adensar relação com o país anfitrião ou com países vizinhos; - adensar relações com outros TCCs.	- treinar as Forças Armadas; - promover o papel dos militares na sociedade; - promover comércio e investimentos brasileiros.

Para estruturar tal política geral, o princípio operativo não poderia ser, como sugere Seitenfus, “a diplomacia solidária”¹⁷¹. Embora seja central a

¹⁷⁰ Amorim, C. *Discurso do Ministro de Estado das Relações Exteriores por ocasião da abertura do “Seminário de Alto Nível sobre Operações de Manutenção da Paz”*. Disponível em www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_DISCURSO=3019, em 7/8/2008.

¹⁷¹ Seitenfus, R. “De Suez ao Haiti: a participação brasileira nas operações de paz”. In. *O Brasil e a Organização das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 2008, pág. 54; Seitenfus, R. “Elementos para uma diplomacia solidária: a crise haitiana e os desafios da ordem internacional contemporânea”. In. *Carta Internacional*, março 2006.

ideia de solidariedade, visto que o Brasil não é atingido diretamente pelos conflitos em que existem missões de paz, um princípio dessa natureza não poderia indicar quando participar de missões específicas, apenas o interesse geral em apoiá-las. Parece mais conveniente averiguar a posição que o Brasil ocupa atualmente no mecanismo de segurança coletiva materializado nas missões de paz e como sua contribuição com tropas pode alterar sua influência. No mesmo sentido, a ideia de “não indiferença” (definida como princípio, diretriz ou atitude) também não pode orientar escolhas específicas, ainda que justifique o apoio em geral às operações de manutenção da paz. O próprio Ministro Amorim sublinha que a “não indiferença” complementa o princípio de apoio ao multilateralismo e a tradição de recorrer às Nações Unidas para a resolução de disputas (vide também Capítulo IV)¹⁷².

II. 5. Situação Atual e Perspectivas

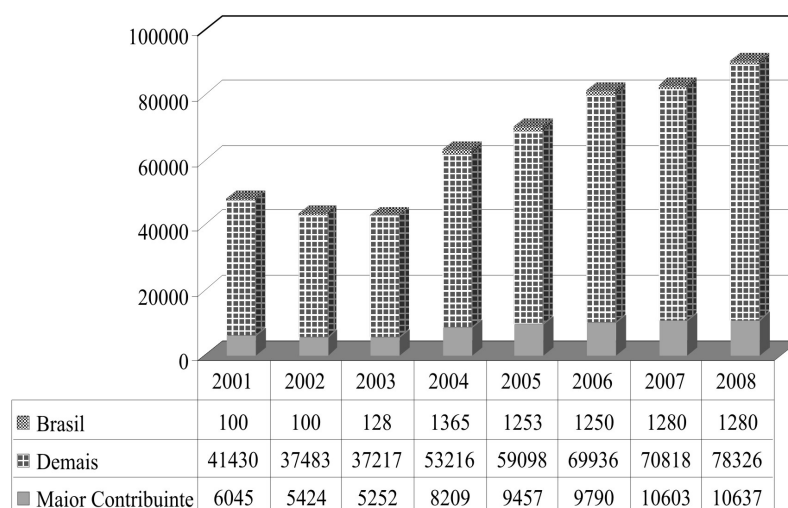
Em dezembro de 2008, o Brasil ocupava a 20^a posição na lista de maiores contribuintes de tropas e policiais para as operações de manutenção da paz encontrada no sítio do DPKO. Os 1.352 militares e policiais brasileiros representavam cerca de 1,47% do total. Em comparação com cinco anos antes, houve um crescimento significativo: em 2003, os brasileiros eram 128, ou 0,3% do total. Nesse período, o Brasil ampliou mais do que proporcionalmente sua contribuição – cerca de 500% de aumento no contingente brasileiro, comparado com 211% do total de *peacekeepers* desdobrados. Mesmo assim, trata-se de quantidade modesta, se comparada com os desdobramentos de Paquistão (11.135), Bangladesh (9.567), Índia (8.693), Nigéria (5.908) e, mesmo, do Uruguai (2.538). Ao longo dos últimos anos, a contribuição brasileira foi limitada em face do total e dos maiores contribuintes (Gráfico II. 1.) –

¹⁷² Amorim, C. *Aula Inaugural proferida pelo Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, por ocasião da abertura do Curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio de Janeiro*. Disponível em http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_DISCURSO=3454, acessado em 20/10/2009; e *Palestra do Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Embaixador Celso Amorim, como convidado de honra do Seminário Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros de Portugal*. Disponível em http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_DISCURSO=3415, acessado em 20/10/2009.; Uziel, E. “Três questões empíricas, uma teórica e a participação do Brasil em operações de paz das Nações Unidas”. In. *Política Externa*, vol. 14, no. 4, 2006, pág. 101.

o que contrasta com meados da década de 1990, quando o Brasil chegou a ser o 5º maior contribuinte¹⁷³.

A participação brasileira não se tinha alterado de modo relevante entre 2004 e 2009, com o país oscilando entre os números 14 e 20 do *ranking*. Pode-se afirmar que o Brasil tem demonstrado capacidade de manter suas tropas no terreno por período significativo quando necessário, o que evidencia compromisso com o êxito das missões de paz. A contribuição está, porém, extremamente concentrada em uma operação, a MINUSTAH. Some-se a isso que a análise do processo decisório interno sugere ser esse um novo “espasmo” de participação, a qual poderá retrair-se de acordo com o destino da MINUSTAH.

Gráfico II. 1. Contribuição do Brasil em relação ao total e ao maior contribuinte



Antes de verificar qual o impacto dessa presença como TCC sobre a atuação brasileira no mecanismo de segurança coletiva, cabe indagar se existem possibilidades de manutenção e expansão desses níveis. Um primeiro aspecto é a disponibilidade de tropas adequadamente treinadas e equipadas, que possam, uma vez desdobradas, manter a eficiência e disciplina que são reconhecidas aos militares brasileiros. Ressalte-se, de início, que grande parte

¹⁷³ Ver www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors, acessado em 1º/12.

das Forças Armadas brasileiras são compostas de conscritos, os quais não são enviados a missões de paz. Outro ponto relevante é que, para cada contingente desdobrado, deve haver, no mínimo, outros dois prontos para substituí-lo no prazo de um ano, a fim de viabilizar o rodízio de tropas, sem prejudicar as outras atribuições constitucionais das FFAA. No momento, o Brasil mantém registrada nas Nações Unidas¹⁷⁴ a possibilidade de disponibilizar cerca de 1.170 militares, abaixo da contribuição real. Estimativas informais sugerem que o Exército Brasileiro poderia mobilizar cerca de 1% de seu contingente total, ou seja, até 2 mil homens por semestre. A esse número teriam que ser acrescidas as tropas da Marinha e da Aeronáutica, mas uma extrapolação razoável seria que, em termos de tropa qualificada e equipamento, o Brasil poderia, no curto prazo, ampliar sua contribuição para até 2.500 militares por semestre¹⁷⁵.

Em vista do terremoto que devastou o Haiti em janeiro de 2010 e da Resolução 1908 (2010) que expandiu o contingente militar e policial da MINUSTAH, o Brasil decidiu aumentar em até 1.300 militares sua participação no Haiti (dos quais 900 seguiriam imediatamente). Essa expansão da contribuição brasileira confirma que há capacidade de manter até cerca de 2.500 militares no terreno por semestre. No entanto, corrobora igualmente a percepção de que a capacidade brasileira de contribuir é espasmódica, está atrelada a uma missão e pode ser retraída após seu fim. Do mesmo modo, a autorização legislativa só pôde ser obtida mais facilmente em vista da verdadeira comoção resultante da tragédia natural¹⁷⁶.

Outro fator relevante é o custo para o envio da tropa. As Nações Unidas reembolsam parte dos gastos dos países com seus contingentes em missões de paz, com base em tabelas de valores fixos para tropas, equipamentos e serviços. Para alguns Estados, esses recursos excedem os dispêndios com os militares no terreno, e podem ser auferidos recursos com as contribuições. No caso do Brasil, mesmo com a Lei 10.937/2004 (que alterou a remuneração

¹⁷⁴ Os TCCs têm a possibilidade de informar o Secretariado de sua disposição de contribuir com tropas por meio do *United Nations Stand-by Arrangement System* (UNSAS), embora essa indicação não implique obrigação de disponibilizar as tropas. Trata-se de noção da capacidade contributiva, mas está claro que o Estado que for repetidamente chamado a validar suas promessas e não o fizer, se verá em embaraços políticos. Ver Fontoura, P. R. C. T. *O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas*. Brasília: Funag, 1999, pp. 141-148; www.un.org/Depts/dpko/fgs2/unsas_files/sba.htm.

¹⁷⁵ Entrevistas com militares brasileiros.

¹⁷⁶ Entrevista com militar brasileiro. Decreto Legislativo 75, de 25/1/2010.

dos militares no exterior), o reembolso responde por cerca de 40% dos gastos¹⁷⁷.

Ainda que sejam equacionadas a questão de pessoal e de recursos financeiros, a possibilidade de enviar mais tropas para operações de manutenção da paz esbarra no próprio processo decisório brasileiro. Como visto na seção II. 4., a ausência de uma política geral para missões de paz faz que cada contribuição tenha que ser justificada com argumentos *ad hoc*, que levam a esforços políticos adicionais. O Brasil é convidado com frequência pelas Nações Unidas para contribuir para missões novas ou ampliadas (como na Somália ou na República Democrática do Congo¹⁷⁸), mas não tem respondido positivamente. Reportagem da agência Reuters, em dezembro de 2008, relacionou essas dificuldades brasileiras às postulações de um assento permanente no CSNU, ao reproduzir declarações de “diplomata ocidental”: “Where are the developing countries who want to have seats on the Security Council? Where is Brazil?”¹⁷⁹.

A maior participação brasileira nas operações de manutenção da paz no período após 1988 gerou um natural ativismo nos foros intergovernamentais das Nações Unidas que debatem o tema, como o C-34 e na V Comissão da Assembleia Geral, que discute temas administrativos e orçamentários. No Comitê Especial, o Brasil tem sido particularmente articulado desde 2004, quando a experiência na MINUSTAH aportou novas ideias e estratégias sobre o tema. Um ponto importante é a percepção brasileira de que existe um “tripé segurança/reconciliação política/desenvolvimento¹⁸⁰” que é essencial no Haiti e em qualquer missão multidimensional. O Brasil tem procurado inserir linguagem que respalde essa interrelação, bem como dotar o Secretariado de estruturas adequadas para executar tarefas a ela associadas no terreno. No mesmo contexto, a delegação brasileira advoga veementemente a utilização de projetos de impacto rápido (QIPs)¹⁸¹ pelas missões, como forma de estabelecer boas relações com as

¹⁷⁷ Entrevistas com militares brasileiros.

¹⁷⁸ Correspondência oficial com a Missão junto às Nações Unidas (2008).

¹⁷⁹ Charbonneau, L. “UN peacekeeping faces crisis as funds, troops dry up”. In. *Reuters Africa*, disponível em <http://africa.reuters.com/top/news/usnJOE4B605R.html>, acessado em 9/12/2008.

¹⁸⁰ Amorim, C. *Discurso do Ministro de Estado das Relações Exteriores por ocasião da abertura do “Seminário de Alto Nível sobre Operações de Manutenção da Paz”*. Disponível em www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_DISCURSO=3019.

¹⁸¹ Os *quick impact projects* (QIPs) foram originalmente sugeridos pelo Relatório Brahimi (§ 37). São pequenas obras ou melhorias (pontes, poços artesianos, reformas em edifícios públicos como escolas) que podem ser realizadas pelos contingentes e que beneficiam diretamente as populações, angariando, assim, apoio para as missões.

comunidades e como gesto inicial para favorecer o desenvolvimento. Insiste também que, desde o início, sejam integrados aspectos de *peacebuilding* aos mandatos das operações e que o Secretariado seja dotado dos recursos adequados para implementá-los¹⁸².

Nas questões mais controversas, o Brasil procura maximizar suas posições moderadas e facilitar a construção de um consenso entre os extremos representados por alguns membros do Movimento dos Países Não Alinhados (MNA) de um lado e União Europeia (UE), EUA e Canadá, Austrália e Nova Zelândia, de outro. Em substância, o Brasil expressa convergência com os demais contribuintes de tropas em temas como: doutrina e princípios; conduta e disciplina; respeito à soberania; primazia das Nações Unidas como agência organizadora das missões. Em 2007, o Comitê foi incapaz de alcançar consenso em seu período normal de sessões porque os EUA insistiam em questionar o princípio básico do consentimento das partes. Nesse contexto, o Brasil trabalhou para contornar a dificuldade, sem abrir mão de um dos princípios básicos das missões. Indicou igualmente que não seria aceitável qualquer conclusão do C-34 que não fosse substantiva. Em 2008, novamente o Comitê não obteve consenso porque havia proposta de inserir aspectos de proteção de civis que poderiam ser vistos como vulnerando a soberania dos Estados anfitriões. Nesse caso, diplomata brasileiro chegou a ser indicado como facilitador em reconhecimento à capacidade mediadora do Brasil¹⁸³.

A estratégia brasileira tem sido de fazer articulação também com grandes TCCs como Índia, Paquistão, Nigéria e África do Sul, mas as diferentes prioridades e agendas costumam fazer que o relacionamento mais estreito exista só com os demais países da América do Sul, tais como Argentina, Uruguai e Chile. É interessante notar que, apesar de coincidirem no objetivo geral de ampliar a influência dos países em desenvolvimento, Brasil, Índia e África do Sul – que são todos relevantes contribuintes de tropas – carecem de articulação própria estruturada no C-34 como foro privilegiado da AGNU para tratar de missões de paz. Tal ausência talvez derive de opiniões divergentes sobre condução de assuntos de segurança ou talvez de suas posturas diferentes como TCCs. Enquanto o Brasil localiza suas contribuições em uma ou duas missões, Índia e Paquistão, por exemplo, contribuem com tropas para várias missões em regiões diversas. Também é notável que o Brasil não visa precipuamente, com seus desdobramentos, a obter cargos e

¹⁸² Entrevista com diplomata brasileiro.

¹⁸³ Entrevista com diplomata brasileiro.

vantagens no Secretariado, o que não é verdade para outros países. Mas é concebível também que se trate de campo pouco explorado e no qual a cooperação possa ser encorajada¹⁸⁴.

Na V Comissão, o interesse maior do Brasil por operações de manutenção da paz nos últimos anos tem gerado uma dinâmica positiva, sobretudo com o Grupo Africano. A importante presença brasileira no Haiti permite que esse tema não seja negociado sem o conhecimento ou anuência do Brasil e, também, da Argentina. Os dois países insistem em prover a MINUSTAH de recursos ótimos para possibilitar a implementação de seu mandato. A fim de facilitar essa tarefa, costumam estabelecer alianças com o Grupo Africano, que defende consistentemente as missões na África. O resultado não só beneficia as operações em questão, mas também consolida o princípio de que todas as missões de paz devem ser dotadas de recursos comensuráveis com as tarefas que lhes são solicitadas¹⁸⁵.

Nos Capítulos III e IV será analisada a dinâmica do Conselho de Segurança com relação às operações de manutenção da paz e o papel do Brasil. Nesse contexto será possível avaliar a relação dialética entre contribuir com tropas e influenciar os mandatos estabelecidos pelo CSNU.

II. 6. Conclusões Preliminares

O Brasil atualmente é não só um importante contribuinte de tropas (embora não se encontre entre os 10 maiores), mas também participa ativamente dos debates do Conselho de Segurança e da Assembleia Geral sobre o tema. Nesse contexto tem militado em favor de operações de manutenção da paz que, como a MINUSTAH, lidem com o conflito de um ponto de vista holístico e por meio de mecanismos de implementação integrados. Tem também insistido que as missões não poderão ser exitosas se não houver um processo político paralelo que estabeleça um consenso sobre a paz.

Embora mantendo postura transigente, o Brasil evita apoiar conceitos que potencialmente ponham em jogo o princípio constitucional da não intervenção e a soberania estatal. Sua atuação na Assembleia Geral, sobretudo

¹⁸⁴ Sousa, Sara-Lea. *India, Brazil, South Africa (IBSA) – New inter-regional multilateralism in the South?*. Madri: FRIDE Comentario, 2007 (<http://www.fride.org/publicacion/154/india-brasil-sudafrica-ibsa-un-nuevo-tipo-de-multilateralismo-inter-regional-del-sur>, acessado em 28/11/2007);

Krishnasamy, K. “‘Recognition’ for Third World Peacekeepers: India and Pakistan”. In. *International Peacekeeping*, vol. 8, nº. 4, 2001, pp. 56-76.

¹⁸⁵ Entrevista com diplomata brasileiro.

no C-34, aproxima-se dos demais países em desenvolvimento e dos latino-americanos em particular (ainda que deixe a desejar na articulação com outros parceiros como Índia e África do Sul). Isso não significa um posicionamento excludente porque o Brasil procura participar de diálogo sobre o tema também com EUA e UE¹⁸⁶.

Como um grande país democrático em desenvolvimento, o Brasil tem visto um interesse claro em participar das missões de paz e contribuir para seu sucesso como forma preferencial de fortalecer os mecanismos multilaterais na área de paz e segurança. Sua maior dificuldade, porém, reside na relativa inelasticidade de sua capacidade contributiva e no caráter historicamente espasmódico de suas contribuições com tropas para as operações. Essa situação sinaliza a conveniência da alteração dos processos decisórios internos em favor de uma política mais estruturada de participação nas missões, baseada no apoio geral ao instituto das operações de paz e em critérios mais claros para escolha de missões em que participar¹⁸⁷.

O objetivo principal do Capítulo II foi de delinear o histórico da participação brasileira nas principais fases do mecanismo de segurança coletivo das Nações Unidas e, sobretudo, nas operações de manutenção da paz. Procurou-se evidenciar os interesses do Brasil em contribuir com tropas, bem como as atuais limitações para ampliar sua contribuição, e sua interação em alguns foros da Organização que debatem o tema. Com base nessas considerações, é possível listar algumas conclusões preliminares:

- O Brasil, desde 1945, trabalhou em favor de uma Organização que dispusesse de um sistema de segurança coletivo que não fosse um mero reflexo da vontade das grandes potências, representadas pelos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança;
- O país esteve consciente desde o início de que era preferível um mecanismo de segurança coletiva imperfeito a nenhum mecanismo. Assumiu constantemente posições de transigência, voltadas para construir o consenso;
- Já na década de 1950, com a crise de Suez, o Brasil percebeu que as nascentes missões de paz poderiam significar uma oportunidade para fortalecer as Nações Unidas e imprimir em sua atuação as percepções nacionais sobre a realidade internacional;

¹⁸⁶ Correspondência oficial com a Missão junto às Nações Unidas (2008).

¹⁸⁷ Uziel, E. “Três questões empíricas, uma teórica e a participação do Brasil em operações de paz das Nações Unidas”. In. *Política Externa*, vol. 14, nº. 4, 2006, pp. 101-102.

- Com o longo hiato de não participação nas missões de paz e no CSNU (1968-1988), o Brasil perdeu muito em experiência e capital político, que tiveram que ser reconstruídos lentamente nos últimos 20 anos;
- A participação em operações de manutenção da paz tem sido constante desde 1988, mas a quantidade de pessoal enviado varia enormemente, resultando em padrão espasmódico de envio de tropas;
- A ausência de uma política geral sobre o tema parece estar na causa dessa dificuldade, visto que há necessidade de justificar o interesse de contribuir para as missões em geral e para escolher missões específicas a cada caso;
- O Brasil é um interlocutor reconhecido e relevante nos foros das Nações Unidas que tratam de missões de paz, mas sua inconstância em contribuições fragiliza o diálogo e a articulação com os outros Estados e limita a influência sobre o Secretariado.



III - O Processo Decisório do Conselho de Segurança e as Operações de Manutenção da Paz

III. 1. Introdução

Se as operações de manutenção da paz representam a evolução dos acordos políticos alcançados para que as Nações Unidas pudessem atuar na manutenção da paz e segurança internacionais, o Conselho de Segurança representa o *locus* privilegiado para a celebração dos acordos. O CSNU não é o órgão exclusivamente competente para tratar de paz e segurança, e a Assembleia Geral, durante vários anos, foi vista como tendo a iniciativa nessa área. Desde meados dos anos 1980, porém, o CSNU adotou um ritmo crescente de trabalho e voltou a ser respeitado nas Nações Unidas como o órgão precipuamente responsável pela manutenção da paz.

Como afirma Edward Luck, “the Council’s business is maintaining international peace and security. Its market, therefore, is dynamic, elastic and insatiable”. De fato, o resumo preparado pelo SGNU dos itens sob consideração do órgão listou 105 itens em outubro de 2008 (embora só 50 tenham sido tratados em 2007 ou 2008)¹⁸⁸. Apesar de ser uma quantidade

¹⁸⁸ Luck, E. *UN Security Council – practice and promise*. Nova York: Routledge, 2006, pág 129; e *Summary statement by the Secretary-General on matters of which the Security Council is seized and on the stage reached in their consideration (S/2008/10/Add.39)*. Nova York: Nações Unidas, 2008.

ainda impressionante, muitos desses temas são considerados rotina, como renovações de missões de paz ou sanções, cujos conflitos só serão resolvidos a longo prazo, ou são debates temáticos com resultados sobretudo retóricos.

Neste Capítulo III, procurar-se verificar o funcionamento do Conselho de Segurança, sobretudo nos últimos anos e com especial atenção para o processo de tomada de decisões. As operações de manutenção da paz, por representarem um dos instrumentos preferenciais do Conselho, por atuarem diretamente nos conflitos e por necessitarem de contribuições com tropas e recursos financeiros significativos apresentam-se como caso destacado para a análise dos trabalhos do órgão e para a formulação de hipóteses sobre a influência e o poder em seu âmbito.

III. 2. Estrutura, Procedimento e Métodos de Trabalho

Em seu Capítulo V, a Carta das Nações Unidas traz apenas uma estrutura básica do que é o Conselho de Segurança: afirma que é composto de cinco membros permanentes (P-5) e de dez eletivos (E-10); estabelece o mandato dos eletivos; determina as regras básicas de votação, inclusive a necessidade de voto concorrente dos P-5. Pouco mais do que isso está presente na Carta. Coube à Comissão Preparatória negociar projeto de Regras de Procedimento, que deveria ser adotado no início dos trabalhos, em 1946. Já naquele momento, porém, o CSNU demonstrou seu potencial para controvérsias e não adotou Regras definitivas. As que existem são ainda ditas “provisórias”, mas estão em uso há 63 anos. Trata-se de um conjunto de 61 disposições, contidas em 12 páginas, que regulamentam tipos de reunião, agenda, credenciais, presidência, papel do Secretariado, votação, idiomas, documentação, novos membros e relação com outros órgãos. Sua concisão contrasta com as 163 regras e sete apêndices, em 141 páginas da Assembleia Geral. Mas as regras de procedimento também dizem pouco sobre o CSNU, porque muito do seu trabalho é baseado em práticas (ditos “entendimentos”), poucas vezes colocadas por escrito. Essa forma de trabalhar reflete a disputa existente entre os que preferem disposições específicas e os que pendem por maior flexibilidade, o que resulta em um meio termo muito pouco claro.¹⁸⁹

¹⁸⁹ *Provisional Rules of Procedure of the Security Council (S/96/Rev.7)*. Nova York: Nações Unidas, 1982; *Rules of Procedure of the General Assembly (A/520/Rev.17)*. Nova York: Nações Unidas, 2008; e Bailey, S. e Daws, S. *The Procedure of the UN Security Council*. Oxford: Oxford University Press, 1998, pág 9.

O crescimento exponencial das atividades do CSNU na década de 1990 encorajou o debate sobre a melhoria de seus métodos de trabalho e Regras de Procedimento. Em grande parte, havia interesse de consolidar práticas que evoluíram ao longo de décadas. O aumento do número de missões de paz e de regimes de sanções também criou grupos de países que não eram membros do órgão ou partes de conflitos, mas tinham motivos fortes para desejar alguma previsibilidade e transparência em seus trabalhos. Embora os membros do CSNU variem muito em sua postura frente a inovações, os P-5 costumam ser mais recalcitrantes quanto a adotar qualquer regra ou método de modo inflexível. Como resultado, atualmente o CSNU ainda funciona com Regras de Procedimento provisórias, afastadas quando é da conveniência das grandes potências, e com práticas e entendimentos nem sempre registrados (fato epitomizado na expressão “the Council is master of its own procedure”¹⁹⁰). As tentativas mais recentes de alterar essa situação (como a do Japão, em 2006) resultaram sobretudo em compilações de dados anteriores¹⁹¹.

Para entender melhor o funcionamento do órgão, quatro aspectos marcantes podem ajudar a elucidar sua dinâmica: a agenda; as reuniões; o processo de votação; e a busca do consenso.

1. AGENDA: É necessário precisar o termo “agenda”. Para cada reunião, o CSNU adota uma lista dos temas de que tratará e que é chamada de agenda. Mas, para a presente discussão, agenda é o conjunto de temas tratados pelo Conselho. É necessário também atentar para o fato de que muitos assuntos figuram com títulos sibilinos nas considerações do órgão. Assim, “*non-proliferation*” diz respeito a sanções ao Irã; e “*letter dated 4 July 2006 from the Permanent Representative of Japan to the United Nations addressed to the President of the Security Council*” trata de testes missilísticos e nucleares da Coreia do Norte. Esse fenômeno se deve à disputa política que cerca cada ato do CSNU, inclusive a escolha do nome dos itens e sua inclusão na agenda¹⁹².

¹⁹⁰ Entrevista com funcionário do Secretariado.

¹⁹¹ Security Council Report. *Security Council Transparency, Legitimacy and Effectiveness: Efforts to Reform Council Working Methods 1993-2007*. Nova York: Security Council Report, 2007.

¹⁹² Gharekhan, C. *The Horseshoe Table – An inside View of the UN Security Council*. Nova Delhi: Longman, 2006, pág. 15.

O Conselho não reconhece uma lista oficial dos itens de que está tratando – embora o SGNU publique periodicamente um *Summary statement*, nos termos da Regra 11, que elenca todos os temas cujo exame não foi especificamente encerrado pelo órgão. A maioria das matérias nesse temário não é considerada há vários anos, mas permanece por insistência de algum Estado membro. Colocar o assunto sob a consideração do CSNU tem o poder simbólico de reconhecê-lo como uma disputa, que exige solução¹⁹³. Assim, desde o início, os pequenos e médios Estados lutaram para que qualquer país pudesse trazer seus interesses para o debate. Os P-5, por seu turno, procuram controlar a inclusão de temas na agenda e fazem grandes esforços políticos quando o tema é de seu interesse direto. Embora o CSNU não costume rejeitar abertamente temas, cada pedido é lapidado, de modo a não ferir susceptibilidades¹⁹⁴. Uma prerrogativa de que o CSNU não abre mão é retirar um item de sua agenda. Trata-se de fato muito raro e que representa gesto político expressivo, como no caso da Líbia, na Resolução 1503 (2006).

2. REUNIÕES: Quando da fundação das Nações Unidas, a influência de ideias wilsonianas sugeria fortemente que as reuniões do CSNU seriam públicas, uma nova condenação da diplomacia secreta. Até os anos 1970, as reuniões públicas do órgão serviam também para expor um país adversário político ao embaraço – como dão provas as manobras dos EUA para que a URSS vetasse com frequência projetos de resolução. Desde meados dos anos 1980, o Conselho começou lentamente a preferir reuniões fechadas (as quais existiam anteriormente, mas era utilizadas com pouca frequência), que permitiam atuação mais produtiva e evitavam a participação de outros Estados membros. Discussões privadas permitem também maior flexibilidade e margem de manobra, inclusive para mudar uma posição sem constrangimento em público¹⁹⁵.

O CSNU realiza, como reuniões oficiais, “debates abertos”, “debates”, “apresentações”, “adoção”, “debates privados” e “reuniões com TCCs”. A

¹⁹³ Hurd, I. “Legitimacy, Power, and the Symbolic Life of the UN Security Council”. In: *Global Governance*, vol. 8, nº. 1, 2002, 39-41; Teixeira, P. *The Security Council at the Dawn of the Twenty-First Century*. Genebra: UNIDIR, 2003, pp. 5-6.

¹⁹⁴ Bailey, S. e Daws, S. *The Procedure of the UN Security Council*. Oxford: Oxford University Press, 1998, pág. 89.

¹⁹⁵ Feuerle, L. “Informal Consultation: a mechanism in Security Council decision-making”. In: *New York University Journal of International Law and Politics*, vol. 18, nº. 1, 1985, pp. 275-279.

maior parte de seu trabalho, porém, ocorre nas chamadas “consultas informais” e nas “reuniões de peritos” – encontros de caráter informal, sem registro, mas onde a maioria das decisões é tomada. Os P-5 são entusiastas dessa prática, que limita a influência da opinião pública em sua capacidade de exercer pressão sobre os membros. Funcionários mais experientes do Secretariado chegam a afirmar que as outras sessões pouco acrescentam ao trabalho e podem complicá-lo ao gerar animosidade. Ironicamente, a maior atenção dada ao CSNU levou a que seus membros buscassem formas menos conspícuas de interação, o que lhes faculta barganhar suas decisões¹⁹⁶. Como afirma Melvern:

*“Today it is easier for diplomats. The debates take place behind closed doors in a side room and it is here that the deals are concluded that make up UN policy. The ambassadors only go into public session to vote resolutions and to make set speeches. All the important work is done behind closed doors”*¹⁹⁷.

Os TCCs realizaram campanha ao longo dos anos 1990 para que lhes fosse concedido acesso privilegiado ao CSNU na forma de reuniões privadas, que se realizassem antes da renovação dos mandatos das missões e que permitissem influenciar nas mudanças. A prática já existente foi consagrada na Resolução 1353 (2001) e é uma etapa necessária na adoção de resoluções sobre operações de manutenção da paz. A presença de grande número de países e o fato de que há um registro, ainda que confidencial, desestimulou trocas significativas de opinião. Como ocorre com muitas inovações do CSNU, as reuniões com TCCs perderam sua função substantiva e tornaram-se apenas oportunidade para consultas sobre aspectos técnicos das missões¹⁹⁸.

¹⁹⁶ Japanese Mission to the United Nations. *Handbook on the Working Methods of the Security Council*. Nova York: Japanese Mission to the United Nations, 2006, pp. 53-54; Security Council Report. *Security Council Transparency, Legitimacy and Effectiveness: Efforts to Reform Council Working Methods 1993-2007*. Nova York: Security Council Report, 2007, pág. 3; entrevista com funcionário do Secretariado.

¹⁹⁷ Melvern, L. “The Security Council: behind the scenes”. In. *International Affairs*, vol. 77, nº. 1, 2001.

¹⁹⁸ Security Council Report. *Security Council Transparency, Legitimacy and Effectiveness: Efforts to Reform Council Working Methods 1993-2007*. Nova York: Security Council Report, 2007, pág. 7; entrevista com funcionário do Secretariado.

3. O VOTO E O VETO: A Carta procura definir claramente os critérios de votação no CSNU, de acordo com a fórmula de Yalta: em votações de procedimento, é necessário o voto favorável de nove membros; para todas as outras, são necessários nove votos, inclusive os votos concorrentes dos P-5. Essa norma básica do órgão não pode ser desafiada, e a Regra 40 diz apenas que “[v]oting in the Security Council shall be in accordance with the relevant Articles of the Charter”. No Conselho, qualquer questão pode ser posta a voto, incluindo a natureza (substantiva ou procedimental) do tema, embora nem toda votação resulte em uma decisão implementável¹⁹⁹. O fato de que a regra de votação seja inalterável cria um importante fenômeno: mesmo que os P-5 estejam de acordo, ainda precisarão de convencer ao menos quatro membros eletivos para que se possa tomar uma decisão. Teoricamente, os membros eletivos poderiam associar-se para tentar exercer uma espécie de “veto coletivo”. Na prática, há margem de manobra para os E-10 negociarem, mas uma coordenação mais elaborada tem se mostrado difícil desde as décadas de 1970 e 1980, quando foi exercida, em parte, pelos membros do MNA.

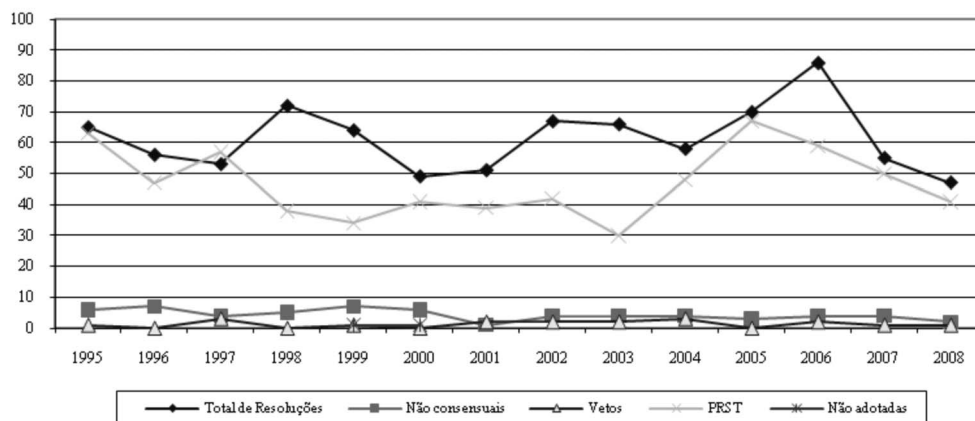
A necessidade do voto concorrente dos P-5 – o instituto do veto – é um dos aspectos mais detraídos da estrutura do CSNU. No entanto, como afirmam Bailey e Daws, “(...) it is not simply the veto, but also the power relations which the veto symbolizes, that may prevent the Council from acting”²⁰⁰. Mas, desde o início, o Conselho aprendeu a superar obstáculos e, em seu primeiro ano, decidiu que a abstenção de um dos P-5 não correspondia a um veto. Ainda que muito usado durante a Guerra Fria, o veto reduziu-se drasticamente na última década, não excedendo mais de três por ano. Desapareceu, por exemplo, o dito “duplo veto”, quando um membro permanente questionava a natureza de uma decisão e forçava um votação sobre essa natureza, quando então vetava a afirmação de que era procedimental. Tornou-se também desusado o chamado “veto oculto”, utilizado muito pelos EUA, que reuniam uma maioria automática para obstaculizar todas as propostas soviéticas. Hoje, prevalece outra forma de atuação chamada de “veto sugerido (*implied*)”: os P-5 indicam o limite de sua flexibilidade em um tema e com isso delimitam as possibilidades de discussão. Em realidade, raramente chegam a ameaçar claramente com o veto, mas esse

¹⁹⁹ Bailey, S. e Daws, S. *The Procedure of the UN Security Council*. Oxford: Oxford University Press, 1998, pág 7.

²⁰⁰ Idem, pág. 5.

funciona como uma espada de Dâmocles. O veto real só tem sido usado em casos raros, quando um dos P-5 sente que o CSNU deseja forçá-lo para além de seus limites ou quando vê um seu interesse direto ameaçado²⁰¹.

III. 1. Decisões do CSNU 1995-2008



4. CONSENSO: Uma das práticas mais significativas do CSNU é buscar o consenso em suas decisões. Embora não exista uma definição oficial do que significa “consenso” e muitos preferam não igualá-lo à unanimidade, o importante é ressaltar que o CSNU trabalha com o consenso como ideal. Isso significa que os 15 membros seguem negociando, enquanto for possível, para obter uma solução de compromisso, por meio da modificação da linguagem e da adição ou subtração de elementos. Sobretudo os P-5 têm limites claros além dos quais não estão dispostos a acomodar modificações (as *red lines* a que se referem com frequência os EUA). O tempo também é outro fator relevante, porque não é prática corrente permitir que sanções expirem ou missões de paz sejam encerradas porque não se obteve o consenso, em particular em elementos não essenciais²⁰².

Quando deixou de haver uma confrontação de blocos ideológicos no órgão, o Conselho procurou reforçar suas decisões com o apoio, mesmo

²⁰¹ Stoessinger, John. *The United Nations and the Superpowers*. Nova York: Random House, 1966, pp. 13-14.

²⁰² Hulton, S. “Council Working Methods and Procedure”. In: Malone, D. *The UN Security Council*. Londres: Boulder, 2004, pp. 237-239; entrevista com diplomata estrangeiro.

que não incisivo, de todos os membros. Nas última década (ver Gráfico III. 1.), têm sido poucas as resoluções que não são adotadas por unanimidade, geralmente menos de 10% por ano. Como explica Novosseloff:

“Mais étant donné qu’une décision reflète avant tout les rapports de force au sein du Conseil, une résolution sous forme de prise de position reflètera souvent l’absence d’accord entre les cinq membres permanents pour agir de manière conséquente, alors qu’une résolution plus autoritaire signifiera que le Conseil sera parvenu à un consensus et sera animé par une réelle volonté politique de résoudre le problème en question”²⁰³.

