

BJIR

Brazilian Journal of International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Quadrimestral | volume 4 | edição nº 2 | 2015

*As missões de paz sob a ótica de
uma nova divisão internacional do
trabalho na área da segurança*

Rodrigo Duarte Fernandes
dos Passos

 **Igepri**
Instituto de Gestão Pública e
Relações Internacionais

 **unesp**
Universidade Estadual Paulista
"Júlio de Mesquita Filho"

A Brazilian Journal Of International Relations (BJIR) está indexada no International Political Science Abstracts (IPSA),
EBSCO Publishing e Latindex

AS MISSÕES DE PAZ SOB A ÓTICA DE UMA NOVA DIVISÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO NA ÁREA DA SEGURANÇA¹

Rodrigo Duarte Fernandes dos Passos²

Resumo: O objetivo desta pesquisa é demonstrar a existência de uma divisão internacional do trabalho na área de segurança à luz da teoria crítica das relações internacionais no pós-Guerra Fria. Tal divisão se refere às missões de paz e consiste no uso de alto poder coercitivo por parte dos países industrializados, por oposição ao uso de poder coercitivo brando pelos países não industrializados. Estes últimos fornecem a maior parte do contingente para as missões no período em questão, a maioria delas concentrada nas áreas periféricas do globo. Por sua vez, os países industrializados usam alto poder coercitivo. Tal perspectiva corrobora indiretamente a hegemonia norte-americana e caracteriza uma lógica *problem-solving*. De modo geral, o texto analisa as missões de paz no período em questão, bem como a experiência e as políticas brasileiras voltadas para a MINUSTAH. Entende-as com um perfil que pouco contribui para a transformação da ordem global.

Palavras-chave: Teoria crítica, missões de paz, divisão internacional do trabalho na área de segurança, MINUSTAH, *problem-solving*, hegemonia norte-americana no pós-Guerra Fria.

PEACEKEEPING OPERATIONS FROM THE PERSPECTIVE OF A NEW INTERNATIONAL DIVISION OF LABOR IN THE AREA OF SECURITY

Abstract: The aim of this research is to point a security international labor division in the light of international relations critical theory in Post-Cold War period. Such division concerns peacekeeping operations and consists of high coercion by industrialized countries, in opposition of soft power use by non industrialized countries. These ones have the largest contingent for peacekeeping operations in the mentioned period, most of them concentrated global peripheral areas. By his term, the industrialized ones use high coercion. Such perspective supports indirectly US hegemony and consists of a *problem-solving* logic. In general terms, this text analyses peacekeeping operations in the mentioned period, as well as Brazilian MINUSTAH experience and policy. All of them are understood in terms of little contribution for global order transformation.

Key-words: Critical theory, peacekeeping operations, international security labor division, MINUSTAH, problem-solving, post-Cold War US hegemony.

¹ Pesquisa implementada em 2011 e financiada pelo IPEA – Instituto em Pesquisa Econômica Aplicada – no âmbito do PNPd, Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional no Projeto “O Papel da Defesa na Inserção Internacional do Brasil”. Agradeço as observações, sugestões e ponderações dos pareceristas anônimos do *Brazilian Journal of International Relations*.

² Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo, Professor de graduação e pós-graduação de Relações Internacionais da Unesp, campus de Marília. Professor Colaborador de pós-graduação em Ciência Política da Unicamp. Pesquisador-visitante e bolsista do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) no ano de 2011.

1. Introdução

As operações de paz fazem parte da política internacional desde o início do século XX, sendo algumas das primeiras experiências anteriores à Primeira Guerra Mundial. Desde então, o perfil destas missões tem passado por transformações. O fim da Guerra Fria também gerou efeitos importantes nestas operações.

O tema ganha cada vez mais em importância repercutindo, inclusive na política exterior brasileira em acontecimentos recentes. Um exemplo que colocou em evidência na mídia a experiência brasileira foi o terremoto no Haiti ocorrido em janeiro de 2010. Em tal contexto, uma missão de paz com significativa participação brasileira, a MINUSTAH, teve que lidar com um desafio de muito maior envergadura em face das já difíceis condições existentes no país caribenho.

Este texto busca elucidar um aspecto referente a estas recentes experiências no plano internacional e as transformações pelas quais essas operações passaram após a Guerra Fria.

Assim, o objetivo deste texto é examinar uma eventual divisão internacional do trabalho na área de segurança envolvendo as missões de paz de 1994 até 2011; ou seja, investigar se há uma divisão entre os Estados para a solução de conflitos, na qual alguns deles usam coerção de maior impacto, enquanto outros se utilizam de um poder mais brando.

Um processo justifica o marco temporal: um conjunto de operações de paz da Organização das Nações Unidas (ONU) realizadas no início dos anos 1990 que fracassaram e tiveram enorme repercussão negativa. O ano de 1994 sucede imediatamente tais experiências e, ao longo do presente artigo, será demonstrada a relevância dessas missões de paz mal-sucedidas para o marco delimitador da presente reflexão.

O objetivo do presente texto é responder às seguintes questões:

- 1) É válida a avaliação do cientista político Michael Pugh (2004) quanto a uma divisão internacional do trabalho e regionalização na área de segurança na qual alguns Estados assumiriam missões de paz em suas respectivas regiões, missões estas de menor impacto e uso da coerção? Como avaliar as missões de paz recentes e as hoje existentes nos assim chamados “Estados do Sul” ou “médios”?
- 2) Como o exame sobre tal tema pode contribuir em termos de uma elaboração de políticas com vistas à posição brasileira e sua atuação à frente MINUSTAH desde 2004? Como

analisar o tema em face da Política de Defesa Nacional (PDN) de 2005 e da Estratégia Nacional de Defesa (END) de 2008?

A linha de argumento do texto será orientada pelas seguintes hipóteses:

1) A existência de uma emergente divisão internacional do trabalho consubstanciada nas missões de paz após 1994 evidencia uma ênfase no uso de maior coerção naquelas intervenções e missões executadas pelos Estados Unidos e, em poucos casos, outros Estados – todos eles industrializados - em perspectiva unilateral fora do âmbito da ONU. Por oposição, as missões da ONU, mais características de um poder mais brando, possuem caráter multinacional e enfatizam uma perspectiva mais afim ao multilateralismo, à cooperação regional e alianças *ad hoc*. Não se nega a relevância do papel humanitário desempenhado por tais operações. Sem elas, o quadro de caos humanitário seria muito pior em distintas regiões do globo. Contudo, há que se ressaltar seus limites à mudança substancial do quadro no qual elas se inserem; e

2) A participação brasileira no âmbito da MINUSTAH e a pouca clareza das políticas nacionais de defesa quanto ao tema das missões de paz denotam uma postura que corrobora indiretamente a hegemonia norte-americana e a divisão do trabalho por ela sustentada, distanciando-se de uma postura mais autônoma e afim a uma hegemonia - no sentido gramsciano (GRAMSCI, 1975), de ênfase no consenso - regional. É óbvio que a participação brasileira no âmbito da operação referida se articula com um conjunto mais amplo de ações voltadas para o interesse nacional. Todavia, em certo sentido, trata-se de uma postura muito mais reativa à perspectiva norte-americana do que uma ótica proativa brasileira.

O texto será dividido em três seções. A primeira remete à divisão do trabalho na área de segurança, na qual os Estados Unidos e suas coalizões executam missões de alto grau de coerção por oposição às missões da ONU de emprego brando dos meios violentos. A segunda diz respeito à mitigação de responsabilidades e à descentralização de tarefas em âmbito regional no nível de vários graus de cooperação e integração no âmbito da ONU. Um exame das missões de paz será abordado em torno desses dois temas, tendo como justificativa não fragmentar o tema em pauta em perspectiva oposta ao referencial assumido para esse texto, ou seja, aquela de cunho *problem-solving*. Por outras palavras, entende-se que um exame global das missões de paz sob os principais motes analíticos será mais adequado do ponto de vista metodológico e não a sua fragmentação, eventualmente focado em um ou alguns casos. A análise se baseará em literatura especializada e no

Relatório Brahimi, um documento da ONU frequentemente tomado como referência (PUGH, 2004; BANERJEE, 2005; PROENÇA JÚNIOR, 2004; BELLAMY & WILLIAMS, 2004) e de forte influência na avaliação do tema das missões de paz. A terceira seção buscará tratar da MINUSTAH e das políticas oficiais brasileiras no que se refere às missões de paz. A parte final resumirá os principais argumentos e elencará pontos para investigações e reflexões futuras. Ressalte-se que não é o objetivo deste texto inventariar exaustivamente a literatura sobre o tema das missões de paz e em particular sobre a ação da MINUSTAH no Haiti. Também não é o objetivo da presente análise trabalhar a categoria de *post conflict tranformation* (transformação pós-conflito), encontrada em muitos exemplares da literatura sobre o tema em pauta.

2. A teoria crítica e as missões de paz

Neste trabalho, as missões de paz são entendidas no seu sentido geralmente aceito: uma força de caráter multinacional, eventualmente com o acréscimo de um elemento civil com mandato para administrar, monitorar ou patrulhar de modo imparcial áreas conflituosas, o que normalmente, isso ocorre com o consentimento das partes em litígio (PUGH, 2004: p. 47). Esse último ponto e os demais aspectos balizadores estão quase sempre sob os auspícios do Capítulo VI da Carta da ONU (UNITED NATIONS, 1945).

Abraçando os pressupostos fundamentais da teoria crítica das Relações internacionais elaborados por Robert W. Cox (1981), Michael Pugh (2004) vê as missões de paz sob o imperativo *problem-solving* - de ajustes consoantes ao *status quo* - e como parte de uma governança global liberal e não, portanto, como um conjunto de iniciativas neutras, imparciais.

Cox define a teoria crítica por oposição às mencionadas teorias *problem-solving*, tendo em vistas que estas se colocam favoravelmente à ordem internacional existente. Cox questiona as origens dessas instituições e relações e as analisa em termos de suas possíveis transformações pela perspectiva de sua totalidade social e não de suas partes separadamente. As análises de Cox são, portanto, situadas em um quadro mais amplo do que a das teorias *problem-solving*, as quais as relações internacionais tratam somente em termos de suas partes; como sustenta o próprio Cox, a separação do conhecimento em distintas esferas não passa de uma convenção acadêmica (COX, 1981: p. 126).

As teorias *problem-solving*, ao separarem as esferas de conhecimento, contribuem para a formulação de raciocínios que admitem pequeno número de variáveis, separando as

diferentes esferas que envolvem os fenômenos internacionais – como a econômica, militar e as referentes aos aspectos internos dos Estados e aos aspectos internacionais etc. Elas também admitem leis e princípios de validade geral para a análise da realidade, sendo exemplar neste ponto, o conceito de equilíbrio de poder, contemplado de modo repetitivo nas análises sem atentar para as especificidades históricas.

Dessa forma, o foco das teorias *problem-solving* é a resolução de problemas segundo a perspectiva particular que lhes serviu de ponto de partida, aceitando o mundo como ele é, bem como as instituições e as relações de poder existentes (COX, 1981: p. 128-129). Este ponto é compatível com o imperativo identificado por Michael Pugh para caracterizar as missões de paz: sua lógica se identifica com a manutenção do *status quo*. O escopo de atuação se relaciona, em boa medida, às emergências humanitárias e a todo tipo de representação simplificadora que tenta legitimar o uso da força para proteger certas populações.

Tomem-se alguns exemplos de tais representações conforme Pugh: em primeiro lugar, a ideia de um “novo humanismo militar”, que consiste em um roteiro para revalorizar a importância da segurança no contexto do vácuo criado pelo fim da Guerra Fria. No contexto do pós-Guerra Fria surgiu a necessidade de que fossem criadas novas ameaças, e novos inimigos, de forma a que fosse reproduzida e mantida – com outros componentes - a dualidade “nós e eles”. Os humanitaristas manteriam distância das operações militares de modo a salvaguardar sua legitimidade. Existiriam os privilegiados e os desassistidos, assim como haveria os bem intencionados e os inimigos da paz e da civilização. Em qualquer das alternativas, está presente um dualismo típico da perspectiva *problem-solving*, que separa os dois mundos ou a esfera militar da esfera profissional humanitarista sem compreendê-los como parte de um mesmo todo.

Em segundo lugar, a divisão “vítima-salvador”. Os profissionais humanitários, em sua maioria, originários das regiões ricas do globo atuam como mediadores com a mídia ao apresentarem mulheres e crianças em situação de sofrimento sem, no entanto, sugerirem as causas de tal penúria ligadas às estruturas econômicas e de poder no âmbito global.

De fato, as representações associadas às operações de paz não transformam o quadro existente (PUGH, 2004: p. 48-49). As operações reparam uma situação de modo temporário, sem avaliarem e buscarem modificar substancialmente o quadro internacional

e nacional mais amplo que lhe dá ensejo. Assim, considerando uma governança global³, as missões de paz corroborariam uma governança de cunho liberal, reproduzindo as relações sociais e de poder existentes e a dinâmica do capitalismo global no contexto da hegemonia norte-americana⁴. A retórica humanitarista não questionaria o fato de as missões de paz estarem justamente em áreas pobres e periféricas do globo e buscarem, entre outros, evitar que as catástrofes ocorridas em tais lugares e seus efeitos (PUGH, 2004: p. 46), como as migrações em massa de refugiados, se espalhem para as áreas ricas. A ajuda humanitária se transformou, dessa maneira, em uma tecnologia de segurança (DUFFIELD, 2002: p. 54), tendo em vista que a desigualdade generalizada entre as classes sociais pode ser um catalisador de desestabilização das economias centrais e pode ser agravada pelos conflitos em função das fugas de refugiados dos países pobres para os ricos. Nesse contexto, o desenvolvimento dentro dos padrões da governança liberal é visto como sinônimo da busca de segurança e a segurança é entendida como pré-requisito para o desenvolvimento (PUGH, 2004: 44). A ação intrusiva de todo o aparato ligado direta e indiretamente às missões de paz – quase como um protetorado - nos locais onde as frações de classes, grupos e elites locais se mostram inábeis para traçar seu futuro sem uma liderança paternalista remete em tais casos a um reforço da paz e da governança liberais. Compõe esse quadro as instituições financeiras internacionais, os administradores da ONU, as organizações não-governamentais, as agências de ajuda intergovernamentais, as empresas privadas, as forças externas de apoio à paz, as equipes de monitores e os policiais e juízes estrangeiros que buscam controlar o território, as políticas públicas e os recursos econômicos (PUGH, 2004: p. 41).

Por fim, completaria o diagnóstico de Pugh a avaliação de que uma emergente divisão internacional do trabalho faria parte da hegemonia norte-americana na qual caberia à ONU as tarefas referentes ao baixo impacto de uso da força, relegando as missões de alta

³ Definida em termos da teoria crítica o conjunto de estruturas, guias e controles humanos e atividades sociais e interações interterritoriais, intraterritoriais e além das fronteiras nacionais envolvendo uma multiplicidade de atores e instituições, aí incluídos governos, organizações internacionais, corporações transnacionais e várias associações privadas de negócios (CUTLER, 2012: p. 56-57). Esta definição associa a governança com a expansão global do capitalismo e dos princípios neoliberais que privilegiam o mercado como o aspecto mais importante da assim chamada “boa governança”. Outro exemplo do emprego do conceito de governança global por autor da teoria crítica – com ênfase nas organizações internacionais – é o de Craig N. Murphy (MURPHY, 1994).