Um artifício central na busca pelo consenso é a explicação de voto. Esse mecanismo pode ser exercido antes ou depois do voto e permite às delegações explicitar seus motivos. Todos os Estados o utilizam, mas é central para os P-5, porque lhes faculta manifestar desacordo com aspectos do texto, sem precisar vetá-lo. Abster-se é outro modo de os P-5 não apoiarem um texto, sem vetá-lo. Embora a abstenção signifique que não houve unanimidade entre os P-5, não deixou de existir um acordo para adotar a resolução²⁰⁴.

Ter o consenso como base do trabalho gera consequências diretas para as operações de manutenção da paz. As questões realmente substantivas sobre uma missão de paz não podem ser resolvidas simplesmente com mudanças na linguagem de um projeto de resolução; mas parte significativa dos temas negociados pode ser objeto de transigência. Como resultado, a barganha entre os membros do CSNU estabelece linguagem que nem sempre é clara porque resulta da interpolação de interesses e da supressão de termos mais diretos, para não ferir suscetibilidades. É comum encontrar nas resoluções linguagem em que se pede ao Secretariado que desempenhe uma tarefa ou prepare uma estratégia “tomando em conta” determinado fator ou documento, sem explicar o que significa a expressão. Mesmo questões cruciais podem ser vítimas dessa manipulação linguística em busca do consenso. Caso notório de ambiguidade foi o da Resolução 678 (1990), em que se utilizou a expressão

²⁰³ Novosseloff, A. “Le Processus de Décision au sein du Conseil de Sécurité des Nations Unies: une approche historique”. In. *Revue d’Histoire Diplomatique*, 1995, nº. 3, pág. 276.

²⁰⁴ Bailey, S. e Daws, S. *The Procedure of the UN Security Council*. Oxford: Oxford University Press, 1998, pp. 218-219.

“to use all necessary means” porque a URSS quis evitar o termo “uso da força”. Outro, de consequências trágicas, foi a sucessão de resoluções sobre a UNPROFOR na Bósnia-Herzegovina. Na ausência de clareza no mandato, o Secretariado interpretou restritivamente o limite de suas competências e atuou de forma desordenada no terreno, o que criou a oportunidade para que as forças sérvias ignorassem as Nações Unidas em seu ataque a civis bósnios²⁰⁵.

A equação formada é a seguinte: 1) o CSNU entende decisões consensuais como portadoras de maior autoridade; 2) as negociações visam a uma linguagem aceitável a todos, mesmo que isso signifique incluir elementos incongruentes ou sacrificar a clareza do texto; 3) essas ambiguidades que permitem o avanço do processo diplomático são, no terreno, passíveis de interpretações errôneas, que podem ter consequências graves para as missões de paz.

III. 3. As Decisões do CSNU e suas Características

A manifestação mais comum de uma decisão do Conselho de Segurança é a “resolução”, embora o órgão também faça declarações presidenciais, emita notas à imprensa e aprove cartas e notas. Uma resolução tem que contar com o voto de ao menos nove membros e não pode ser objeto de voto contrário (veto) de um dos P-5. Tipicamente, as resoluções são divididas em um preâmbulo e em uma parte operativa, que dispõe propriamente sobre a vontade do CSNU. Qualquer documento do órgão passa por uma série de etapas em sua consideração, que costumam incluir um debate sobre o tema e uma apresentação do Secretariado, consultas informais, reuniões de peritos e uma sessão de adoção (com ou sem explicações de voto). O resultado é um texto síntese das discussões, mas sobretudo da vontade política das partes, que se caracteriza por muitas camadas de significados, como um “mil-folhas”²⁰⁶.

Cada parágrafo de uma resolução começa com um verbo, que enuncia que tipo de ação o CSNU espera que o Secretariado, os Estados membros

²⁰⁵ Patriota, A. *O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo*. Brasília: FUNAG, 1998, pp. 36-38; Berman, F. “The authorization model: Resolution 678 and its effects”. In: Malone, D. *The UN Security Council*. Londres: Boulder, 2004, pp. 157-158; *Report of the Secretary-General pursuant to General Assembly resolution 53/35. The Fall of Srebrenica (A/54/549)*. Nova York: Nações Unidas, 1999, pp. 104-106.

²⁰⁶ Novosseloff, A. “Le Processus de Décision au sein du Conseil de Sécurité des Nations Unies: une approche historique”. In: *Revue d'Histoire Diplomatique*, 1995, n.º 3, pág. 299.

ou outros atores realizem. São comuns termos de admoestação, de valor simbólico, que ajudam a formar uma consciência internacional sobre o caráter de uma situação, mas não têm efeitos concretos – *encourages, condemns, urges, calls upon, acknowledges, takes note, welcomes* são alguns deles. Outros são de natureza programática, por estabelecerem uma estratégia de atuação ou um órgão, como uma missão de paz, ou legiferante, ao explicitar a legalidade de uma situação – comumente são usados *decides, demands, determines, declares* ou *underlines*. Quando instrui o Secretariado, tomando uma decisão operacional, o CSNU determina que alguma atitude seja tomada e costuma utilizar *requests*. Embora esses termos sejam balizas formais, sua utilização é central ao trabalho do órgão, e os Estados tentam colocar por escrito suas estratégias políticas e digladiam-se por elas²⁰⁷.

A multiplicidade de decisões tomadas pelo CSNU e seus diversos níveis de exigibilidade causam grande controvérsia na Organização. O debate mais polêmico nesse sentido é a questão do Capítulo VII da Carta. Desde muito cedo discutiu-se, inconclusivamente, sobre quais decisões do CSNU seriam obrigatórias para todos os Estados, muito embora o artigo 25 da Carta sublinhe que todos os membros aceitarão e implementarão as decisões do órgão. A partir dos anos 1970 e crescentemente após a Guerra Fria, o Conselho passou a indicar textualmente, em alguns casos, que agia sob o Capítulo VII, normalmente para medidas restritivas de direitos (sanções) ou que levassem ao uso da força. Alguns Estados, sem base jurídica e por conveniência política, passaram a afirmar que as decisões somente são obrigatórias quando adotadas explicitamente sob o Capítulo VII. Esse raciocínio criou uma mística em torno dessa referência e a tornou um ponto contencioso nas negociações. Em realidade, porém, todas as decisões são obrigatórias, desde que utilizem o verbo de comando correto para criar obrigações²⁰⁸.

Nos anos 1990, as missões de paz passaram a atuar em cenários mais contenciosos e houve muitas dúvidas sobre qual o limite para o uso da força, isto é, quando se deixaria o campo do *peacekeeping* e se entraria no do *peace*

²⁰⁷ Cox, R e Jacobson, H. *The Anatomy of Influence*. New Haven: Yale University Press, 1974, pp. 7-12.

²⁰⁸ Security Council Report. *Security Council Action under Chapter VII: myths and realities*. Nova York: Security Council Report, 2008; Suy, E. “Article 25”. In: Cot, J-P. e Pellet, A. *La Charte des Nations Unies*. Paris: Economica, 1988; *Legal consequences for States of the continued presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*. Leyden: A. W. Sijthoff’s Publishing Company, 1971..

enforcement. O Capítulo VII da Carta, que estava assimilado semanticamente à ideia de obrigatoriedade, foi associado também com o uso da força, sem o consentimento das partes. Muitos TCCs recusam-se a enviar tropas para operações estabelecidas sob o Capítulo VII²⁰⁹. No C-34, o MNA com frequência rejeita menções ao Capítulo VII; e os P-5 utilizam a expressão para dar caráter mais robusto às missões. O resultado prático dessa disputa foi que, em várias operações, o Secretariado interpretou um mandato em que não havia referência explícita ao Capítulo VII de modo a não ser pró-ativo – o caso mais claro foi o de Ruanda, onde a UNAMIR não recebeu permissão para agir por ser “do Capítulo VI”. O recente documento de doutrina tentou dissipar essa dúvida, com bastante correção doutrinária:

“United Nations peacekeeping operations have traditionally been associated with Chapter VI of the Charter. However, the Security Council need not refer to a specific Chapter of the Charter when passing a resolution authorizing the deployment of a United Nations peacekeeping operation and has never invoked Chapter VI. In recent years, the Security Council has adopted the practice of invoking Chapter VII of the Charter when authorizing the deployment of United Nations peacekeeping operations into volatile post-conflict settings where the State is unable to maintain security and public order. The Security Council’s invocation of Chapter VII in these situations, in addition to denoting the legal basis for its action, can also be seen as a statement of firm political resolve and a means of reminding the parties to a conflict and the wider United Nations membership of their obligation to give effect to Security Council decisions”²¹⁰.

Essa tentativa de esclarecimento, porém, esbarra na desconfiança de muitos TCCs de que suas tropas poderiam ser utilizadas para violar a soberania de outros Estados, transformando as Nações Unidas em um instrumento de intervenção.

Apesar das controvérsias e das práticas idiossincráticas, as decisões do CSNU desfrutam de grande legitimidade internacional. Não se trata aqui de uma legitimidade jurídica ou moral, mas antes política, baseada no apoio que uma decisão recebe dos Estados membros e no custo em que incorrem aqueles que a desrespeitem. A

²⁰⁹ O Manual de Operações de Paz do Ministério da Defesa, de 2001, indicava que os mandatos sob o Capítulo VII eram sempre de *peace enforcement*. Manual de Operações de Paz. Brasília: Ministério da Defesa, 2001, pp. 19-20.

²¹⁰ *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*. Nova York: DPKO, 2008, pp. 13-14.

legitimidade do CSNU não deriva das crenças subjetivas dos atores internacionais sobre o caráter do órgão – até porque sua estrutura (veto, disparidade entre membros) é questionada constantemente. Mas todos reconhecem que o órgão estabelece normas, sobretudo para o uso da força, e que violá-las implica superar significativos obstáculos. Mesmo os P-5 preferem recorrer ao Conselho, ainda que paguem preço alto para obter decisões, porque o órgão serve de barômetro do que é factível internacionalmente e pode operacionalizar a execução das decisões. Os casos da invasão do Iraque, em 2003, ou da Geórgia, em 2008, têm sido, nas últimas décadas, a exceção²¹¹.

Apesar de consideradas legítimas, as decisões do CSNU são opacas, pouco permeáveis ao escrutínio dos que não estão no órgão – mas ainda sim mais transparentes do que ações e decisões de grandes potências quando agem unilateralmente. O ambiente confidencial e as reuniões fechadas não permitem que se registrem os motivos de cada Estado para apoiar uma decisão. Em casos específicos, os diplomatas que lidam com os temas desenvolvem ideias próprias e as defendem em reuniões de peritos, ainda que sem conhecimento das capitais (o que é particularmente verdade para delegações pequenas). O Conselho sofre, muitas vezes, de uma incapacidade de enunciar a realidade de sua política interna e opta por decisões inviáveis ou incompreensíveis. Em casos dramáticos como Ruanda ou Iraque, para muitos cria a sensação de fracasso ou inoperância²¹².

O Conselho tem pouco contato oficial com entidades da sociedade civil, embora, no início dos anos 1990, tenha surgido um método para permitir essa interação, por meio de uma reunião informal – a “Fórmula Arria”, sugerida pelo então embaixador da Venezuela. Ainda que esse artifício tenha caído em relativo desuso, algumas organizações não governamentais procuram influir nas decisões do órgão. Como geralmente são originárias de países desenvolvidos, são vistas com desconfianças por alguns, como *longa manus* dos P-5. Em geral, porém, o CSNU é pouco permeável a esse tipo de iniciativa²¹³.

²¹¹ Claude Jr., I. “Collective Legitimization as a Political Function of the United Nations”. In: *International Organization*, vol. 20, nº. 3, pp. 369-371; Voeten, E. “The Political Origins of the UN Security Council’s Ability to Legitimize the Use of Force”. In: *International Organization*, vol. 59, nº. 3, 2005, pp. 532-534; Fonseca Jr., G. *A Legitimidade e outras Questões Internacionais*. São Paulo: Paz e Terra, 1998, pp. 152-4.

²¹² Ross, C. *Independent Diplomat. Dispatches from an Unaccountable Elite*. Ithaca: Cornell University Press, 2007, pp. 65-66; Teixeira, P. *The Security Council at the Dawn of the Twenty-First Century*. Genebra: UNIDIR, 2003, pp. 62-63; Fonseca Jr., G. *A Legitimidade e outras Questões Internacionais*. São Paulo: Paz e Terra, 1998, pp. 161-162.

²¹³ Entrevista com diplomata brasileiro. Ver também <http://www.globalpolicy.org/security/mtgsetc/arria.htm>, acessado em 11/1/2009.

À opacidade, soma-se o fato de que muitas das decisões do órgão são casuísticas. O CSNU é dotado de discricionariedade, sobretudo na determinação de uma ameaça à paz, já que a Carta não impõe limites a essa faculdade. Mas o CSNU vai além disso e costuma permitir que a dinâmica pessoal e as animosidades de grupo influam em suas decisões. Mas a mais importante vertente desse casuismo é a tendência a estabelecer políticas a partir de uma coleção de pequenas escolhas, feitas de acordo com o problema do momento, fazendo ajustes marginais em soluções utilizadas anteriormente e as aplicando a problemas novos. As operações de manutenção da paz sofreram com essa prática nos anos 1990, quando se atribuiu uma flexibilidade a seus princípios e meios que não existia, o que levou aos fracassos de Ruanda, Somália e Bósnia-Herzegovina²¹⁴.

O mais marcante, porém, sobre as decisões do CSNU talvez seja seu caráter político. O órgão nutre significativo descaso frente ao direito e não faz questão de ser coerente com suas decisões anteriores. Também é claro que sua opção por tratar de um tema e desconhecer vários outros deriva da correlação de forças global, tal como refletida em sua composição. Em suas negociações, mais do que argumentos, conta muito a pressão exercida pelos países, sobretudo os P-5, para promover suas agendas. Nesse contexto, muitas das recomendações de Brahimi sobre como o CSNU poderia agir nunca foram implementáveis. Um exemplo claro é a sugestão de que o órgão redija um projeto de resolução sobre uma missão de paz e aguarde até que o Secretariado amealhe contribuições suficientes de tropas para depois aprová-lo (§ 64, b). Na prática, tão logo haja acordo entre os membros, o texto será adotado, por receio de que mude a configuração política e ele passe a ser inviável – o Secretariado deverá fazer o possível para providenciar as tropas para uma operação já estabelecida. Como enunciaram Bailey e Daws, “[t]he truth is that the main purpose of a resolution of the Council is not to state or interpret facts but to choose between alternative courses of action for the future”²¹⁵.

²¹⁴ Conforti, B. “Le pouvoir discrétionnaire du Conseil de Sécurité en matière de constatation d’une menace contre la paix, d’une rupture de la paix ou d’un acte d’agression”. In: Dupuy, R.-J. *Le Développement du Rôle du Conseil de Sécurité*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1993, pág. 53; Fosdick, A. “Using Organization Theory to Understand International Organizations”. In: *International Public Management Journal*, vol. 2, n.º. 2, 2000, pp. 337-338.

²¹⁵ Bailey, S. e Daws, S. *The Procedure of the UN Security Council*. Oxford: Oxford University Press, 1998, pág. 10; e Gray, C. “Peacekeeping after the Brahimi Report: is there a crisis of credibility for the UN?”. In: *Journal of Conflict and Security Law*, vol. 6, n.º. 2, 2001, pp. 277-278.

III. 4. Membros Permanentes e Membros Eletivos

Observadores externos e delegações nas Nações Unidas frequentemente sublinham o contraste entre os cinco membros permanentes e os dez membros eletivos do órgão. Costuma-se frisar que há uma desproporção de poder, e alguns autores chegam ao paroxismo de afirmar que “[w]e all knew that they [os membros eletivos] would vote for whatever outcome the permanent members could agree to, and they knew it too”²¹⁶. Mas a relação entre as duas categorias de membros é mais complexa do que aparenta e merece análise detida.

A referência constante aos membros permanentes e o uso do termo P-5 obscurece o fato de que, até meados dos anos 1980, não havia qualquer coordenação entre esses países – ao contrário, entre eles residiam as profundas divergências que paralisavam o CSNU. No contexto do fim da Guerra Fria e ao redor da disputa Irã-Iraque, surgiu, pela primeira vez, um mecanismo de coordenação, que logo se estendeu a outras questões e se consolidou durante a Guerra do Golfo, quando os cinco negociaram entre eles as resoluções principais, desagradando os demais membros. Por vários anos, os P-5 emitiram comunicados conjuntos em que sublinhavam seus interesses para o ano vindouro. As vicissitudes dos anos 1990 e as diversas decepções que confrontaram as Nações Unidas erodiram gradativamente essa colaboração e mesmo a prática dos comunicados conjuntos deixou de existir. Os P-5 ainda reúnem-se periodicamente e discutem questões substantivas e formais, mas tornaram-se muito raras as ocasiões em que, sozinhos, estabelecem textos de decisões. Parecem mais interessados hoje em supervisionar os demais membros e assegurar que não vão adiante iniciativas incômodas²¹⁷.

Dentro dos P-5, normalmente fala-se de um sub-grupo, os P-3, congregando os ocidentais (EUA, França e Reino Unido). Embora sua coordenação seja discreta, para evitar antagonizar Rússia e China, suas posições tendem a convergir em muitos temas. Ademais, França e Reino

²¹⁶ Ross, C. *Independent Diplomat. Dispatches from an Unaccountable Elite*. Ithaca: Cornell University Press, 2007, pág. 50.

²¹⁷ Delon, F. “Le rôle joué par les membres permanents dans l’action du Conseil de sécurité”. In: Dupuy, René-Jean. *Le Développement du Rôle du Conseil de Sécurité*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1993, pp. 350-362; entrevistas com diplomatas estrangeiros e funcionário do Secretariado.

Unido são responsáveis por propor os projetos iniciais de cerca de 2/3 das resoluções do CSNU, normalmente com apoio dos EUA²¹⁸.

A diferença mais óbvia entre os P-5 e os demais membros é o poder de veto; mas esse tem sido menos usado nos últimos anos (ver Gráfico III. 1), e o consenso tornou-se o ideal para as decisões do CSNU. Ainda sim, restam outras vantagens significativas para os P-5: 1) o contato constante com o Secretariado, que tem particular deferência com esses Estados e que está repleto de seus nacionais em postos-chave; 2) a memória institucional do órgão, do qual conhecem a história e os precedentes e para o qual contam com funcionários treinados constantemente; 3) a maior possibilidade de exercer pressão sobre outros países, que não decorre só de seu *status* como grandes potências, mas também do fato interno às Nações Unidas de que podem afetar futuras discussões de interesse diretos dos atuais membros eletivos²¹⁹.

Autores costumam frisar que não parece haver motivo evidente para que um país queira ser membro eletivo do CSNU: terá que opinar sobre disputas que não lhe interessam diretamente e talvez incorra na ira de uma das grandes potências²²⁰. Em realidade, até final de 2008, 58% dos Estados serviu como membro eletivo e só 37,5% ocupou o assento mais de uma vez (ver Gráfico III. 2.). São raros os casos como de Brasil, Argentina, Índia, Japão, Itália, Canadá e Paquistão, que serviram no CSNU mais de 5 vezes. Os analistas apontam vários fatores que encorajam as candidaturas: 1) estar no centro do processo decisório sobre paz e segurança; 2) influenciar, quando possível, temas de seu interesse direto; 3) promover questões temáticas consideradas importantes, como proteção de civis ou reforma do setor de segurança; 4) ter acesso a informações privilegiadas; 5) e promover o perfil do país como importante e confiável contribuinte para a paz regional ou global²²¹.

Os P-5 consideram fundamental influir na composição do órgão. Em sua escala de valores, os membros eletivos devem estar, preferencialmente, de acordo com

²¹⁸ Teixeira, P. *The Security Council at the Dawn of the Twenty-First Century*. Genebra: UNIDIR, 2003, pp. 26-27; Sardenberg, R. "O Brasil na Presidência do Conselho de Segurança das Nações Unidas". In: Fonseca Jr, G. e Castro, S. *Temas de Política Externa Brasileira II*. Brasília: FUNAG/Paz e Terra, 1998.

²¹⁹ Teixeira, P. *The Security Council at the Dawn of the Twenty-First Century*. Genebra: UNIDIR, 2003, pp. 19-21.

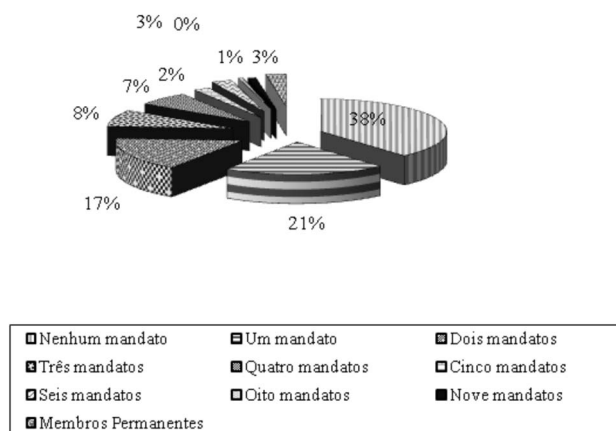
²²⁰ Boyd, A. *Fifteen Men on a Powder Keg*. Nova York: Stein and Day, 1971, pág. 3; Gharekhan, C. *The Horseshoe Table – An inside View of the UN Security Council*. Nova Delhi: Longman, 2006, pp. 30-31.

²²¹ Malone, D. "Eyes on the Prize: the Quest for Nonpermanent Seats on the UN Security Council". In: *Global Governance*, vol. 6, nº. 1, 2000; Hurd, I. "Legitimacy, Power, and the Symbolic Life of the UN Security Council". In: *Global Governance*, vol. 8, nº. 1, 2002.

suas posições ou dispostos a não criar problemas – mas raramente existem os que podem agradar a todos os P-5. Em segundo lugar, são preferidos os países que têm posturas coerentes e conhecidas, em geral potências médias, que estão dispostas a dialogar construtivamente e até estabelecer pontes entre os P-5. São frequentemente vituperados os pequenos Estados que querem se comportar como “super-superpotências”, insistem em discutir temas menores e frear o pragmatismo do órgão. Os P-5, sobretudo os P-3, têm em pior conta alguns *rogue states*, tidos como “perturbadores da ordem internacional”, que devem ter seu acesso vedado ao CSNU. Atuam, por vezes, para favorecer seus candidatos favoritos o prevenir a candidatura ou a vitória de um país indesejável – como foram os casos de Líbia (2003), Venezuela (2006) e Irã (2008), nenhum deles eleito²²².

Vale notar que, desde a emenda à Carta em 1963 (Resolução 1991 (XIX) da AGNU), os assentos eletivos foram divididos por regiões: 5 para África e Ásia, 2 para América Latina; 2 para Europa Ocidental e Outros Estados (WEOG) e 1 para o leste europeu. Com a expansão da União Europeia, é comum que haja atualmente cinco membros da UE no órgão. Outro grupo relevante é o MNA. Até meados dos anos 1980, eram muito ativos e articulados entre si, procurando alinhar posições e votar do mesmo modo. Perderam força como grupo nas últimas décadas, mas seu *caucus* continua a existir²²³.

Gráfico III. 2. Número de Mandatos Eletivos Cumpridos no CSNU por Estados membros até 2008



²²² Entrevistas com funcionário do Secretariado e diplomata estrangeiro. A Líbia foi convencida a sequer apresentar candidatura.

²²³ Novosseloff, A. “Le Processus de Décision au sein du Conseil de Sécurité des Nations Unies: une approche historique”. In. *Revue d'Histoire Diplomatique*, 1995, n.º. 3, pp. 297-298.

Dada essa configuração do CSNU, resta indagar se os P-5 dominam realmente o órgão. Os P-5, e sobretudo os EUA, desde o início viram a “igualdade soberana” como uma garantia jurídica, não como um princípio operativo democrático – e no CSNU esse fato fica claro com a desigualdade no processo decisório. Desde São Francisco, foram os demais países que procuraram mitigar a disparidade e limitar a flexibilidade do poder²²⁴. Após a expansão do órgão em 1965, os P-5 precisam de ao menos 4 outros votos para tomar decisões e, com a preferência pelo consenso, os E-10 ganharam mais margem de manobra. O’Neill argumenta que, por não poderem vetar, os membros eletivos têm uma influência quase nula; não são capazes de, com seu voto, mudar o curso das decisões do CSNU. Sua vulnerabilidade a pressões faz que seja pouco provável uma atuação conjunta, como demonstra a história do MNA no Conselho. Voeten, por seu turno, considera que a razão da ausência de poder dos eletivos é a impossibilidade de agir por meios outros que não a autorização do Conselho. Admite, porém, que há uma gama de soluções não ideais que atenderia aos interesses dos P-5 e seria por eles aceita²²⁵. Reside nesse fato, pouco explorado pelo autor, a margem de manobra e o maior interesse dos E-10. As decisões do CSNU raramente são binárias (“sim ou não”). Sobretudo no campo das missões de paz, são discutidos mandatos complexos, que comportam uma variedade de medidas de valor simbólico, legiferante, programático ou operacional (seção III. 3). Antes de tecer considerações sobre as atitudes e barganhas possíveis para os E-10 e os P-5, convém fazer breve consideração sobre as características particulares das instituições multilaterais e como influenciam suas decisões.

III. 5. Foros Decisórios Multilaterais – O Caso do CSNU

Segundo o artigo clássico de Ruggie, o multilateralismo pode ser entendido como “*an institutional form which coordinates relations among three or more states on the basis of ‘generalized’ principles of conduct*”²²⁶. Isso

²²⁴ Luck, E. *UN Security Council – practice and promise*. Nova York: Routledge, 2006, pp. 23-24.

²²⁵ O’Neill, B. “Power and Satisfaction in the Security Council”. In: Russett, B. *The Once and Future Security Council*. Nova York: St. Martin’s Press, 1997, pp. 61-69; Voeten, E. “Outside Options and the Logic of Security Council Actions”. In: *American Political Science Review*, vol. 95, 2001, pp. 845-849.

²²⁶ Ruggie, J. “Multilateralism: the anatomy of an institution”. In: *International Organization*, vol. 46, nº. 2, 1992, pp. 571-572.

significa dizer que os Estados aceitam determinadas práticas e normas para regular suas interações sobre um tema. No CSNU, há certa fluidez nas regras de procedimento e constância nas de votação e na composição. Ainda de acordo com o autor, a natureza multilateral das instituições lhes confere duas características básicas: indivisibilidade e reciprocidade difusa. No primeiro caso, os Estados passam a reagir como coletividade a determinados desafios. No caso específico, o CSNU existe justamente como foro de concertação para delinear uma reação a ameaças à paz ou para operacionalizá-las. Note-se que nem sempre a solução pode ser encontrada no âmbito do Conselho, o que varia de acordo com a natureza da crise, os países envolvidos e a composição do CSNU naquele momento. Quanto à reciprocidade difusa, indica que os Estados não buscam recompensa imediata e poderão agir se não forem frontalmente contrários à tarefa em tela.

Para cada um dos P-5, a tentação de promover seus interesses é maior, mas vê-se limitada pelos demais membros permanentes e pela necessidade de não alienar os eletivos. Para os E-10, a eleição ao Conselho traz a responsabilidade de, ao menos, opinar, mas é muito comum que acabem se engajando de outros modos, tal como contribuir com tropas²²⁷.

Essas duas características do multilateralismo – que se refletem diretamente nas Nações Unidas – criam uma distância entre o processo decisório da Organização e as realidades de poder militar ou econômico dos Estados. As imposições do quadro parlamentar e da burocracia do Secretariado permitem que os Estados pequenos e médios ajam com mais desenvoltura do que se lidassem com as grandes potências diretamente. Assumem na Organização posições específicas, que refletem só parcialmente sua posição relativa no sistema internacional. Posicionam-se de modo a poder promover suas percepções do que é uma solução legítima e eficaz para um conflito. Mas é relevante notar que países em posições diferentes entendem diversamente a conveniência desse mecanismo. De modo geral, porém, mesmo as grandes potências – simbolizadas nos P-5 do Conselho – costumam estar dispostas a negociar, até certo ponto²²⁸.

O multilateralismo, para as grandes potências, não é sempre uma necessidade, mas é desejável, uma vez que os custos de ignorar o CSNU

²²⁷ Fonseca Jr. G. *O interesse e a regra*. São Paulo: Paz e Terra, 2008, pp. 104-107.

²²⁸ Uziel, E. “Três questões empíricas, uma teórica e a participação do Brasil em operações de paz das Nações Unidas”. In. *Política Externa*, vol. 14, nº. 4, 2006, pp. 96-97.

podem ser altos. Contar com a aquiescência do Conselho pode ser útil para dividir custos ou para conferir legitimidade a suas ações, de qualquer modo incluindo outros Estados como parceiros. Também permite apoiar outros países na decisão de lidar com crises em que as grandes potências não podem ou não querem estar envolvidas. Atingir um resultado negociado dentro de uma estrutura como o CSNU depende de haver uma solução que torne eficaz a intervenção em um conflito, mas pouco custosa ou controversa²²⁹. Para autores realistas como Mearsheimer, porém, instituições como o CSNU têm influência mínima no comportamento dos Estados e pouco podem contribuir para a estabilidade mundial. As organizações internacionais seriam utilizadas discricionariamente pelas grandes potências que as criaram e as moldaram e poderiam afastá-las quando conveniente²³⁰. Essa concepção é desmentida pela própria história das Nações Unidas e de suas tentativas de estruturar um sistema de segurança coletiva (ver Capítulo I). Quando as grandes potências criam uma instituição vêm-se presas a ela pelos altos custos de recorrer a soluções externas – o que fazem em casos extremos. Ao mesmo tempo, os demais membros vêm-se em um cenário favorável para negociar, dadas as características inerentes ao multilateralismo assinaladas acima.

Ainda na Guerra Fria, Ruggie demonstrou que a concentração ou a dispersão de certos fatores são fundamentais para entender a possibilidade de influenciar decisões no CSNU. Em particular são relevantes a capacidade de amealhar votos e os recursos financeiros – no caso das missões de paz, pode-se acrescentar o fornecimento de tropas. No quadro atual, os EUA e as demais grandes potências vêm-se compelidos a utilizar as operações de manutenção da paz – seja pela legitimidade das decisões do CSNU, seja pelos custos mais reduzidos, seja pelo “overstretch” de seus recursos militares – e encontram-se em um cenário onde dominam os recursos financeiros, mas não todos os votos, nem dispõem das tropas necessárias. Isso permite que outros países, médios ou pequenos, ampliem sua condição de negociar as tarefas a serem desempenhadas pelas missões. Na prática, “amarram” os EUA e outras potências às instituições multilaterais e utilizam a vantagem relativa desses foros para promover suas prioridades nas missões. Essa

²²⁹ Voeten, E. “Outside Options and the Logic of Security Council Actions”. In. *American Political Science Review*, vol. 95, nº. 4, 2001, pág. 856.

²³⁰ Mearsheimer, J. “The False Promise of International Institutions”. In. *International Security*, vol. 19, nº. 3, 1994-1995, pp. 7-13.

estratégia tem óbvias fragilidades – simbolizadas nas opções externas dos P-5 – mas provou-se historicamente de fôlego²³¹.

A breve comparação entre a imposição de sanções pode ser elucidativa nesse aspecto. Como explica Baumbach, a criação e o desenvolvimento dos regimes de sanções depende essencialmente de acordos entre os P-5. Isso ocorre porque o que é necessário para aprová-los é, sobretudo, o voto de outros Estados, que geralmente podem ser pressionados a fazê-lo e raramente têm interesses diretos. Obstar a imposição de sanções ou tentar alterá-las depende, então, de uma posição firme de um ou mais dos P-5²³². No caso das missões de paz, os E-10 têm mais liberdade, uma vez que também tropas e policiais são necessários. Assim, os P-5 vêem-se obrigados a negociar mandatos, sob pena de alienar os membros eletivos e estabelecer uma operação que não é vista como adequada pelos potenciais TCCs.

Com base na análise da dinâmica entre P-5 e E-10 e das características específicas das decisões de foros multilaterais como o CSNU, é possível alinhar uma gama de possíveis atuações:

1. Decisões de interesse direto de um ou mais dos P-5, em que a grande questão é binária e não depende de contribuições significativas de outros Estados além do voto no CSNU. Nesse caso, o tema será provavelmente discutido e decidido nas capitais dos P-5, talvez com contribuição de um país interessado (membro ou não do CSNU) e trazido ao órgão sem grande possibilidade de mudanças, dada a sensibilidade do tema;

2. Opções de interesse de um ou mais dos P-5, mas que necessitam de aportes de outros países para torná-las viáveis ou legítimas, por exemplo tropas ou o endosso dos Estados da região. Nessa hipótese, é provável que os P-5 delineiem um campo restrito de negociação, mas permitam mudanças de texto e adições aos mandatos, dada a necessidade de cooperação de terceiros;

3. Casos em que os P-5 e os E-10 estão divididos sobre questões centrais do tema. Há espaço para que membros eletivos atuem como mediadores ou

²³¹ Ruggie, J. “Contingencies, Constraints, and Collective Security: Perspectives on UN Involvement in International Disputes”. In. *International Organization*, vol. 28, nº. 3, 1974, pp. 508-513; Walt, S. *Taming American Power*. Nova York: W. W. Norton & Company, 2005, pp. 144-152.

²³² Baumbach, M. *O Regime de Sanções do Conselho de Segurança das Nações Unidas: Evolução Recente e Avaliação Crítica*. Brasília: trabalho apresentado no L Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco, 2006, pp. 123-129.

proponham soluções, mas é mais frequente que a questão fique bloqueada, a menos que um dos permanentes decida agir ou ceder;

4. Iniciativas de interesse limitado para os P-5 mas com relevância para um ou mais dos membros eletivos. Nesse quadro, haverá grande margem para negociação, que poderá ou não ser levada para um “grupo de amigos”, e o Secretariado terá papel central ao sugerir soluções. As limitações residirão nos aspectos dominados pelos P-5, sobretudo recursos financeiros;

5. Questões que contam com consenso genérico entre P-5 e E-10, mas suscitam enfoques e estratégias diversas. Nesse caso, nenhum dos lados deverá arriscar confrontar o outro; os E-10, mesmo com maioria, preferem não adotar um texto com abstenção de muitos P-5 e tentam cooptar um ou mais deles como co-patrocinadores²³³;

6. Questões temáticas, de valor sobretudo admoestatório, normativo ou programático, mas que são utilizadas por membros eletivos para marcar seus mandatos no CSNU. Os P-3, sobretudo, apreciam esses casos, desde que possam selecionar os assuntos, enquanto Rússia e China limitam-se a monitorar matérias delicadas. Há grande margem de manobra para os E-10, mas essa prática atribui ao CSNU influência em áreas que deveriam caber à AGNU.

Em qualquer dos casos, a articulação dos E-10 ou dos P-5 não é um dado. Qualquer decisão passa por um processo de negociação em que se devem definir seus limites e características. O membro do Conselho que inicia o debate instila muito de sua visão de mundo na base de discussões, e isso é percebido nitidamente pelos P-3, iniciadores da maioria das decisões. Na ausência de uma estratégia articulada de um ou mais membros, o processo tende a seguir curso inicial, privilegiando padrões habituais, que podem não ser os melhores para todos os atores, mas costumam conformar-se às percepções dos P-5.

²³³ Uma única vez, na Resolução 202 (1965), sobre a Rodésia do Sul, um texto foi adotado com abstenção de todos os membros permanentes substantivos (Formosa a apoiou, mas a China naquele momento não se comportava como membro permanente). Significativamente, suas disposições não foram aplicadas, porque “a Council resolution that has no real great-power backing has no great reality either” Boyd, A. *Fifteen Men on a Powder Keg*. Nova York: Stein and Day, 1971, pp. 112-113.

III. 6. Práticas e Barganhas do CSNU em Relação às Operações de Manutenção da Paz

O Conselho de Segurança molda uma missão de paz – define seu mandato e a tarefas que vai executar; estabelece com quantas tropas e policiais contará e quais serão seus objetivos; estabelece também em que países atuará. Mas essas decisões atendem às configurações políticas e às características do CSNU descritas acima, aplicadas aos casos específicos das operações de manutenção da paz.

Os órgãos intergovernamentais e o Secretariado das Nações Unidas têm sido relutantes em alinhar critérios sobre em que casos devem ser estabelecidas missões e quais as funções que devem desempenhar. Do ponto de vista intergovernamental, a exposição mais clara foi a do CSNU, em declaração presidencial lida em 1994, ainda sob a influência dos acontecimento na Somália e durante o genocídio em Ruanda. No documento, o Conselho assinala que alguns fatores poderão ser tomados em conta: ameaça à paz; engajamento de organismos internacionais; existência de um cessar-fogo e de um processo político com objetivos claros; possibilidade de formular um mandato exequível; e necessidade de dar segurança às tropas das Nações Unidas. Mas explicita que as decisões serão, afinal, tomadas caso a caso. Na prática, o CSNU costuma se valer da ideia de *peacekeeping* como uma “marca”, um símbolo conhecido, que está disponível e é aceitável²³⁴. Quanto às funções a serem exercidas, o Secretariado listou recentemente, para as missões ditas tradicionais: observação, monitoramento e informação; supervisão de cessar-fogos; e interposição entre as partes. Para as missões de segunda geração, indicou: criação de ambiente estável que permite ao Estado retomar suas funções; facilitar processos políticos e promover a reconciliação; e prover um ambiente adequado para atuação dos demais atores do sistema das Nações Unidas²³⁵.