⁴ A análise de Oliveiros Ferreira aponta ideia semelhante àquela do presente artigo. Raras são as participações das grandes potências nas recentes missões de paz. Os membros permanentes do Conselho de Segurança definem quais as ameaças à paz internacional, mesmo quando algumas missões de paz estão em locais onde não há tal conotação. Nesse contexto, as forças de paz da ONU são os “exércitos sipaios da globalização”. “Sipaio” é alusivo ao soldado nativo da Índia, a serviço dos ingleses (FERREIRA, 2010).

coerção aos Estados Unidos e às coalizões sob sua liderança. Pugh chama esse aspecto metaforicamente de uma espécie de “subcontratação” e “descentralização”. Haveria, assim, uma nova diretiva no âmbito da ONU – o que Pugh chama de “uma nova ortodoxia de Nova York” (PUGH, 2004: p. 43-44) - voltada para o estabelecimento de parcerias com organizações regionais para se diminuir os custos operacionais, de vidas e para evitar que refugiados migrem de áreas pobres para áreas ricas, muito embora a direção do processo fique a cargo de países industrializados, pois detêm dois terços dos cargos diretivos do Departamento de Operações de Paz da ONU⁵ (PUGH, 2004: p. 45). Completaria o quadro um crescente unilateralismo que marginaliza a ONU no que se refere às grandes temáticas. Há pressões no âmbito da sociedade civil norte-americana para não mais expor e colocar em risco as vidas de soldados em áreas que não envolvam interesses cruciais norte-americanos. Ainda conforme Pugh, aquelas intervenções ocorridas no início dos anos 1990 – na Bósnia, Somália e Serra Leoa – algumas delas no âmbito do capítulo VII da Carta das Nações Unidas – isto é, sem o consentimento ou autorização do país que recebe a missão em questão⁶ – foram avaliadas como um fracasso pelo *establishment* norte-americano por sua inconveniente neutralidade e por uma ausência de desenho e competências operacionais corretas para se enfrentar ‘inimigos’ claramente identificáveis dos direitos humanos, do direito internacional e das resoluções do Conselho de Segurança da ONU. De acordo com tal ótica, as missões de paz devem ser reconfiguradas como missões de apoio à paz⁷, direcionadas conceitualmente como operações de contra-insurgência e deveriam ser dotadas dos meios que permitissem domínio político-militar no contexto da infinita e assim chamada “guerra ao terrorismo”⁸ no contexto de uma luta global⁹. Tal definição seria mais próxima do foco de segurança de Estados mais poderosos e ricos, com o perfil das operações de apoio à paz. Tais missões teriam um escopo expandido crescentemente para um perfil de operações de guerra em nome da paz. Os soldados de tais missões deveriam atuar em áreas de anarquia e criminalidade, de modo a derrotarem párias internacionais e

⁵ Para maiores detalhes sobre o tema, consultar KRISHNASAMY, 2001.

⁶ Em conformidade com o capítulo VII da Carta das Nações Unidas, mais especificamente os artigos 39, 40, 41 e 42, o Conselho de Segurança pode autorizar o uso de força armada em casos de ameaça ou violação à paz e atos de agressão contra um Estado (UNITED NATIONS, 1945).

⁷ No original, “PSOs” e “Peace Support Operations” (PUGH, 2004: p. 40).

⁸ Sobre a inadequação desta perspectiva para o combate ao terrorismo, ver HOWARD, 2002 e PASSOS, 2003.

⁹ Ver a respeito Mackinlay, 2004.

seus respectivos governos – Sérvia, Afeganistão e Iraque, por exemplo – e grupos estereotipados como insurgentes lúmpens com desvios de personalidade (PUGH, 2004: p. 39-40 e 43), o que no dizer de Sörensen (2002: p. 10, 17), seria uma “balcanização” ou “criminalização da periferia”. Pugh ressalta também que as coalizões lideradas pelos Estados Unidos, se necessário, buscariam uma maior legitimidade política ou moral do que a ONU, conforme observado em relação à crise de Kosovo em 1999 e a invasão do Iraque em 2003 (PUGH, 2003: p. 44).

O exemplo mencionado por Pugh remete ao modo como os membros mais poderosos se comportam ao votarem e deliberarem no âmbito do Conselho de Segurança resolções que não proveem os meios para o seu cumprimento. Exemplificaria a análise e prejudicaria a credibilidade da ONU o fato de que os Estados proporcionaram apenas 7 mil soldados dos 34 mil solicitados pelo então Secretário-Geral Boutros Boutros-Ghali para a proteção de áreas na Bósnia. No que tange aos arranjos regionais, seria apenas uma experiência exemplificadora a Política Externa e Comum de Segurança da União Europeia que se limitou a realizar uma operação de paz de cunho restrito na República Democrática do Congo (PUGH, 2004: p. 44).

Completaria a caracterização tecnicista e *problem-solving* típica do pós-Guerra Fria a disputa ou debate em torno da rotulagem das missões de apoio à paz como operações “multidimensionais”, “de segunda geração” ou de “paz com o uso da força¹⁰”, muitas vezes no âmbito do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas (UNITED NATIONS, 1945). O objetivo seria tipificar as diferentes operações, apontar as mais complexas e distinguir aquelas nas quais os inimigos são identificados antecipadamente. Tudo isso possui uma forte conotação moral e humanitária aprovada como uma resposta moral ao sofrimento e com o objetivo de impor a ordem, a segurança e a paz ao sistema internacional (PUGH, 2004: p. 47-48).

Dentro deste diagnóstico mais amplo, o intento do texto é clarificar algumas proposições não desenvolvidas por Michael Pugh com relação ao tema mencionado, na direção de evidenciar ou não a emergência de tal divisão do trabalho no que concerne às missões de paz.

3. A divisão do trabalho em segurança em termos de alta e baixa coerção nas missões de paz

¹⁰ “Peace enforcement” no original (PUGH, 2004: p. 47).

O fracasso de missões de paz na Somália¹¹ (UNOSOM II, 1993-1995), Ruanda (UNAMIR, 1993-1996), Angola (UNAVEM II, 1991-1995) e Bósnia (UNPROFOR, 1992-1995) na primeira metade dos anos 1990 do século XX (FRANKE & WARNECKE, 2009: p. 410, 419, 421, 432) com chocantes e enormes baixas na população civil e mortes com significativo impacto nas tropas dos capacetes azuis significou uma inflexão na inserção dos Estados Unidos em termos de sua participação em tais iniciativas. A repercussão de tais experiências na sociedade civil norte-americana – uma retomada em outros termos da repercussão das baixas da Guerra do Vietnã - e nas congêneres europeias contribuiu para a nova orientação política identificada com a divisão de tarefas no âmbito das missões de paz.

A divisão do trabalho passou, então a concentrar o poder brando¹² nas missões da ONU com menor mobilização e uma composição de tropas originadas de países em desenvolvimento, por oposição às operações de alta coerção sob os auspícios da OTAN, com maior grau de mobilização.

¹¹ Houve momento que colocou fim à participação norte-americana nessa missão - uma operação que resultou na morte de 18 soldados norte-americanos e milhares de habitantes locais (inclusive civis), com imagens transmitidas mundialmente de soldado estadunidense sendo arrastado nas ruas da capital somali, Mogadíscio. O planejamento da operação foi norte-americano, mas a mídia e a administração Clinton atribuíram o fracasso à ONU (ADEBAJO & LANDSBERG, 2000: p. 172).

¹² A definição de poder brando adotada neste texto não é aquela comumente usada na comunidade acadêmica (NYE, 2002: 36-41), associada a ideias, cultura, capacidade de influência e de definição da agenda em organizações e arranjos internacionais. Poder brando denota neste artigo um uso limitado de instrumentos coercitivos. A definição de poder brando corente com este texto remete a Carl von Clausewitz (1780-1831), general prussiano que possui formulação clássica sobre a guerra e lutou nas guerras napoleônicas (1799-1815). A guerra e as demais ações políticas envolvem poder, inclusive poder brando. Em outras palavras, Clausewitz sustenta não haver continuidade absoluta ou descontinuidade absoluta no que refere à paz ou à violência nas ações políticas. Não há um senso de continuidade absoluta ou descontinuidade absoluta nas ações políticas que envolvem a guerra e a diplomacia. Há profundas diferenças entre guerra e diplomacia, mas há uma unidade dialética entre ambas na medida em que ambas fazem parte da política. A diplomacia, no exercício de meios pacíficos e a guerra no uso de meios violentos. Ambas podem coexistir no mesmo momento histórico analisado ou mesmo ocorrer de modo alternado. A própria guerra pode variar em intensidade ou grau de importância. A guerra pode ser de extermínio. Mas também é o próprio Clausewitz quem sustenta que a observação armada também faz parte da guerra, ainda que não seja disparado um único tiro ou que o oponente se renda sem fazê-lo. Até porque o oponente efetua o cálculo dos custos de tal opção. Ao render-se, age fazendo a avaliação que perderia se optasse pelo combate. Age imaginando como seria o resultado da luta. Portanto, Clausewitz fornece os elementos de definição do poder brando adotado neste artigo de modo coerente com o emprego limitado de meios coercitivos (CLAUSEWITZ, 1984: 75, 81, 87, 607). Recorre-se a outra linha de raciocínio semelhante. Pode-se estranhar que uma intervenção como a da OTAN no Afeganistão, abordada neste artigo, seja entendida como uma missão de paz. A mesma é referida muitas vezes como uma ação de guerra. Conforme já explicado, a perspectiva de Clausewitz não oferece uma linha clara de demarcação entre guerra e paz no âmbito de uma ação política. É nesse sentido, da definição clausewitziana, que as missões de paz são entendidas também como guerras. Para ver mais a respeito, consulte PROENÇA JÚNIOR, 2004.

Um balanço das missões de paz foi objeto de relatório encomendado pela Secretaria Geral da ONU, de autoria do ex-Ministro das Relações Exteriores da Argélia, Lakhdar Brahimi. Esse texto foi tornado público em 2000 e ficou conhecido como “Relatório Brahimi” (UNITED NATIONS, 2000a).

O relatório aborda os imperativos identificados por Pugh na nova orientação das missões de paz das Nações Unidas. Seguem alguns pontos do relatório que merecem destaque.

O primeiro é a constatação de que a maior parte do contingente das missões de paz provinha dos países em desenvolvimento e que os países desenvolvidos relutavam, na maior parte dos casos, a participar de missões de perfil multinacional que envolvessem alto grau de risco e que necessitassem de maior grau coercitivo, como havia sido o caso da experiência em Serra Leoa. Observa-se claramente a recusa dos membros do Conselho de Segurança e dos “países desenvolvidos” participarem das missões de paz, particularmente naquelas em que envolvam altos riscos situados e que estejam em regiões periféricas do globo. Ao mesmo tempo, o perfil de menor poder coercitivo se adequava às missões de paz não mais atendidas pelas potências. Os países em desenvolvimento são descritos, em alguns casos, como não dotados de meios adequados para as missões das quais participam. Com meios e poder de fogo mais adequados, a atuação da OTAN se concentrava em Kosovo, fora das áreas distantes da periferia global mas, ainda assim, em uma região da estável Europa Ocidental. Não se deve subestimar que o uso unilateral da força é um traço de missões fora do escopo da ONU, não só por parte dos Estados Unidos, mas também das potências do Conselho de Segurança, como a Grã-Bretanha. O Reino Unido usou a força em missão próxima a Serra Leoa, fora da área do mandato da ONU e possivelmente sem uma composição multinacional nas tropas sob seu comando. De acordo com Michael Pugh (2004: p. 45, tradução própria),

“Com exceções como Serra Leoa, onde o Reino Unido tem interesses, os Estados do Norte são relutantes em enviar forças militares à África, em particular, preferindo assistir o desenvolvimento das capacidades africanas, embora no curto prazo, isso reforce a dependência africana em equipamento e treinamento especializado a estrangeiros. Os meros 800 - ou número aproximado disso - de tropas lideradas pela União Européia que foram enviados ao Congo em meados de

2003 para lidar com a violência generalizada em Bunia¹³ indica esta relutância ao engajamento em guerras de resistência¹⁴.

Embora não conste no relatório, deve-se lembrar que a França – mesmo tendo condenado as ações dos Estados Unidos fora do âmbito da ONU – deflagrou unilateralmente na África a Operação Turquesa em 1994, por motivos duvidosos. Somente quando do desembarque dessas forças em Goma, no leste do Zaire, o Conselho de Segurança aprovou uma resolução reativa autorizando o uso de meios violentos na região (JONES, 2004: p. 113).

A despeito de tais iniciativas, não é prudente caracterizar o unilateralismo de forma generalizada como traço constitutivo de todos os membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU no que refere às missões de paz. Tal ponto é marca clara dos Estados Unidos em face da sua nova orientação em face das operações de paz, conforme já abordado, e seu gigantesco poder militar no contexto já assinalado posterior ao 11 de setembro de 2001. Também pesa a favor dos Estados Unidos sua posição de liderança da OTAN naquelas missões no âmbito de tal aliança militar.

Valendo-se de reprodução de trechos do “Relatório Brahimi” referente ao raciocínio acima mencionado, alguns pontos consoantes à lógica da divisão do trabalho devem ser sublinhados. O próprio relatório reconhece que o confinamento das missões de paz aos países em desenvolvimento significa a possível ausência de soldados e equipamento em número suficiente. A missão de Kosovo, no âmbito da OTAN, é reconhecida como adequadamente dotada e o tom do relatório foi de aprovação de tal perfil, não mencionando, contudo, o caráter unilateral de tal iniciativa. Mesmo reconhecendo as dificuldades, o próprio relatório aprova a nova orientação¹⁵:

¹³ Capital da provincial de Ituri, cidade situada na República Democrática do Congo.

¹⁴ O trecho original está assim formulado (PUGH, 2004: p. 45): “With exceptions such as Sierra Leone where the UK has interests, the Northern states have been reluctant to send military forces to Africa in particular, preferring to assist the development of African capabilities, though in the short term this reinforces African dependence on external equipment and expertise. The mere 800 or so EU-led troops sent to the Congo in mid-2003 to deal with widespread violence in Bunia is indicative of this reluctance to engage in wars of endurance”.

¹⁵ Assim escrito no original: “O trecho no original: “In contrast to the long tradition of developed countries providing the bulk of the troops for United Nations peacekeeping operations during the Organization’s first 50 years, in the last few years 77 per cent of the troops in formed military units deployed in United Nations peacekeeping operations, as of end-June 2000, were contributed by developing countries.[...] The five Permanent Members of the Security Council are currently contributing far fewer troops to United Nations-led operations, but four of the five have contributed sizeable forces to the North Atlantic Treaty Organization (NATO)-led operations in Bosnia and Herzegovina and Kosovo that provide a secure environment in which the United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina (UNMIBH) and the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK) can function. The United Kingdom also deployed troops to

“[...] Em contraste com a longa tradição dos países desenvolvidos em prover a base das tropas para as operações de paz das Nações Unidas durante os primeiros 50 anos da Organização, nos últimos anos 77 por cento das unidades militares formadas e mobilizadas nas operações de paz das Nações Unidas por volta do final de junho de 2000, eram de contribuição dos países em desenvolvimento.