²³⁴ *Statement by the President of the Security Council (S/PRST/1994/22)*. Nova York: Nações Unidas, 1994; Hurd, I. “Legitimacy, Power, and the Symbolic Life of the UN Security Council”. In: *Global Governance*, vol. 8, nº. 1, 2002, pp. 44-45; Lipson, M. “A ‘Garbage Can Model’ of UN Peacekeeping”. In: *Global Governance*, vol. 13, 2007, pp. 92-93.

²³⁵ *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*. Nova York: DPKO, pp. 21-23.

Se parece difícil compreender para onde o CSNU pretende enviar futuras missões, é possível avaliar para que tipos de conflito preferiu enviá-las no passado. Os estudos estatísticos de Stedman e Gilligan e de Fortna sugerem que as operações de manutenção da paz após a Guerra Fria têm sido estabelecidas para atuar em conflitos de maior severidade e mais prolongados, mas que ocorram em Estados com forças armadas menos organizadas. Ademais, trata-se de conflitos de difícil resolução, nos quais outros organismos não quiseram ou não puderam se envolver. Concretamente, em termos de em qual continente foram desdobradas as missões de paz, houve na década de 1990 muito desagrado com a tendência a privilegiar a Europa. Atualmente, há uma clara prevalência da África, que reúne quase 70% dos *peacekeepers* e 7 operações (ver Gráfico III. 3.)²³⁶.

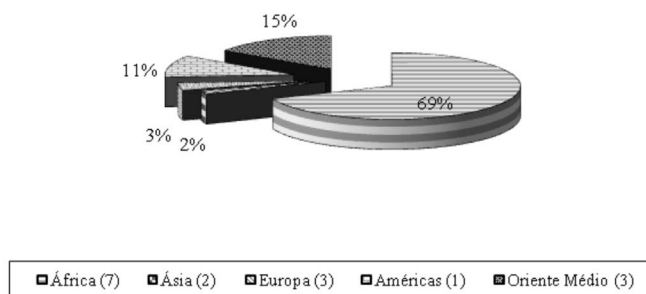
Como será visto na próxima seção, o Secretariado tem função primordial em propor a configuração das missões (número de tropas, de observadores e de policiais) e suas tarefas. Mas é importante notar que o tempo é um fator relevante no planejamento das operações. Algumas delas puderam ser planejadas ao longo de anos, seja porque seu desdobramento não era ainda aceito por uma das partes, como a UNTAG (Namíbia), seja porque se aguardava a conclusão de um acordo, como no caso da UNMIS (Sudão)²³⁷. É mais comum, porém, que poucos meses decorram entre a decisão de criar a missão e seu desdobramento, caso em que frequentemente a estrutura inicial será baseada mais nas experiências anteriores do que no caso concreto, como ocorreu na MINUSTAH (Haiti). Por fim, pode-se também aludir a operações cujo planejamento foi turbulento e prolongou-se mais do que o desejado e cujas características foram parcialmente impostas ao CSNU por pressões das partes ou de atores regionais – um exemplo seria a UNAMID (Darfur)²³⁸.

²³⁶ Gilligan, M. e Stedman, S. “Where Do the Peacekeepers Go?”. In. *International Studies Review*, vol. 5, nº. 4, 2003, pp. 47-48; Fortna, V. “Does Peacekeeping keep peace? International intervention and the duration of peace after civil war”. In. *International Studies Quarterly*, vol. 48, 2004, pp. 275-281.

²³⁷ Cuéllar, J. *Pilgrimage for Peace*. Nova York: St. Martin’s Press, 1997, pp. 293-321.

²³⁸ Entrevista com diplomata estrangeiro.

Gráfico III.3. Distribuição de Pessoal Desdobrado em Missões de Paz por Continente onde Atuam



Os vinte últimos anos de práticas no estabelecimento de operações de manutenção da paz permitiu que o CSNU formasse um repatório de possíveis mandatos e tarefas, bem como a linguagem para traduzi-los de maneira aceitável a todos os atores. As missões multidimensionais podem receber um amplo espectro de atividades a realizar, que incluem organizar eleições, reformar o setor de segurança, garantir a segurança de autoridades, fortalecer instituições públicas, promover o desarmamento, a desmobilização e a reintegração de ex-combatentes ou proteger civis. Tipicamente, o Estado ou as partes poderão solicitar certas tarefas ou o Secretariado poderá formulá-las. Se nenhum outro país dispuser-se a liderar o tema, Reino Unido ou França costumam propor as resoluções e com isso controlam o arcabouço básico da resolução e das missões²³⁹.

Como notou Boyd, as Nações Unidas em geral e o CSNU em particular tendem a ser bastante conservadores e demoram a aceitar a incorporação de novos mandatos. Como se procurou demonstrar no Capítulo I, as missões do pós-Guerra Fria só lentamente conseguiram assimilar as inovações e a chamada “multidimensionalidade”. Algumas propostas ainda enfrentam resistências no CSNU, sendo muito comum que se objete a propostas para estabelecer missões quando os mandatos são vistos como muito inovadores²⁴⁰.

²³⁹ *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*. Nova York: DPKO, 2008, pp. 23-29; entrevistas com diplomatas estrangeiros.

²⁴⁰ Boyd, A. *Fifteen Men on a Powder Keg*. Nova York: Stein and Day, 1971, pp. 222-223: “Calling a spade a spade is something the United Nations prefers not to do until it has had the thing in its hands for a while and tried it out. (...) And the first time the tool is used there are almost bound to be complaints (...). Whatever the motivation, the habit is ingrained”. Entrevista com diplomata brasileiro.

Dois casos podem ser sucintamente citados como exemplo das ambiguidades do Conselho sobre o estabelecimento das missões e estruturação de seus mandatos. Nos anos de 1993 e 1994, EUA e Rússia digladiavam-se em torno de Haiti e Geórgia. Os EUA desejavam contar com mandato claro do CSNU para usar a força no Haiti, mas a Rússia objetava, alegando que não havia ameaça à paz; a Rússia queria ver legitimado o papel da CEI na Abcásia como *peacekeeper*. Apesar das muitas alegações de princípios, os dois lados afinal valeram-se de um *horse trading* (barganha) e alcançaram seus objetivos com as Resoluções 937 (1994), sobre a Geórgia, e 940 (1994), sobre o Haiti. No outro caso, a China decidiu vetar a renovação do mandato da Missão das Nações Unidas de Desdobramento Preventivo (UNPREDEP), na Macedônia, porque o país balcânico decidira estabelecer relações com Formosa. O representante chinês negou veementemente essa versão, mas foi acusado dessa prática por outros países, em reunião formal do CSNU²⁴¹.

Embora o Conselho de Segurança determine o estabelecimento e os mandatos de operações de manutenção da paz específicas, o Comitê Especial (C-34) da Assembleia Geral reafirma todo ano ser o órgão legitimado para discutir políticas gerais para as missões, bem como as estruturas de apoio do Secretariado. Os conceitos discutidos nesse foro constantemente permeiam decisões do CSNU, mas sobretudo os P-3 costumam insistir na independência total do Conselho e fizeram inserção no relatório do C-34 nesse sentido. Essa insistência advém do fato de o Comitê contar com forte presença do MNA e de outros contribuintes de tropas, que reagem a tentativas de expandir o conceito de missões de paz²⁴².

Outro limite encontrado pelo Conselho de Segurança na estruturação das operações de manutenção da paz é a V Comissão da AGNU, que se ocupa de teas administrativos e orçamentários. Não se questiona na Organização que essa Comissão tem a competência para aprovar os orçamentos das missões, sem os quais as atividades mandatadas não poderão

²⁴¹ Albright, M. *Madam Secretary – a memoir*. Nova York: Miramax Books, 2003, pág. 158; entrevista com diplomata brasileiro; *Security Council Official Records – fifty-fourth year. 3982nd meeting: 25 February 1999 (S/PV.3982)*. Nova York: Nações Unidas, 1999.

²⁴² Entrevista com diplomata estrangeiro; *Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations and its Working Group (A/62/19)*. Nova York: Nações Unidas, 2008, § 21 “nothing in the present report circumscribes the mandates and authority of the Security Council to maintain or restore international peace and security”.

ser executadas. Nesse contexto, a V Comissão repete muitas vezes os debates do CSNU ao tentar determinar que meios serão dados para a execução de cada tarefa. Como o foro, decide por consenso (ou, se se recorrer ao voto, prevalece a maioria do G-77), na prática os mandatos são frequentemente reinterpretados, por vezes expandidos, para acomodar os acordos obtidos pelos países sobre alocação de recursos. Também é possível eliminar discretamente um mandato, ao negar recursos mínimos para sua execução²⁴³.

III. 7. O Papel do Secretariado e dos Grupos de Amigos

Além da dinâmica entre os membros do CSNU, outras entidades têm influência significativa sobre o trabalho do órgão e a criação e definição de mandatos das operações de manutenção da paz. Em particular, nos últimos anos, tem crescido o papel desempenhado pelo Secretariado e pelos grupos de amigos.

A Carta das Nações Unidas define a estrutura básica e as funções do Secretariado em seu Capítulo XV. Embora o artigo 98 defina o SGNU como *chief administrative officer*, o artigo 99 deixa claro que ele tem papel político: “the Secretary-General may bring to the attention of the Security Council any matter which in his opinion may threaten the maintenance of international peace and security”. Como descrito no Capítulo I, o exercício dessas funções foi objeto de discussões acerbadas durante a Guerra Fria. Gradativamente, porém, o Secretariado delimitou um espaço de atuação, ainda que esse varie com o fluxo da política entre Estados. Nas operações de manutenção da paz, desde seu início, o Secretariado tem papel central tanto no planejamento em Nova York e assessoria ao CSNU, quanto na condução das atividades no terreno²⁴⁴. Nesse sentido, o Secretariado já foi chamado de 16º membro ou 6º membro permanente do CSNU, tamanha sua influência no processo decisório²⁴⁵.

Em sua atuação em Nova York, o Secretariado auxilia o Conselho na decisão sobre o desdobramento de uma missão de paz e sobre seu tamanho

²⁴³ Entrevista com diplomata brasileiro.

²⁴⁴ Cox, R. “The Executive Head: An Essay on Leadership in International Organization”. In. *International Organization*, vol. 23, nº. 2, 1969, pp. 207-210.

²⁴⁵ Teixeira, P. *The Security Council at the Dawn of the Twenty-First Century*. Genebra: UNIDIR, 2003, pág. 19; Novosseloff, A. *Le Conseil de sécurité des Nations Unies et la maîtrise de la force armée*. Bruxelles: Émile Bruylant, 2003, pág. 348.

e estrutura interna. As resoluções do CSNU frequentemente solicitam ao Secretário-Geral que produza sugestões para balizar a presença internacional em uma crise por meio de operações de manutenção da paz. Seus relatórios são também importante fonte de informação e chegam a condicionar a atuação de delegações menores, que não dispõem de fontes alternativas. Esses documentos são objeto de atenção dos membros do CSNU, em particular dos P-5, que, por vezes, tentam alterá-los antes de sua publicação e buscam assegurar uma manifestação favorável a suas próprias opiniões. Embora o relatório Brahimi tenha recomendado “the Secretariat must tell the Security Council what it needs to know, not what it wants to hear” (§ 64, d), em muitas situações isso não é possível, porque um pedido considerado excessivo poderia produzir uma reação adversa do Conselho²⁴⁶.

É importante realçar que se espera do Secretário-Geral que vá além do assessoramento técnico e demonstre liderança política, para assistir na formação de consensos em momentos de crise e conduzir diplomacia discreta quando necessário. Sua posição é, porém, desconfortável, por se apoiar em mandatos frágeis e nas cambiantes vontades dos Estados membros. Os SGNU perceberam, repetidamente, que há um equilíbrio tênue entre dedicar-se à Organização e agradar os países poderosos. Nesse contexto, contam muito as diferentes personalidades dos ocupantes do cargo e sua capacidade de estabelecer boas relações com os Estados e seus representantes²⁴⁷.

Do ponto de vista burocrático, o Secretariado tardou a desenvolver uma estrutura específica para lidar com as missões de paz. Até 1992, o SGNU era apoiado por um pequeno escritório político, no qual predominavam os altos funcionários. Coube a Boutros-Ghali reagir à crescente demanda por missões e propor a criação do DPKO. Essa morosidade administrativa deveu-se, em parte, a uma resistência à militarização do Secretariado. Apesar de ter expandido seus quadros significativamente nos anos que se seguiram ao Relatório Brahimi (2000) e ter criado um novo Departamento de Apoio ao Terreno (DFS), em 2007, o Secretariado ainda carece de quadros e de uma carreira estável, que

²⁴⁶ Teixeira, P. *The Security Council at the Dawn of the Twenty-First Century*. Genebra: UNIDIR, 2003, pág. 19; entrevista com funcionário do Secretariado.

²⁴⁷ Cox, R. “The Executive Head: An Essay on Leadership in International Organization”. In: *International Organization*, vol. 23, nº. 2, 1969, pp. 210-213; Fonseca, G. *Consenso y Riesgo: los desafíos para el nuevo Secretario General de la ONU*. Madri: FRIDE Comentario, 2007 (<http://www.fride.org/publicacion/163/consenso-y-riesgo-los-desafios-para-el-nuevo-secretario-general-de-la-onu>, acessado em 28/11/2007).

permita proporcionar um gerenciamento adequado das operações de manutenção da paz, sobretudo no momento em que afloram crises simultâneas²⁴⁸.

Como entidade diferenciada dos Estados, o Secretariado cumpre funções, na Sede e no terreno, que vão além dos meros serviços de conferência. Aos Estados interessa dispor de uma Organização que desfrute de alguma independência e de estruturas centralizadas, porque isso reduz os custos de atuação internacional e, sobretudo na área de paz e segurança, assegura que às Nações Unidas será reconhecida legitimidade que não seria atribuída a seus países individualmente. Conforme Abbott e Snidal, independência é a capacidade de agir com um grau de autonomia, dentro do espaço político delimitado pelos Estados. No caso das missões de paz, isso é representado pela condução operacional das missões pelo SGNU e por seus representantes no terreno ao gerirem o cotidiano das atividades, sem ter que recorrer ao CSNU para todos os pormenores. Centralização, por seu turno, decorre da existência de um aparato estável que garanta a continuidade das atividades. Isso é representado pelo corpo de funcionários do Secretariado, que articula os diversos contingentes nacionais e faz o contato com os Estados membros. Essas características, embora essenciais, com frequência são criticadas por países, melindrados por decisões do SGNU de não seguir um curso de ação preferido. Os P-5 costumam procurar exercer um controle do Secretariado, sobretudo em matérias mais controversas. A pressão, entretanto, não pode superar determinado ponto, além do qual perde-se a independência do Secretariado e suas vantagens²⁴⁹. Um dos primeiros e mais evidentes casos desse dilema entre autonomia do Secretariado e monitoramento pelos Estados foi vivenciado por Dag Hammarskjöld, no contexto da organização da UNEF e foi superado em vista da confiança depositada no SGNU naquele momento²⁵⁰.

Se a autonomia do Secretariado existe na esfera decisória, após a criação das missões e seu desdobramento ela é ainda mais notória. Cabe ao Secretariado desenvolver as regras de engajamento para os militares e policiais, negociar acordos

²⁴⁸ Scott, A. e Thant, M. *The UN Secretariat. A Brief History*. Nova York: International Peace Academy, 2007, pp. 121-122; Novosseloff, A. *Le Conseil de sécurité des Nations Unies et la maîtrise de la force armée*. Bruxelles: Émile Bruylant, 2003, 348-370.

²⁴⁹ Abbott, K e Snidal, D. "Why States Act through Formal International Organizations". In. *The Journal of Conflict Resolution*, vol. 42, nº. 1, 1998, pp. 4-10 e 16.

²⁵⁰ Hammarskjöld afirmou: "The principles of the Charter are, by far, greater than the Organization in which they are embodied, and aims which they are to safeguard are holier than the policies of any single nation or people. As a servant of the Organization, the Secretary-General has the duty to maintain his usefulness by avoiding public stands on conflicts between Member nations unless and until such an action might help to resolve the conflict. However, the discretion and impartiality thus imposed on the Secretary-General by the character of his immediate task may not degenerate into a policy of expediency. He must also be a servant of the

sobre o *status* legal das operações (*Status of Force Agreements*, SOFA) e memorandos de entendimentos com os TCCs e PCCs. Em todos esses documentos é necessário interpretar o mandato dado pelo Conselho de Segurança, o que pode ser feito de maneiras diversas. Essa característica leva alguns a afirmar jocosamente que “the Security Council proposes and the Secretariat disposes”²⁵¹.

Esse grau de independência é necessário e reconhecido pelo CSNU ao afirmar, desde 1973, que o SGNU tem o comando operacional das missões, mas não deixa de criar desconfiança em alguns TCCs, que tendem a ver esse exercício como uma representação dos interesses dos P-5. Outro fator relevante é que essa liberdade do Secretariado permite que aspectos dos mandatos que não sejam considerados convenientes possam não ser implementados sem que isso seja claramente indicado aos Estados – em uma espécie de *obedezco pero no cumpro*. Para isso, é possível não prover recursos ou postos de trabalho nas propostas orçamentárias ou não dar a ênfase necessária nas instruções para o terreno²⁵².

Os chamados “grupos de amigos” existem nas Nações Unidas desde os anos 1950, mas proliferaram nos anos 1990, como resposta à crescente demanda sobre o Conselho de Segurança, sem necessidade de adaptar formalmente sua estrutura. Recebem nomes diversos (*core group*, grupo de contato, amigos do Secretário-Geral) e têm configurações diferenciadas, mas serão todos tratados aqui pelo termo “grupo de amigos”. São associações *ad hoc* de Estados, que se reúnem informalmente para oferecer bons ofícios, apoiar decisões do Conselho ou do SGNU e, nos casos que mais interessam, auxiliar na formulação de mandatos de operações de manutenção da paz. Como explica Prantl, representam “a platform for quiet diplomacy in the process of peacemaking on a consensual basis, making up like-minded countries, working separately from the

principles of the Charter, and its aims must ultimately determine what for him is right and wrong. For that he must stand. A Secretary-General cannot serve on any other assumption than that – within the necessary limits of human frailty and honest differences of opinion – all Member nations honour their pledges to observe all Articles of the Charter. He should also be able to assume that those organs which are charged with the task of upholding the Charter will be in a position to fulfill their task”, ver *Security Council Official Records – eleventh year. 751st Meeting: 31 October 1956* (S/PV.751). Nova York: Nações Unidas, 1956, pp. 1-2.

²⁵¹ Entrevista com funcionário do Secretariado.

²⁵² *Report of the Secretary-General on the Implementation of the Security Council Resolution 340 (1973) (S/11052/Rev.1)*. Nova York: Nações Unidas, 1973; entrevistas com diplomata estrangeiro e com funcionário do Secretariado. Para uma análise dos vícios típicos de uma organização burocrática como o Secretariado, ver Barnett, M. e Finnemore, M. “The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations”. In. *International Organization*, vol. 53, n°. 4, 1999, pp. 720-726.

Council”²⁵³. Embora alguns desses grupos atuem fora do âmbito das Nações Unidas, o interesse principal neste caso recairá sobre os que negociam o texto de resoluções do CSNU, na sede da Organização em Nova York.

A composição desses grupos normalmente compreende países membros e não membros do CSNU e sempre dois ou mais membros permanentes²⁵⁴. A maior parte de suas reuniões, sempre informais, ocorre em nível de peritos; ocasionalmente, diplomatas mais graduados são convidados a ouvir apresentações do Secretariado. Também é comum que documentos relativos às missões de paz sejam adiantados aos membros dos grupos de amigos, por vezes antes mesmo de serem circulados para os E-10. Seu estabelecimento independe de qualquer ato, mas normalmente seu funcionamento é objeto de deliberação dos P-5 em suas reuniões periódicas. Também não há mecanismo definido para a inclusão de novos membros, mas é prática que, como em todas as outras decisões, o grupo deve obter a unanimidade para incluir novo país. Alguns grupos, como os que tratam de Haiti e Timor-Leste, estão notoriamente abertos à possibilidade de agregar novos membros, enquanto outros, como os de Geórgia e Saara

Ocidental, não mostram essa disposição.

Tabela III. 1. Grupos de Amigos que discutem textos de resoluções²⁵⁵

TEMA	COMPOSIÇÃO	CRIAÇÃO	POSSIBILIDADE DE EXPANSÃO
Haiti	Argentina, Brasil, Canadá, Chile, EUA, França, Peru, Uruguai e México	2004 (restabelecido)	SIM
Timor-Leste	África do Sul, Austrália, Brasil, EUA, Filipinas, França, Japão, Malásia, Nova Zelândia, Portugal e Reino Unido	1999	SIM

²⁵³ Prantl, J. “Informal Groups of States and the UN Security Council”. In. *International Organization*, vol. 59, 2005, pág. 561; Ver também Whitfield, T. *Friends Indeed? The United Nations, Groups of Friends, and the Resolution of Conflict*. Washington: United States Institute of Peace Press, 2007, pp. 5-8.

²⁵⁴ De acordo com Whitfield, a composição do grupo deve ser limitada e reunir países que compartilhem um determinado sentido de atuação para resolver um conflito. A composição, em geral, compreende: EUA + (França, Reino Unido e/ou Rússia) + atores regionais + “países promotores de consenso”. Whitfield, T. *Friends Indeed? The United Nations, Groups of Friends, and the Resolution of Conflict*. Washington: United States Institute of Peace Press, 2007, pp. 270-273.

²⁵⁵ Existe um grande número de grupos de amigos, sobre grande parte dos temas do CSNU. Nesta tabela foram indicados apenas os que têm um papel central na redação de projetos de decisões. Para uma lista completa, ver Whitfield, T. *Friends Indeed? The United Nations, Groups of Friends, and the Resolution of Conflict*. Washington: United States Institute of Peace Press, 2007, pp. 285-296.

Saara Ocidental	Espanha, EUA, França, Reino Unido e Rússia	1993	NÃO
Irã (P-5 + 1)*	Alemanha, China, EUA, França, Reino Unido e Rússia	2006	NÃO
Coreia do Norte*	China, EUA, França, Japão, Reino Unido e Rússia	2006	NÃO

* No caso de Irã e Coreia do Norte não se trata de missões de paz.

É importante notar que os grupos de amigos multiplicaram-se no momento em que o CSNU passou a receber maiores demandas e, desse modo, servem para compensar, ao menos em parte, o engessamento estrutural do órgão. Em realidade, as crises multiplicavam-se em número e em complexidade e exigiam um sequenciamento delicado de políticas e sua adaptação aos mandatos de missões de paz. Se mesmo os P-5 começaram a encontrar dificuldades no processamento do trabalho do órgão, essa dificuldade afetou ainda mais as pequenas delegações, que não só dispõem de pouco pessoal, mas também têm conhecimento muito limitado de certos conflitos. Os grupos de amigos permitiram atrair países com interesses diretos nas crises, a quem se deu maior influência no processo decisório, em troca de um compromisso tácito de apoiar a solução do problema. Também permitiu expandir a participação e a legitimidade do CSNU, tornando sua governança mais eficiente, capaz de reagir a situações extremas²⁵⁶.

Se tem sido reconhecida a vantagem trazida pelos grupos de amigos, é verdade também que membros eletivos do Conselho por vezes questionam o fato de que Estados que não compõem o órgão naquele ano tenham uma influência maior em suas decisões. Esse desconforto é particularmente notado quando os grupos de amigos apresentam ao Conselho projetos de resolução prontos, que contam com apoio dos principais interessados e ficam sujeitos a mudanças marginais. Em alguns casos, membros do CSNU chegaram a procrastinar decisões como forma de “punir” um grupo de amigos que circulou projeto com prazo muito exíguo de análise antes da data de adoção²⁵⁷. Os P-5 apreciam discretamente essa característica dos grupos de amigos, porque

²⁵⁶ Prantl, J. “Informal Groups of States and the UN Security Council”. In. *International Organization*, vol. 59, 2005, pág 586.

²⁵⁷ Teixeira, P. *The Security Council at the Dawn of the Twenty-First Century*. Genebra: UNIDIR, 2003, pp. 15-18.

lhes permite debater os temas com as delegações que consideram “responsáveis e bem informadas” e evitar discussões vistas como “estéreis” com membros eletivos do CSNU. O fato de que as reuniões sejam informais, embora reforce a opacidade do órgão, é visto como capaz de tornar o trabalho dos grupos mais eficiente²⁵⁸.

É importante notar que diferentes grupos de amigos são dotados de graus de legitimidade diversos e têm dinâmica interna mais ou menos funcional. Enquanto alguns são reconhecidos como importante *locus* de atuação de países envolvidos nos temas (por exemplo, o grupo de amigos do Haiti), outros são vistos como arcabouço criado com objetivo de restringir o processo decisório (caso do grupo de Saara Ocidental). No que concerne à funcionalidade, alguns grupos são jocosamente classificados de “grupos de inimigos”, pela acentuada divergência das posições de seus membros. Nessa hipótese, as discussões tendem a ser longas e a produzir um máximo denominador comum muito baixo, com mandatos calcificados para as missões de paz²⁵⁹.

III. 8. As Decisões do Conselho de Segurança e as Missões de Paz – Casos Exemplos

Os casos explorados nesta seção não têm por objetivo representar a gama completa de configurações e dinâmicas do CSNU que podem se formar em torno da decisão sobre uma missão de paz. Ao contrário, indicam três casos extremos, em que as decisões (ou a ausência delas) do CSNU foram claramente responsáveis pelo desenlace dos fatos no terreno. Não se pretende tampouco fazer a história de todas as discussões sobre as operações, mas antes focalizar pontos de inflexão específicos, de fundamental importância para o Conselho e para as missões. Note-se que a UNPROFOR e a UNAMIR foram objeto de considerações no Capítulo I; mas naquele momento visavam a explicitar o significado dessas missões para o cenário global de *peacekeeping* e não as tratativas no CSNU.

UNPROFOR: Os três anos que precederam a queda de Srebrenica, em julho de 1995, foram marcados no CSNU pelas dificuldades em forjar uma visão estratégica sobre a Bósnia-Herzegovina e por uma política marcada

²⁵⁸ Entrevistas com funcionário do Secretariado e diplomata estrangeiro.

²⁵⁹ Entrevista com diplomata estrangeiro.

por ações limitadas e comportamento reativo. Havia uma divisão entre os P-5 sobre como proceder, a qual se estendia também aos E-10, sobretudo os membros do MNA. Por um lado, os europeus ocidentais (França e Reino Unido à frente) forneciam tropas à missão, mas evitavam que ela assumisse uma postura mais incisiva e tivesse um mandato robusto. Por outro, o MNA e os EUA (ainda que com certa dose de ambiguidade e hesitação) desejavam ações incisivas. A Rússia, por seu turno, preocupava-se em não alienar seus aliados sérvios e em tentar reafirmar seu *status* como grande potência, preferindo pressões diplomáticas ao uso da força. O resultado desse consenso mínimo no Conselho, o órgão gradativamente autorizou mandatos para a UNPROFOR em que predominavam uma retórica forte e disposições concretas tímidas²⁶⁰.

O ponto de inflexão no CSNU, que selaria o destino de Srebrenica, começou com a Resolução 819 (1993), de 16/4/1993, quando o Conselho adotou, a ideia de *safe areas*. Esse conceito havia sido originalmente sugerido por entidades humanitárias que, tal como o Secretariado, estavam cientes de que o êxito dessa estratégia dependeria do consentimento das partes, da alocação de maiores recursos e de acordos para desmilitarização das áreas. Proposta pelos membros do MNA no Conselho (5 países), a Resolução 819 (1993) não previu qualquer recurso adicional, porque não havia consenso entre os P-5. Apesar da escassez de meios, o CSNU expandiu a política de *safe areas* pela Resolução 824 (1993), de 6/5/1993, quando o MNA procurava reverter os avanços sérvios, e os P-3 e Rússia se contentavam com o *status quo*. O Secretariado procurou improvisar a desmilitarização das áreas, sem apoio político adequado e criando desconfiança entre as partes em conflito. Ainda em 1993, o Conselho adotou as Resoluções 836 (1993) e 844 (1993), que tratavam da proteção das *safe areas*, mas evitavam inserir os verbos “proteger” e “defender” no mandato da UNPROFOR; também concediam 7.600 militares adicionais, dos 32 mil que o Secretariado considerava necessários para levar a cabo a política delineada. O apoio adicional era confiado à OTAN, com a possibilidade de ataques aéreos – mas a cooperação entre as duas organizações baseava-se em frágeis arranjos institucionais. Membros do MNA chegaram a abster-se nessas resoluções

²⁶⁰ *Report of the Secretary-General pursuant to General Assembly resolution 53/35. The Fall of Srebrenica (A/54/549)*. Nova York: Nações Unidas, 1999, pp. 16-18; Berdal, M. “Bosnia”. In: Malone, D. *The UN Security Council*. Londres: Boulder, 2004, pp. 455-458.

porque as viam como ineficazes, mas não puderam conter o curso da política iniciada por eles próprios²⁶¹.

As decisões do CSNU chamam atenção por seu caráter de compromisso político. Com os P-5 divididos, os membros do MNA procuraram explorar o espaço criado e pressionar por uma política mais robusta. O consenso limitado fez que, ao invés de uma estratégia ampla, o CSNU avançasse por meio de pequenas mudanças casuísticas no mandato, nas quais os meios não correspondiam às tarefas pedidas. Os E-10 que não integravam o MNA (Brasil, Espanha, Hungria e Nova Zelândia) não se encontravam em posição de racionalizar os procedimentos porque tinham necessidade de salientar que o Conselho não só realizava reuniões fechadas mas também agia²⁶². O resultado foi uma política incongruente, que deixou a UNPROFOR em posição insustentável. Embora outros fatores tenham contribuído (desorganização do Secretariado, comportamento inadequado de contingentes), a dinâmica do CSNU foi central no processo que conduziu à incapacidade das Nações Unidas defenderem as *safe areas* por elas mesmo criadas.

UNAMIR: A atuação das Nações Unidas em Ruanda por meio da UNAMIR foi marcada desde o início pela má interação entre o Conselho e o Secretariado, a falta de informações adequadas para os E-10, e o desinteresse do tema para os EUA. Em 1993, quando foi estabelecida a UNAMIR, havia uma crença difundida mas errônea de que o processo de paz estava bem encaminhado, o que levou a um mandato voltado para o monitoramento. Entre outubro daquele ano e abril de 1994, acumulavam-se evidências de que a situação se deteriorava, inclusive fornecidas pelo *Force Commander*, General Dallaire. Mas não havia no Secretariado ou no CSNU disposição de abandonar o otimismo inicial²⁶³.

O Secretário-Geral Boutros-Ghali tinha, já naquele momento, uma relação deteriorada com os membros do Conselho, sobretudo os P-5, que acusava de gerenciamento intrusivo (*micromanagement*) no trabalho do Secretariado. Ademais, havia descoordenação entre os setores militar e civil do DPKO, que tornavam irrelevantes as informações enviadas do terreno. Embora

²⁶¹ *Report of the Secretary-General pursuant to General Assembly resolution 53/35. The Fall of Srebrenica (A/54/549)*. Nova York: Nações Unidas, 1999, pp. 18-25.

²⁶² Patriota, A. *O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo*. Brasília: FUNAG, 1998, pp. 82-89.

²⁶³ Melvern, L. "The Security Council: behind the scenes". In. *International Affairs*, vol. 77, nº. 1, 2001, pp. 103-105.

houvesse entre alguns altos funcionários do DPKO consciência do agravamento da crise, os mecanismos institucionais não eram capazes de transmitir o senso de urgência – inclusive porque havia outras emergências no mesmo momento, sobretudo na ex-Iugoslávia²⁶⁴.

Entre os P-5, os EUA tinham Ruanda em um grau muito baixo de prioridade em sua agenda política. Sob pressão do Congresso e da opinião pública, o Governo Clinton havia decidido que começaria a utilizar as diretrizes contidas na PDD-25 (ver Capítulo I), que limitavam não só sua participação em missões de paz, mas também seu apoio a esse instrumento. Enquanto o Reino Unido tendia a acompanhar o desinteresse dos EUA, Rússia e China não viam tampouco motivos para se envolver. A França, entretanto, mantinha ligações com as elites ruandenses e não estava disposta a permitir uma atuação mais robusta das Nações Unidas. Entre os E-10, havia vários países dispostos a dar mais atenção a Ruanda, mas faltava consenso político e capacidade de contribuir operacionalmente. Do ponto de vista das delegações africanas, muitas viam a situação como evidência da prioridade dada à Europa em detrimento de seu Continente²⁶⁵.

Em início de abril, os EUA exerciam pressão sobre os E-10 para preservar os recursos das Nações Unidas para outras crises. O resultado foi a Resolução 909 (1994), de 5/4/1994, que renovava a UNAMIR por período curto e sinalizava que, se a situação se deteriorasse mais, a operação poderia ser reduzida ou retirada. Trabalhava com a falsa premissa de que as partes consideravam a UNAMIR indispensável e que estavam inteiramente comprometidas com a paz. Quando, em 6/4, o assassinato do Presidente ruandês Juvénal Habyarimana precipitou o genocídio, o CSNU se achava dividido, e o Secretariado não estava em condição de informar com precisão o que ocorria no terreno. A morte de 10 *peacekeepers* belgas dias depois levou aquele país a retirar suas tropas da UNAMIR e iniciar campanha diplomática para explicitar a suposta futilidade da missão. Confrontado com a deterioração das condições, o CSNU examinou a possibilidade de ampliar

²⁶⁴ Keating, C. “An insider’s account”. In: Malone, D. *The UN Security Council*. Londres: Boulder, 2004, pp. 502-503; *Report of the Independent Inquiry into the actions of the United Nations during the 1994 genocide in Rwanda (S/1999/1257)*. Nova York: Nações Unidas, 1999.

²⁶⁵ Power, S. *A Problem from Hell – America and the Age of Genocide*. Nova York: Harper Perennial, 2003, pág. 342; Patriota, A. *O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo*. Brasília: FUNAG, 1998, pp. 109-114; e Gambari, I. “An African Perspective”. In: Malone, D. *The UN Security Council*. Londres: Boulder, 2004, pp. 519-520.

a UNAMIR, mas decidiu – sob forte pressão de EUA, Reino Unido e França – cumprir sua ameaça de reduzi-la em número de tropas e enfraquecer seu mandato, por meio da Resolução 912 (1994). Quando essa política foi revertida, em meados de maio, pela Resolução 918 (1994), o genocídio já havia ocorrido²⁶⁶.

Note-se que o exercício decisório do CSNU foi particularmente complicado porque Ruanda era membro eletivo do órgão, representando a facção dos genocidas. Como resultado, a circulação de informação e a tomada de posição dos países ficou comprometida. Ademais, o *caucus* do MNA foi impedido de tomar iniciativas pela falta de consenso entre seus membros²⁶⁷.

No caso de Ruanda, a UNAMIR poderia ter feito a diferença para impedir ou limitar significativamente o genocídio. Sua incapacidade de fazê-lo decorreu diretamente das decisões do Conselho, que foram transmitidas pelo Secretariado ao terreno como restrições à atuação dos contingentes. A dinâmica estruturou-se nas seguintes bases: 1) decisão dos EUA de reduzir a UNAMIR, por questões internas e de negar a ocorrência de genocídio; 2) interesse da França de proteger as elites ruandenses, evitando ação robusta das Nações Unidas; 3) e impossibilidade de os E-10 pressionarem por atitude decisiva porque estavam divididos e não tinham possibilidade de contribuir para a missão. Ao contrário da UNPROFOR, a UNAMIR recebeu um mandato que não era incoerente em si, mas era totalmente equivocado para aquela realidade.

MONUC: A República Democrática do Congo (antes Zaire) representou provavelmente o maior desafio para as operações de manutenção de paz nos anos 1960 e levou a própria Organização a uma séria crise institucional (ver Capítulo I). Em 1999, a MONUC foi estabelecida como um pequeno grupo de oficiais-de-ligação, o que ajudava a superar o trauma, mas havia poucas dúvidas de que essa configuração teria que ser ajustada, para lidar com um país maior do que a Europa Ocidental e com dezenas de milhões de habitantes. A guerra civil havia terminado, e, no CSNU, havia consciência de que as Nações Unidas teriam que atuar para estabilizar o país.