Os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança estão no momento contribuindo com muito menos tropas para as operações lideradas pelas Nações Unidas, mas quatro dos cinco contribuíram com forças significativas para que as operações lideradas pela Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) na Bósnia-Herzegovina e em Kosovo (UNBIH) e na Missão Administração de Ínterim das Nações Unidas em Kosovo (UNMIK) pudessem funcionar. O Reino Unido também mobilizou tropas para Serra Leoa em um estágio crítico da crise (fora do controle operacional das Nações Unidas), proporcionando uma valiosa influência estabilizadora, mas nenhum país desenvolvido contribui atualmente com tropas para as mais difíceis operações de manutenção da paz lideradas pelas Nações Unidas a partir de uma perspectiva de segurança, nominalmente a Missão das Nações Unidas em Serra Leoa (UNAMSIL) e a Missão de Organização das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUC)” (UNITED NATIONS, 2000a: p. 17-18, tradução própria).

É importante reter também no trecho reproduzido acima o tom aprovador da experiência unilateral britânica. No trecho abaixo, observa-se a repercussão negativa das missões na Somália e em Serra Leoa, o esvaziamento das forças de perfil nacional e o crescimento das iniciativas regionais no âmbito europeu¹⁶:

[...] As lembranças de pacificadores assassinados em Mogadíscio e Kigali e tomados reféns em Serra Leoa ajudam a explicar as dificuldades que os Estados-Membros estão enfrentando em convencer seus legislativos nacionais e o público de que eles deveriam apoiar a mobilização de suas tropas para operações lideradas

Sierra Leone at a critical point in the crisis (outside United Nations operational control), providing a valuable stabilizing influence, but no developed country currently contributes troops to the most difficult United Nations-led peacekeeping operations from a security perspective, namely the United Nations Mission in Sierra Leone (UNAMSIL) and the United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo (MONUC)” (UNITED NATIONS, 2000, p. 17-18).

¹⁶ É encontrada a seguinte redação em inglês (UNITED NATIONS, 2000: p. 18): “[...] Memories of peacekeepers murdered in Mogadishu and Kigali and taken hostage in Sierra Leone help to explain the difficulties Member States are having in convincing their national legislatures and public that they should support the deployment of their troops to United Nations-led operations, particularly in Africa. Moreover, developed States tend not to see strategic national interests at stake. The downsizing of national military forces and the growth in European regional peacekeeping initiatives further depletes the pool of well-trained and well-equipped military contingents from developed countries to serve in United Nations-led operations”.

pelas Nações Unidas, particularmente na África. A diminuição das forças militares nacionais e o crescimento de iniciativas pacificadoras europeias regionais aumenta o esvaziamento da associação de contingentes militares bem treinados dos países desenvolvidos que servem em operações lideradas pelas Nações Unidas” (UNITED NATIONS, 2000a: p. 18, tradução própria).

Mais alguns elementos da divisão de tarefas podem ser observados. Obviamente, quando não há soldados ou equipamento minimamente adequado, o perfil da operação fica confinado ao poder brando. A concentração de soldados nos países em desenvolvimento implica por vezes, a falta de soldados e equipamentos:

[...] Assim, as Nações Unidas estão enfrentando um dilema muito sério. Uma missão como a UNAMSIL provavelmente não teria enfrentado as dificuldades que enfrentou na primavera de 2000 se ela tivesse sido provida com forças tão fortes quanto aquelas atualmente mantendo a paz como parte da missão de paz em Kosovo. A equipe de trabalho está convencida que os planejadores militares não teriam concordado com a mobilização somente de 6000 tropas inicialmente autorizadas. Contudo, a probabilidade de uma operação do tipo manutenção da paz ser mobilizada na África no futuro próximo parece remota dadas as tendências atuais. Mesmo que as Nações Unidas fossem tentar mobilizar uma força do tipo manutenção da paz, não está claro, dados os arranjos do momento, de onde as tropas e o equipamento viriam.

[...] o Secretário-Geral se encontra em posição indefensável. A ele é dada uma resolução do Conselho de Segurança especificando nível de tropas no papel, mas sem saber se lhe fornecerão tropas para ir a campo. As tropas que finalmente chegam ao teatro podem estar mal-equipadas: Alguns países forneceram soldados sem rifles, ou com rifles mas sem capacetes, ou com capacetes mas sem coletes à prova de balas, ou sem nenhuma capacidade de transporte orgânico (caminhões ou transportador de tropas). As tropas podem não ser treinadas para operações de paz, e em alguns casos, os vários contingentes numa operação provavelmente não treinaram ou trabalharam juntos antes. Algumas unidades podem não ter pessoal que possa falar a língua da missão. Mesmo se a língua não é um problema, eles podem não ter procedimentos de operação comuns e ter diferentes interpretações de elementos-chave de comando e controle e das regras de engajamento da missão,

e podem ter diferentes expectativas quanto aos requisitos da missão para o uso da força¹⁷”. (UNITED NATIONS, 2001: 17-18, tradução própria).

A tendência apontada no Relatório Brahimi permanece. Se for traçado um breve panorama das missões da ONU em curso, o quadro é sugestivo dos vários elementos apontados por Pugh. Em primeiro lugar, o quadro de que todas as missões da ONU se encontram na periferia global (conforme mapa 1); em segundo, continua a concentração de tropas originadas dos países em desenvolvimento, mesmo que se busque estabelecer uma trajetória da evolução dos dados desde o fim da Guerra Fria.

Em novembro de 1990, os países desenvolvidos e os membros permanentes do Conselho de Segurança respondiam por 74,9% das tropas das missões de paz (tabela 1). Portanto, no imediato pós-Guerra Fria, não está caracterizada ainda a divisão internacional do trabalho. Quase dez anos depois, em dezembro de 1990, esta tendência foi invertida e a divisão caracterizada: os países em desenvolvimento passaram a responder por 83,5 % do contingente (tabela 2), mais do que os 77 % apontados no Relatório Brahimi (UNITED NATIONS, 2000a: p. 17). A tendência do aprofundamento da divisão do trabalho foi apontada pelos dados da ONU de outubro de 2011. De acordo com eles, há apenas 144 militares dos Estados Unidos e 282 do Reino Unido nos contingentes das missões. Eles ocupam o quadragésimo sétimo e o quinquagésimo oitavo lugares respectivamente em quantidade de contingente fornecido à ONU (UNITED NATIONS, 2011b). A China, com 1936 e a França, com 1393 quebram um pouco tal tendência. Contudo, deve ser ressaltado que a grande maioria dos Estados com maior volume de contribuição nas tropas provem dos países em desenvolvimento. É possível visualizar os quinze primeiros lugares na

¹⁷ Originalmente com a redação a seguir: “[...] Thus, the United Nations is facing a very serious dilemma. A mission such as UNAMSIL would probably not have faced the difficulties that it did in spring 2000 had it been provided with forces as strong as those currently keeping the peace as part of KFOR in Kosovo. The Panel is convinced that NATO military planners would not have agreed to deploy to Sierra Leone with only the 6,000 troops initially authorized. Yet, the likelihood of a KFOR-type operation being deployed in Africa in the near future seems remote given current trends. Even if the United Nations were to attempt to deploy a KFOR-type force, it is not clear, given current standby arrangements, where the troops and equipment would come from. [...] the Secretary-General finds himself in an untenable position. He is given a Security Council resolution specifying troop levels on paper, but without knowing whether he will be given the troops to put on the ground. The troops that eventually arrive in theatre may still be underequipped: Some countries have provided soldiers without rifles, or with rifles but no helmets, or with helmets but no flak jackets, or with no organic transport capability (trucks or troops carriers). Troops may be untrained in peacekeeping operations, and in any case the various contingents in an operation are unlikely to have trained or worked together before. Some units may have no personnel who can speak the mission language. Even if language is not a problem, they may lack common operating procedures and have differing interpretations of key elements of command and control and of the mission’s rules of engagement, and may have differing expectations about mission requirements for the use of force” (UNITED NATIONS, 2000: 17-8).

cessão de contingente entre os países em desenvolvimento. China e Itália, os primeiros dentre os representantes dos países desenvolvidos ou dos membros permanentes do Conselho de Segurança, aprecem respectivamente em décimo sexto e décimo sétimo lugares. No total, 93,95% do contingente provem dos países desenvolvidos (tabela 4).