²⁶⁶Keating, C. “An insider’s account”. In: Malone, D. *The UN Security Council*. Londres: Boulder, 2004, pp. 504-509; Melvern, L. “The Security Council: behind the scenes”. In: *International Affairs*, vol. 77, nº. 1, 2001, pp. 106-109.

²⁶⁷ *Report of the Independent Inquiry into the actions of the United Nations during the 1994 genocide in Rwanda (S/1999/1257)*. Nova York: Nações Unidas, 1999, pág. 50.

Ao longo dos quatro anos seguintes, a composição da MONUC foi gradativamente ajustada para incluir tropas, que alcançavam cerca de 4.500 no início de 2003, sobretudo para proteger as próprias atividades das Nações Unidas. Embora não houvesse discordância séria sobre a necessidade de enviar mais tropas à RDC, após 2001, o Conselho viveu uma fase em que a capacidade de EUA e França de se colocarem de acordo estava reduzida. A MONUC, entendida como de interesse francês, não recebeu atenção especial dos EUA, e só dificilmente eram negociadas mais tropas. Em início de 2003, em seu relatório sobre a situação na RDC, o SGNU argumentava em favor de um mandato robusto, sob o Capítulo VII, advertia para os contínuos combates no leste do país e sugeria um significativo aumento de tropas²⁶⁸.

O Conselho, naquele momento, já vivia a dinâmica que dominaria sua percepção da MONUC: os conflitos do país são extremamente difíceis de gerenciar; os múltiplos processos de paz frequentemente fracassam; as Nações Unidas podem atuar, mas seus recursos não são infinitos; outras crises geralmente ganham prioridade sobre o que é um problema crônico na RDC e acabam por atrair as tropas e a atenção política para outras áreas. Somados à relutância dos EUA de apoiar o que seria uma região de influência francesa, esse padrão resulta em expansões espasmódicas do contingente da MONUC, sempre abaixo do estimado pelo Secretariado. Em realidade, a RDC mostra-se um caso em que o SGNU acaba por dizer ao Conselho um meio-termo entre o que ele quer e o que ele precisa ouvir. Estimativas para estabilizar o país poderiam chegar a 50 mil efetivos, o que não seria sequer considerado pelo órgão; assim, o Secretariado prefere reduzir os números, na tentativa de aumentar gradativamente os contingentes da MONUC²⁶⁹.

A primeira inflexão ocorreu em meados de 2003, quando forças rebeldes sitiaram complexo da MONUC e isolaram militares uruguaiois, tendo assassinado alguns e semeado o pânico na população civil. O CSNU autorizou de início uma força multinacional, que atuou por alguns meses, até que a MONUC pudesse ter seus efetivos ampliados para 10 mil homens e com um mandato robusto. Na ocasião, foi essencial a atuação do SGNU, que procurou fazer convergir as posições no Conselho. Em 2004 e 2005, após

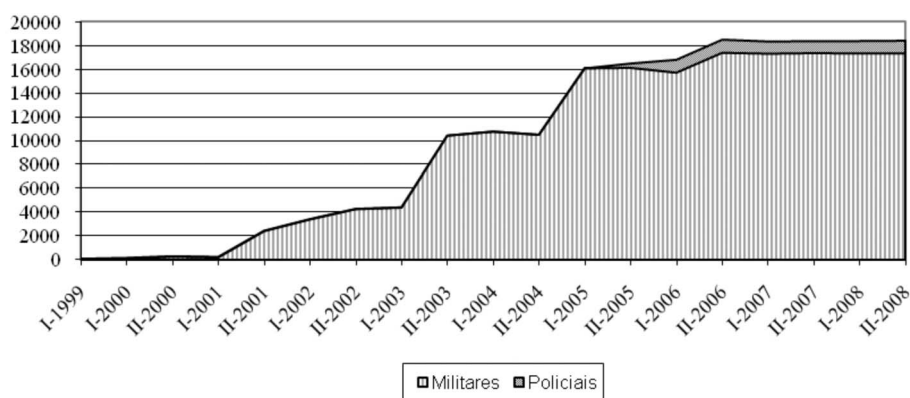
²⁶⁸ *Second special report of the Secretary-General on the United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo (S/2003/566)*.

Nova York: Nações Unidas, 2003; entrevista com funcionário do Secretariado.

²⁶⁹ *The Peacekeepers*. Canadá: National Film Board of Canada, 2004; entrevista com diplomata brasileiro.

morosas negociações, o CSNU ampliaria novamente o número de tropas, até alcançar os cerca de 17 mil em 2008²⁷⁰.

Gráfico III. 4. Militares e Policiais na MONUC (1999-2008)



Em setembro de 2008, emergiu nova crise política e humanitária no leste da RDC, colocando a MONUC em nova situação difícil e fazendo que o Secretariado voltasse a solicitar mais tropas. O Conselho, inicialmente, não encontrou apoio para isso, dado a limitada possibilidade de obter novos contingentes e o alto custo das missões de paz. Ao invés, preferiu solicitar uma reestruturação da MONUC e esclarecer o caráter robusto do mandato da missão. O órgão decidiu autorizar, nas Resoluções 1843 (2008) e 1856 (2008) o desdobramento de mais 2.875 militares e 300 policiais, em base temporária. A própria insistência do CSNU de que as tropas deveriam acorrer logo ao teatro de operações, paralelamente ao caráter temporário de seu desdobramento, evidenciam os dilemas sofridos nesse caso. Em janeiro de 2009, o SGNU admitiu encontrar sérias dificuldades para obter os contingentes suplementares²⁷¹.

²⁷⁰ Ver <http://www.un.org/Depts/dpko/missions/monuc/monucDrs.htm>, acessada em 15/11/2008; entrevista com funcionário do Secretariado.

²⁷¹ Entrevista com diplomata estrangeiro; *Statement by the President of the Security Council (S/PRST/2008/38)*; o documento *Letter dated 31 October 2008 from the Secretary-General to the President of the Security Council (S/2008/703)* sugeriu autorização para mais 2.785 militares; *Letter dated 27 January 2009 from the Secretary-General to the President of the Security Council (S/2009/52)*. Nova York: Nações Unidas, 2009.

Diferentemente da UNPROFOR e da UNAMIR, a MONUC não padece de uma divergência profunda sobre seu mandato – embora ele seja usado por vezes como objeto de barganha política. A dificuldade reside, em primeiro lugar, no ajuste entre os limites de um mandato viável e a provisão de meios adequados. Em segundo lugar, enfrenta o fato de que o CSNU tem seu curso de ação limitado por uma realidade exterior ao órgão, cuja materialidade não pode ser superada por negociações de linguagem. Como resultado, prolongam-se as negociações e aumenta o descrédito da missão.

III. 9. Perspectivas e Conclusões Preliminares

Em suas decisões sobre operações de manutenção da paz, o Conselho de Segurança desenvolveu tendências específicas que evidenciam suas próprias estrutura e prática decisória, assim como a configuração de poder dentro do órgão, que varia de ano a ano, com a entrada de novos membros. O exame dessas tendências pode ser brevemente realizado com base em três esferas de consideração: formais e internas ao órgão; substantivas e internas; e substantivas e externas. Embora haja uma clara interpenetração entre elas, essas categorias são úteis do ponto de vista analítico.

No primeiro caso, o CSNU adotou determinados enunciados e tarefas que passaram a ser incluídos na maioria dos mandatos das missões de manutenção da paz. Vistos pelo Secretariado como temas transversais (*cross-cutting*) são inseridos inclusive em mandatos antigos, quando de suas renovações. Os pontos mais evidentes – por constarem de resoluções temáticas – são: proteção de civis em conflitos armados; mulheres, paz e segurança; e proteção de crianças em conflitos armados. Outro tema comum para inclusão é a repressão a atos de abuso e exploração sexuais cometidos por *peacekeepers*. Em qualquer um desses aspectos, trata-se de agenda preferencial dos P-3, muitas vezes vista com desconfiança por TCCs²⁷².

Na segunda esfera, consolidou-se recentemente – com a Resolução 1840 (2008), sobre Haiti – a preferência de diversos membros por incluir nas resoluções solicitações ao Secretariado para que desenvolva planos de consolidação ou *benchmarks* para as missões. Sugerida em 2001 pelo SGNU

²⁷² As referidas resoluções temáticas são: Resolução 1325 (2000), sobre mulheres, paz e segurança; 1612 (2005) sobre crianças; e 1674 (2006) sobre civis; ver também *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*. Nova York: DPKO, 2008, pág. 16.

no relatório *No Exit without Strategy*²⁷³, a ideia reflete a ansiedade do Conselho, sobretudo dos P-5, de que as operações prolonguem-se indefinidamente no tempo, sem perspectivas de quais são suas metas. Embora desfrute de razoável trânsito nos grupos dentro do CSNU, a possibilidade de fixação de metas é vista com alguma precaução pelos países em desenvolvimento, dadas duas possibilidades: 1) de que as missões sejam encerradas cedo demais e os *benchmarks* tomados de modo mecânico, forçando o retorno das Nações Unidas ao país poucos anos depois (ver discussão sobre Timor-Leste no Capítulo IV) ; 2) de que os P-5 utilizem *double standards* para escolher os países em que operações podem ser mantidas por mais tempo.

Na esfera substantiva externa, o CSNU está premido pela escassez de tropas e recursos financeiros, em contraste com a crescente demanda por missões novas ou ampliadas. No passado, o CSNU procurou engajar organizações regionais ou sub-regionais para suprir essa demanda – mas no momento parecem limitadas as possibilidades de seguir essa estratégia porque as que estão dispostas a estar no terreno não dispõem de recursos adequados, como a União Africana, e as que têm esses recursos, treinamento e equipamentos, como a União Europeia, não pretendem manter tropas em zonas de conflito por prazos longos. Nessas circunstâncias, outra possibilidade seria o CSNU encerrar preliminarmente missões, a fim de disponibilizar tropas, o que geraria problemas políticos indicados no parágrafo anterior.

O objetivo deste Capítulo III foi delinear de modo genérico a estrutura e as práticas do CSNU e analisar como elas influem na configuração das operações de manutenção da paz. É possível afirmar que se tratou de uma análise de como as relações de poder no Conselho se projetam sobre as missões e, assim, sobre os conflitos para além da Organização. Com base nessa percepção, é conveniente elencar conclusões preliminares:

- A estrutura e a votação no CSNU são fixas, mas suas práticas e seus procedimentos são mais fluídos e variam com as relações de poder dos países;
- As decisões do órgão são essencialmente políticas e costumam ser casuísticas e opacas, mas desfrutam de legitimidade, porque ignorá-las traz ônus significativos aos Estados;

²⁷³ *No exit without strategy: Security Council decision-making and the closure or transition of United Nations peacekeeping operations (S/2001/394)*. Nova York: Nações Unidas, 2001.

- Os P-5 exercem forte influência em todas as decisões e práticas do CSNU, mas não o dominam de tal forma a anular qualquer margem de manobra dos E-10, que dispõem de maiores possibilidades em vista da busca pelo consenso e de eventuais divisões entre os membros permanentes;
- Como um foro decisório multilateral, o CSNU é dotado de certas características, como a reciprocidade difusa e a indivisibilidade, que o transformam em arena mais favorável para a atuação de potências médias e pequenas;
- No caso das missões de paz, o CSNU tende a enviá-las para conflitos complexos, onde outros atores não têm interesse de ir, mas decide seus mandatos e os meios de que dispõem com base em considerações políticas internas ao órgão e não em realidades no terreno;
- Duas forças que influenciam fortemente os mandatos das missões de paz são o Secretariado e os grupos de amigos, esses últimos criando oportunidade para participação de países não membros do CSNU;
- O Conselho vive atualmente uma série de dificuldades políticas e operacionais para estabelecer e tornar funcionais as operações de manutenção da paz, mas não vislumbra outros instrumentos que possam desempenhar o mesmo papel.



IV - O Brasil, o Conselho de Segurança e as Operações de Manutenção da Paz

IV. 1. Introdução

O desbloqueio dos trabalhos do Conselho de Segurança, em meados da década de 1980, não só testemunhou um novo ativismo do órgão, mas também representou a criação de novas oportunidades para as Nações Unidas e para os Estados membros, além das superpotências, atuarem de maneira significativa no campo da paz e da segurança internacionais.

No Brasil, o processo de redemocratização estava em curso e permitiu uma reavaliação de diversos aspectos da política externa. As mudanças internas, como a formulação da Constituição Federal de 1988, e externas, com o funcionamento desimpedido do CSNU, levaram a um candidatura brasileira ao órgão após quase vinte anos de afastamento. Em seu discurso na abertura da 42^a Assembleia Geral, o Ministro Roberto de Abreu Sodré criticou atos unilaterais, reconheceu recentes decisões históricas do Conselho e delineou os motivos por trás da candidatura brasileira:

“Com essa convicção, o Brasil decidiu apresentar sua candidatura a uma das vagas que cabem à América Latina no Conselho de Segurança. O Brasil acredita poder contribuir construtivamente, no próximo biênio, para a reativação do papel do Conselho e para a

solução de problemas que afetam ou possam afetar a paz e a segurança internacional”²⁷⁴.

Desde aquele momento, o Brasil retornou ao órgão, tendo ocupado assento eletivo por cinco biênios no período de 1988 a 2011. Participou, assim, de momentos decisivos da Organização e da política internacional. Mas, após tão longa ausência, teve que reconstruir lentamente seu *modus operandi* e se readaptar à política peculiar do CSNU. As operações de manutenção da paz, que passaram a proliferar naquela época, contaram, assim, com a contribuição brasileira não só com militares (como visto no Capítulo II), mas também na configuração de seus mandatos no Conselho de Segurança.

O objetivo deste Capítulo IV é ter uma visão panorâmica das experiências brasileiras no CSNU em três biênios (1993-1994, 1998-1999 e 2004-2005) e procurar compreender como o Brasil se valeu dos instrumentos e interagiu com as dinâmicas do órgão descritas no Capítulo III. As estratégias e iniciativas com relação às operações de manutenção da paz e, sobretudo, à estruturação de seus mandatos segundo uma perspectiva própria constituirão a ênfase do texto. A fim de otimizar a compreensão, serão analisados alguns casos (Timor-Leste, Haiti, Guiné-Bissau²⁷⁵) em que o Brasil desempenhou papel central na constituição e configuração das missões – ainda que nem todas as suas posições tenham prevalecido.

IV. 2. A Experiência dos Últimos Biênios e a Condição de Membro Eletivo do CSNU

Mesmo com a ausência de quase vinte anos, no momento que se iniciou o biênio 1988-1989, o Brasil era um dos Estados membros com maior experiência no Conselho de Segurança, tendo servido por cinco mandatos no período de 1946 a 1968. Isto significa dizer que, nos primeiros 22 anos da Organização, o Brasil havia sido membro do CSNU durante quase 50% do tempo. Mesmo que se incluam os anos em que não ocupou o assento eletivo, a proporção ainda é significativa, ou cerca de 25% para o período

²⁷⁴ Seixas Corrêa, L. F. (org.). *O Brasil nas Nações Unidas (1946-2006)*. Brasília: FUNAG, 2007, pp. 482-483.

²⁷⁵ Em Guiné-Bissau não existe propriamente uma operação de manutenção da paz, mas antes uma missão política especial, mas o caso é relevante para explicitar a influência brasileira na formulação de mandatos.

1946-1987. Desde então, o Brasil foi eleito cinco vezes para o Conselho: 1988-1989, 1993-1994, 1998-1999, 2004-2005 e 2010-2011. Se for considerado o período de 1946 a 2008, o país esteve representado no órgão por cerca de 30% da existência total da Organização, ou nove mandatos. É de se notar que o tempo médio entre o último ano de um mandato e o início do seguinte foi de 5,25 anos, mesmo incluído o longo período de 19 anos de ausência. Essa presença constante evidencia o interesse do Brasil de integrar o CSNU, sua experiência diplomática nessa função e a capacidade amearhar os votos necessários para se eleger.

Tabela IV. 1. Mandatos do Brasil no Conselho de Segurança²⁷⁶

Mandatos brasileiros no CSNU	Anos entre o término de um mandato e início do seguinte
1946-1947	3
1951-1952	1
1954-1955	7
1963-1964	2
1967-1968	19
1988-1989	3
1993-1994	3
1998-1999	4
2004-2005	4
2010-2011	-

Nesta seção não se tentará uma análise pormenorizada de cada tema tratado pelo Brasil em seus mandatos no CSNU. A meta é traçar um panorama da geografia política que se desenhava nos biênios e indicar quais os principais parâmetros seguidos pela delegação brasileira. Com base nisso, será possível fazer breves considerações sobre as condicionantes do desempenho brasileiro como membro eletivo do órgão. Para o objetivo deste trabalho, o biênio 1988-1989 não será tratado detidamente, tanto por ser mais distante no tempo, quanto por ter ocorrido em contexto internacional muito distinto do existente nos três seguintes, quando ainda se faziam presentes a URSS e seu bloco. Serão apenas ressaltados alguns aspectos mais relevantes.

²⁷⁶ Dados disponíveis no endereço eletrônico www.un.org/sc/searchers_sc_members_english.asp?sc_members=24.

A avaliação da Missão em Nova York no início de 1990 foi de que o desempenho brasileiro havia sido favorecido por estar o país em processo de redemocratização, o que o fazia representativo da região. Também contribuiu o próprio contexto do CSNU, pois EUA e URSS haviam recém-redescoberto a capacidade de cooperar, e a composição dos membros eletivos (E-10) reunia diversos países de influência política semelhante à brasileira, como Argentina, Iugoslávia, Itália, República Federal da Alemanha e Japão. Apesar de estar fazendo uma “reestréia”, o Brasil envolveu-se em importantes negociações, que marcaram aqueles dois anos, tais como: a tensão no Golfo Pérsico com a derrubada pelos EUA de um avião civil iraniano, o que permitiu à presidência brasileira do CSNU mediar a histórica Resolução 616 (1988), de 20/7; o encaminhamento das negociações entre Irã e Iraque, em julho-agosto do mesmo ano; e a tentativa britânica de incluir o tráfico de drogas como ameaça à paz e segurança internacionais, o que foi afinal sustado, em parte devido à insistência brasileira. Em seu retorno, o Brasil afirmou-se como país centrado e capaz não só de negociar variados temas, mas disposto a mediar pontos contenciosos²⁷⁷.

O biênio 1993-1994 no Conselho de Segurança foi marcado para o Brasil pelo aumento crescente no volume de trabalho do órgão, que passara, nos anos anteriores, a adotar mais de 70 resoluções por ano. Esse ritmo era decorrente do então recente fim da URSS e do bloco socialista, que deixara os P-3 (EUA, França e Reino Unido) com liberdade de ação, não só para estruturar a atuação em crises específicas, mas também no estabelecimento de conceitos centrais para a adoção de resoluções, como a notória expressão “to use all necessary means”. Paralelamente, o Movimento dos Países Não Alinhados (MNA) perdia força dentro do Conselho, e ainda era possível negociar posições com países europeus individualmente e não com a UE como bloco. Ao longo dos dois anos, porém, viriam a ocorrer ou a preparar-se vários dos reveses que desfariam o consenso entre os P-5 (Somália, Bósnia-Herzegovina e Ruanda, além das dificuldades no Haiti). O CSNU retrair-se-ia lentamente dos compromissos assumidos, o que se mostrou evidente com o número decrescente de operações de manutenção da paz criadas (vide Capítulo I)²⁷⁸.

²⁷⁷ Correspondência oficial com a Missão junto às Nações Unidas (1990); Batista, P. N. “Presidindo o Conselho de Segurança da ONU”. In. *Política Externa*, vol. 1, nº. 3, 1992; Fujita, Edmundo. “O Brasil e o Conselho de Segurança (Notas sobre uma Década de Transição: 1985-1995)”. In. *Parcerias Estratégicas*, vol. 1, nº. 2, pp. 103-104.

²⁷⁸ Correspondência oficial com a Missão junto às Nações Unidas (1995).

Em tal situação o Brasil buscou parâmetros nos princípios básicos e tradicionais da política externa, elencados na Constituição Federal. Essa posição de princípio foi interpretada de modo a construir uma atuação própria, “sem alinhamentos pré-estabelecidos”, consoante sua condição de país sem um grupo político específico dentro do órgão. Naturalmente, houve momentos em que as posições brasileiras divergiram das advogadas por EUA, França e Reino Unido ou mesmo conflitaram com elas. A estratégia brasileira nesses casos parece ter sido de resistir a eventuais pressões – inclusive quando recorriam a contatos diretos com autoridades em Brasília – e de manter credibilidade negociadora, dispondo-se a transigir, dentro de certos limites, e recorrendo a abstenções quando necessário para manifestar insatisfação²⁷⁹.

Talvez o exemplo mais explícito dessa postura do Brasil baseada em princípios tenha sido o caso do Haiti. Das 13 resoluções adotadas naquele biênio, a delegação brasileira absteve-se em 4 delas; em um caso – o da Resolução 948 (1994) – o fez sem que nenhum outro país o acompanhasse, o que é muito incomum para um E-10. Mais importante, esse ato não foi visto pelos EUA e pelos outros membros como ação inconsequente; ao contrário, ficou claro que se tratava de defesa do princípio de que a Organização não poderia legitimar a ocupação do Haiti. Também com relação ao Iraque e à Bósnia-Herzegovina, o Brasil manteve posição firme: no primeiro, explicitou que a demarcação de fronteiras entre Iraque e Kuwait era uma exceção e não deveria ser incluída entre os poderes do órgão; no segundo, manifestou-se claramente contra as tentativas de limpeza étnica, mas resistiu a supostas soluções que a longo prazo seriam prejudiciais à Organização, ganhando a confiança das partes. Outro ponto em que o Brasil insistiu foi em evitar a tendência, liderada por EUA e Reino Unido, de moldar a prática decisória do CSNU de acordo com o sistema de *common law*, ou seja, pela construção de supostos precedentes, vinculantes sempre que convenientes para aquelas potências, mas desprovidos de base acordada formalmente. Essa resistência ao casuismo acabou sendo uma das marcas do mandato brasileiro²⁸⁰.

O biênio 1993-1994 foi inicialmente caracterizado por um certo triunfalismo do Ocidente, uma propensão a intervir em situações antes alheias

²⁷⁹ Idem. Entrevista com diplomata brasileiro.

²⁸⁰ Correspondência oficial com a Missão junto às Nações Unidas (1995); Fujita, E. “O Brasil e o Conselho de Segurança (Notas sobre uma Década de Transição: 1985-1995)”. In: *Parcerias Estratégicas*, vol. 1, nº. 2, pp. 107-109.

ao órgão, como resultado do fim da Guerra Fria e do êxito na Guerra do Golfo. Mesmo que essa tendência declinasse após Ruanda, Somália e Bósnia-Herzegovina, isso ocorreu paulatinamente. O mandato seguinte do Brasil, em 1998-1999, iniciou-se justamente sob o signo da retração do Conselho de Segurança. Esse fato era visível no reduzido número de operações de manutenção da paz, na delegação de funções a organismos regionais e no uso das sanções, de valor mais simbólico do que real. Delineava-se cenário mais instável, com disputas que colocavam em atrito os P-5 e poderiam questionar a própria validade do multilateralismo. A estratégia adotada pelo Brasil nesse contexto foi de reafirmar o compromisso com o as instituições multilaterais, buscando justamente apoiar soluções que fortalecessem a interação construtiva entre os EUA e os demais membros do órgão. Também procurou uma atuação ativa em vários cenários, sempre procurando facilitar a eventual transição para um multipolarismo. Foi combatido, assim, o uso abusivo do Capítulo VII da Carta e o recurso à força, que deveria ser reservado a casos extremos. O CSNU deveria sempre, na percepção brasileira, resguardar sua competência quanto ao início e término de ações coercitivas. O período também foi marcado, na prática, pela ausência de temas latino-americanos no órgão, visto que a situação no Haiti parecia controlada²⁸¹.

Durante seu mandato eletivo, o Brasil foi confrontado com várias crises em que foi necessário reafirmar os princípios de atuação. Em Angola, houve uma deterioração, causada pela UNITA, do processo de paz, o que levou à retomada da guerra civil. Nesse caso, o Brasil militou em favor do fortalecimento das decisões do Conselho, o que, naquele momento, se traduzia na implementação de sanções eficazes ao movimento de Jonas Savimbi. Teve que lidar também com a resistência do Governo de Luanda à presença das Nações Unidas. Outro desafio foram os bombardeios da OTAN à então República Federal da Iugoslávia, motivados pela questão de Kosovo. Nesse episódio, houve um claro posicionamento brasileiro contrário a todas as formas de intolerância sectária. Mas, do ponto de vista das instituições multilaterais, o Brasil insistiu em preservar as prerrogativas do CSNU, evitando uma dualidade da ordem internacional que criasse um novo regime para regiões ao abrigo de alianças defensivas. Também quando sobreveio a crise em Timor-Leste, o Brasil atuou para multilateralizar a matéria e chamar atenção

²⁸¹ Correspondência oficial com a Missão junto às Nações Unidas (1998).

internacional para a necessidade de apoiar o povo timorense utilizando os mecanismos existentes nas Nações Unidas²⁸².

A complexa relação do Iraque com as Nações Unidas naquele momento proporcionou oportunidade para que o Brasil se destacasse como membro eletivo do CSNU. Após as diversas crises de 1998, como o bombardeio estadunidense de dezembro daquele ano, intensificou-se a discussão sobre como deveriam evoluir as sanções ao país e como poderia ser restaurada a autoridade do Conselho. Em sua presidência, em janeiro de 1999, o Brasil conduziu os debates, que resultaram na formação de três painéis (desarmamento; situação humanitária; e prisioneiros de guerra/propriedades apreendidas pelo Iraque). Suas conclusões – que nem sempre agradaram os P-5 – instilaram novas ideias nos debates e informaram a reestruturação do regime de sanções e a criação da UNMOVIC, pela Resolução 1284 (1999), após meses de negociações²⁸³.

O período 2004-2005 transcorreu em um contexto em que o órgão já não se retraía e em que as operações de manutenção da paz voltavam a expandir-se. Apesar desse renovado ativismo, os consensos obtidos no órgão foram bastante limitados. Esse cenário foi gerado pela atuação crescentemente unilateral dos EUA, em que as Nações Unidas foram desvalorizadas como foro de decisão, ainda que útil para implementar acordos obtidos alhures. As instâncias de interlocução dentro do CSNU, como os E-10 e o MNA, perderam representatividade (embora os grupos de amigos tenham mantido sua influência localizada). A expansão da União Europeia em número de membros e em área de articulação política reduziu a capacidade dos europeus, ocidentais e orientais, de se apresentarem como interlocutores construtivos e independentes como ocorria antes.

Nesse contexto, o Brasil continuou a pautar-se pelos princípios tradicionais de sua atuação no órgão, sobretudo o fortalecimento do multilateralismo como meio privilegiado de solução de controvérsias. A conjuntura específica indicou igualmente a necessidade de militar em favor de maior transparência do Conselho e de uma agenda menos sobrecarregada

²⁸² Fonseca Jr., G. (org.). *O Brasil no Conselho de Segurança da ONU, 1998-1999*. Brasília: FUNAG, 2002, pp. 45-53, 155-158 e 179-184.

²⁸³ Patriota, A. A.; Padovan, G. e Fernandes, L. G. N. “Os três painéis sobre Iraque Nas Nações Unidas”. In. *O Brasil e a Organização das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 2008, pp. 231-249; Fonseca Jr., G. (org.). *O Brasil no Conselho de Segurança da ONU, 1998-1999*. Brasília: FUNAG, 2002, pp. 207-216.

por itens temáticos, que desviam o CSNU de sua tarefa principal. Bom exemplo dessa opção foi a realização de *wrap-up session*, ao final de sua presidência, em março de 2005, fazendo apanhado público das discussões, muitas vezes informais, do mês sobre África e evitando uma reunião temática, preferida por muitos membros eletivos. Outra característica marcante foi a tentativa de fazer que o Conselho não se limitasse a cancelar decisões tomadas em outros foros, mas fosse ativo na solução de conflitos²⁸⁴.

Nas próximas seções deste Capítulo serão tratadas algumas das mais relevantes situações concretas com as quais o Brasil lidou. Cabe agora tecer considerações gerais sobre o que a experiência dos últimos mandatos tem demonstrado sobre o papel do Brasil como membro eletivo do CSNU. As considerações acima permitem vislumbrar as principais estratégias que condicionam a atuação brasileira:

I. As linhas básicas de atuação do Brasil são percebidas como derivando dos princípios estabelecidos no artigo 4º da Constituição Federal e na Carta das Nações Unidas, tais como a solução pacífica de controvérsias e a igualdade soberana dos Estados. No cotidiano, esses delineamentos genéricos devem ser trazidos para o plano concreto dos temas debatidos. A delegação brasileira não tem se fixado em utilizá-los para questionar sistematicamente o funcionamento do CSNU; antes procura aplicá-los de maneira a moldar as decisões específicas para estarem mais próximas de sua visão de mundo;

II. A manutenção da legitimidade do Conselho de Segurança tem sido um objetivo nos mandatos eletivos do Brasil. Isso é traduzido não só na tentativa de cumprir as decisões emanadas do órgão, mas também na busca de consensos que construam políticas consistentes, que não sejam apenas consensos de fachada. Como consequência, é demonstrada capacidade de transigir e de estabelecer bases para discussões, sem exceder os limites impostos pelos princípios básicos;

III. Há uma constante ênfase brasileira na necessidade de maior transparência nos trabalhos e no processo decisório do órgão. A percepção é de que certa opacidade é inevitável, mas que sua prevalência beneficia os P-5 como “manipuladores” de última instância. No mesmo sentido, o Brasil insiste em limitar o casuísmo das decisões e de manter o respeito ao direito

²⁸⁴ Correspondência oficial com a Missão junto às Nações Unidas (2006); entrevista com diplomata brasileiro.

internacional e às competências dos órgãos das Nações Unidas como estabelecidas pela Carta de São Francisco;

IV. O Brasil procura manter, ao mesmo tempo, autonomia e credibilidade em seus votos e posições negociadoras. O primeiro aspecto refere-se à inexistência de qualquer alinhamento automático com outros países, visto que as posições derivam dos princípios enunciados na Constituição e na Carta. No que concerne à credibilidade, trata-se de mostrar-se disposto a negociar, sem revelar de início seus limites e sem advogar posturas radicais.

IV. 3. O Biênio 2004-2005 e a Política do Brasil no Conselho de Segurança

Na avaliação feita pela Missão em Nova York ao final do mandato em 2004-2005, o desempenho brasileiro no Conselho de Segurança foi considerado positivo nos aspectos substantivos e processuais e criador de benefícios para o país mesmo fora do órgão. No entanto, ressalvas foram feitas quanto às limitações inerentes à política do CSNU, que dificultaram os objetivos almejados pelo Brasil. Nesta seção discutem-se brevemente alguns temas e estruturas do CSNU nos últimos anos e como influenciaram a postura brasileira e foram por ela influenciados²⁸⁵. Não serão tratados nesta seção Haiti, Timor-Leste e Guiné-Bissau, objeto de análise pormenorizada na seção IV. 5; serão apenas realçadas algumas matérias que podem apontar as tendências gerais do órgão.

O biênio brasileiro foi marcado pela pouca capacidade do Conselho de Segurança de atuar em uma das áreas mais controversas da política internacional – o Oriente Médio. Como já acontece há algum tempo, o tratamento substantivo do processo de paz na região passa por contatos bilaterais entre as partes ou pela mediação dos EUA; ao Conselho, resta muitas vezes chancelar decisões tomadas em outros foros, renovar automaticamente mandatos de missões de paz e lamentar eventuais atos de terror. A maior importância do CSNU esteve no Líbano, porque foi chamado a se pronunciar sobre a presença Síria na Resolução 1559 (2004) e, pela Resolução 1595 (2005), sobre o assassinato do ex-primeiro-ministro Rafik Hariri. No primeiro caso, o Brasil teve posição saliente, ao abster-se para manifestar desgosto com a interferência na soberania libanesa. Outro tema central do Conselho que se distanciou da consideração

²⁸⁵ Correspondência oficial com a Missão junto às Nações Unidas (2006).

do órgão foi o Iraque. Em decorrência da invasão estadunidense de 2003, o tratamento da matéria deixou de ser fruto da iniciativa do Conselho de Segurança, que passou, em grande parte, a regulamentar as mudanças ocorridas no terreno – ainda que em aspectos fundamentais para a Organização²⁸⁶.

A agenda do órgão foi, sem dúvida, dominada pelos temas africanos, nos quais as Nações Unidas – por meio de operações de manutenção da paz, regimes de sanções ou outros instrumentos – têm o potencial de afetar mais concretamente o curso de muitos conflitos. As considerações do CSNU compreenderam inúmeros países africanos, tais como Libéria, Côte d'Ivoire, Serra Leoa, República Democrática do Congo, Etiópia e Eritreia e Somália, mas o tema que atraiu mais atenção foi o Sudão. Após décadas de guerra civil, norte e sul do país assinaram um acordo de paz em início de 2005, ao mesmo tempo em que se deteriorava a situação em Darfur. O tratamento das complicadas guerras sudanesas confluiu para o mês da presidência brasileira do CSNU, em março de 2005. Na ocasião, foram adotadas três importantes resoluções, para as quais muito contribuiu o papel do Embaixador Ronaldo Sardenberg como presidente do órgão. O Brasil também marcou posição ao abster-se na Resolução 1593 (2005), por considerar que eram inaceitáveis as restrições impostas à jurisdição do Tribunal Penal Internacional²⁸⁷.

Outro aspecto marcante do mandato brasileiro foram os desenvolvimentos relativos ao terrorismo. A questão vinha ganhando força desde o fim da década de 1990 e ainda mais após os atentados de setembro de 2001. O tema foi debatido entre os P-5 e apresentado à consideração dos demais membros praticamente para uma chancela automática. No que veio a ser a Resolução 1540 (2004), o Brasil questionou fortemente aspectos substantivos e processuais. Embora nem todas as críticas tenham sido incorporadas, pôde inserir garantias suficientes para que permitiram um voto favorável²⁸⁸.

O que essas questões específicas permitem vislumbrar é um padrão brasileiro de atuação voltado para o consenso, que é o princípio básico dos métodos de trabalho atuais do Conselho de Segurança. Assim como nos dois biênios anteriores, o Brasil votou favoravelmente à maioria das resoluções, após trabalhar nas reuniões de peritos e nas consultas informais para que os textos colocados a voto fossem aceitáveis. O Brasil tem a prática de evitar ao máximo o voto negativo no CSNU,

²⁸⁶ Viegas, M. “A Atuação Recente do Conselho de Segurança e o Brasil”. In. *O Brasil e a Organização das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 2008, pp. 27-32.

²⁸⁷ Viegas, M. “A Atuação Recente do Conselho de Segurança e o Brasil”. In. *O Brasil e a Organização das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 2008, pp. 33-35.

²⁸⁸ Correspondência oficial com a Missão junto às Nações Unidas (2006).

visto que, pelo entendimento existente sobre as regras de votação, a abstenção de um membro eletivo tem o mesmo valor de um voto negativo.

No que concerne às abstenções, elas são também bastante comedidas e costumam ocorrer normalmente quando o Conselho está dividido e outros países também tencionam se abster. Somente em um caso, o da Resolução 948 (1994) sobre Haiti, o Brasil se absteve sem que nenhum outro país o acompanhasse. Somente em um outro caso, o da Resolução 1646 (2005), sobre a indicação dos P-5 para integrarem, também em caráter permanente, a Comissão de Construção da Paz, o Brasil absteve-se acompanhado unicamente de outro membro eletivo, no caso, a Argentina (vide Tabela IV. 2.).

No biênio 2004-2005, o Brasil absteve-se em três votações públicas. O primeiro caso, mencionado acima, foi a Resolução 1559 (2004), sobre o Líbano, quando o Brasil discordou da caracterização do tema como ameaça a paz e segurança internacionais. O segundo foi a Resolução 1593 (2005), sobre o Sudão, quando o Brasil considerou que o CSNU não poderia fazer restrições ao TPI. Note-se que, nesta votação, outros quatro países abstiveram-se, mas pela razão contrária, ou seja, por não serem parte do Tribunal. A terceira foi a Resolução 1646 (2005), em que Brasil e Argentina opuseram-se à existência de assentos permanentes para os P-5 na CCP²⁸⁹.

Tabela IV. 2. Votações do Brasil no Conselho de Segurança²⁹⁰

Ano	Votações*	Resoluções Adotadas	Abstenção (sem outros membros)	Abstenção (Brasil e P-5)	Abstenção (só Brasil e eletivos)	Voto contrário do Brasil
1993	94	93				
1994	78	77	1	4		
1998	73	73				
1999	66	64				1
2004	62	59		1		
2005	71	71		1	1	

* Inclui reuniões em que se adotaram resoluções sem recurso a voto.

²⁸⁹ Correspondência oficial com a Missão junto às Nações Unidas (2007).

²⁹⁰ Dados obtidos nos endereços, acessados em 30/12/2008: <http://www.un.org/Depts/dhl/resguide/scact.htm>, <http://www.un.org/Depts/dpa/repertoire/index.html> e <http://www.un.org/Docs/sc/>

Em todos os casos, ficou evidente que as abstenções não eram uma exceção ao comportamento brasileiro de procurar o consenso, mas antes uma afirmação de sua postura de princípio de manter a credibilidade negociadora e não ultrapassar certos limites que poderiam criar precedentes inadequados para o CSNU.

Outras condicionantes para a decisão brasileira eram certamente a região a que o tema discutido pertencia e o comportamento que tomariam os membros daquela região. O caso mais claro é o da África, que tem desenvolvido posições continentais, por meio da União Africana, sobre os conflitos e procura votar unida. Nesse sentido, mesmo que o texto de uma resolução não estivesse totalmente de acordo com o formato ideal vislumbrado pelo Brasil, não poderia haver uma abstenção que afrontasse diretamente as delegações africanas. Também nas reuniões fechadas, a postura brasileira foi de tentar apoiar as posições dos membros africanos do CSNU quando se tratasse de temas da África²⁹¹.

Um elemento importante na política brasileira no Conselho de Segurança é a composição do órgão, que muda significativamente de ano para ano com a rotação de cinco membros eletivos. A flutuação dos membros é, do ponto de vista do Brasil, uma variável estocástica, uma vez que o país não sintoniza suas candidaturas com de outros países²⁹² e não procura influir decisivamente nas eleições, como tentam fazer os P-5²⁹³.

O diálogo com outros membros eletivos varia com a posição relativa de cada um no sistema internacional e na Organização. Costuma ser mais fácil com países em desenvolvimento, sobretudo os de porte médio (Paquistão, Argentina, Argélia), que compartilham com o Brasil um interesse geral no bom funcionamento da Organização, mais do que o mero interesse em influir em conflitos específicos. Também pode ser profícuo com outros países que, nas Nações Unidas, exercem funções de potências médias, como Japão e Alemanha. Nesses casos, porém, contam muito as estratégias regionais de cada Estado (como se verá na seção IV. 5., Brasil e Japão acabaram por se opor em debates sobre Timor-Leste).

²⁹¹ Entrevistas com diplomatas brasileiros.

²⁹² Existe, naturalmente, dentro do GRULAC, um planejamento plurianual que indica quais países apresentaram suas candidaturas, mas não há um sistema de rodízio como ocorre no Grupo Africano. Ademais, as decisões brasileiras de lançar candidatura para um mandato subsequente, tomadas com cerca de quatro a cinco anos de antecedência, não tomam normalmente em conta quais países de outros continentes são postulantes para o mesmo período.

²⁹³ Malone, D. "Eyes on the Prize: the Quest for Nonpermanent Seats on the UN Security Council". In. *Global Governance*, vol. 6, nº. 1, 2000.

A coordenação entre os E-10 como um todo é extremamente difícil, dados os interesses conflitantes, grande diversidade de países e vulnerabilidade a pressões. Iniciativas levadas a cabo pela Alemanha em seu mandato no biênio 2003-2004 redundaram em experiências de pouco significado substantivo. Os europeus, ocidentais e orientais, estão atualmente muito limitados em sua capacidade de negociar livremente pela política externa comum, que, no CSNU, acaba sendo dominada por França e Reino Unido. Estados como a Alemanha e Itália, por exemplo, dispõem de uma margem de manobra maior, o que não ocorre com outros menores como Grécia e Dinamarca. Assim como o Brasil, os países médios têm uma rede de embaixadas maior (fundamental para obter informações e fazer gestões) e uma burocracia diplomática mais consolidada. Ademais, a própria dimensão econômica e política dos países os torna menos vulneráveis a pressões dos P-5²⁹⁴.

Tabela IV. 3. Membros eletivos no biênio 2004-2005

2004	2005
Argélia, Angola e Benin (África); Brasil e Chile (GRULAC); Alemanha e Espanha (WEOG); Paquistão e Filipinas (Ásia); Romênia (Leste Europeu)	Argélia, Benin e Tanzânia (África); Brasil e Argentina (GRULAC); Dinamarca e Grécia (WEOG); Filipinas e Japão (Ásia); Romênia (Leste Europeu)

A parceria brasileira mais evidente no período de 2004 a 2006 foi com a Argentina. Foi criado um programa de intercâmbio diplomático que colocou um diplomata argentino na missão brasileira em 2004, ano anterior ao ingresso argentino; e um diplomata brasileiro na missão da Argentina em 2006, quando o Brasil não era mais membro do CSNU (em 2005, ambos ocupavam assentos eletivos ao mesmo tempo). Tal cooperação permitiu importante troca de informações e facultou ao Brasil continuar a ter atuação mais direta em tema como Timor-Leste, por meio do apoio prestado pela delegação da Argentina²⁹⁵.

²⁹⁴ Uziel, E. “Três questões empíricas, uma teórica e a participação do Brasil em operações de paz das Nações Unidas”. In. *Política Externa*, vol. 14, nº. 4, 2006; entrevista com diplomata brasileiro; Fonseca Jr., G. *O interesse e a regra – ensaios sobre o multilateralismo*. São Paulo: Paz e Terra, 2008, pág. 68.

²⁹⁵ Entrevista com diplomata brasileiro.

Os mecanismos tradicionais da América Latina e do Caribe têm contribuído pouco na articulação de posições no CSNU. O GRULAC funciona apenas para coordenar candidaturas e, eventualmente, ouvir apresentações sobre algumas questões substantivas. Qualquer tentativa de uso do grupo regional para coordenar posições políticas enfrenta consideráveis resistências. O Grupo do Rio também tem se limitado a apresentações mensais rotineiras sobre os trabalhos do órgão, realizadas pelos dois membros eletivos latino-americanos. A delegação brasileira detectou, no biênio 2004-2005, uma crescente influência dos grupos de amigos nas decisões do órgão. Se é verdade que tais foros informais podem favorecer decisões céleres e foram utilizados pelo Brasil nos casos de Timor-Leste e Haiti (ver seção IV. 5.), não se pode afastar o fato de que muitas vezes servem para retirar a capacidade decisória do Conselho e transferi-la para grupos menores, em que os membros permanentes exercem sua influência com mais facilidade – como nos temas de Geórgia, Saara Ocidental e Coreia do Norte²⁹⁶.

O conjunto dessas características enfrentadas pelo Brasil em seu mais recente mandato sugeriu um processo de enfraquecimento do multilateralismo e afirmação da primazia dos P-5. O Brasil, entretanto, foi capaz de utilizar sua capacidade diplomática e seu peso internacional para fazer contraponto, em alguns casos, a essa tendência. O exemplo mais conspícuo é o das negociações que levaram à criação da Comissão de Construção da Paz, concluídas em dezembro de 2005. Embora o conceito de um órgão que cuidasse da transição entre manutenção da paz e desenvolvimento fosse apupado pelos Estados membros desde o ano anterior, o processo negociador para encontrar um formato para a nova comissão foi muito penoso e marcado por tentativas de manipulação por parte dos P-5 e de alguns países desenvolvidos. O Brasil encontrava-se em situação delicada porque discordava dos procedimentos seguidos e de algumas características que se inseriam no texto negociado, mas era plenamente favorável a estabelecer a Comissão, que também era apoiada pelos países em desenvolvimento, sobretudo os africanos. Para manifestar seu descontentamento, o Brasil engajou-se em estratégia em que utilizou seu assento eletivo no CSNU e seu peso na Assembleia Geral para instilar dúvidas nos condutores do processo eivado de falhas sobre a possibilidade de obter uma adoção por consenso. Os P-5, sabedores de que outros países poderiam aderir à iniciativa brasileira,

²⁹⁶ Entrevistas com diplomatas brasileiros.

não puderam exercer pressões para isolar o país. No último dia possível para a votação, o Brasil manteve em compasso de espera, ao mesmo tempo, o Conselho de Segurança, o Plenário da Assembleia Geral e a V Comissão. Afinal, foi decidido que não se pediria o voto e o texto pôde ser aprovado por consenso. Mas o recado foi dado aos que tentaram manipular o processo – e um membro eletivo do CSNU utilizou ao máximo as regras do multilateralismo para fazer conhecida sua opinião. Após a solução da pequena crise, o próprio embaixador dos EUA reconheceu a diplomata brasileiro a capacidade mobilizadora do país e não desdenhou da atitude tomada, embora discordasse do Brasil em substância²⁹⁷.

A tradição diplomática e a experiência dos biênios anteriores permitiram que o Brasil assumisse no Conselho de Segurança uma política ativa, que se concentrava, por um lado, na solução dos problemas substantivos dentro de limites políticos aceitáveis e, por outro, em lidar com as questões processuais de modo a minimizar os espaços para o unilateralismo dos EUA ou a preferência por um sistema de diretório advogada pelos P-5 em geral. É verdade que os países em desenvolvimento, como grupo, encontravam-se na defensiva no CSNU, mas em suas iniciativas o Brasil preferiu inverter a lógica dos P-5 de alardear a existência de opções fora do Conselho e investir em tornar mais práticas e politicamente viáveis as soluções arquitetadas dentro do próprio órgão. Nesse contexto, o tratamento das missões de paz foi bastante relevante²⁹⁸.

IV. 4. O Brasil como Membro do Conselho e as Operações de Manutenção da Paz

O Brasil assumiu o assento eletivo no Conselho de Segurança em 2004 na esteira de um processo de acelerada reativação das operações de manutenção da paz como instrumento privilegiado de atuação do CSNU (vide Capítulo I). Naquele momento, havia 48.590 *peacekeepers* desdobrados; em dezembro de 2005, ao término do biênio brasileiro, eram 69.838, ou um aumento de quase 45%. Quatro novas operações foram

²⁹⁷ Neves, G. M. S. “O Brasil e a criação da Comissão de Consolidação da Paz”. In. *O Brasil e a Organização das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 2008, pp. 83-108; entrevistas com diplomatas brasileiros.

²⁹⁸ Voeten, E. “Outside Options and the Logic of Security Council Actions”. In. *American Political Science Review*, vol. 95, nº. 4, 2001.

estabelecidas: UNOCI (Côte d'Ivoire), MINUSTAH (Haiti), ONUB (Burundi) e UNMIS (Sudão). A MONUC, na República Democrática do Congo, foi significativamente ampliada, e missões políticas especiais foram criadas para substituir as operações de manutenção da paz em Timor-Leste e Serra Leoa.

Em sua condição de membro eletivo do CSNU, o Brasil não só participou das negociações sobre essas novas missões de paz, mas também votou favoravelmente em todas as resoluções que as criavam, além de apoiar a renovação regular de operações como a UNDOF (Golã sírio) e UNIFIL (Líbano). Embora só tenha contribuído com tropas para a MINUSTAH e a UNMISSET, o Brasil enviou observadores militares e policiais militares para várias missões nesse período, em uma movimentação que reagia à necessidade de demonstrar disposição de participar por parte de um membro eletivo do Conselho de Segurança. Ainda que não dispusesse dos meios para contribuir para todas as missões, o Brasil deu seguimento a sua tradição de apoiar as operações de manutenção da paz como um instrumento essencial da solução pacífica de controvérsias. Houve uma clara preferência brasileira pelas operações de manutenção da paz comandadas e estruturadas pelas Nações Unidas em comparação com as forças multinacionais de variadas matizes, muitas vezes preferidas pelos países membros da OTAN mas que poderiam afastar a ideia, apoiada pela diplomacia brasileira, de que o sistema de segurança coletiva das Nações Unidas está baseado em meios diplomáticos e pacíficos e em que o uso da força só seria permitido após o esgotamento destes²⁹⁹.

A maioria das missões autorizadas, com o concurso do Brasil, nos anos de 2004 e 2005, foi de segunda geração. Isso significa que seus mandatos incorporavam elementos que iam além da separação de partes e incluíam também funções como monitoramento eleitoral, reforma do setor de segurança ou apoio a programas de desarmamento, desmobilização e reintegração de ex-combatentes à vida civil. O Brasil considerou que esses aspectos eram partes essenciais das novas missões, mas deviam existir no arcabouço de mandatos claros e exequíveis. Como vem sendo a política brasileira desde os anos 1990, a base para um mandato politicamente aceitável para o Brasil incluiria: 1) respeito aos princípios de imparcialidade, uso da força somente em legítima defesa e consentimento das partes; 2) entendimento de que as missões não podem substituir processos políticos, dos quais um país depende

²⁹⁹ Correspondência oficial com a Missão junto às Nações Unidas (2007).

para alcançar estabilidade sustentável; 3) afastamento da ideia de que as missões podem ser enviadas a quaisquer cenários, ou seja, de que poderiam ser uma panacéia; 4) fornecimento de recursos adequados, financeiros e humanos, para a execução do mandato (para o que foi necessário reforçar a conexão entre os trabalhos do CSNU e da V Comissão); 5) e necessidade de lidar com as causas reais dos conflitos. Outro ponto importante para a política brasileira no CSNU em relação às operações de manutenção da paz é a necessidade de que elas não sejam encerradas por razões orçamentárias, como muitas vezes interessa a grandes contribuintes como EUA, Japão e Alemanha. Para o Brasil, o preço a pagar por retirar uma missão antes da hora é muito superior ao de permanecer por um tempo maior e assegurar o caráter sustentável da paz³⁰⁰.

Os debates no Conselho de Segurança abordaram, durante o mandato brasileiro, também, dois importantes pontos decorrentes do crescimento do número de missões e da escassez de *peacekeepers*. Em primeiro lugar, aumentaram as movimentações para que as Nações Unidas autorizassem organismos regionais e sub-regionais a desdobrar operações. O Brasil considerou essas iniciativas como necessárias, mas precárias, porque dependem de uma cooperação institucional ainda embrionária e prestam-se a abusos. Em segundo lugar, cogitou-se de autorizar a cooperação entre operações de manutenção da paz das Nações Unidas em áreas onde mais de uma atuasse, como a África Ocidental ou os Grandes Lagos. O Brasil votou favoravelmente à Resolução 1609 (2005), que autorizou tais procedimentos, mas acautelou sempre quanto à necessidade de consultar os países contribuintes de tropas e de assegurar que não seriam distorcidos os diferentes mandatos estabelecidos pelo Conselho³⁰¹.

No contexto geral da experiência brasileira, o estabelecimento da MINUSTAH revelou-se como um episódio marcante. O processo negociador do mandato da Missão será discutido adiante, mas é importante ressaltar que a proximidade brasileira com o tema evidenciou as possibilidades de atuação de uma missão de paz e suas limitações. No caso do Haiti, a MINUSTAH mostrou-se essencial para a estabilidade e a segurança, mas insuficiente no que concerne à assistência internacional e ao apoio ao desenvolvimento, o que exigiu a mobilização brasileira também fora do CSNU³⁰².

³⁰⁰ Fontoura, P. R. C. T. *O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas*. Brasília: Funag, 1999, pp. 260-261.

³⁰¹ Correspondência oficial com a Missão junto às Nações Unidas (2006).

³⁰² Correspondência oficial com a Missão junto às Nações Unidas (2006).

O episódio do estabelecimento da MINUSTAH também permite colocar em perspectiva a correlação entre a capacidade brasileira de participar da tomada de decisões no Conselho de Segurança e de materializar seu empenho político com o desdobramento de tropas. Como será examinado na seção IV. 5., o envio de contingente para a missão era parte da estratégia brasileira de negociação do tema no CSNU. No caso, os militares brasileiros chegaram a Porto Príncipe em tempo inferior ao normalmente solicitado pelas Nações Unidas. Mas esse resultado poderia ter sido diferente, uma vez que o processo decisório interno brasileiro para envio de tropas exige um trâmite politicamente complexo e que pode levar meses. Isso significa que o compromisso diplomático assumido no Conselho poderia não ter sido validado com a presença de tropas em tempo, o que fragilizaria sobremaneira a posição negociadora brasileira.³⁰³

IV. 5. O Brasil e a Estruturação de Missões de Paz

Nas seções anteriores, foram discutidos o desempenho do Brasil como membro eletivo do Conselho de Segurança em seu mais recente mandato, os princípios e condicionantes básicos da atuação brasileira, os constrangimentos impostos pela estrutura do CSNU e as percepções brasileiras a respeito de como um Estado membro que ocupe cadeira eletiva pode contribuir para estruturar uma operação de manutenção da paz. Cabe agora dar mais um passo e averiguar como efetivamente o Brasil contribuiu para influir na estruturação dos mandatos. Claro está que não é possível avaliar todos os casos. Por esse motivo, foram escolhidos três temas de grande interesse para o Brasil: Timor-Leste, Haiti e Guiné-Bissau. Em cada um deles serão contrastados momentos em que o Brasil ocupava e que não ocupava assento eletivo.

Antes, porém, é necessário tecer algumas considerações gerais. As possibilidades existentes para um Estado membro influir nas decisões do CSNU sobre operações de manutenção da paz dependem de quatro considerações básicas. Em primeiro lugar, da área de manobra de que o tema dispõe de acordo com a escala de prioridades dos P-5. Na política do CSNU, quando as grandes potências tiverem interesse direto, haverá

³⁰³ Entrevistas com militar e diplomata brasileiros.

pouca margem para ação propositiva de outros países. É verdade também que essas preferências dos P-5 variam com o tempo e podem ser conflitantes, o que abre lacunas onde outros podem atuar, por exemplo, como mediadores³⁰⁴.

Em segundo lugar, o membro eletivo que queira participar ativamente deve integrar os foros de debate primários. Em algumas questões, não há subgrupos, mas em muitas delas funcionam grupos de amigos. Como explica Whitfield, trata-se de uma maneira de ocupar “a primeira fila diplomática”, que, por extensão, exclui outros atores ou limita sua influência. No caso do Brasil, o país esteve representado nos grupos de amigos de Timor-Leste e Haiti no biênio 2004-2005³⁰⁵.

Em terceiro lugar, o país deve ter capacidade de buscar suas próprias informações sobre o tema e de realizar gestões junto aos demais Estados membros do Conselho de Segurança e as partes envolvidas no conflito. A dependência do Secretariado significa que o país não poderá exceder as soluções já previamente articuladas pelo SGNU. No caso brasileiro, a extensa rede de embaixadas é certamente uma vantagem. Como ocorreu no tratamento de Angola e Moçambique na década de 1990, o papel ativo das missões diplomáticas no terreno sempre favorecerá em muito a posição negociadora da delegação em Nova York³⁰⁶.

Por fim, é importante que um país que não detém poder de veto no Conselho de Segurança possa contribuir de alguma forma com a implementação das decisões do órgão na realidade. No que concerne a operações de manutenção da paz, o envio de tropas é o fator mais relevante, mas a posição de grande doador ou prestador de cooperação pode também fortalecer sua posição negociadora³⁰⁷.

O Brasil em seu mandato no CSNU – e mesmo depois – reuniu vários desses atributos. Os casos de Timor-leste, Haiti e Guiné-Bissau servirão para evidenciar as estratégias e os resultados brasileiros na política do Conselho de Segurança sobre as missões de paz.

³⁰⁴ Correspondência oficial com a Missão junto às Nações Unidas (2007).

³⁰⁵ Whitfield, T. *Friends Indeed? The United Nations, Groups of Friends, and the Resolution of Conflict*. Washington: United States Institute of Peace Press, 2007, pág. 8

³⁰⁶ Entrevista com diplomata brasileiro.

³⁰⁷ Ruggie, J. G. “Contingencies, Constraints, and Collective Security: Perspectives on UN Involvement in International Disputes”. In. *International Organization*, vol. 28, nº. 3, 1974.

IV. 5. 1. Timor-Leste – UNMISSET (2004) e UNMIT (2006)

O tratamento pelo Conselho de Segurança das operações de manutenção da paz em Timor-Leste, em dois momentos diversos, pode contribuir para melhor compreensão da capacidade brasileira de influenciar as decisões do órgão. No primeiro caso, trata-se da renovação do mandato da UNMISSET, em 2004, no segundo, do estabelecimento da UNMIT, em 2006.

As Nações Unidas mantiveram uma administração interina em Timor-Leste (UNTAET) de 2000 a 2002, quando se tornou independente; foi criada então uma missão de paz de apoio ao novo Estado, a UNMISSET, cujo mandato inicial de um ano foi prorrogado por um adicional, em maio de 2003. A partir do início de 2004, aumentaram as pressões de Austrália, EUA e Reino Unido para que a missão fosse encerrada, pois alegavam que Timor-Leste estava estável e necessitava apenas de um escritório político. O Brasil era membro eletivo do CSNU desde janeiro de 2004 e iniciou cedo contatos com o Governo timorense para averiguar seus interesses. Na percepção do país anfitrião, seria necessário manter não só uma presença política, mas também um pequeno componente militar que pudesse prestar apoio em caso de eclodirem problemas que não pudessem ser controlados pelas incipientes polícia e forças armadas de Timor-Leste. O Brasil, que era contribuinte de tropas da UNTAET e da UNMISSET, desde logo prontificou-se a manter seu contingente, caso o Conselho apoiasse a percepção timorense. Um relatório preliminar do Secretariado também favoreceu a perspectiva preferida por Dili³⁰⁸.

A articulação política em favor da proposta advogada por Brasil e Timor-Leste foi construída a partir da CPLP, com a vantagem adicional de que Angola também integrava o CSNU. Uma vez que os membros da Comunidade acordaram uma posição comum, houve uma distribuição de tarefas quanto aos contatos a serem mantidos com os membros eletivos e permanentes do CSNU que não haviam se posicionado ainda. Sabia-se que a maioria era simpática à manutenção da UNMISSET e que a Alemanha talvez objetasse por razões orçamentárias. Procurou-se, inclusive em debates públicos, construir uma situação em que ficasse claro que a maioria dos membros do Conselho,

³⁰⁸ Ver www.un.org/peace/etimor/etimot.htm e www.un.org/Depts/dpko/missions/unmisset; *Special report of the Secretary-General on the United Nations Mission of Support in East Timor (S/2004/117)*. Nova York: Nações Unidas, 2004.

os países da região (com exceção da Austrália e da Indonésia) e Timor-Leste consideravam essencial estender o mandato da UNMISET, ainda que com modificações, e prolongar a existência do componente militar. A estratégia seguida visava a pressionar EUA e Reino Unido para que retrocedessem em seu apoio à proposta australiana de extinguir o componente militar da UNMISET e disponibilizar uma força *over the horizon*, composta principalmente de australianos, para casos de emergência. Na visão do Brasil, havia um compromisso britânico e estadunidense de apoiar a Austrália (importante aliado inclusive no caso do Iraque) que via Timor-Leste como sua área de influência e gostaria de reduzir a participação das Nações Unidas. Essa política, porém, ainda não teria chegado a um ponto extremo e poderia ser modificada sem perda de prestígio para as partes. As delegações brasileira e angolana chegaram a anunciar que proporiam texto em nome da CPLP, mesmo que não passasse pelo *Core Group* de Timor-Leste (composto naquele momento por Austrália, EUA, França, Nova Zelândia, Portugal e Reino Unido)³⁰⁹.

Durante o processo negociador, o Brasil foi convidado a integrar o *Core Group* e, assim, teve reconhecida sua legitimidade e acesso ao foro primário das negociações. Em vista da situação, Austrália, EUA e Reino Unido cederam quanto à necessidade de um componente militar, em formulação alternativa à preferida pelo Brasil, que teve que ser ajustada às objeções operacionais do Secretariado. A UNMISET teve seu mandato estendido por meio da Resolução 1543 (2004), e o Brasil foi o principal contribuinte de tropas. A negociação, nesse caso, representou o êxito de um membro eletivo (aliado a vários outros Estados) de reverter uma posição de dois membros permanentes. Alguns fatores foram centrais nesse processo: 1) o Brasil recém-ingressara no Conselho e não havia interesse por parte dos EUA de antagonizar as posições brasileiras, o que resultaria em dificuldades ao longo dos dois anos seguintes; 2) a posição britânico-estadunidense em favor da Austrália era importante, mas poderia ser modificada sem perda significativa de prestígio; 3) o Governo timorense e os demais membros do CSNU e da CPLP foram claros em suas posições de apoio à UNMISET (com exceção da Alemanha, mas cujas objeções não eram particularmente fortes ou substantivas); 4) a UNMISET já se encontrava no terreno, e parte das tropas brasileiras seriam apenas mantidas em Timor-Leste. Em um caso de interesse limitado para os

³⁰⁹ Correspondência oficial com a Missão junto às Nações Unidas (2004).

P-5, o Brasil pôde explorar as características do multilateralismo (sobretudo a reciprocidade difusa) e sua capacidade como contribuinte de tropa para modificar uma preferência de EUA e Reino Unido em favor de um aliado extra-Conselho (a Austrália). Contaram também nesse momento o apoio do Secretariado e a possibilidade de realizar gestões não só em Nova York, mas também nas capitais³¹⁰.

No ano seguinte, a UNMISSET foi afinal substituída por um escritório político, o UNOTIL, que não contava com contingente armado. Em 2006, o *Core Group* de Timor-Leste iniciou o ano com discussões sobre o futuro dessa pequena missão política especial. Novamente havia divergências: Austrália, EUA, Reino Unido e Japão advogavam o encerramento da presença política das Nações Unidas e sua substituição por uma representação do PNUD, ao gosto das diretrizes de Camberra. Brasil, Portugal e França indicavam que a renovação do mandato do UNOTIL por um ano seria um sinal para os timorenses, que encontravam dificuldades em administrar as disputas entre partidos no novo Estado. Quando ainda não havia consenso no *Core Group*, eclodiram graves distúrbios em Timor-Leste, que quase conduziram à guerra civil e resultaram na queda do Governo. As novas autoridades, na ausência de polícia ou forças armadas funcionais, solicitaram, por acordos bilaterais, tropas de Portugal, Malásia, Nova Zelândia e Austrália (representando esse último país a esmagadora maioria dos efetivos). O Secretariado e os membros do CSNU caminharam nesse processo para instituir uma nova missão de paz, e a questão a ser equacionada em Nova York passou a ser qual seria a relação dessa operação com as tropas estrangeiras³¹¹.

Em princípio, o novo Governo timorense, assim como Brasil e Portugal, acreditaram que o Secretariado faria recomendação em favor de um componente policial grande (cerca de 1.600) e um militar pequeno (cerca de 350). Com isso, as tropas, sobretudo australianas, presentes no país deixariam de dispor de uma justificativa e deveriam ser retiradas gradativamente. Apesar de pressões políticas, o relatório do Secretariado confirmou a preferência pelo pequeno componente militar. Nesse contexto, discutiu-se a possibilidade de o Brasil manifestar a disposição de enviar tropas para a eventual missão e,

³¹⁰ *Report of the Secretary-General on the United Nations Mission of Support in East Timor (S/2004/333)*. Nova York: Nações Unidas, 2004; entrevista com diplomata brasileiro.

³¹¹ Correspondência oficial com a Missão junto às Nações Unidas (2006).

com isso, fortalecer o tratamento multilateral do tema. As dificuldades inerentes ao processo decisório interno, porém, não permitiram que esse gesto político fosse realizado³¹².

O tema voltou ao *Core Group*, coordenado pelo Japão, que se encontrava gravemente dividido. Brasil, Portugal, França e Malásia argumentavam que não seria razoável desconsiderar um pedido do Governo de Díli para ter um componente militar e, com apoio discreto do Secretariado, aduziam que operacionalmente seria um risco a interação entre comandos separados para forças policiais e militares. Austrália, EUA, Reino Unido e Japão prodigalizavam argumentos de várias naturezas, inclusive orçamentária, para não estabelecer o contingente militar das Nações Unidas – mas não conseguiam dissimular o apoio à política do Governo de Camberra de manter um controle estrito sobre seu vizinho do norte. A estratégia brasileira foi de insistir na legitimidade do pedido timorense, que não poderia ser desconsiderado pelo CSNU. Em um debate aberto, a maioria dos membros do órgão e outros Estados que intervieram concordaram com essa posição e isolaram EUA, Reino Unido, Japão e Austrália. No quadro parlamentar do Conselho, formava-se uma situação de confronto, de perspectiva imprevisível. O cenário, porém, modificou-se, quando, sob forte pressões japonesa e australiana, o Governo timorense voltou atrás em seu pedido e concordou com a presença de uma força militar que não estivesse sob comando das Nações Unidas³¹³.

Após vários adiamentos e debates acalorados, aprovou-se a Resolução 1704 (2006) que convergia para muitas das posições antes advogadas pelo Brasil; a exceção foi justamente a impossibilidade de criar o componente militar, visto que o Governo timorense retrocedera de sua posição original³¹⁴.

Nas negociações de 2006, as condições que se haviam apresentado dois anos antes não estavam mais presentes e não foi possível reverter a posição assumida por EUA e Reino Unido em apoio à Austrália. No entanto, é necessário explicitar que se tratou de um acúmulo de fatores conjunturais que inviabilizaram uma estratégia coordenada. Em primeiro lugar, não havia

³¹² *Report of the Secretary-General on Timor-Leste pursuant to Security Council resolution 1690 (2006) (S/2006/628)*. Nova York: Nações Unidas, 2006.

³¹³ Correspondência oficial com a Missão junto às Nações Unidas (2006); ver Whitfield, T. *Friends Indeed? The United Nations, Groups of Friends, and the Resolution of Conflict*. Washington: United States Institute of Peace Press, 2007, pp. 216-219.

³¹⁴ Entrevistas com diplomatas brasileiros.

uma missão de paz no terreno que pudesse ser prorrogada ou modificada. Ao mesmo tempo, a Austrália havia desdobrado quase 2 mil militares e retirá-los por indicação do CSNU consistiria em significativo revés para a política regional australiana de um Governo que era aliado próximo de Washington. Em segundo lugar, a composição do Conselho foi alterada e partidários da presença multilateral em Timor-Leste, como Brasil e Filipinas, não tinham mais assentos. Essa situação agravou-se pela coordenação japonesa do *Core Group*, que foi integralmente favorável à solução bilateral australiana. Em terceiro lugar, não foi possível assegurar que o Governo timorense mantivesse sua posição original, tanto por disputas internas, quanto por pressões externas. Como resultado, o argumento em favor de um componente militar perdeu sua legitimidade. A margem de manobra existente pela divergência entre membros permanentes e pelo engajamento chinês em favor da posição brasileira não pôde ser transformado em decisões favoráveis na área central de disputa. As mudanças ocorridas no terreno consolidaram as posições de uma das facções em Nova York e excluíram a possibilidade de outra solução parlamentar para a negociação.

IV. 5. 2. Haiti – MINUSTAH (2004 e 2007)

A participação na Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH) significa, provavelmente, para o Brasil um dos maiores investimentos políticos e materiais no campo da paz e segurança internacionais, tanto pela quantidade de tropas no terreno, quanto pela associação existente entre Brasil e Haiti desde 2004. No que concerne ao processo decisório do CSNU, o estabelecimento e condução da MINUSTAH representam caso peculiar em que podem ser observadas iniciativas do Brasil em dois aspectos importantes: a) inserção de elementos específicos no mandato da missão; b) construção de uma capacidade de médio prazo de influenciar os rumos da operação, juntamente com outros Estados latino-americanos. Para exemplificar esses processos, serão analisados dois momentos do processo decisório do CSNU: em 2004, a instauração da Força Multinacional Interina e a criação da MINUSTAH; e, em 2007, a renovação do mandato da missão por um ano, com ajustes em suas tarefas.

Quando o Haiti foi introduzido na agenda do Conselho na década de 1990, o Brasil tratou o tema com extrema cautela e atuou sempre para evitar excessos nos mandatos concedidos pelo órgão e implementados pelos EUA.

Essa postura era de manter atenção para o tema, mas não de ser o país líder. No início de 2004, o Brasil integrava o recém-restabelecido Grupo de Amigos, organizado pelos EUA e composto também por Chile, Canadá e França. Quando a crise se agravou e a OEA solicitou assistência ao Conselho de Segurança, o Brasil não esteve entre os redatores iniciais da Resolução 1529 (2004). Preferiu assegurar que o texto incorporaria aspectos que fossem além da área de segurança e confirmassem um compromisso internacional de longo prazo com o país e procurou limitar o recurso ao Capítulo VII e ao uso da força. A partir daquele momento, porém, o Brasil modificou, ao longo dos meses seguintes, sua atitude e veio a assumir papel protagônico nas discussões sobre Haiti³¹⁵.

No início do mês de março, estava tomada a decisão brasileira de fazer contribuição substancial para a futura missão no Haiti³¹⁶. Essa iniciativa deixou claro para os demais Estados e para o Secretariado que o Brasil teria um papel central na formulação do mandato da nova operação. Para o Brasil, logo tornou-se claro também que um exercício central seria realizar a articulação com outros países da região que poderiam querer também enviar tropas (como o Chile, que já mantinha tropas na Força Multinacional) ou que não estivessem certos do sentido da presença das Nações Unidas no Haiti. Nesse contexto, o Brasil engajou-se, em março e abril, em diálogo com os países da CARICOM, que se sentiam desconfortáveis com o que parecia uma ocupação de um de seus membros. Procurou dissociar a nova missão daquelas atuantes nos anos 1990, excessivamente associadas aos EUA e cujos mandatos não foram completados adequadamente. Por meio desses contatos, evitava-se que, dentro da própria região, surgissem focos de resistência política que acabariam deslegitimando a atuação das Nações Unidas. Outro elemento da mesma estratégia foi negociar com os demais membros do CSNU um papel relevante para a OEA, em parceria com a futura missão, o que fortalecia a percepção de uma presença determinante dos países americanos. No que concerne à articulação com outros possíveis contribuintes de tropas, foi feito de modo inicialmente informal e *ad hoc*, em

³¹⁵ Fonseca Jr., G. (org.). *O Brasil no Conselho de Segurança da ONU, 1998-1999*. Brasília: FUNAG, 2002, pp. 139-140; Patriota, A. A. *O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo*. Brasília: FUNAG, 1998, pp. 126-137.

³¹⁶ A designação MINUSTAH foi criada apenas em abril de 2004. De início a referência era a uma “missão de estabilização” (como consta da Resolução 1529 (2004)), e chegou-se a cogitar de denominá-la UNMIH II.

Nova York, conforme novos interessados apareciam. Naquele momento, tratava-se de acertar pormenores operacionais e sincronizar o discurso sobre a cessão de tropas e os objetivos da missão. Ao longo do ano de 2004, seria consolidado gradativamente um mecanismo latino-americano de coordenação entre ministérios da Defesa e das Relações Exteriores dos contribuintes de tropas, dito originalmente Mecanismo 2X4 e evoluindo paulatinamente para 2X9, em 2007³¹⁷.

As negociações evoluíram, sobretudo, no âmbito do Grupo de Amigos que havia se formado, inicialmente sob a liderança dos EUA, para tratar da crise haitiana. O Grupo era composto basicamente dos quatro países que integravam a FMI (EUA, Canadá, França e Chile) e do membro eletivo do CSNU que prometera contribuição substancial para a futura missão de estabilização, o Brasil. Ao longo do processo negociador, as diferenças principais surgiram entre os EUA, que compartilhavam suas posições com França e Canadá, e defendiam uma abordagem mais militarista e de curto prazo, e o Brasil, com apoio do Chile, que indicava a necessidade de introduzir no mandato elementos mais complexos, ligados inclusive à promoção do desenvolvimento. A postura estadunidense refletia a experiência de Washington com o Haiti nos anos 1990 e a chamada “Doutrina Powell”, de agir decisivamente, mas de se retirar com celeridade de cenários potencialmente complicados. O Brasil, por sua vez, interpretava a mesma experiência histórica da presença das Nações Unidas e a percebia pelo ângulo de um país em desenvolvimento, para o qual era patente que só uma força militar de nada ajudaria o Haiti e que a grande falha da década de 1990 fora ignorar o fortalecimento institucional e a promoção do desenvolvimento sustentável³¹⁸.

Embora os EUA fossem o coordenador do Grupo de Amigos e o *lead country* sobre Haiti no CSNU, tornou-se claro nas negociações que não poderiam impor sua linguagem e que teriam que ceder ao Brasil e demais países latino-americanos em vários temas. Um aspecto em particular chama atenção: a referência ao Capítulo VII e a autorização para o uso da força. Inicialmente, os EUA defenderam que todo o texto fosse adotado sob a expressão “acting under Chapter VII”. O Brasil advogava que a missão deveria

³¹⁷ Entrevista com diplomata brasileiro. É necessário esclarecer que o “2” no nome do Mecanismo refere-se aos dois Ministérios envolvidos de cada país e o outro número aos contribuintes de tropa latino-americanos para a MINUSTAH.

³¹⁸ Marten, K. *Enforcing the Peace. Learning from the Imperial Past*. Nova York: Columbia University Press, 2004, pp. 152-153.

funcionar sob o Capítulo VI, uma vez que fora convidada pelo Governo haitiano e a fim de garantir que não se tratava de ocupação estrangeira. O meio-termo encontrado, aceito relutantemente por Washington, foi a colocação somente da seção sobre segurança sob o Capítulo VII, numa típica fórmula linguística do CSNU em busca do consenso. Mas é importante notar que, em momento crítico da negociação, o Brasil deixou claro que as tropas, fundamentais para a existência da missão, só estariam disponíveis se houvesse um mandato politicamente aceitável e exequível.