Mapa 1 – Missões da ONU em 2010



Fonte: http://www.usaid.gov/policy/par06/ps_so1_sg1a.html. Acesso em 25 de novembro de 2011.

Tabela 1

Origem do contingente das operações de paz da ONU – 30 de novembro de 1990

	Qtd.	%
Países desenvolvidos e membros permanentes do Conselho de Segurança	6.690	74,9
Países em desenvolvimento	3.614	35,1

Total do contingente	10.304	100
----------------------	--------	-----

Fonte: Elaboração própria. Dados disponíveis em UNITED NATIONS, 1990. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/1990/1990.zip>> Acesso em 26 nov 2011.

Tabela 2

Origem do contingente das operações de paz da ONU – 31 de dezembro de 2000

	Qtd.	%
Países desenvolvidos e membros permanentes do Conselho de Segurança	6.211	16,5
Países em desenvolvimento	31.522	83,5
Total do contingente	37.733	100

Fonte: Elaboração própria. Dados disponíveis em UNITED NATIONS, 2000b. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2000/2000.zip>> Acesso em 26 nov 2011.

Tabela 3

Origem do contingente das operações de paz da ONU – 31 de outubro de 2011

	Qtd.	%
Países desenvolvidos e membros permanentes do Conselho de Segurança	7.243	6,05
Países em desenvolvimento	92.051	93,95
Total do contingente	97.982	100

Fonte: Elaboração própria. Dados disponíveis em UNITED NATIONS, 2011a, disponível em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2011/oct11_1.pdf>. Acesso em 27 nov 2011.

Tabela 4

Os Estados que mais contribuem para as missões de paz da ONU em 31 de outubro de 2011 por ordem decrescente

Bangladesh	10948
Paquistão	9311

Índia	8093
Nigéria	5662
Etiópia	5223
Nepal	4454
Egito	4116
Jordânia	4008
Ruanda	3670
Gana	2995
Uruguai	2418
Senegal	2360
Brasil	2249
África do Sul	2037
Indonésia	1976
China	1936
Itália	1833
Marrocos	1579
França	1393

Fonte: Elaboração própria. Dados disponíveis em UNITED NATIONS, 2011a, disponível em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2011/oct11_1.pdf>. Acesso em 27 nov 2011.

Conforme já citado, o perfil das missões sobre a liderança dos Estados Unidos tem perfil operacional e orientação política que se aproxima de uma operação de guerra mais intensa. A busca de combate aos inimigos, com forte poder de fogo, sem os constrangimentos políticos e de busca de neutralidade característicos das missões da ONU, constitui outro perfil relevante dessas operações.

O perfil majoritário de contingente norte-americano reforça tal avaliação no caso específico da maior operação de paz do mundo, a ISAF, que opera no Afeganistão. Os Estados Unidos contribuem com 69 % e a Grã-Bretanha com 7,3 %. Os dois constituem a ampla maioria de soldados desta missão. Excetuadas outras significativas contribuições, ainda que pequenas se comparadas àquela dos Estados Unidos, os demais membros da OTAN fornecem 3,7% do contingente. Os contribuintes que não pertencem à OTAN fornecem 10,2% do contingente (tabela 5).

Tabela 5

Contingente e porcentagem da ISAF-OTAN

EUA	90000	69%
Grã-Bretanha	9500	7,3%
Alemanha	5000	3,8%
Itália	3952	3%
França	3932	3%

Outros membros da OTAN	4933	3,7%
Países fora da OTAN	13341	10,2%
Total	130638	100%

Fonte: Elaboração própria. Dados disponíveis em **INTERNATIONAL SECURITY ASSISTANCE FORCE**, 2011. Disponível em: <<http://www.isaf.nato.int/images/media/PDFs/18%20october%202011%20isaf%20placemat.pdf>>. Acesso em 24 nov 2011.

A direção e liderança política dos Estados Unidos pode ser o fato diferencial no caso da operação da OTAN em Kosovo, a Kosovo Force (KFOR), mas não a maioria do contingente. O fator de maioria de contingente norte-americano não se aplica à KFOR. Os norte-americanos já ofereceram o maior contingente isoladamente por volta do início das operações no ano de 2000, mas não maioria absoluta como no caso da ISAF. Em 2000, os Estados Unidos forneciam 5600 soldados; a França, 4550; a Alemanha, 4220; a Itália, 4740 e a Grã-Bretanha 3200 soldados (UNITED STATES, 2001: p. X). Esse quadro já sofreu transformações. De acordo com o Ministério das Relações Exteriores da Alemanha, o país é o maior contribuinte isolado em outubro de 2011 de tropas para a KFOR: aproximadamente 1200 soldados (GERMANY, 2011).

É possível apontar algumas destas tendências também nas missões da União Europeia (UE)? A resposta é afirmativa.

Nessa mesma seção, tratou-se brevemente de exemplos de missões unilaterais deflagradas por países europeus. Um exemplo da França e outro da Grã-Bretanha. Ao mesmo tempo, foi reproduzido trecho do Relatório Brahimi no qual é sustentado o fato de que o aumento de indicativas pacificadoras da Europa leva à diminuição da presença dos países desenvolvidos nas missões de paz (UNITED NATIONS, 2000a: p. 18).

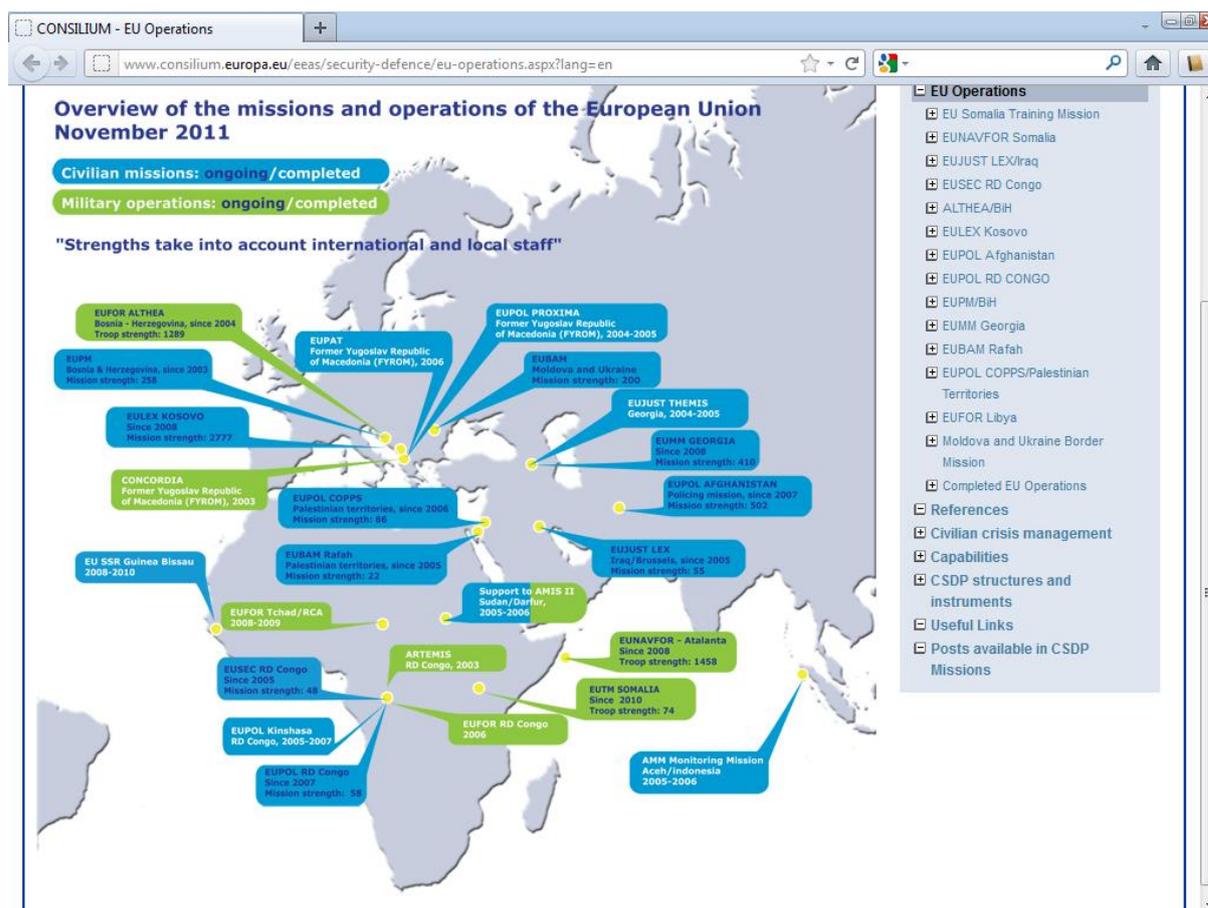
Os elementos levantados permitem entender que as missões europeias estão situadas em um perfil de poder brando e de maior propensão ao multilateralismo. Como é possível tal explicação se a maior parte dos países da União Europeia pertence também à OTAN e atua como contribuinte para as missões de paz lideradas pelos Estados Unidos no âmbito desta aliança militar? Por outras palavras, por que fazem parte simultaneamente das missões de alto poder coercitivo no âmbito da OTAN e de poder brando na UE, agindo de modo distinto?