Mas a atuação brasileira não se restringiu a exercer uma função de controle quanto ao uso excessivo do Capítulo VII, que poderia ter efeitos negativos sobre o desempenho da MINUSTAH. Teve também iniciativas propositivas que visaram a incluir funções no mandato da missão ou linguagem que orientasse a cooperação de outros elementos da comunidade internacional com o Haiti. Um fator favorável às estratégias brasileiras foi o relatório do Secretário-Geral, que apoiava a ideia de uma operação complexa e de um engajamento de longo prazo – o que veio ao encontro das teses brasileiras de três pilares fundamentais: segurança, reconciliação política e desenvolvimento. Nesse sentido, a atuação brasileira permitiu a inclusão de diversos elementos no mandato da MINUSTAH, que seriam expandidos nos anos seguintes, tais como: 1) compromisso explícito com um engajamento internacional de longo prazo, inclusive em cooperação com a OEA e a CARICOM; 2) inserção de referências a *peacebuilding*, apesar de resistências dos EUA a atribuir essas tarefas a missões de paz; 3) sinalização de que o mandato inicial de seis meses seria renovado pelo Conselho; 4) apoio ao Haiti na formulação e execução de estratégias de desenvolvimento econômico e combate à pobreza; 5) elevação das funções humanitárias e de fortalecimento das instituições ao mesmo nível das tarefas militares; 6) cooperação com as instituições financeiras internacionais e comunidade de doadores³¹⁹.

O balanço desse primeiro processo negociador pode ser feito sob os dois pontos de vista indicados anteriormente. Em primeiro lugar, a presença do Brasil como grande contribuinte de tropas, associada a uma articulação cada vez mais estreita com os demais latino-americanos, possibilitou a inclusão de temas e tarefas ligados à reconstrução de longo prazo e à promoção do desenvolvimento que não teriam sido incluídos no mandato da MINUSTAH

³¹⁹ Correspondência oficial com a Missão junto às Nações Unidas (2004); *Report of the Secretary-General on Haiti (S/2004/300)*. Nova York: Nações Unidas, 2004.

se esse fosse deixado a cargo de EUA, França e Canadá. Como será examinado adiante, os debates no CSNU deixaram de ser sobre se era conveniente incorporar esses aspectos para centrar-se em como incorporá-los. Em segundo lugar, evidenciou-se que o Brasil e a América Latina estavam atentos e ativos no caso do Haiti e que nenhuma decisão poderia ser tomada sem consultá-los. Sintomaticamente, o grupo de amigos foi expandido nos anos seguintes para incluir outros países da região: Argentina (2005), Peru (2006), Uruguai (2008) e México (2009). Tornou-se influente também o Mecanismo 2X4 (posteriormente 2X9), que passou a reunir-se nas semanas anteriores à renovação do mandato da MINUSTAH, a fim de indicar quais elementos os países latino-americanos consideraram essenciais – e seu comunicado foi notado pelo Conselho de Segurança a partir da Resolução 1840 (2008)³²⁰.

As negociações para a renovação do mandato da MINUSTAH, de agosto a outubro de 2007, são ilustrativas da evolução na dinâmica da consideração do tema pelo CSNU. Naquele momento, o Grupo de Amigos era composto por Argentina, Brasil, Canadá, Chile, EUA, França e Peru, responsável pela coordenação. O Grupo estava encarregado de redigir o projeto de resolução, com base nas recomendações do Secretariado, e apresentá-lo ao Conselho.

Antes mesmo da reunião do Grupo, o Brasil consultou informalmente o Secretariado sobre os elementos que constariam do relatório do SGNU. Nos contatos de peritos e em nível mais elevado, os principais funcionários das Nações Unidas envolvidos com a MINUSTAH repetidamente assinalavam que o Brasil e a América Latina eram elementos fundamentais, sem o apoio dos quais as recomendações do Secretário-Geral não seriam razoáveis, e dispunham-se a ajustá-las dentro do possível. Os países latino-americanos realizaram, em fins de agosto, reunião do Mecanismo 2X9, em Porto Príncipe, quando coordenaram suas posições, em consultas diretas com o Governo haitiano.

Nas tratativas no âmbito do Grupo de Amigos, não houve dificuldades reais em torno de questões substantivas. Muitos dos pontos advogados pelo

³²⁰ Em final de 2008, os membros do Mecanismo eram: Brasil, Argentina, Bolívia, Chile, Equador, Guatemala, Paraguai, Peru e Uruguai – todos os países latino-americanos que contribuíam com tropas para a MINUSTAH. Ver Whitfield, T. *Friends Indeed? The United Nations, Groups of Friends, and the Resolution of Conflict*. Washington: United States Institute of Peace Press, 2007, pp. 124-134.

Brasil para o mandato da MINUSTAH não foram mais questionados, tais como: assistência na promoção do desenvolvimento; papel de coordenação na área de assistência; realização de *quick impact projects*³²¹; e apoio ao fortalecimento institucional. O Grupo de Amigos também acordou que se proporia ao Conselho a renovação do mandato da MINUSTAH por um ano, algo que não havia sido possível ainda³²².

Ao ser encaminhado ao Conselho de Segurança, o único questionamento significativo ao projeto partiu da China, que inicialmente procurou inserir várias limitações, inclusive à extensão do mandato. Pequim questionara anteriormente a MINUSTAH porque o Haiti fazia gestos em favor de Formosa (que reconhece como Governo chinês). Em 2007, em parte como resultado de gestões do Brasil e de outros membros do Grupo de Amigos, o Haiti abster-se de favorecer a causa formosina e ensaiava aproximação com a China continental. Para contornar as objeções chinesas, o Brasil mobilizou as embaixadas em Porto Príncipe, Pequim, a Missão em Nova York e realizou gestões em Brasília. O incidente foi afinal contornado sem maior prejuízo; aparentemente, a flexibilidade demonstrada pela China decorreu da prioridade que os países latino-americanos demonstraram atribuir ao tema³²³. A Resolução 1780 (2007) foi adotada, atendendo a todos os interesses do Brasil e dos países latino-americanos, com alterações muito limitadas por parte dos membros do CSNU. O texto foi co-patrocinado não só pelos membros do Grupo de Amigos, mas também, espontaneamente, por outros países da América Latina contribuintes de tropas³²⁴.

Assim como a experiência de Timor-Leste demonstrou que as condições estruturais e conjunturais do Conselho de Segurança podem ser utilizadas por um membro eletivo para promover seus pontos de vista em uma questão pontual (ou podem voltar-se contra ele), o Haiti e a MINUSTAH explicitam que essas características dos foros multilaterais podem também permitir que

³²¹ Os *quick impact projects* (QIPs) foram originalmente sugeridos pelo Relatório Brahimi (§ 37). São pequenas obras ou melhorias (pontes, poços artesianos, reformas em edifícios públicos como escolas) que podem ser realizadas pelos contingentes e que beneficiam diretamente as populações, angariando, assim, apoio para as missões. O Brasil é reconhecido defensor dos QIPs como uma importante interface entre as missões de paz e a promoção do desenvolvimento. Não por acaso, a MINUSTAH é a única operação de manutenção da paz em que o mandato do CSNU determina a realização de QIPs. Entrevistas com diplomatas brasileiros.

³²² Correspondência oficial com a Missão junto às Nações Unidas (2007).

³²³ Correspondência oficial com a Missão junto às Nações Unidas (2007).

³²⁴ Correspondência oficial com a Missão junto às Nações Unidas (2007).

um membro eletivo influencie situações complexas nos mandatos das missões e que construa uma influência contínua sobre um tema mesmo depois de deixar o assento eletivo no Conselho. Conjunturalmente, é importante recordar que as dificuldades enfrentadas pelos EUA no Iraque fizeram que esse país não pudesse ser tão ativo no Haiti. Mas esse fato foi maximizado pelo Brasil ao se tornar um contribuinte principal de tropas e um interlocutor indispensável no CSNU. Esse cenário foi consolidado pela articulação brasileira com os outros Estados latino-americanos, o que estruturalmente tornou por demais custosa qualquer opção não multilateral que pudesse ser considerada pelos EUA no que concerne ao Haiti e reduziu correspondentemente os custos da ação multilateral. A implementação prática dos mandatos foi assegurada também pela atuação incisiva de Brasil e Argentina na V Comissão, a fim de garantir que a MINUSTAH fosse dotada de recursos adequados, em todas as áreas.

IV. 5. 3. Guiné-Bissau – UNOGBIS (2004 e 2008)

Em Guiné-Bissau, o Conselho de Segurança não considerou necessário estabelecer uma operação de manutenção da paz, preferindo um Escritório de Apoio à Construção da Paz (UNOGBIS). Estabelecido em março de 1999, após o conflito civil no país, seu mandato limitado e recursos reduzidos dão testemunho da baixa prioridade que o Conselho atribuía ao tema. Várias delegações no CSNU, inclusive os EUA, costumavam designar os funcionários diplomáticos menos experientes para tratar do tema. Em seu biênio no CSNU, o Brasil passou a liderar o tema e insistir que fosse objeto de maior atenção e de ajustes no mandato que atendessem às mudanças na realidade bissau-guineense³²⁵.

No fim de 2004, o Brasil engajou-se em negociação intensa com os EUA, que objetavam a realizar modificações no tratamento do tema e no mandato do UNOGBIS. Sobretudo por motivos orçamentários, os EUA eram cautelosos quanto a ampliar o escopo do mandato das Nações Unidas em Guiné-Bissau. Substantivamente, a delegação estadunidense resistia a qualquer possibilidade de ampliar o Escritório a ponto de transformá-lo em uma missão de paz e questionava propostas brasileiras de atuar na área de fortalecimento do Estado e reforma das forças armadas. Em uma primeira

³²⁵ Entrevista com diplomata brasileiro; www.unogbis.org.

etapa da estratégia brasileira de agir por pequenos incrementos, adotou-se uma declaração presidencial (S/PRST/2004/41) em que se manifestava a disposição de rever o mandato do UNOGBIS e que solicitava um relatório ao SGNU³²⁶.

O Brasil estabeleceu diálogo direto com o Secretariado, a fim de coordenar posições sobre quais seriam as recomendações do relatório. Uma vez divulgado, trazia sugestões próximas às posições brasileiras, que incluíam mandatos para apoiar o diálogo político; assistir nas negociações; encorajar a reforma do setor de segurança e auxiliar na mobilização de assistência financeira ao país. Em coordenação com o ativo Representante do SGNU³²⁷, o moçambicano João Bernardo Honwana, o Brasil passou a propor que a renovação e mudança do mandato do UNOGBIS ocorressem por meio de uma resolução e não de uma troca de cartas (como era a prática naquele momento), a fim de elevar o tratamento do tema e igualá-lo a outros considerados pelo CSNU. Nesse segundo processo, também foram limitadas as resistências substantivas, sendo alegado o aspecto processual de que não havia tempo para a negociação de um projeto de resolução. Nesse contexto, o Brasil recorreu a gestões em Brasília, Washington e outras capitais para mobilizar apoio à iniciativa. A Resolução 1580 (2004) foi adotada em 22/12/2004 e incorporou oito áreas de alteração do mandato do UNOGBIS, ainda que não da maneira exata advogada pelo Brasil³²⁸.

Nesse caso, novamente o Brasil valeu-se das características específicas dos foros decisórios multilaterais para modificar posição de relativo descaso dos EUA quanto a um tema e encaminhar um tratamento substantivo mais adequado às realidades do terreno. A matéria foi mantida na agenda do CSNU, sobretudo, por insistência do Brasil – ainda que resoluções não fossem mais adotadas após 2005 –, que também defendeu o UNOGBIS na V Comissão.

O tratamento de Guiné-Bissau pelo CSNU viria a ser alterado a partir de 2007, quando o país foi incluído na agenda da Comissão de Construção da Paz (CCP) sob a coordenação brasileira.

³²⁶ Correspondência oficial com a Missão junto às Nações Unidas (2004).

³²⁷ É uma das evidências da pouca atenção com Guiné-Bissau que não haja um título de Represente Especial.

³²⁸ *Report of the Secretary-General on Guinea-Bissau and on the activities of the United Nations Peace-Building Support Office in that country (UNOGBIS) (S/2004/969)*. Nova York: Nações Unidas, 2004.

Após longa consideração pelo Conselho de Segurança no segundo semestre de 2007, a solicitação de Guiné-Bissau para ser incluída na agenda CCP foi endossada, dentro de um mandato específico. Os P-3, pela primeira vez, interessaram-se pelo país porque o vêem como plataforma para o tráfico de drogas para a Europa. O Brasil assumiu a coordenação da configuração específica para o país em dezembro de 2007. Nessa posição, procurou chamar atenção para a interconexão entre problemas sociais, instabilidade política, fragilidade institucional e crime organizado na realidade bissau-guineense. Também foi feito um esforço para ampliar a cooperação bilateral brasileira, como modo de “liderar pelo exemplo”. Parte dessas preocupações foi consagrada no documento derivado dos debates, adotado pela CCP em 2008, como base das recomendações sobre o país. Os P-3 manifestaram apenas resistências moderadas a privilegiar uma estratégia voltada para aspectos sociais, mas, para superá-las, foi essencial a articulação com outros grandes países em desenvolvimento, como Índia, África do Sul e Indonésia³²⁹.

O desafio encontrado nesse caso foi a proposta formulada pelo Secretariado de estabelecer sanções a indivíduos alegadamente envolvidos no tráfico de drogas em Guiné-Bissau. Os P-3 demonstraram algum interesse no tema, e outras delegações sinalizaram favoravelmente, em parte porque é o tipo de decisão casuística que o CSNU toma muitas vezes. O Brasil, porém, mostrou-se refratário a essa abordagem por dois motivos: porque não resolveria as questões de fundo que afetam o país e poderia levar a manipulações políticas; e porque significaria um precedente para que o CSNU estabelecesse sanções ao tráfico de drogas, que não eram até então listados como ameaça a paz e segurança internacionais. Afinal, foi possível, com auxílio de África do Sul, Rússia e Indonésia, evitar referência direta ao tema em declaração presidencial, retirando ímpeto da iniciativa³³⁰.

No que concerne à Guiné-Bissau, o ponto a considerar é a capacidade de um país que não é membro permanente do Conselho de Segurança – embora ocupe com alguma frequência assento eletivo – de mobilizar apoio para o tratamento de um tema da agenda do órgão. De modo geral, o principal obstáculo é a dificuldade em poder colocar em ação o próprio Conselho, porque há um padrão de que iniciativas cabem normalmente aos P-3. Adicionalmente, passa a ser necessário administrar a própria consideração da matéria, formando alianças com Estados que tenham percepções

³²⁹ Entrevistas com diplomatas brasileiros.

³³⁰ Correspondência oficial com a Missão junto às Nações Unidas (2008).

semelhantes da realidade bissau-guineense (nesse caso, outros grandes países em desenvolvimento) para evitar que as grandes potências insiram nas decisões seus próprios conceitos e legitimem suas agendas.

IV. 6. O Conselho de Segurança, as Missões de Paz e as Perspectivas para o Brasil

O histórico dos últimos mandatos do Brasil no Conselho de Segurança e de sua participação em operações de manutenção da paz – tanto nas negociações em Nova York, quanto na implementação no terreno – evidenciam o fato de que as decisões tomadas pelo Conselho de Segurança estão sujeitas a uma série complexa de fatores restritivos, mas há margem para influência por parte de membros eletivos como o Brasil. Como afirma Celso Amorim:

“(...) ao contrário da ‘sabedoria convencional’ – que sugere estar o processo decisório no Conselho de Segurança unicamente nas mãos dos P-5 – nossa própria experiência (...) aponta para a possibilidade de membros não permanentes influenciarem o processo – e até mesmo o resultado – do tratamento de muitos temas, incluindo alguns da maior importância”³³¹.

A questão que se coloca, então, é como seria possível otimizar essas possibilidades que o mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas faculta ao Brasil e a outros países.

Nas décadas de 1970 e início de 1980, a opção brasileira, em grande parte, foi por criticar as próprias regras do sistema, ao mesmo tempo em que se mantinha de fora de sua operação. Nos últimos vinte anos, porém, esse posicionamento foi transformado em uma utilização ativa e construtiva do sistema – da qual o engajamento na reforma do Conselho é, em realidade, uma parte –, que se propõe a utilizar as regras existentes para promover uma distribuição mais justa de poder e alterar as que forem arcaicas³³².

³³¹ Amorim, C. “Prefácio”. In: Fonseca Jr., G. (org.). *O Brasil no Conselho de Segurança da ONU, 1998-1999*. Brasília: FUNAG, 2002, pág. 13.

³³² Sennes, R. *Brasil, México e Índia na Rodada Uruguai do GATT e no Conselho de Segurança da ONU: um estudo sobre países intermediários*. Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, USP, São Paulo, 2001, pp. 96-109; Gratiús, S. *O Brasil nas Américas: Potência regional pacificadora?*. Madri: FRIDE, 2007, pág. 5.

A experiência no Haiti demonstrou que uma primeira vertente do fortalecimento da posição negociadora brasileira passa pela formação ou adensamento de um consenso político de uma região sobre um tema. Isso não significa afirmar que o Brasil deve estar restrito à América Latina ou ao Atlântico Sul, mas que o Conselho de Segurança e seus membros permanentes poderão ser mais facilmente influenciados por propostas de políticas para missões de paz que incorporem o consenso dos países vizinhos à área de conflito. No âmbito do CSNU, o Brasil também pode beneficiar-se do diálogo com outros países em desenvolvimento que estejam ou não no órgão, mas que partilhem posições comuns sobre a Organização e seus limites e possibilidades. A Argentina e outros países latino-americanos são parceiros prioritários, mas as coligações com Índia e África do Sul (com os quais existe um forte diálogo político e de cooperação no âmbito do foro IBAS) também podem ser exploradas. Quanto aos pequenos Estados em desenvolvimento que sejam membros do Conselho, a atuação brasileira pode servir para mitigar suas vulnerabilidades, sobretudo a falta de fontes de informação e a pouca capacidade técnica para as negociações parlamentares nas Nações Unidas³³³.

Mas, se o Brasil pode utilizar o caráter de membro eletivo do CSNU para coordenar-se com outros países em desenvolvimento que partilhem suas posições, não pode afastar o diálogo com os desenvolvidos e com os P-5. O Brasil é um interlocutor cuja credibilidade é reconhecida e cujas posturas são vistas com embasadas em princípios e bom conhecimento da política e da técnica das Nações Unidas. Nesse contexto, já se tornou interlocutor indispensável em vários temas. Se utilizados corretamente, esses atributos podem levar a convites sistemáticos para integrar grupos de amigos, o que garantiria influência não só no exercício de mandatos eletivos, mas depois deles³³⁴.

Se os fatores elencados acima dizem respeito a como articular-se como ator dentro do Conselho de Segurança, há uma série de estratégias que podem ser decididas ou aplicadas internamente pelo Brasil e que reforçariam suas

³³³ Entrevista com diplomata brasileiro.

³³⁴ Lima, M. R. S. “Na trilha de uma política externa afirmativa”. In: *Observatório da Cidadania*, 2003, pp. 94-100 (http://www.socialwatch.org/es/informelmpreso/pdfs/panorbrasileirog2003_bra.pdf, acessado em 29/11/2007), pág. 98; entrevistas com diplomatas estrangeiros; Whitfield, Teresa. *Friends Indeed? The United Nations, Groups of Friends, and the Resolution of Conflict*. Washington: United States Institute of Peace Press, 2007, pp. 270-273.

capacidades negociadoras. A participação com tropas nas missões de paz em Angola, Moçambique, Timor-Leste e Haiti explicitou que esse é um importante método para se afirmar como um interlocutor essencial. Para isso, não basta que o Brasil envie o contingente, mas também é necessário que se posicione como interlocutor relevante por meio da participação em foros decisórios como os grupos de amigos, a V Comissão e o Comitê Especial sobre Operações de Manutenção da Paz. Essas articulações políticas terão grau baixo de influência no terreno, porém, se não forem complementadas por ganhos de posições no Secretariado que permitam uma compreensão melhor do cotidiano do aparato burocrático em Nova York e no terreno, como manifestação real do mecanismo de segurança coletiva³³⁵.

Os esforços materiais e políticos necessitam de uma base doutrinária para poderem ser coerentemente aplicados. Como explicitam os trabalhos pioneiros de Afonso S. Cardoso e Paulo R. C. T. da Fontoura, o Brasil, em relação às operações de manutenção da paz, segue uma série de princípios e estratégias, que orientam seu posicionamento sobre cada uma das discussões sobre mandatos no Conselho. No entanto, trata-se de corpo doutrinário ainda em fase embrionária de desenvolvimento e que encontra uma discrepância ante os processos decisórios internos para o envio de tropas (vide Capítulo II).

Embora existam oportunidades significativas para otimizar a influência brasileira nas decisões do Conselho de Segurança, há dificuldades e limitações correspondentes. A mais imediata é o fato de que o Brasil não ocupa assento permanente. Um segundo aspecto é que o Brasil tem e pode ampliar uma política externa global, mas carece de meios financeiros semelhantes aos de que dispõem outros Estados com ambições semelhantes, tais como Japão e Alemanha. Outro fator a considerar são certamente as críticas oriundas de membros da própria região, que podem vislumbrar em um maior ativismo brasileiro algum tipo de busca de hegemonia ou de sub-imperialismo – como foi alegado por alguns analistas no caso do Haiti³³⁶. No que tange

³³⁵ Note-se que países como Índia, Paquistão e Jordânia são grandes contribuintes de tropa, mas raramente utilizam esse fato para influir no encaminhamento de conflitos específicos, preferindo obter vantagens administrativas na própria Organização.

³³⁶ Tokatlian, J. G. *Intervención en Haití, misión frustrada. Una crítica de América Latina*. Madri: FRIDE Comentario, 2005 (<http://www.fride.org/publicacion/102/intervencion-en-haiti-mision-frustrada-una-critica-de-america-latina>, acessado em 28/11/2007); ver também Hirst, M. *La intervención sudamericana en Haití*. Madri: FRIDE Comentario, 2007 (<http://www.fride.org/publicacion/192/la-intervencion-sudamericana-en-haiti>, acessado em 28/11/2007).

especificamente às missões de paz, um obstáculo concreto é tratar a possibilidade de retirada das tropas. Cada operação e o próprio tratamento de um conflito pelas Nações Unidas passam por ciclos em relação à capacidade da Organização de atender às expectativas das populações e governos afetados. A questão fundamental, então, passa a ser inserir-se no momento em que se pode fazer contribuições positivas e auferir benefícios políticos e identificar o melhor momento de retrain sua participação, uma vez que “é muito fácil engajar uma tropa; é, porém, muito difícil desengajá-la”³³⁷.

IV. 7. Conclusões Preliminares

O objetivo deste Capítulo IV foi o de fazer uma breve recapitulação das recentes experiências do Brasil no Conselho de Segurança nos biênios 1993-1994, 1998-1999 e 2004-2005 e, com base nisso, realizar uma avaliação de quais princípios orientaram a participação brasileira. A partir desses elementos, pôde ser realizada uma análise – com exemplos de Timor-Leste, Haiti e Guiné-Bissau – da influência brasileira na estruturação de mandatos e configurações de operações de manutenção da paz. Com base nas considerações discutidas neste Capítulo, é possível elencar algumas conclusões preliminares:

- A redemocratização do Brasil coincidiu com o momento histórico em que foi desbloqueado o processo decisório do Conselho de Segurança. Assim, a segunda metade dos anos 1980 marcou o retorno brasileiro ao órgão;
- Apesar da ausência de quase vinte anos que obrigou o país a reconstruir seu conhecimento sobre o Conselho de Segurança, o Brasil continua a ser um dos Estados membros com maior experiência de mandatos eletivos no órgão;
- As conjunturas internacionais e institucionais dos mais recentes biênios brasileiros no CSNU (1993-1994, 1998-1999 e 2004-2005) foram variadas quanto ao grau de ativismo do órgão, em particular com relação à disposição de fazer uso das operações de manutenção da paz como instrumento de segurança coletiva;
- Em todos os seus recentes mandatos, o Brasil teve como base de sua atuação no Conselho os princípios da Constituição Federal e da Carta das

³³⁷ A frase citada advém de entrevistas com diplomatas brasileiros.

Nações Unidas, que orientaram as decisões específicas. Buscou atuar com legitimidade, credibilidade e autonomia e promover o fortalecimento do órgão como foro multilateral e a crescente transparência de suas decisões;

- Em suas posições no CSNU, o Brasil procurou favorecer o consenso e agir construtivamente, mas não hesitou em se abster quando as decisões não se conformavam a um grau mínimo de aceitabilidade. Também procurou dialogar e estabelecer parcerias com outros membros eletivos, embora tal articulação seja dificultada pela heterogeneidade do grupo e pelas pressões dos P-5;

- Com relação às operações de manutenção da paz mostrou-se favorável de modo geral, mas adotou critérios para orientar suas perspectivas, tais como a determinação de mandatos claros e exequíveis, o respeito aos princípios básicos e a constituição de recursos comensuráveis com o mandato;

- Em uma série de casos pôde influir diretamente nos mandatos. Em Timor-Leste militou com sucesso pela extensão da UNMIST em 2004 (quando estava no CSNU), mas não foi exitoso em 2006 quando se debateu a configuração da UNMIT (mas o Brasil não era membro eletivo). No Haiti, inseriu elementos importantes no mandato da MINUSTAH e construiu influência que perdurou além de seu mandato eletivo. Em Guiné-Bissau, conseguiu dar realce ao tema no CSNU e evitar debates sobre sanções;

- Existe margem de manobra para o Brasil ampliar sua capacidade de influenciar decisões do Conselho de Segurança, o que está relacionado à participação com tropas em missões de paz e à inserção em grupos de amigos e outros mecanismos decisórios sobre a estruturação de mandatos.



Conclusão

Nos quatro Capítulos deste trabalho, foram seguidos dois itinerários. No primeiro, observaram-se o desenvolvimento do mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas e a forma como as operações de manutenção da paz surgiram como uma das possíveis modalidades de atuação da Organização em um ambiente marcado pelo imobilismo e pelas limitações do sistema concebido em 1945. Foi evidenciada também a postura brasileira com respeito a essa evolução e foram analisados os interesses e motivações do país. No segundo itinerário, foram avaliados o funcionamento do Conselho de Segurança como foro multilateral e os limites da influência de seus membros. Correspondentemente, foi acompanhada a trajetória do Brasil em mandatos eletivos recentes e foram explicitados os princípios que balizam a atuação do país. Nesta Conclusão, essas duas vertentes são combinadas, a fim de permitir uma percepção das possibilidades atuais de o Brasil otimizar sua participação no tratamento multilateral das questões de paz e segurança pelas Nações Unidas.

A primeira indagação a ser feita, então, é qual o papel do mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas atualmente e em que está baseado. Inis Claude Jr. assinalou que existe uma interação entre as organizações internacionais e a política internacional, isto é, embora os Estados criem aqueles organismos e sejam seus atores principais, eles também sofrem

influência de sua criação e modificam seu comportamento³³⁸. O centro da segurança coletiva da Organização, o Conselho de Segurança, é um órgão em que está caracterizada essa dinâmica. Suas regras foram definidas inicialmente pelas grandes potências, corporificadas em seus cinco membros permanentes (P-5), que dispõem de poder superior ao de seus dez contrapartes eleitos, mas não podem tomar todas as decisões.

Há três razões fundamentais para que esse cenário exista. Em primeiro lugar, não há uma concordância integral dos P-5 sobre muitos temas. Como as decisões do Conselho de Segurança, em sua maioria, não são binárias, mas antes representam a formulação de políticas complexas, a divergência que existe entre as grandes potências cria uma margem de manobra para que outros países atuem e influenciem as decisões. Em segundo lugar, mesmo as grandes potências – mesmo os EUA como única superpotência restante – não têm a possibilidade de dedicar a mesma atenção e compromisso político a todas as crises na pauta do Conselho. Novamente surgem oportunidades para que outros Estados insiram suas opiniões, interesses e visão de mundo. Em terceiro lugar, a própria ideia de um órgão colegiado permanente com poderes executivos não poderia funcionar se não houvesse a possibilidade de negociações e barganhas substantivas, ainda que não sobre todas as matérias. A legitimidade do Conselho de Segurança reside justamente na crença da maioria dos Estados de que contrariar suas decisões teria custos políticos inaceitáveis. Mas, se os P-5 impusessem os resultados dos debates, não haveria interesse de outros países de participar. Assim, concessões têm que ser feitas aos demais países, a fim de angariar seu apoio. Como explica Hurrell, as instituições internacionais refletem uma hierarquia de poder, ajudam a resolver problemas de ação coletiva e fortalecem o estabelecimento de normas. As grandes potências têm a possibilidade material e política de agir fora delas, mas pagarão um preço por isso³³⁹.

Mas o Conselho de Segurança não trata de todos os temas internacionais nem toma decisões significativas sobre todos aqueles com os quais lida. Durante a Guerra Fria, a bipolaridade entre EUA e URSS acabava por, na

³³⁸ Claude Jr., I. *Swords into Plowshares. The problems and progress of international organization*. Nova York: Random House, 1964, pp. 6-7.

³³⁹ Hurrell, A. "Some Reflections on the Role of Intermediate Powers in International Institutions". In: Hurrell, A. et al. *Paths to Power: Foreign Policy Strategies of Intermediate States*. Washington: Woodrow Wilson International Center, Working Paper Nr. 244, 2000, pp. 5-6.

prática, excluir a possibilidade de tratamento substantivo da maioria dos assuntos, e ao Conselho restavam poucos casos. A partir dos anos 1990, essa tendência inverteu-se, e a agenda do órgão cresceu enormemente. Vale notar, entretanto, que alguns conflitos são objetos de discussão no Conselho, mas não há decisões que realmente influenciem seus rumos. Isso ocorre porque os P-5 delimitam quais temas podem ser discutidos e deixam claro que vetarão decisões sobre eles seja porque não obtiveram os acordos desejados, seja porque não vêem o Conselho de Segurança como foro mais adequado. Em anos recentes, esse processo tem ocorrido com itens como Palestina ou Geórgia. Em outras ocasiões, os P-5 e um número restrito de interessados formulam políticas que são levadas ao plenário do CSNU somente para serem legitimadas após negociações em pequenos grupos – como nos casos de Coreia do Norte e Irã. Se essas atitudes marcam uma tentativa dos membros permanentes de controlar os trabalhos do Conselho, também refletem o fato de que o órgão ficaria sobrecarregado se outros foros e entidades não atuassem na solução de conflitos³⁴⁰.

No processo decisório atual do Conselho de Segurança, pode-se dizer que a possibilidade de atuação substantiva e decisiva do órgão não é um dado, mas depende antes da política envolvida em determinado tema. Uma vez incluído na agenda do CSNU, um assunto poderá ou não ser analisado, o que varia com a conveniência dos P-5 e com a existência de consenso entre eles. Se não houver um bloqueio por parte dos membros permanentes, cria-se um espaço real de negociação, do qual podem participar outros países, sobretudo as potências médias. Esses Estados de porte médio – o que inclui o Brasil – costumam preferir a atuação por meio de organismos internacionais, dentro dos quais podem construir coalizões e ser ativistas em temas nos quais teriam normalmente pouca influência³⁴¹.

Na maneira como funciona o atual mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas, o Conselho de Segurança cumpre funções que variam de declarações sem efeitos concretos sobre alguns temas à presença direta no terreno de indivíduos sob comando da Organização ou autorizados pelo CSNU. Os dois principais instrumentos do Conselho para influir em um conflito

³⁴⁰ Claude Jr., I. *Swords into Plowshares. The problems and progress of international organization*. Nova York: Random House, 1964, pág. 213.

³⁴¹ Hurrell, A. “Some Reflections on the Role of Intermediate Powers in International Institutions”. In: Hurrell, A. et al. *Paths to Power: Foreign Policy Strategies of Intermediate States*. Washington: Woodrow Wilson International Center, Working Paper Nr. 244, 2000, pág. 4.

são as sanções e as operações de manutenção da paz. No primeiro caso, trata-se de medidas previstas não só na Carta das Nações Unidas como no Pacto da Liga das Nações antes dela. Deveriam funcionar como meio de pressão para desencorajar certos comportamentos belicosos, mas são com frequência vistas como punição. Ainda que previstas na Carta, só proliferaram após o desbloqueio do CSNU na década de 1990³⁴².

O segundo caso são as missões de paz, que não estão previstas na Carta, evoluíram com base em experiências empíricas e mudaram de função ao longo das décadas. Esses dois instrumentos são parte das opções centrais disponíveis para o Conselho de Segurança, mas funcionam com base em consensos políticos muito diversos. Enquanto as sanções dependem basicamente de haver concordância entre os P-5, as operações de manutenção da paz resultam de decisões que não podem ser tomadas exclusivamente por grandes potências, porque há necessidade de engajar tropas de outros países. Isso significa que os mandatos das missões de paz são com maior frequência objeto de negociações substantivas, porque a necessidade de obter contribuintes de tropas tornaria totalmente sem sentido a imposição de uma decisão. Reside aí, então, uma possibilidade de otimizar a influência na área de paz e segurança por parte de potências médias, que tenham interesse em engajar-se.

A indagação que deve ser feita, neste momento, é se o Brasil se encaixa nessa categoria e tem interesse em agir no âmbito do mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas. Existe entre os formuladores da política externa brasileira e os analistas uma percepção muito difundida de que o país historicamente optou por apoiar as instituições multilaterais e fortalecê-las e que pode extrair benefícios dessa estratégia. O Ministro Celso Amorim reiterou em conferência acadêmica, em 2007, que o Brasil é “um defensor intransigente de soluções pacíficas” e que prefere os meios multilaterais para encaminhá-las. Nesse contexto, as Nações Unidas, por sua universalidade e respeito à soberania, são a expressão mais clara do multilateralismo. Mesmo quando suas ações não têm resultados imediatos, trata-se de instrumento transformador da “consciência do mundo”³⁴³. Acadêmicos como Lima e Hirst corroboram essa percepção ao assinalar que há, na política externa brasileira, uma

³⁴² Baumbach, M. *O Regime de Sanções do Conselho de Segurança das Nações Unidas: Evolução Recente e Avaliação Crítica*. Brasília: trabalho apresentado no L Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco, 2006.

³⁴³ Amorim, C. *A Diplomacia Multilateral do Brasil*. Brasília: FUNAG, 2007, pág. 8.

preferência histórica pelo encaminhamento multilateral de conflitos, para o qual as Nações Unidas são essenciais. Ao mesmo tempo, existe uma postura brasileira de buscar uma posição de mediador ou de construtor de consensos, capaz de advogar em favor dos pequenos e colocar-se no mesmo *status* dos grandes em vários casos. O Brasil combinaria, na opinião de Maria Regina Soares de Lima, tentativas de ser reconhecido como um dos grandes atores internacionais e um interesse em construir instituições internacionais mais igualitárias, que compensem a disparidade das capacidades de poder tradicionais e assegurem uma ordem mais justa³⁴⁴. O país apresenta as características de uma potência média, o que não acontece com a maioria dos outros Estados da América Latina. Opta, porém, por renegar a ideia de hegemonia e realizar um *understatement* consciente de suas possibilidades e prefere assumir papel de apaziguador e estabilizador³⁴⁵.

A preferência brasileira pelo mecanismo de segurança coletiva parece derivar, assim, de fontes distintas mas convergentes: 1) normativa, decorrente dos princípios enunciados no artigo 4º da Constituição Federal, os quais estabelecem a base do comportamento brasileiro como membro eletivo do Conselho de Segurança e contribuinte de tropas para missões de paz (fato reiterado nas solicitações ao Congresso Nacional de tropas); 2) histórica, pela contribuição dada pelo país à formação das Nações Unidas ao longo de décadas, em que advogou uma Organização sólida como meio de buscar uma ordem mundial equilibrada; 3) realista, resultado de ser o país uma potência média, que percebe ser capaz de otimizar seus recursos de poder limitados se atuar no âmbito de instituições com regras estáveis e onde possa formar coalizões, evitando a formação de estruturas paralelas excludentes.

Essa adesão ao multilateralismo, às Nações Unidas e a seu mecanismo de segurança coletiva não significa que o Brasil não reconheça suas falhas estruturais. Ao contrário, o país é um dos principais proponentes da reforma do Conselho de Segurança que reorganize sua composição e permita “equilibrar da melhor forma critérios de respeitabilidade e eficácia”³⁴⁶.

³⁴⁴ Lima, M. R. S. e Hirst, M. “Brazil as an intermediate state and regional power”. In. *International Affairs*, vol. 82, nº. 1, 2006, pp. 21-25; Lima, M. R. S. “Emergence on Global Stage Leaves Brazilians Divided”. In. *Spiegel Online*, 8/10/2008, disponível no endereço www.spiegel.de/international/world/0,1518,druck-582861,00.html, acessado em 10/10/2008, pág. 2.