O ponto central, já apontado, reside no perfil, orientação e liderança política impingida pelos Estados Unidos às missões da OTAN.

O perfil das missões da UE é distinto daquele da OTAN. Possui várias características semelhantes às missões da ONU.

As missões de paz da União Europeia (UE) também se localizam nas áreas periféricas do globo (mapa 2).

Mapa 2 – Missões da União Europeia finalizadas e em andamento em novembro de 2011



Fonte: European Union, 2011, Disponível em <<http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations.aspx?lang=en>>. Acesso em 26 nov 2011.

Um ponto que chama a atenção no mapa é o maior número de missões civis (tabela 6). Do total de missões - em curso e já finalizadas - 16 são civis, 7 são militares e 1 missão é mista. Trata-se de ponto que permite identificar um perfil predominante de poder brando. A maior parte das operações consiste em policiamento, monitoramento, patrulha, vigilância e assistência para construção de aparatos administrativos e judiciários.

Tabela 6

Contingente das Operações da União Européia, nome, local de atuação e respectivo tipo

Nome, período e local de atuação	contingente	tipo
ARTEMIS (2003, República Democrática do Congo)	1800	Militar
EUPH (2003-, Bósnia Herzegovina)	258	Civil
EUPM (2003-, Bósnia Herzegovina)	285	Civil
CONCORDIA (2003-2005, Macedônia)	320	Militar
EUJUST TEMIS (2004-2005, Geórgia)	não disponível	Civil
EUFOR ALTEA (2004-, Bósnia Herzegovina)	3429	Militar
AMM (2005-2006, Indonésia)	80	Civil
EUBAM (2005-, Moldova e Ucrânia)	200	Civil
EUJUST LEX (2005-, Iraque)	50	Civil
EUBAM Rafah (2005-, Territórios Palestinos)	22	Civil
EUSEC RD Congo (2005-, República Democrática do Congo)	48	Civil
EUPOL PROXIMA (2005-2006, Macedônia)	200	Civil
Suport to Amiss II (2005-2006)	2000	Mista
EUPOL Kinshasa RD Congo (2005-2007, República Democrática do Congo)	30	Civil
EUMM GEORGIA (2008-, Geórgia)	399	Civil
EUPOL COPPS (2006-, Territórios Palestinos)	86	Civil
EUPAT (2006-, Macedônia)	200	Civil
EUTH Somalia (2010-, Somália)	66	Militar
EUFOR Tchad/RCA (2008-2009, Chade e República Centro-Africana)	408	Militar
EUPOL AFGHANISTAN (2007-, Afeganistão)	521	Civil
EUMM GEORGIA (2008-, Geórgia)	399	Civil
EULEX KOSOVO (2008-, Kosovo)	2840	Civil
EUNAVFOR Atalanta (2008-, Costa litorânea da Somália e Oceano Índico)	1398	Militar
EU SSR Guiné Bissau (2008-2010, Guiné-Bissau)	24	Civil
EUTH Somalia (2010-, Somália)	66	Militar
EUPOL RD CONGO (2007-, República Democrática do Congo)	59	Civil

Fonte: Elaboração própria. Dados disponíveis em European Union, 2011, <<http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations.aspx?lang=en>>. Acesso em 26 nov 2011.

Conforme já assinalado anteriormente neste texto, o histórico das missões européias não está normalmente associado com grande poder coercitivo ou envolvimento em missões de risco, guerra prolongada e/ou de resistência. Pode-se generalizar essas tendências aos países africanos que executam missões de paz?

É interessante retomar um ponto já assinalado anteriormente a partir da análise de Michael Pugh e do “Relatório Brahimi”. Muitas vezes, as missões africanas constituíram grande perigo aos seus integrantes. As potências somente participaram nos casos onde havia seus interesses em jogo. Portanto, em vários casos, as missões teriam perfil de alto poder coercitivo. Trata-se de uma substancial diferença em relação às missões da ONU e da UE.

O que avaliar sobre as recentes missões de paz da Comunidade Econômica do Oeste Africano (CEDEAO)?

De acordo com as análises de Adekeye Adebajo e Chris Landsberg, as iniciativas de operações de paz no continente africano começaram a existir a partir de 1995, após o fracasso das missões de paz em Angola, Ruanda e na Somália. Imediatamente após esse período, as missões da ONU foram reduzidas. As operações da CEDEAO procuraram ocupar esse espaço.

Ainda conforme os autores mencionados, uma delas, a ECOMOG, atuou sob a liderança e vasta maioria de contingente da Nigéria – cerca de 90%, 12 mil militares - em Serra Leoa e na Libéria. Mali, Guiné e Gana também forneceram contingente complementar com 1000 militares. O ano de 1999 teve um impacto negativo para esta missão. Houve baixas de 3 mil civis e 100 soldados nigerianos numa invasão rebelde de Freetown, capital da Serra Leoa, além de denúncias e relatos de abusos dos direitos humanos contra a ECOMOG. Avalia-se também que a ECOMOG consistiu em missão muito mal equipada, debilitada pela ausência de apoio financeiro e logístico internacional, expressão de um ingrato fardo dos Estados desenvolvidos de se livrarem do fardo africano de missões de grande violência e riscos.

Missão em termos similares foi conduzida no ano de 1998 pela África do Sul no âmbito da Comunidade Sul-Africana para o Desenvolvimento (CSAD) para a restauração da ordem no vizinho Lesoto, com dificuldades semelhantes.

Conforme Adebajo e Landsberg, a demanda por missões da ONU foi fato consumado novamente em 1999 em face da acusação da condução das operações a partir de “instintos hegemônicos regionais” por parte de Nigéria e África do Sul (ADEBAJO & LANDSBERG, 2000: p. 174-176).

Todavia, isso não impediu que a CEDEAO fornecesse uma força de reação rápida de 3 mil militares – maioria de nigerianos – de apoio à operação UNAMSIL em Serra Leoa em 2000 (ADEBAJO & LANDSBERG, 2000: p. 178).