³⁴⁵ Gratiús, Susanne. *O Brasil nas Américas: Potência regional pacificadora?*. Madri: FRIDE, 2007, pp. 15-16.

³⁴⁶ Amorim, C. *A Diplomacia Multilateral do Brasil*. Brasília: FUNAG, 2007, pág. 12.

Mas as críticas formuladas pela diplomacia brasileira não são formuladas no sentido de deslegitimar o sistema existente ou bloquear sua atuação. O Brasil prefere militar quotidianamente para otimizar sua influência e, com isso, projetar sua visão de mundo e participar da formulação de normas internacionais. Dedicou-se, em particular, a contrarrestar tendências unilateralistas que queriam instrumentalizar o Conselho de Segurança. Nesse contexto, procurou expandir suas áreas de interesse e demonstrar sua atuação pode ultrapassar o campo retórico e doutrinário mesmo em casos que não são geograficamente próximos. As operações de manutenção da paz têm sido centrais nesse esforço. Por um lado reiteram as preocupações brasileiras com áreas próximas geográfica, política e culturalmente (Américas, África Ocidental e países lusófonos); por outro, permitem a presença em conflitos diversos e legitimam as opiniões brasileiras sobre o tema³⁴⁷.

Cabe questionar, então, qual a realidade atual das missões de paz e quais as perspectivas para o futuro imediato. As Nações Unidas mantêm, no momento, mais de 100 mil militares, policiais e civis no terreno em 15 operações de manutenção da paz, sem contar as missões políticas especiais, que não mobilizam tropas, mas têm mandatos semelhantes de construção da paz ou mediação³⁴⁸. Alguns dos conflitos em que a Organização está envolvida são dos mais significativos em números de mortes e territorialmente mais extensos – como na República Democrática do Congo (MONUC) e no Sudão (UNMIS e UNAMID). Há uma grande expectativa das populações afetadas sobre o que as Nações Unidas podem fazer para aliviar seu sofrimento e reconstruir o país.

O Conselho de Segurança, após passar por fases diferenciadas em suas práticas com respeito às missões de paz, entrou em um momento favorável à expansão, que parece persistir desde 2003. Existe, no órgão, a percepção de que uma maneira de mostrar ativismo e eficácia é estabelecendo operações. As operações de manutenção da paz trazem vantagens conhecidas em relação a outras missões empreendidas por países individuais ou por organismos

³⁴⁷ Amorim, C. “Entre o desequilíbrio unipolar e a multipolaridade: o Conselho de segurança da ONU no período pós-Guerra Fria”. In. Dupas, G. e Vigevani, T. (orgs.). *O Brasil e as novas dimensões da segurança internacional*. São Paulo: Alfa-ômega/FAPESP, 1999, pág. 93; Lafer, C. “Brazilian International Identity and Foreign Policy”. In. *Daedalus*, vol. 129, nº. 2, 2000, pág. 229; entrevista com diplomata brasileiro.

³⁴⁸ Dados atualizados podem ser obtidos em www.un.org/Depts/dpko/dpko/bnote.htm, acessado em 30/1/2009.

regionais. As mais imediatas delas são a percepção de que são imparciais e a maior disponibilidade de meios financeiros e humanos³⁴⁹. Também criam, no âmbito do mecanismo de segurança coletiva, um consenso político sobre as modalidades de atuação direta da Organização. Não podem ser consideradas, entretanto, uma panacéia. Já em início de 2007, o então Subsecretário-Geral para Operações de Manutenção da Paz e diretor do DPKO, Jean-Marie Guéhenno, fez declaração sobre a proliferação de missões:

*“(...) the world already faces two kinds of ‘overstretch’: the military sort, in which many armed forces of many leading countries are badly strained by foreign operations; and ‘political overstretch’, in which the world’s political energies are focused on just a few acute problems while the UN is left to deal as best as it can with many chronic or less visible conflicts”*³⁵⁰.

Essa situação é sustentada, em termos de tropas, pelos países em desenvolvimento, que representam mais de 80% das contribuições. Os países desenvolvidos geralmente enviam poucas tropas e escolhem apenas missões em que têm interesses diretos, mas continuam, juntamente com os P-5, a ter uma influência desproporcional nas operações e no processo decisório de seu estabelecimento. A atuação dos países em desenvolvimento que contribuem com tropas carece, assim, de coordenação que lhes permita superar uma postura reativa e a busca ganhos de curto prazo (como cargos no Secretariado). Há uma disjunção entre os que fazem a contribuição fundamental com tropas e os que formulam os mandatos das missões e legitimam por meio das Nações Unidas os processos de paz em curso. Estão presentes, porém, entre contribuintes de tropas potências médias emergentes – como Brasil, África do Sul, Índia, Argentina, Paquistão – que dispõem de meios políticos e diplomáticos significativos e que poderiam atuar na formulação de estratégias que alterem esse quadro.

O Brasil é um contribuinte antigo para as operações de manutenção da paz – participou desde sua criação em 1948 e decidiu enviar tropas em 1956,

³⁴⁹ Maior disponibilidade de meios em relação ao que está disponível para a maioria dos países, não para os EUA. Mas mesmo Washington beneficia-se nesses aspectos porque financia apenas 1/4 do orçamento de operações de manutenção da paz, enquanto deve custear integralmente suas aventuras unilaterais.

³⁵⁰ “Call the blue helmets”. In. *The Economist*, 6/1/2007, pág. 23.

mas ficou quase vinte anos ausente, entre 1968 e 1988. O país é um importante contribuinte atual, estando entre os vinte maiores, e o DPKO o vê como tendo potencial para expandir suas contribuições. Tem também uma tradição de coerência em sua atuação no Conselho de Segurança quanto à necessidade de que as missões obedeçam aos princípios básicos, que tenham mandatos claros e exequíveis e que sejam dotadas de meios materiais comensuráveis com as tarefas que terão que desempenhar. Além disso, trata-se de país grande, com consciência de que tem uma política global e que pode desempenhar papel relevante mesmo em cenários que não são tão próximos³⁵¹. Cumpriu um número de mandatos no Conselho de Segurança só igualado pelo Japão. Assim, acumula considerável experiência no órgão, a qual é combinada com peso político que lhe dá certa margem de manobra e com a possibilidade de influenciar os mandatos das missões e a atitude do CSNU ante os processos de paz.

Algumas características do Brasil em sua contribuição para as missões de paz o colocam em situação de menor realce do que outros países. Não há uma política geral que possa orientar a participação brasileira nas missões, nem uma legislação adequada, o que torna limitada a possibilidade de expandir as contribuições, em parte devido ao processo decisório interno que pode ser muito moroso e trazer altos custos políticos. Historicamente, o envio de tropas pelo Brasil tem sido espasmódico, com momentos de grande expansão e outros de retração. Mesmo quando há número relevantes de brasileiros no terreno, tendem a estar concentrados em uma missão. Essas idiossincrasias acabam por circunscrever a influência brasileira nas missões de paz e na atuação do Conselho de Segurança de modo geral.

Para seguir essa linha de raciocínio, o questionamento seguinte diz respeito às decisões do Conselho de Segurança com respeito às operações de manutenção da paz. Embora o Secretariado desempenhe importante função operacional, o Conselho molda as missões de paz ao atribuir-lhes os mandatos, definir sua estrutura e composição e demonstrar o grau de apoio político de que dispõem. A realidade é que as decisões do CSNU são essencialmente políticas e casuístas e não traduzem necessariamente a realidade no terreno, buscando acomodações que permitam obter acordos e consensos em Nova York. Assim, a composição do órgão – que varia anualmente com os novos membros eletivos – e a interação entre os países

³⁵¹ Amorim, C. *A Diplomacia Multilateral do Brasil*. Brasília: FUNAG, 2007, pág. 7.

podem ser mais relevantes que o curso dos eventos no terreno. São muito influentes, por exemplo, os grupos de amigos que se formam de modo *ad hoc* para alguns casos e que têm privilégios na redação de resoluções. Atualmente, há pressões dentro e fora do Conselho para que operações sejam criadas ou ampliadas, mesmo que as condições políticas e materiais para tal não estejam dadas.

Na política do Conselho, os P-5 costumam agir de modo a assegurar seus interesses especiais, moldando os mandatos, sem preocupação com o futuro da ideia de *peacekeeping* e incluindo novas tarefas que nem sempre são exequíveis ou aceitáveis para as partes no terreno. Os membros eletivos, por sua vez, costumam ser mais cautelosos, mas muitas vezes não resistem às pressões para a criação ou expansão de missões em um ritmo não sustentável³⁵². Os países em desenvolvimento, sobretudo, como grandes contribuintes de tropas, têm particular interesse no êxito das missões, mas não podem negar o auxílio da Organização a Estados com os quais compartilham não só vicissitudes sócio-econômicas, mas também uma posição relativa no cenário internacional³⁵³. Ademais, como explica Sotomayor, países com posições similares no sistema internacional não necessariamente agem do mesmo modo com relação às Nações Unidas e às operações de manutenção da paz. O autor menciona as posturas divergentes de Brasil e México, mas também se pode aduzir a ausência de coordenação mais estreita entre Brasil, Índia e África do Sul, embora sejam todos ativos na área e tenham projeto semelhante de construção de uma influência do “sul” e parceiros no IBAS. Sotomayor também sublinha que a participação em missões de paz não implica necessariamente liderança, embora reconheça que se trata de importante contribuição participativa³⁵⁴.

Nos últimos anos, o Brasil pôde exercer considerável influência em pelo menos três temas sob consideração do Conselho de Segurança. Em Timor-Leste, pôde valer-se de uma combinação de presença no terreno por meio

³⁵² Fontoura, P. R. C. T. *O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas*. Brasília: Funag, 1999, pp. 104-105.

³⁵³ Uziel, E. “Três questões empíricas, uma teórica e a participação do Brasil em operações de paz das Nações Unidas”. In: *Política Externa*, vol. 14, nº. 4, 2006, pp. 96-100.

³⁵⁴ Sotomayor, A. *Latin America's Middle Powers in the United Nations: Brazil and Mexico in Comparative Perspective*. México: CIDE, 2006, pp. 42-45; Sousa, S.-L. *India, Brazil, South Africa (IBSA) – New inter-regional multilateralism in the South?*. Madri: FRIDE Comentario, 2007 (<http://www.fride.org/publicacion/154/india-brasil-sudafrica-ibsa-un-nuevo-tipo-de-multilateralismo-inter-regional-del-sur>, acessado em 28/11/2007), pp. 2-6.

de tropas e atividade parlamentar em Nova York, mas esta última mostrou-se limitada em momento particularmente controverso, em 2006, com o Brasil fora do CSNU. Em Guiné-Bissau, na ausência de uma missão de paz propriamente dita, a assertiva atividade brasileira, primeiro no CSNU e depois na Comissão de Construção da Paz, tem ajudado na manutenção do tema na agenda. O Haiti é certamente o caso mais notório. A participação com número considerável de tropas foi essencial para o Brasil se tornar indispensável no assunto e para favorecer a mobilização da América Latina. Nesses três casos, contou a articulação pelo Brasil, paralelamente às iniciativas parlamentares, de uma percepção específica da solução de conflitos que alinha as causas profundas sociais e econômicas juntamente com os aspectos de segurança³⁵⁵. Essas constatações sinalizam que a influência brasileira ainda está restrita em termos de áreas geográficas (Américas, África Ocidental, países lusófonos), mas poderia teoricamente ser expandida utilizando as características dos foros decisórios multilaterais e do Brasil como potência média. É necessário igualmente considerar que o grau de ativismo em alguns temas pode ser utilizado como posição vantajosa para inserir-se na consideração de outras áreas.

Mas essas possibilidades não são um dado e dependem de medidas que as viabilizem na prática. Somente de modo empírico nos próximos anos seria possível verificar a eficácia de tais medidas. As experiências recentes do Brasil no Conselho demonstraram que o acesso a informações e a possibilidades de fazer gestões *in loco* são essenciais para que o país possa atuar sem depender do Secretariado e limitando sua suscetibilidade a pressões dos P-5. Além de dispor de um serviço diplomático profissional, o Brasil tem ampla rede de embaixadas que, na África, só se compara à dos membros permanentes. O aperfeiçoamento da interação entre as embaixadas brasileiras e das embaixadas com o Secretariado serviria para otimizar a atuação brasileira no CSNU. Essas estratégias permitiriam que a atuação ocorresse em um contexto de consciência não só do jogo parlamentar em Nova York, mas também da realidade no terreno e dos interesses bilaterais do Brasil em cada caso.

O contato entre as Embaixadas brasileiras e as operações de manutenção da paz e missões políticas especiais no terreno poderia ser intensificado.

³⁵⁵ Sardenberg, R. “Brasil, política multilateral e Nações Unidas”. In. *Estudos Avançados*, vol. 19, nº. 53, 2005, pp. 363-364.

Atualmente, o Brasil tem Embaixadas residentes em capitais de países onde atuam nove das missões de paz, além de Guiné-Bissau, onde há o UNOGBIS, uma missão política especial. Seria mitigada a dificuldade de obter dados independentes sobre as operações, o que permitiria decisões mais informadas ao Brasil sobre quais tarefas estão realmente sendo executadas, quais as reações da população local e que outros aspectos poderiam ser reforçados.

É relevante considerar o estabelecimento de uma política nacional de operações de manutenção da paz como instrumento de política externa, a ser liderada pelo MRE. Uma iniciativa como essa teria que ser debatida com todos os ministérios envolvidos e com os Poderes Legislativo e Judiciário. A política poderia estabelecer claramente os princípios e objetivos que orientariam a participação brasileira em missões de paz, a exemplo do documento existente na África do Sul. Seriam estabelecidas as prioridades e critérios para escolha de operações e levada em conta a necessidade de que se saiba o momento oportuno de desengajar-se. Seria possível incorporar elementos que articulassem a cooperação com organizações regionais e sub-regionais, a exemplo dos estudos em curso com respeito à União Africana.

A eventual decisão de estabelecer tal política poderia ser complementada pela retomada dos debates sobre uma legislação atualizada que regule não só o envio de tropas ao exterior, mas também outros aspectos como o processamento dos reembolsos pagos pelas Nações Unidas, a possibilidade de cessão de civis, a influência do serviço em missões de paz sobre as carreiras de militares, civis e policiais. Com essas medidas, seria possível tornar mais célere e menos imprevisível o processo decisório brasileiro e ampliar, sem desgaste político acentuado, a atual contribuição brasileira para as operações de manutenção da paz, o que, dentro de margens razoáveis, poderia duplicar o atual desdobramento.

Além dos aspectos legais, seria importante poder estabelecer uma comissão gestora que reúna todos os interessados do Executivo, Legislativo e Judiciário e analise o desempenho do Brasil e as perspectivas. Poderia estar encarregada de fazer relatórios periódicos ao Congresso que forneçam uma visão holística dos interesses externos e internos da participação em operações e dirimissem dúvidas e mal-entendidos frequentes.

Seria necessário adicionar às medidas administrativas e legais que sejam tomadas iniciativas de divulgação, junto à sociedade civil, dos esforços empreendidos pelo Governo quanto às missões de paz. Como ficou claro no caso do Haiti, a ausência de informações confiáveis levou a questionamentos

significativos sobre os motivos e a viabilidade da participação brasileira na MINUSTAH. Também seria relevante, nos anos anteriores ao início de um mandato e durante o biênio eletivo, discutir com a sociedade brasileira os principais temas do Conselho de Segurança, suas implicações para o país e a convicção brasileira de que os mecanismos multilaterais de segurança coletiva devem ser fortalecidos e aprimorados.

Além dessas iniciativas de cunho interno ao Brasil, há uma dimensão internacional a ser explorada. Uma possibilidade importante é a de adensar os contatos e tratativas com países que compartilhem com o Brasil uma perspectiva semelhante sobre a função política e as características das operações de manutenção da paz. Nesse sentido, duas possibilidades se apresentariam desde logo. Em uma vertente, os países da América Latina que contribuem com tropas para a MINUSTAH já se mostraram capazes de acordar certos aspectos que consideram essenciais para aquela operação.

Outra vertente poderia ser explorada junto a África do Sul e Índia, por meio do foro IBAS, também para coordenar elementos específicos que poderiam ser incluídos nos mandatos das missões de paz de segunda geração. Isso abarcaria não só os supracitados aspectos de desenvolvimento, mas também outros como segurança de tropas, respeito à soberania e integração do Governo e sociedade locais aos esforços das Nações Unidas. EUA, Reino Unido e França, com apoio dos membros da União Europeia e do Japão, promovem uma agenda própria para as missões. Uma opção partindo de potências médias emergentes poderia ser exitosa. O resultado seria a valorização das decisões do Conselho de Segurança e das missões de paz em contraponto às opções unilaterais ou regionais preferidas por alguns membros permanentes e outros países desenvolvidos.

Outras medidas poderiam ser levadas a cabo pelo Brasil. Um aspecto relevante seria aumentar a presença brasileira nos departamentos que tratam de paz e segurança (DPKO, DPA e DFS) e que atuam em coordenação direta com o Conselho de Segurança. Isso permitiria maior acesso aos processos decisórios e às fontes de informação. Há duas vertentes para essa iniciativa. Uma primeira seria a indicação de funcionários públicos (diplomatas, militares ou outros) em *secondment*. Outra seria o aperfeiçoamento de sistemas de divulgação para brasileiros de vagas no Secretariado.

Em seus futuros mandatos no Conselho de Segurança, o Brasil continuará a atuar seguindo os princípios que tem guiado seu trabalho. Nesse contexto, será necessário manter sempre a atenção do órgão sobre certos aspectos

que não são da preferência dos P-5, mas que asseguram uma atuação diferenciada para o Brasil. As missões de paz passam por uma crucial fase de expansão que põe em jogo sua operacionalidade e o próprio consenso político por trás de sua existência como instrumento privilegiado do multilateralismo. Os próximos anos deverão ser centrais na definição da utilidade das missões e, por extensão, da capacidade das Nações Unidas de atuarem significativamente na manutenção da paz e segurança internacionais. As missões de paz continuarão a ser um importante instrumento do CSNU e essencial para um país em desenvolvimento que queira otimizar sua influência em temas de paz e segurança internacionais. Para retomar a metáfora do corpo de bombeiros contida na Introdução, o Brasil desempenha um papel relevante tanto na câmara de vereadores metafórica quanto como voluntário no corpo de bombeiros. Por seu desempenho nas duas áreas, pode projetar sua percepção da realidade no momento de apagar incêndios, desde que otimize sua capacidade de atuar.



Bibliografia

Fontes Primárias:

A – Documentos

I. Brasileiros:

Diário do Senado Federal, 20/5/2004, pág. 15268.

Diário do Congresso Nacional (Sessão Conjunta), 19/5/2004, pp. 661-665.

Diário do Senado Federal, 18/5/2004, pp. 14916-14921 e 15244-15246.

Diário da Câmara dos Deputados, 14/5/2004, pp. 22031-22050.

Diário da Câmara dos Deputados, 14/5/2004, pp. 22029-22030.

Diário do Senado Federal, 13/5/2004, pp. 13969-13975.

Exposição de Motivos nº. 256/MD, de 12/5/2004.

Mensagem nº. 281 do Presidente da República ao Congresso Nacional, em 27/6/2003.

Diário do Senado Federal, 3/7/2003, pp. 16921-16924.

Diário da Câmara dos Deputados, 3/7/2003, pp. 30701-30704.

Manual de Operações de Paz. Brasília: Ministério da Defesa, 2001.

Diário do Senado Federal, 25/2/2000, pp. 3549-3551.

Diário da Câmara dos Deputados, 24/2/2000, pp. 9130-9131, 9148 e 9270-9274.

Dados Taquigráficos 16393-16396, de 16/9/1999. Senado Federal, Subsecretaria-Geral da Mesa, Subsecretaria de Taquigrafia.

Mensagem nº. 1.300 do Presidente da República ao Congresso Nacional, em 16/9/1999 (renumerada Mensagem nº. 849, de 1999-CN).

Exposição de Motivos Interministerial nº. 1.305/MD-MRE, de 16/9/1999.

Projeto de Lei 4380-A. Brasília: Senado Federal, 1994.

Diário do Congresso Nacional (Seção I), 10/2/1994, pp. 1770-1773.

Mensagem nº. 826 do Presidente da República ao Congresso Nacional, em 5/11/1993.

Diário do Congresso Nacional (Seção II), 19/7/1986, pág. 1928.

Diário do Congresso Nacional (Seção II), 22/9/1982, pág. 3564.

Diário do Congresso Nacional (Seção I), 21/11/1956, pp. 11514-11526.

Diário do Congresso Nacional (Seção I), 20/11/1956, pp. 9-20.

Diário do Congresso Nacional (Seção I), 15/11/1956, pp. 11237-11248 e 11283-11284.

Diário do Congresso Nacional (Seção I), 14/11/1956, pp. 11187-11192.

Senado Federal. *Pareceres 888 e 889*. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1954.

Câmara dos Deputados. *Projeto nº. 2.652*. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1952.

II. Nações Unidas:

United Nations Declaration, de 1º/1/1942, in <http://www.un.org/aboutun/charter/history/declaration.shtml>, acessado em 24/8/2008.

Provisional Rules of Procedure of the Security Council (S/96/Rev.7). Nova York: Nações Unidas, 1982.

Reparation for Injuries suffered in the Service of the United Nations. Advisory Opinion of 11th April 1949. Leyden: A. W. Sijthoff's Publishing Company, 1949.

Security Council Official Records – eleventh year. 750th Meeting: 30 October 1956 (S/PV.750). Nova York: Nações Unidas, 1956, pp. 1-14.

Security Council Official Records – eleventh year. 751st Meeting: 31 October 1956 (S/PV.751). Nova York: Nações Unidas, 1956, pp. 1-22.

General Assembly Official Records – First Emergency Special Session. 563rd Plenary Meeting: 3 November 1956 (A/PV.563). Nova York: Nações Unidas, 1956, pp. 45-78.

General Assembly Official Records – First Emergency Special Session. 565th Plenary Meeting: 4 November 1956 (A/PV.565). Nova York: Nações Unidas, 1956, pp. 79-89.

Certain Expenses of the United Nations (article 17, paragraph 2, of the Charter. Advisory Opinion of 20 July 1962. Leyden: A. W. Sijthoff's Publishing Company, 1962.

Legal consequences for States of the continued presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970). Leyden: A. W. Sijthoff's Publishing Company, 1971.

Report of the Secretary-General on the Implementation of the Security Council Resolution 340 (1973) (S/11052/Rev.1). Nova York: Nações Unidas, 1973.

Eleventh Report of the Working Group (A/AC.121/L.3). Nova York: Nações Unidas, 1977.

Letter dated 19 December 1977 from the Permanent Representative of Brazil to the United Nations addressed to the Secretary-General (A/32/493). Nova York: Nações Unidas, 1977.

Report of the Special Committee on Peace-keeping Operations (A/43/566). Nova York: Nações Unidas, 1988.

Report of the Special Committee on Peace-keeping Operations (A/44/301). Nova York: Nações Unidas, 1989.

Note by the President of the Security Council (S/23500). Nova York: Nações Unidas, 1992.

An Agenda for Peace: Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping (A/47/277-S/24111). Nova York: Nações Unidas, 1992.

Note by the President of the Security Council (S/24728). Nova York: Nações Unidas, 1992.

Note by the President of the Security Council (S/24872). Nova York: Nações Unidas, 1992.

Note by the President of the Security Council (S/25036). Nova York: Nações Unidas, 1992.

Note by the President of the Security Council (S/25184). Nova York: Nações Unidas, 1993.

Note by the President of the Security Council (S/25344). Nova York: Nações Unidas, 1993.

Note by the President of the Security Council (S/25859). Nova York: Nações Unidas, 1993.

Statement by the President of the Security Council (S/PRST/1994/22). Nova York: Nações Unidas, 1994.

Statement by the President of the Security Council (S/PRST/1994/62). Nova York: Nações Unidas, 1994.

Report of the Commission of Inquiry established pursuant to Security Council Resolution 885 (1993) to investigate armed attacks on UNOSOM II personnel which led to casualties among them (S/1994/653). Nova York: Nações Unidas, 1994.

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*).* Nova York: Nações Unidas, 1995.

Statement by the President of the Security Council (S/PRST/1996/13). Nova York: Nações Unidas, 1996.

Letter dated 26 September 1996 from the Permanent Representatives of China, France, the Russian Federation, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the United States of America to the United Nations addressed to the Secretary-General (S/1996/802). Nova York: Nações Unidas, 1996.

Letter dated 25 September 1997 from the Permanent Representatives of China, France, the Russian Federation, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the United States of America to the

United Nations addressed to the Secretary-General (S/1997/743). Nova York: Nações Unidas, 1997.

Letter dated 24 September 1998 from the Permanent Representatives of China, France, the Russian Federation, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the United States of America to the United Nations addressed to the Secretary-General (S/1998/890). Nova York: Nações Unidas, 1998.

Security Council Official Records – fifty-fourth year. 3982nd meeting: 25 February 1999 (S/PV.3982). Nova York: Nações Unidas, 1999.

Report of the Secretary-General pursuant to General Assembly resolution 53/35. The Fall of Srebrenica (A/54/549). Nova York: Nações Unidas, 1999.
Report of the Independent Inquiry into the actions of the United Nations during the 1994 genocide in Rwanda (S/1999/1257). Nova York: Nações Unidas, 1999.

We the Peoples – the Role of the United Nations in the twenty-first Century (A/54/2000). Nova York: Nações Unidas, 2000.

Report of the Panel on United Nations Peace Operations (A/55/305-S/2000/809). Nova York: Nações Unidas, 2000.

Report of the Secretary-General on the Implementation of the Report of the Panel on the United Nations Peace Operations (A/55/502). Nova York: Nações Unidas, 2000.

Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations (A/C.4/55/6). Nova York: Nações Unidas, 2000.

Statement by the President of the Security Council (S/PRST/2001/3). Nova York: Nações Unidas, 2001.

No exit without strategy: Security Council decision-making and the closure or transition of United Nations peacekeeping operations (S/2001/394). Nova York: Nações Unidas, 2001.

Second special report of the Secretary-General on the United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo (S/2003/566). Nova York: Nações Unidas, 2003.

A more secure world: our shared responsibility. Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change (A/59/565). Nova York: Nações Unidas, 2004.

Special report of the Secretary-General on the United Nations Mission of Support in East Timor (S/2004/117). Nova York: Nações Unidas, 2004.
Report of the Secretary-General on Haiti (S/2004/300). Nova York: Nações Unidas, 2004.

Report of the Secretary-General on the United Nations Mission of Support in East Timor (S/2004/333). Nova York: Nações Unidas, 2004.

Report of the Secretary-General on Guinea-Bissau and on the activities of the United Nations Peace-Building Support Office in that country (UNOGBIS) (S/2004/969). Nova York: Nações Unidas, 2004.

Peace Operations 2010. Nova York: Nações Unidas, 2005 (documento fotocopiado).

In Larger Freedom: towards development, security and human rights for all (A/59/2005). Nova York: Nações Unidas, 2005.

Note by the President of the Security Council (S/2006/507). Nova York: Nações Unidas, 2006.

Report of the Secretary-General on Timor-Leste pursuant to Security Council resolution 1690 (2006) (S/2006/628). Nova York: Nações Unidas, 2006.

Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations and its Working Group (A/61/19). Nova York: Nações Unidas, 2007.

United Nations Member States. Nota à Imprensa ORG/1469, de 3/7/2006, in www.un.org/News/Press/docs/2006/org1469.doc.htm, acessado em 3/9/2008.

Rules of Procedure of the General Assembly (A/520/Rev.17). Nova York: Nações Unidas, 2008.

Comprehensive Review of the Strategic Military Cell (A/62/744). Nova York: Nações Unidas, 2008.

Members of the Special Committee on Peacekeeping Operations. Note by the Secretariat (A/AC.121/2008/CRP.2). Nova York: Nações Unidas, 2008.

United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines. Nova York: DPKO, 2008.

Approved resources for peacekeeping operations for the period from 1 July 2008 to 30 June 2009 (A/C.5/62/31). Nova York: Nações Unidas, 2008.

Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations and its Working Group (A/62/19). Nova York: Nações Unidas, 2008.

Summary statement by the Secretary-General on matters of which the Security Council is seized and on the stage reached in their consideration (S/2008/10/Add.39). Nova York: Nações Unidas, 2008.

Statement by the President of the Security Council (S/PRST/2008/38). Nova York: Nações Unidas, 2008.

Letter dated 31 October 2008 from the Secretary-General to the President of the Security Council (S/2008/703). Nova York: Nações Unidas, 2008.

Letter dated 27 January 2009 from the Secretary-General to the President of the Security Council (S/2009/52). Nova York: Nações Unidas, 2009.

Todas as resoluções do Conselho de Segurança citadas podem ser encontradas no endereço <http://www.un.org/documents/scres.htm>; todas as

da Assembleia Geral estão disponíveis no endereço <http://www.un.org/documents/resga.htm>.

III. Outros:

Council of the European Union. *Statement by Javier Solana, EU High Representative for the CFSP, on the 60th anniversary of UN peacekeeping*. Bruxelas: União Europeia, 2008.

Japanese Mission to the United Nations. *Handbook on the Working Methods of the Security Council*. Nova York: Japanese Mission to the United Nations, 2006.

Republic of South Africa. *White Paper on South African Participation in International Peace Operations*. Disponível em www.info.gov.za/whitepapers/1999/peacemissions.pdf, acessado em 13/7/2008.

United States Army. “Act of Chapultepec”. In. *Documents Pertaining to American Interest in Establishing a Lasting World Peace: January 1941-February 1946*. Carlisle Barracks: Army Information School, 1946, pp. 70-74.

United States Government Accountability Office. *Peacekeeping: Cost Comparison of Actual UN and Hypothetical U.S. Operations in Haiti*. Washington: GAO, 2006.

_____. *Estimated U. S. Contributions, Fiscal Years 1996-2001*. Washington: GAO, 2002.

_____. *Limitations in Leading Missions Requiring Force to Restore Peace*. Washington: GAO, 1997.

United States of America. *Policy on Reforming Multilateral Peace Operations*. Acessada no sítio www.fas.org/irp/offdocs/pdd25.htm, em 27/12/2007.

_____. *Foreign Relations of the United States 1945 Diplomatic Papers. Volume I General: the United Nations*. Washington: Government Printing Office, 1967.

B – Livros

Albright, Madeleine. *Madam Secretary – a memoir*. Nova York: Miramax Books, 2003.

Bolton, John. *Surrender is Not an Option*. Nova York: Threshold Editions, 2007.

Boutros-Ghali, Boutros. *Unvanquished – a U.S.-U.N. Saga*. Nova York: Random House, 1999.

Churchill, Winston. *The Second World War: Triumph and Tragedy*. Boston: Houghton Mifflin Company, 1953.

Cuéllar, Javier Pérez. *Pilgrimage for Peace*. Nova York: St. Martin's Press, 1997.

Cunha, Vasco Leitão. *Diplomacia em Alto-mar*. Brasília: FUNAG, 2003.

Dallaire, Roméo. *Shake Hands with the Devil*. Nova York: Carroll & Graf Publishers, 2005.

Fonseca Jr., Gelson (org.). *O Brasil no Conselho de Segurança da ONU, 1998-1999*. Brasília: FUNAG, 2002.

Freitas-Valle, Cyro. *Vale Dico*. Brasília: FUNAG, 2001.

Gharekhan, Chinmaya. *The Horseshoe Table – An inside View of the UN Security Council*. Nova Delhi: Longman, 2006.

Lie, Trygve. *In the Cause of Peace*. Nova York: MacMillan, 1954.

O'Brien, Connor Cruise. *To Katanga and Back. A UN Case History*. Londres: Hutchinson, 1962.

Ross, Carne. *Independent Diplomat. Dispatches from an Unaccountable Elite*. Ithaca: Cornell University Press, 2007.

Seixas Corrêa, Luiz Felipe (org.). *O Brasil nas Nações Unidas (1946-2006)*. Brasília: FUNAG, 2007.

_____. *The Voice of Brazil in the United Nations*. Brasília: FUNAG, 1995.

Urquhart, Brian. *A Life in Peace and War*. Nova York: Harper & Row, 1987.

U-Thant. *View from the UN*. Nova York: Doubleday & Company, 1978.

C – Filmes

The Peacekeepers. Canadá: National Film Board of Canada, 2004.

Hotel Rwanda. A true story. África do Sul/EUA/Itália: United Artists/Lions Gate Entertainment, 2004.

D – Entrevistas

Para a redação deste texto, foram entrevistados, entre janeiro de 2008 e janeiro de 2009, 27 diplomatas brasileiros, militares brasileiros, diplomatas estrangeiros e funcionários das Nações Unidas. Em vista de terem sido as entrevistas realizadas com condição de confidencialidade, não são feitas referências específicas aos entrevistados. Ao longo do texto é indicada a categoria a qual pertence o entrevistado entre as quatro explicitadas acima.

Bibliografia:

Abbott, Kenneth e Snidal, Duncan. “Why States Act through Formal International Organizations”. In. *The Journal of Conflict Resolution*, vol. 42, nº. 1, 1998, pp. 3-32.

Aguilar, Sérgio Luiz Cruz (org.). *O Brasil em Missões de Paz*. São Paulo: Usina do Livro, 2005.

Albuquerque, J. A. G. “O Governo Lula em face dos desafios sistêmicos de uma ordem internacional em transição”. In. *Carta Internacional*, março 2006, pp. 13-21.

Amorim, Celso. “A ONU aos 60”. In. *Política Externa*, vol. 14, nº. 2, 2005, pp. 17-24.

_____. *A Diplomacia Multilateral do Brasil*. Brasília: FUNAG, 2007.

_____. “Multilateralismo acessório”. In. *Política Externa*, vol. 11, nº. 3, 2002/2003, pp. 55-61.

_____. “O Brasil e o Conselho de Segurança das Nações Unidas”. In. *Política Externa*, vol. 3, nº. 4, 1995.

_____. *Audiência do Ministro de Estado das Relações Exteriores em Sessão Conjunta das Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal e da Câmara dos Deputados*. Disponível em www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_DISCURSO=2537, acessado em 3/7/2008.

_____. *Discurso do Ministro de Estado das Relações Exteriores por ocasião da abertura do “Seminário de Alto Nível sobre Operações de Manutenção da Paz”*. Disponível em www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_DISCURSO=3019, acessado em 7/8/2008.

_____. “Entre o desequilíbrio unipolar e a multipolaridade: o Conselho de segurança da ONU no período pós-Guerra Fria”. In. Dupas, G. e Vigevani, T. (orgs.). *O Brasil e as novas dimensões da segurança internacional*. São Paulo: Alfa-ômega/FAPESP, 1999, pp. 87-98.

Andersson, Andreas. “Democracies and UN Peacekeeping Operations, 1990-1996. In. *International Peacekeeping*, vol. 7, nº. 2, 2000, pp. 1-22.

_____. “United Nations Intervention by United Democracies?: State Commitment to UN Interventions 1991-99”. *Cooperation and Conflict*, vol. 37, nº. 4, 2002, pp. 363-386.

Araujo Castro, J. A. “The United Nations and the Freezing of the International Power Structure”. In. *International Organization*, vol. 26, nº. 1, 1972, pp. 158-166.

_____. “O continente americano dentro da problemática mundial”. In. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. XIV, nº. 53-54, 1971, pp. 7-40.

_____. “As Nações Unidas e a Política de Poder”. In. *Revista Brasileira de Política Internacional*, nº. 49/50, 1970, pp. 36-62.

_____. “Fundamentos da Paz Internacional: Balança de Poder ou Segurança Coletiva”. In. *Revista Brasileira de Política Internacional*, nº. 49/50, 1970, pp. 7-23.

_____. *Aula Inaugural proferida pelo Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, por ocasião da abertura do Curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio de Janeiro*. Disponível em http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_DISCURSO=3454, acessado em 20/10/2009.

_____. *Palestra do Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Embaixador Celso Amorim, como convidado de honra do Seminário Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros de Portugal*.

Disponível em http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_DISCURSO=3415, acessado em 20/10/2009.

Aréchaga, Eduardo J. *Voting and the Handling of Disputes in the Security Council*. Nova York: Carnegie Endowment for International Peace, 1950.

Arinos Filho, Afonso. *Diplomacia Independente – um legado de Afonso Arinos*. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

Armstrong, David; Lloyd, Lorna; e Redmond, John. *From Versailles to Maastricht*. Nova York: St. Martin's Press, 1996.

Aron, Raymond. *Paz e Guerra entre as Nações*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1986.

Atkins, G. Pope. *Latin America and the Caribbean in the International System*. Boulder: Westview Press, 1999.

Azambuja, Marcos. “As Nações Unidas e o conceito de segurança coletiva”. In. *Estudos Avançados*, vol. 25, 1995, pp. 139-147.

Bailey, Sydney. *Voting in the Security Council*. Londres: Indiana University Press, 1969.

Bailey, Sydney e Daws, Sam. *The Procedure of the UN Security Council*. Oxford: Oxford University Press, 1998.

Baracuh, Braz. *Vencer ao Perder: a natureza da diplomacia brasileira na crise da Liga das Nações (1926)*. Brasília: FUNAG/IRBr, 2005.

Barnett, Michael e Finnemore, Martha. “The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations”. In. *International Organization*, vol. 53, nº. 4, 1999, pp. 699-732.

Batista, Paulo Nogueira. “Presidindo o Conselho de Segurança da ONU”. In. *Política Externa*, vol. 1, nº. 3, 1992, pp. 86-99.

Baumbach, Marcelo. *O Regime de Sanções do Conselho de Segurança das Nações Unidas: Evolução Recente e Avaliação Crítica*. Brasília: trabalho apresentado no L Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco, 2006.

Bellamy, Alex e Williams, Paul. "Introduction: Thinking Anew about Peace Operations". In. *International Peacekeeping*, vol. 11, nº. 1, 2004, pp. 1-15.

_____. "Conclusion: What Future for Peace Operations? Brahimi and Beyond". In. *International Peacekeeping*, vol. 11, nº. 1, 2004, pp. 183-212.

_____. "Who's Keeping the Peace?". In. *International Security*, vol. 29, 4, 2005, pp. 157-195.

Bellamy, Alex. "The 'Next Stage' in Peace Operations Theory?". In. *International Peacekeeping*, vol. 11, nº. 1, 2004, pp. 17-38.

Benner, Thorsten; Mergenthaler, Stephan e Rotmann, Philipp. "Rescuing the blue helmets". In. *Herald Tribune*, 22/7/2008, disponível no endereço <http://by138w.bay.bay138.mail.live.com/mail/InboxLight.aspx?n=1577571877>, acessado em 29/7/2008.

Berdal, Mats. "The United Nations, Peacebuilding, and the Genocide in Rwanda". In. *Global Governance*, vol. 11, 2005, pp. 115-130.

Bernal-Meza, Raúl. "A Política Exterior do Brasil: 1990-2002". In. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 45, nº. 1, 2002, pp. 36-71.

_____. "Multilateralismo e Unilateralismo na Política Mundial". In. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 48, nº. 1, 2005, pp. 5-23.

Betts, Richard. "The Delusion of Impartial Intervention". In. *Foreign Affairs*, vol. 73, nº. 6, 1994, pp. 20-33.

Bhatia, Michael. *War and Intervention*. Bloomfield: Kumarian Press, 2003.

Bloomfield, Lincoln. "The United States, the Soviet Union, and the Prospects for Peacekeeping". In. *International Organization*, vol. 24, nº. 3, 1970, pp. 548-565.

Bobrow, D. e Boyer, M. "Maintaining System Stability: Contributions to Peacekeeping Operations". In. *The Journal of Conflict Resolution*, vol. 41, nº. 6, 1997, pp. 723-748.

Bolton, John. "United States Policy on United Nations Peacekeeping". In. *World Affairs*, vol. 163, nº. 4, 2001, pp. 129-147.

Boulden, Jane. "Mandates Matter: An Exploration of Impartiality in United Nations Operations". In. *Global Governance*, vol. 11, 2005, pp. 147-160.

Boutros-Ghali, Boutros. "Global Leadership After the Cold War". In. *Foreign Affairs*, vol. 75, nº. 2, 1996, pp. 86-98.

_____. "Empowering the United Nations". In. *Foreign Affairs*, vol. 75, nº. 5, 1992, pp. 89-102.

Boyd, Andrew. *Fifteen Men on a Powder Keg*. Nova York: Stein and Day, 1971.

Brown, Michael; Coté, Owen; Lynn-Jones, Sean; e Miller, Steven. *Theories of War and Peace*. Cambridge: MIT Press, 1998.

"Call the blue helmets". In. *The Economist*, 6/1/2007, pp. 23-24.

Cannabrava, Ivan. "O Brasil e as operações de manutenção da paz". In. *Política Externa*, vol. 5, nº. 3, 1996, pp. 93-105.

Cardoso, Afonso José Sena. *O Brasil nas Operações de Paz das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 1998.

Carlson, Allen. "Helping to Keep the Peace (Albeit Reluctantly): China's Recent Stance on Sovereignty and Multilateral Intervention". In. *Pacific Affairs*, vol. 77, nº. 1, 2004, pp. 9-27.

Center on International Cooperation. *Global Peace Operations 2008*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2008.

_____. *Global Peace Operations 2007*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2007.

_____. *Global Peace Operations 2006*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2006.

Cervo, Amado e Bueno, Clodoaldo. *História da Política Externa do Brasil*. São Paulo: Editora Ática, 1992.

Cervo, Amado et alii. *O Desafio Internacional*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1994.

Chapnick, Adam. "The Middle Power". In. *Canadian Foreign Policy*, vol. 7, nº. 2, 1999, pp. 73-82.

Charbonneau, Louis. "UN peacekeeping faces crisis as funds, troops dry up". In. *Reuters Africa*, disponível em <http://africa.reuters.com/top/news/usnJOE4B605R.html>, acessado em 9/12/2008.

Choedon, Yeshi. "China's Stand on UN Peacekeeping Operations: Changing Priorities of Foreign Policy". In. *China Report*, vol. 41, nº. 1, 2005, pp. 39-57.

Claude Jr., Inis L. *Swords into Plowshares. The problems and progress of international organization*. Nova York: Random House, 1964.

_____. *Power and International Relations*. Nova York: Random House, 1962.

_____. "Collective Legitimization as a Political Function of the United nations". In. *International Organization*, vol. 20, nº. 3, pp. 367-379.

_____. "Multilateralism – Diplomatic and Otherwise". In. *International Organization*, vol. 12, nº. 1, 1958, pp. 43-52.

_____. “The United Nations, the United States, and the Maintenance of Peace”. In. *International Organization*, vol. 23, n.º 3, 1969, pp. 621-636.

_____. “The Political Framework of the United Nations’ Financial Problems”. In. *International Organization*, vol. 17, n.º 4, 1963, pp. 831-859.

_____. “The Management of Power in the Changing United Nations”. In. *International Organization*, vol. 15, n.º 2, 1961, pp. 219-235.

_____. “Peace and Security: Prospective Roles for the Two United Nations”. In. *Global Governance*, n.º 2, 1996, pp. 289-298.

Cockayne, James e Malone, David. “The Ralph Bunche Centennial: Peace Operations Then and Now”. In. *Global Governance*, vol. 11, 2005, pp. 331-350.

Collier, Paul. *The Bottom Billion*. Oxford: Oxford University Press, 2007.
Cot, Jean-Pierre e Pellet, Alain. *La Charte des nations Unies*. Paris: Economica, 1988.

Cox, Robert. “The Executive Head: An Essay on Leadership in International Organization”. In. *International Organization*, vol. 23, n.º 2, 1969, pp. 205-230.

Cox, Robert e Jacobson, Harold. *The Anatomy of Influence*. New Haven: Yale University Press, 1974.

Daniel, D. C. F. e Caraher, Leigh. “Characteristics of Troop Contributors to Peace Operations and Implications for Global Capacity”. In. *International Peacekeeping*, vol. 13, n.º 3, 2006, pp. 297-315.

Diehl, Paul. “Forks in the road: Theoretical and Policy Concerns for 21st Century Peacekeeping”. In. *Global Society*, vol. 14, n.º 3, 2000, pp. 337-360.

Doyle, M. e Sambanis, Nicholas. *Making War & Building Peace*. Princeton: Princeton University Press, 2006.

Doyle, Michael; Johnstone, Iam e Orr, Robert. *Keeping the Peace*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

Droz, Bernard e Rowley, Anthony. *Histoire générale du XX^e siècle*. Paris: Éditions du Seuil, 1987 (vols. 2, 3 e 4).

Dupuy, René-Jean. *Le Développement du Rôle du Conseil de Sécurité*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1993.

Durch, William. *The Evolution of UN Peacekeeping*. Nova York: St. Martin's Press, 1993.

Evans, Gareth. "Where the UN is Winning". In. *The Age*, em 24/10/2005 (www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=3764, acessado em 23/11/2007).
Ferro, Marc. *Suez*. Bruxelas: Éditions Complexe, 1995.

Feuerle, Loie. "Informal Consultation: a mechanism in Security Council decision-making". In. *New York University Journal of International Law and Politics*, vol. 18, n^o. 1, 1985, pp. 267-308.

Fonseca Jr., Gelson. *A Legitimidade e outras Questões Internacionais*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

_____. *Consenso y Riesgo: los desafíos para el nuevo Secretario General de la ONU*. Madri: FRIDE Comentario, 2007 (<http://www.fride.org/publicacion/163/consenso-y-riesgo-los-desafios-para-el-nuevo-secretario-general-de-la-onu>, acessado em 28/11/2007).

_____. *O interesse e a regra – ensaios sobre o multilateralismo*. São Paulo: Paz e Terra, 2008.

Fonseca Jr, G e Castro, Sergio Henrique Nabuco. *Temas de Política Externa Brasileira II*. Brasília: FUNAG/Paz e Terra, 1998 (vol. I).

Fonseca Jr, G e Belli, Benoni. "Novos desafios das Nações Unidas". In. *Política Externa*, vol. 10, n^o. 1, 2001, pp. 57-68.

Fontoura, Paulo Roberto Campos Tarrisse. *O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas*. Brasília: Funag, 1999.

Fortna, Virginia Page. *Peace Time. Cease-Fire Agreements and the Durability of Peace*. Princeton: Princeton University press, 2004.

_____. “Does Peacekeeping keep peace? International intervention and the duration of peace after civil war”. In. *International Studies Quarterly*, vol. 48, 2004, pp. 269-292.

Fosdick, Anna W. *Confused, Pragmatic, Ambitious, or Politically Savvy? Examinations of Early Post-Cold War Peacekeeping Decisionmaking*. Madison, 1997. Tese de Doutorado. University of Wisconsin. Defesa: 5/12/1997.

_____. “Using Organization Theory to Understand International Organizations”. In. *International Public Management Journal*, vol. 2, nº. 2, 2000, pp. 327-370.

Freudenschub, Helmut. “Article 39 of the UN Charter Revisited: Threats to Peace and the Recent Practice of the UN Security Council”. In. *Austrian Journal of Public and International Law*, vol. 46, 1993-1994, pp. 1-39.

Fujita, Edmundo. “O Brasil e o Conselho de Segurança (Notas sobre uma Década de Transição: 1985-1995)”. In. *Parcerias Estratégicas*, vol. 1, nº. 2, pp. 95-110.

Gaddis, John L. *We Now Know. Rethinking the Cold War History*. Oxford: Clarendon Press, 1998.

Gagnon, Mona. “Peace Forces and the Veto: the Relevance of Consent”. In. *International Organization*, vol. 21, nº. 4, 1967, pp. 812-836.

Gilligan, Michael e Stedman, Stephen. “Where Do the Peacekeepers Go?”. In. *International Studies Review*, vol. 5, nº. 4, 2003, pp. 37-54.

Glazebrook, G. de T. "The Middle Powers in the United Nations System". In. *International Organization*, vol. 1, nº. 2, 1947, pp. 307-315.

Glennon, Michael. "Why the Security Council Failed". In. *Foreign Affairs*, vol. 82, nº. 3, 2003.

Gomes, Henrique. "A Conferência de São Francisco e a Atuação de Leão Velloso". In. *Revista Brasileira de Política Internacional*, nº. 49/50, 1970, pp. 24-35.

Goodrich, Leland e Rosner, Gabriella. "The United Nations Emergency Force". In. *International Organization*, vol. 11, nº. 3, 1957, pp. 413-430.

Goodrich, Leland. "The UN Security Council". In. *International Organization*, vol. 12, nº. 3, 1958, pp. 273-287.

Gordenker, Leon. "Conor Cruise O'Brien and the Truth About the United Nations". In. *International Organization*, vol. 23, nº. 4, 1969, pp. 897-913.

Goulding, Marrack. "The Evolution of United Nations peacekeeping". In. *International Affairs*, vol. 69, nº. 3, 1993, pp. 451-464.

Gowan, R. The EU still needs UN peacekeepers. Artigo acessado no endereço www.Ecfr.eu/content/entry/commentary_gowan_the_eu_still_needs_un_peacekeepers.html, em 16/6/2008.

_____. "The Strategic Context: Peacekeeping in Crisis, 2006-08". In. *International Peacekeeping*, vol. 15, nº. 4, 2008, pp. 453-469.

Gratius, Susanne. *O Brasil nas Américas: Potência regional pacificadora?*. Madri: FRIDE, 2007.

Gray, Christine. "Peacekeeping after the *Brahimi Report*: is there a crisis of credibility for the UN?". In. *Journal of Conflict and Security Law*, vol. 6, nº. 2, 2001, pp. 267-288.

Guerreiro, Ramiro S. “ONU: um balanço possível”. In. *Estudos Avançados*, vol. 25, 1995, pp. 129-137.

Haas, Ernest. “Types of Collective Security: an Examination of Operational Concepts”. In. *The American Political Science Review*, vol. 49, nº. 1, 1955, pp. 40-62.

Hettne, Björn e Söderbaum, Fredrik. “The UN and Regional Organizations in Global Security: Competing or Complementary Logics?”. In. *Global Governance*, vol. 12, 2006, pp. 227-232.

Hillen, John. “Picking Up UN Peacekeeping’s Pieces”. In. *Foreign Affairs*, julho/agosto 1998, 96-102.

Hirst, Monica. *La intervención sudamericana en Haití*. Madri: FRIDE Comentario, 2007 (<http://www.fride.org/publicacion/192/la-intervencion-sudamericana-en-haiti>, acessado em 28/11/2007).

_____. “International Organization and the International System”. In. *International Organization*, vol. 24, nº. 3, 1970, pp. 389-413.

_____. “Sisyphus and the Avalanche: the United Nations, Egypt and Hungary”. In. *International Organization*, vol. 11, nº. 3, 1957, pp. 446-469.

_____. “In Search of a Thread: The UN in the Congo Labyrinth”. In. *International Organization*, vol. 16, nº. 2, 1962, pp. 331-361.

Holsti, Kalevi. *The State, War, and the State of War*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

Hoopes, Townsend e Brinkley, Douglas. *FDR and the Creation of the U.N.* New Haven: Yale University Press, 1997.

Hungria, Nélon. *Comentários ao Código Penal*, volume I. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1949.

Hurd, Ian. "Legitimacy and Authority in International Politics". In. *International Organization*, vol. 53, n°. 2, 1999, pp. 379-408.

_____. "Legitimacy, Power, and the Symbolic Life of the UN Security Council". In. *Global Governance*, vol. 8, n°. 1, 2002, pp. 35-51.

Hurrell, Andrew. "Hegemony, liberalism and global order: what space for would-be great powers". In. *International Affairs*, vol. 82, n°. 1, 2006, pp. 1-19.

_____. "Some Reflections on the Role of Intermediate Powers in International Institutions". In. Hurrell, A. et al. *Paths to Power: Foreign Policy Strategies of Intermediate States*. Washington: Woodrow Wilson International Center, Working Paper Nr. 244, 2000.

Ikenberry, G. John. *After Victory*. Princeton: Princeton University Press, 2001.
International Crisis Group. *EU Crisis Response Capabilities: an update*. Bruxelles: International Crisis Group, 2002.

International Crisis Group. *EU Crisis Response Capability Revisited*. Bruxelles: International Crisis Group, 2005.

"It's not easy being blue". In. *New York Times* (Editorial), 28/8/2008.

IV Reunião de Estudos – Operações de Paz. Brasília: Gabinete de Segurança Institucional, 2005.

Jakobsen, Peter Viggo. "The Transformation of United Nations Peace Operations in the 1990s". In. *Cooperation and Conflict*, vol. 37, n°. 3, 2002, pp. 267-282.

_____. "National Interest, Humanitarianism or CNN: What Triggers UN Peace Enforcement after the Cold War". In. *Journal of Peace Research*, vol. 33, n°. 2, 1996, pp. 205-215.

_____. "The Nordic Peacekeeping Model: Rise, Fall, Resurgence?". In. *International Peacekeeping*, vol. 13, n°. 3, 2006, pp. 381-395.

James, Alan. *The Politics of Peace-Keeping*. Nova York: Frederick A. Praeger, 1969.

_____. *Peacekeeping in International Politics*. Londres: MacMillan, 1990.

Jordaan, Eduard. "The concept of a middle power in international relations: distinguishing between emerging and traditional middle powers". In. *Politikon*, vol. 30, n° 2, 2003, pp. 165-181.

Kane, Keith. "The Security Council". In. *Foreign Affairs*, vol. 24, n° 1, 1945, pp. 12-25.

Kelsen, Hans. "Is the Acheson Plan Constitutional?". In. *The Western Political Quarterly*, vol. 3, n° 4, 1950, pp. 512-527.

Kennedy, Paul. *The Parliament of Man*. Nova York: Random House, 2006.

Keohane, Robert. "Reciprocity in International Relations". In. *International Organization*, vol. 40, n° 1, 1986, pp. 1-27.

_____. "Lilliputians' Dilemmas: Small States in International Politics". In. *International Organization*, vol. 23, n° 2, 1969, pp. 291-310.

Keylor, William. *The Twentieth-Century World and Beyond*. Oxford: Oxford University Press, 2006.

Krishnasamy, Kabilan. "The paradox of India's peacekeeping". In. *Contemporary South Asia*, vol. 12, n° 2, 2003, pp. 263-280.

_____. "Bangladesh and UN Peacekeeping: The Participation of a 'Small' State". In. *Commonwealth & Comparative Politics*, vol. 41, n° 1, 2003, pp. 24-47.

_____. "'Recognition' for Third World Peacekeepers: India and Pakistan". In. *International Peacekeeping*, vol. 8, n° 4, 2001, pp. 56-76.

Lafer, Celso. "Brazilian International Identity and Foreign Policy". In. *Daedalus*, vol. 129, nº. 2, 2000, pp. 207-238.

Lamazière, Georges. *Ordem, Hegemonia e Transgressão*. Brasília: FUNAG, 1998.

Lampreia, Luiz Felipe. "A política externa do governo FHC". In. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 42, nº. 2, 1998, pp. 5-17.

Leak, Laura. "UN Peace-keeping: In the Interest of Community or Self?". In. *Journal of Peace Research*, vol. 32, nº. 2, 1995, pp. 181-196.

Lee, Dwight. "The Genesis of the Veto". In. *International Organization*, vol. 1, nº. 1, 1947, pp. 33-42.

Lima, Maria Regina Soares e Hirst, Monica. "Brazil as an intermediate state and regional power". In. *International Affairs*, vol. 82, nº. 1, 2006, pp. 21-40.

Lima, Maria Regina Soares. "Na trilha de uma política externa afirmativa". In. *Observatório da Cidadania*, 2003, pp. 94-100 (http://www.socialwatch.org/es/informeImpreso/pdfs/panorbrasileirog2003_bra.pdf, acessado em 29/11/2007).

_____. "A Política Externa Brasileira e os Desafios da Cooperação Sul-Sul". In. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 48, nº. 1, 2005, pp. 24-59.

_____. "Decisões e Indecisões: Um balanço da política externa no primeiro governo do presidente Lula". In. *Carta Capital*, 27/12/2006.

_____. "Instituições Democráticas e Política Exterior". In. *Contexto Internacional*, vol. 22, nº. 2, 2000, pp. 265-303.

_____. "Emergence on Global Stage Leaves Brazilians Divided". In. *Spiegel Online*, 8/10/2008, disponível no endereço www.spiegel.de/international/world/0,1518,druck-582861,00.html, acessado em 10/10/2008.

Lipson, Michael. "A 'Garbage Can Model' of UN Peacekeeping". In. *Global Governance*, vol. 13, 2007, pp. 79-97.

Luck, Edward. *UN Security Council – practice and promise*. Nova York: Routledge, 2006.

_____. *Mixed Messages. American Politics and International Organization – 1919-1999*. Washington: Brookings Institution Press, 1999.

Macieira, Flávio. "O Brasil e as Nações Unidas em 1994: uma abordagem política". In. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 37, nº. 1, 1994, pp. 121-133.

Mack, Andrew. *Global Political Violence: Explaining the Post-Cold War Decline*. Nova York: International Peace Academy, 2007.

Malone, David. "Eyes on the Prize: the Quest for Nonpermanent Seats on the UN Security Council". In. *Global Governance*, vol. 6, nº. 1, 2000.

_____. *The UN Security Council*. Londres: Boulder, 2004.

Malone, D e Wermester, Karin. "Boom or Bust? The Changing Nature of UN Peacekeeping". In. *International Peacekeeping*, vol. 7, nº. 4, 2000, pp. 37-54.

Malone, D. e Thakur, R. "Racism in Peacekeeping". In. *The Globe and Mail*, 30/10/2000.

Marten, Kimberly Zisk. *Enforcing the Peace. Learning from the Imperial Past*. Nova York: Columbia University Press, 2004.

_____. "Japan's United Nations Peacekeeping Dilemma". In. *Asia-Pacific Review*, vol. 8, nº. 1, 2001, pp. 21-39.

_____. *Domestic Bureaucracies and UN Troop-lending Decisions: The Cases of Canada, India and Japan*. Trabalho preparado para a reunião anual da American Political Science Association, 2000.

_____. “Lending Forces: Canada’s Military Peacekeeping”. In. *Handbook of Canadian Foreign Policy*. Lanhan: Rowman & Littlefield Publishers, s/d, pp. 165-188.

Martin, Lisa. “Interests, Power and Multilateralism”. In. *International Organization*, vol. 46, nº. 4, 1992, pp. 765-792.

Mays, Terry. *Historical Dictionary of Multinational Peacekeeping*. Oxford: Scarecrow Press, 2004.

McCarthy, Patrick. “Positionality, Tension, and Instability in the UN Security Council”. In. *Global Governance*, vol. 3, 1997, pp. 147-169.

Mearsheimer, John. “The False Promise of International Institutions”. In. *International Security*, vol. 19, nº. 3, 1994-1995, pp. 5-49.

Mello, Celso de Albuquerque. *Direito Internacional Público*. Rio de Janeiro: Renovar, 1994.

Melvem, Linda. “The Security Council: behind the scenes”. In. *International Affairs*, vol. 77, nº. 1, 2001, pp. 101-111.

Ministério das Relações Exteriores. *Brazil – Candidate for the United Nations Security Council 2010-2011*. Brasília: MRE, 2009.

Mission impossible? *The Economist*, 6/1/2007, pp. 20-23.

Morghentau, Hans. *Politics among Nations*. Nova York: Alfred A. Knopf, 1973 (5ª edição).

Morrison, Alex. “Pearsonian Peacekeeping: Does It Have a Future or Only a Past?”. In. *The Journal of Conflict Studies*, vol. XXIII, nº. 1, 2003, pp. 5-11.

Mullenbach, Mark. “Deciding to Keep Peace: An Analysis of International Influences on the Establishment of Third-Party Peacekeeping Missions”. In. *International Studies Quarterly*, vol. 49, 2005, pp. 529-555.

Nações Unidas. *The Blue Helmets: a review of United Nations Peacekeeping*. Nova York: United Nations, 1996.

_____. *Yearbook of the United Nations 1950*. Nova York: Department of Public Information, s/d.

_____. *Yearbook of the United Nations 1956*. Nova York: Department of Public Information, 1957.

_____. *Yearbook of the United Nations 1960*. Nova York: Department of Public Information, 1961.

Nathanson, Nathaniel. “Constitutional Crisis at the United Nations: The Price of Peace-Keeping”. In. *The University of Chicago Law Review*, vol. 32, nº. 4, 1965, pp. 621-658.

Nicholas, H. G. *The United Nations as a political institution*. Londres: Oxford University Press, 1962.

_____. “The United Nations in Crisis”. In. *International Affairs*, vol. 41, nº. 3, 1965, pp. 441-450.

Norton, Augustus e Weiss, Thomas. “Superpowers and peace-keepers”. In. *Survival*, vol. XXXII, nº. 3, 1990, pp. 212-220.

Novosseloff, Alexandra. *Le Conseil de sécurité des Nations Unies et la maîtrise de la force armée*. Bruxelles: Émile Bruylant, 2003.

_____. “Le Processus de Décision au sein du Conseil de Sécurité des Nations Unies: une approche historique”. In. *Revue d'Histoire Diplomatique*, 1995, nº. 3, pp. 273-304.

O Brasil e a Organização das Nações Unidas. Brasília: FUNAG, 2008.

Oliveira Filho, Artur. “O Brasil e o Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas”. In. *Revista Brasileira de Política Internacional*, nº. 49/50, 1970, pp. 131-136.

Padelford, Norman. "Politics and Change in the Security Council". In. *International Organization*, vol. 14, n°. 3, 1960, pp. 381-401.

_____. "The Use of the Veto". In. *International Organization*, vol. 2, n°. 2, 1948, pp. 227-246.

Paris, Roland. *At War's End*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

_____. "Peacekeeping and the Constraints of Global Culture". In. *Journal of Peace Research*, vol. 32, n°. 2, 1995, pp. 181-196.

_____. "Broadening the Study of Peace Operations". In. *Studies Review*, vol. 2, n°. 3, 2000, pp. 27-44.

_____. "Blue Helmet Blues". In. *The Washington Quarterly*, vol. 20, n°. 1, 1996, pp. 191-206.

Patriota, Antonio de Aguiar. *O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo*. Brasília: FUNAG, 1998.

Pearson, Lester. "Force for U.N.". In. *Foreign Affairs*, vol. 35, n°. 3, 1957, pp. 395-404.

Petersen, Keith. "The Uses of the Uniting for Peace Resolution since 1950". In. *International Organization*, vol. 13, n°. 2, 1959, pp. 219-232.

Polgreen, Lydia. "Massacre Unfurls in Congo, Despite Nearby Support". In. *The New York Times*, 12/11/2008.

Power, Samantha. *A Problem from Hell – America and the Age of Genocide*. Nova York: Harper Perennial, 2003.

Prantl, Jochen. "Informal Groups of States and the UN Security Council". In. *International Organization*, vol. 59, 2005, pp. 559-592.

Proença Jr., Domício. “O enquadramento das Missões de Paz (PKO) nas teorias da guerra e da polícia”. In. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 45, nº. 2, 2002, pp. 147-197.

Puchala, Donald. “World Hegemony and the United Nations”. In. *International Studies Review*, vol. 7, 2005, pp. 571-584.

Pugh, Michael. “Peacekeeping and Critical Theory”. In. *International Peacekeeping*, vol. 11, nº. 1, 2004, pp. 39-58.

_____. “Peacekeeping and IR Theory: Phantom of the Opera?”. In. *International Peacekeeping*, vol. 10, nº. 4, 2003, pp. 104-112.

Raevsky, A e Vorob’ev, I. N. *Russian Approaches to Peacekeeping Operations*. Nova York/Genebra: UNIDIR, 1994.

Riggs, Robert. “The United States and Diffusion of Power in the Security Council”. In. *International Studies Quarterly*, vol. 22, nº. 4, 1978, pp. 513-544.

Rikhye, Indar. *The Theory & Practice of Peacekeeping*. Nova York: International Peace Academy, 1984.

Roberts, Adam. “The United Nations and International Security”. In. *Survival*, vol. 35, nº. 2, 1993, pp. 3-30.

Ruggie, John Gerard. “Third Try at World Order? America and Multilateralism after the Cold War”. In. *Political Science Quarterly*, vol. 109, nº. 4, 1994, pp. 553-570.

_____. *Constructing the World Polity*. Nova York: Routledge, 2003.

_____. “Contingencies, Constraints, and Collective Security: Perspectives on UN Involvement in International Disputes”. In. *International Organization*, vol. 28, nº. 3, 1974, pp. 493-520.

_____. “Wandering in the Void. Charting the U.N.’s New Strategic Role”. In. *Foreign Affairs*, vol. 72, nº. 5, 1993, pp. 26-31.

_____. “Multilateralism: the anatomy of an institution”. In. *International Organization*, vol. 46, nº. 2, 1992, pp. 561-598.

Russell, Ruth. *A History of the United Nations Charter*. Washington: Brookings Institution, 1958.

Russett, Bruce. *The Once and Future Security Council*. New York: St. Martin's Press, 1997.

Santos, Norma Breda. “O Brasil e a Questão Israelense nas Nações Unidas”. In. *Brasil e Israel – Diplomacia e Sociedade*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2000.

Sardenberg, Ronaldo. “Brasil, política multilateral e Nações Unidas”. In. *Estudos Avançados*, vol. 19, nº. 53, 2005, pp. 247-267.

_____. “O Brasil e as Nações Unidas”. In. Albuquerque, J. A. G. *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1960)*. São Paulo: USP, 2000, pp. 215-248.

_____. “O Brasil e as Nações Unidas”. In. *Estudos Avançados*, nº. 25, 1995, pp. 119-128.

Schlesinger, Stephen. *Act of creation. The Founding of the United Nations*. Boulder: Westview Press, 2003.

Scott, Amy e Thant, Myint-U. *The UN Secretariat. A Brief History*. Nova York: International Peace Academy, 2007.

Security Council Report. *Twenty Days in August: the Security Council Sets Massive New Challenges for UN Peacekeeping*. Nova York: Security Council Report, 2006.

_____. *Security Council Transparency, Legitimacy and Effectiveness: Efforts to Reform Council Working Methods 1993-2007*. Nova York: Security Council Report, 2007.

_____. *Security Council Working Methods*. Nova York: Security Council Report, 2008.

_____. *Security Council Action under Chapter VII: myths and realities*. Nova York: Security Council Report, 2008.

_____. *Collective Security and Armament Regulation*. Nova York: Security Council Report, 2008.

_____. *UN Peacekeeping Operations*. Nova York: Security Council Report, 2009.

Seitenfus, Ricardo. “Elementos para uma diplomacia solidária: a crise haitiana e os desafios da ordem internacional contemporânea”. In. *Carta Internacional*, março 2006, pp. 5-12.

Sennes, Ricardo U. “Intermediate Countries and the Multilateral Arenas: The case of Brazil in the GATT and UN Security Council between 1980 and 1995”. In. Hurrell, A. et al. *Paths to Power: Foreign Policy Strategies of Intermediate States*. Washington: Woodrow Wilson International Center, Working Paper Nr. 244, 2000.

_____. *Brasil, México e Índia na Rodada Uruguai do GATT e no Conselho de Segurança da ONU: um estudo sobre países intermediários*. Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, USP, São Paulo, 2001.

Shimizu, H. E Sandler, T. “Peacekeeping and Burden-Sharing, 1994-2000”. In. *Journal of Peace Research*, vol. 39, nº. 6, 2002, pp. 651-688.

Sidiropoulos, Elizabeth. *South Africa's regional engagement for peace and security*. Madri: FRIDE Comentario, 2007 (<http://www.fride.org/publicacion/275/el-compromiso-regional-de-sudafrica-con-la-paz-y-la-seguridad>, acessado em 28/11/2007).

Sitkowski, Andrzej. *UN Peacekeeping – Myth and Reality*. Westport: Praeger, 2006.

Soares, João Clemente Baena. “Nossa Responsabilidade Comum”. In. *Política Externa*, vol. 14, nº. 2, 2005, pp. 41-54.

Solana, Javier. “Chad mission crucial for union’s peace effort in Africa”. In. *Irish Times*, 29/1/2008.

Sotomayor, Arturo. *Latin America’s Middle Powers in the United Nations: Brazil and Mexico in Comparative Perspective*. México: CIDE, 2006.

_____. “Why States Participate in UN Peace Missions While Others Don’t: An Analysis of Civil-Military Relations and its effects on Latin America’s Contributions to Peacekeeping Operations”. *Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Marriott, Loews Philadelphia, and the Pennsylvania Convention Center, Philadelphia, PA, Aug 31, 2006*, acessado em 24/5/2009 em <http://www.allacademic.com/meta/p151571_index.html>.

Sousa, Sara-Lea. *India, Brazil, South Africa (IBSA) – New inter-regional multilateralism in the South?*. Madri: FRIDE Comentario, 2007 (<http://www.fride.org/publicacion/154/india-brasil-sudafrica-ibsa-un-nuevo-tipo-de-multilateralismo-inter-regional-del-sur>), acessado em 28/11/2007).

Stegenga, James. “Peacekeeping: Post-Mortem or Preview?”. In. *International Organization*, vol. 27, nº. 3, 1973, pp. 373-385.

Stoessinger, John. *The United Nations and the Superpowers*. Nova York: Random House, 1966.

Tandom, Yashpal. “Consensus and Authority behind United Nations Peacekeeping”. In. *International Organization*, vol. 21, nº. 2, 1967, pp. 254-283.

Teixeira, Pascal. *The Security Council at the Dawn of the Twenty-First Century*. Genebra: UNIDIR, 2003.

Thompson, Alexander. "Coercion through IOs: The Security Council and the Logic of Information Transmission". *International Organization*, vol. 60, nº. 1, 2006, pp. 1-34.

Tokatlian, Juan Gabriel. *Intervención en Haití, misión frustrada. Una crítica de América Latina*. Madri: FRIDE Comentario, 2005 (<http://www.fride.org/publicacion/102/intervencion-en-haiti-mision-frustrada-una-critica-de-america-latina>, acessado em 28/11/2007).

Trindade, Antônio Augusto Cançado. "A Constituição de Missões de Observação e Forças de Paz ou Emergência para Operação Internacional à Luz do Direito Internacional Público e do Direito Interno Brasileiro". In. *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty*. Brasília: Senado Federal, 2004 (vol. VIII).

_____. "The positions of Brazil in the political organs of the United Nations". In. *Révue de Droit International de Sciences Diplomatiques et Politiques*, vol. 61, nº. 4, 1983, pp. 311-319 (parte I) e vol. 62, nº. 1, 1984 (parte II), pp. 1-26.

_____. *International Positions of Brazil at the Multilateral Level*. Oxford: Center of Brazilian Studies (Occasional Papers Series nº. 13), 1982.

UNITAR. *The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1987.

Urquhart, Brian. "United Nations Peace Forces and the Changing United Nations: An Institutional Perspective". In. *International Organization*, vol. 17, nº. 2, 1963, pp. 338-354.

_____. *Hammaraskjold*. Nova York: W. W. Norton & Company, 1994.

_____. *Ralph Bunche. An American Life*. Nova York: W. W. Norton & Company, 1993.

_____. "Beyond the 'sheriff's posse'". In. *Survival*, vol. XXXII, nº. 3, 1990, pp. 196-205.

_____. “The United Nations System and the Future”. In. *International Affairs*, vol. 65, nº. 2, 1989, pp. 225-231.

Uziel, Eduardo. “Três questões empíricas, uma teórica e a participação do Brasil em operações de paz das Nações Unidas”. In. *Política Externa*, vol. 14, nº. 4, 2006, pp. 91-105.

Voeten, Erik. “The Political Origins of the UN Security Council’s Ability to Legitimize the Use of Force”. In. *International Organization*, vol. 59, nº. 3, 2005, pp. 527-577.

_____. “Clashes in the Assembly”. In. *International Organization*, vol. 54, nº. 2, 2000, pp. 185-215.

_____. “Outside Options and the Logic of Security Council Actions”. In. *American Political Science Review*, vol. 95, nº. 4, 2001, pp. 845-858.
Walt, Stephen. *Taming American Power*. Nova York: W. W. Norton & Company, 2005.

Waltz, Kenneth. *Theory of International Politics*. Nova York: McGraw-Hill, 1979.

Weiss, Thomas; Forsythe, David e Coate, Roger. *The United Nations and Changing World Politics*. Boulder: Westview Press, 2004.

White, Nigel. “Commentary on the Report of the Panel on United Nations Peace Operations (the Brahimi Report)”. In. *Journal of Conflict and Security Law*, vol. 6, nº. 1, 2001, pp. 127-146.

Whitfield, Teresa. *Friends Indeed? The United Nations, Groups of Friends, and the Resolution of Conflict*. Washington: United States Institute of Peace Press, 2007.

Winter, Eyal. “Voting and Vetoing”. In. *The American Political Science Review*, vol. 90, nº. 4, 1996, pp. 813-823.

Wolfers, Arnold. *Discord and Collaboration*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1981.

Wood, Michael. *The UN Security Council and International Law*. Palestra conferida em Cambridge, em 9/11/2006, acessada no endereço http://www.lcil.cam.ac.uk/Media/lectures/pdf/2006_hersch_lecture_3.pdf, em 12/10/2008.

Young, Oran. "The United Nations and the International System". In. *International Organization*, vol. 22, nº. 4, 1968, pp. 902-922.

Zittel, Brian. "The Brahimi Report: at a glance". In. *Journal of International Affairs*, vol. 55, nº. 2, 2002, pp. 501-503.



<i>Formato</i>	<i>15,5 x 22,5 cm</i>
<i>Mancha gráfica</i>	<i>12 x 18,3cm</i>
<i>Papel</i>	<i>pólen soft 80g (miolo), duo design 250g (capa)</i>
<i>Fontes</i>	<i>Times New Roman 17/20,4 (títulos), 12/14 (textos)</i>