Há alguns pontos em comum sobre o perfil das missões da ONU e da UE. Há também pontos em desacordo. Uma espécie de “subdelegação” dos problemas para o âmbito regional seria o ponto em comum. As operações africanas lidaram muitas vezes com o fardo de intervir em conflitos violentos evitados pelos países desenvolvidos. Os Estados africanos não contaram com o apoio logístico e financeiro desses países para implementar tais operações.

O relatório Brahimi cita várias vezes que a regionalização de iniciativas e a consecução de parcerias seriam fonte de resolução das dificuldades apontadas na implementação das missões de paz da ONU (UNITED NATIONS, 2000a: p. XII, 4, 10, 12, 13, 14, 21). A despeito de reconhecer as dificuldades, corrobora a perspectiva da divisão do trabalho. Não oferece uma alternativa. Até porque não é possível contar com grande incremento de equipamento e meios militares fora dos arranjos hegemônicos norte-americanos, em boa medida ligados ao acesso privilegiado aos equipamentos e armamentos necessários para uma eventual mudança de diretiva de tais missões. Isto é, a eventualidade de que elas tenham um maior poder de fogo e mais recursos ao invés de se pautarem por um poder brando.

O perfil de alianças regionais fica bastante evidenciado na implementação das operações com tal caráter nas experiências da União Européia e da CEDEAO. É uma tendência significativa ao levar-se em consideração que vários parceiros brasileiros do MERCOSUL também contribuem para a MINUSTAH.

4. A atuação brasileira na MINUSTAH e as políticas nacionais para as missões de paz

O objetivo desta seção é analisar a experiência brasileira mais significativa de sua história no âmbito de uma operação de paz e dos aspectos referentes a tais operações nas políticas oficiais nacionais.

Sabe-se que a MINUSTAH é parte de um conjunto de iniciativas que visam promover o interesse nacional com o objetivo de criar oportunidades de negócios para o comércio exterior brasileiro, valendo-se futuramente do Haiti como uma plataforma facilitadora de exportações para os mercados da América Central, Caribe e da América do Norte. Embora tal perspectiva não seja explicitamente assumida no discurso diplomático, cabe a importante ressalva de um analista:

“As sutilezas interpretativas e a recusa em reconhecer eventuais benefícios decorrentes da participação na MINUSTAH parecem apenas encobrir, ainda que

involuntária e inconscientemente, a percepção de que, no episódio do Haiti, teriam sido abandonados — ou, pelo menos, relativizados — princípios tradicionais da atuação diplomática brasileira, em nome de um pragmatismo político imediato e de um pragmatismo comercial indireto”. (DINIZ, 2007)

A iniciativa comercial brasileira poderia tirar proveito das condições mais acessíveis proporcionadas pelos países caribenhos e centro-americanos para exportações para o mercado norte-americano. Visa também consolidar o papel do Brasil como importante ator regional e que aceita desempenhar papel de relevo em tal missão como parte de reconhecimento de uma posição internacional de maior destaque, como uma eventual reforma no Conselho de Segurança da ONU que alçaria o país à condição de membro permanente. Ademais, o Brasil desempenharia importante papel em assistir uma nação pobre com lamentável histórico recente de pilhagem do aparato estatal e de suas instituições por ditadores e golpes de Estado, bem como destruição do país em sucessão de várias catástrofes naturais e epidemias. É evidente que a participação brasileira está inserida nesse contexto mais amplo. Todavia, há que se buscar também uma análise crítica coerente com o escopo assumido nesse trabalho.

Alguns elementos críticos sobre a experiência brasileira no âmbito da MINUSTAH foram objeto de reflexão em uma entrevista do brasileiro Ricardo Seitenfus, ex-representante da Organização dos Estados Americanos (OEA) junto ao Haiti – exonerado justamente por expressar uma opinião contrária à operação de paz ao jornal suíço *Le Temps*. Segundo Seitenfus, a presença da ONU no país caribenho é improdutivo. Segundo o brasileiro, a MINUSTAH é a oitava missão no país caribenho desde 1990. O contexto por ele avaliado no Haiti é de um conflito de baixa intensidade desde 1986 a partir da saída do presidente Jean-Claude Duvalier. Boa parte das crises haitianas é pautada pelo desrespeito à democracia pelos atores políticos locais. Ainda conforme Seitenfus, o Haiti é penalizado em termos de uma atenção negativa do sistema internacional em função de sua proximidade com os Estados Unidos. Além disso entende que

“O sistema de prevenção de litígios dentro do sistema onusiano não está adaptado para o contexto haitiano. O Haiti não é uma ameaça internacional. Não existe uma situação de guerra civil. O Haiti não é o Iraque ou o Afeganistão. E ainda assim o Conselho de Segurança, por menos alternativas que tivesse, impôs os capacetes azuis em 2004, depois da saída do Presidente Aristide” (SEITENFUS, 2011)

O trecho aponta o perfil de poder brando que está associado às missões da ONU. O caso haitiano não é distinto. Seitenfus contempla em sua análise vários elementos que

podem ser relacionados à lógica *problem-solving* mencionada por Michael Pugh na análise das operações de paz. O trecho abaixo é longo, mas significativo para a compreensão crítica do quadro haitiano:

“[...] Todos querem fazer do Haiti um país capitalista, uma plataforma perfeita de exploração para o mercado americano, isso é um absurdo. O Haiti deve retornar ao que é, ou seja, um país essencialmente agrícola ainda fundamentalmente impregnado pelo direito consuetudinário. O país é sempre retratado em termos de violência, mas, sem o Estado, o nível de violência é apenas uma fração daquele dos países da América Latina. Existem elementos dentro dessa sociedade que têm impedido que a violência espalhe-se de forma descontrolada. [...] Porém, o Haiti vive sob influência internacional, das ONGs, da caridade universal. Mais de 90% do sistema educacional e de saúde são privados. O país não dispõe de recursos públicos para poder fazer funcionar de uma maneira mínima um sistema estatal. A ONU não se deu conta dos traços culturais. Resumir o Haiti a apenas uma operação de paz é economizar na capacidade de entender os verdadeiros desafios que o país enfrenta. O problema é sócio-econômico. Quando a taxa de desemprego chega a 80%, é insuportável manter uma missão de estabilização. Não há ninguém para estabilizar e tudo a construir. [...] A ajuda de urgência é ineficaz. Quando ela substitui o Estado de forma estrutural em todas as suas obrigações, chega-se a uma desresponsabilização coletiva. Se existe uma prova do fracasso da ajuda internacional, esta é o Haiti. O país tornou-se a Meca. O terremoto de 12 de janeiro e depois a epidemia de cólera apenas acentuaram o fenômeno. A comunidade internacional tem a sensação de ficar repetindo os esforços que havia completado no dia anterior. A fadiga do Haiti começa a aflorar. Esta pequena nação surpreende a consciência mundial com suas catástrofes cada vez maiores. Eu tinha a esperança de que, depois do terremoto de 12 de janeiro, o mundo compreenderia que havia tomado o caminho errado no Haiti. Infelizmente, ele apenas reforçou a mesma política. Ao invés de fazer um balanço, enviou mais soldados. Deveria ter construído estradas, criado barragens, participado da organização do Estado, do sistema judiciário. A ONU disse que não tinha o poder para isso. Sua tarefa no Haiti é a de manter a paz dos cemitérios”. (SEITENFUS, 2011)

A fala de Seitenfus apenas reforça os já mencionados aspectos da abordagem *problem-solving* referente às operações de paz. Apesar da “caridade universal” cumprir seu papel e evitar um caos ainda pior, ela não transforma o quadro existente em profundidade. No exemplo haitiano, é imperativo um conjunto de iniciativas de criação de infraestrutura

para que a pobreza extrema do país tenha um mínimo de perspectivas para sua superação. Todavia, esse ponto não está no escopo da atuação da ONU.

Outro ponto revelador sobre o papel das ONG's em conformidade com a perspectiva *problem-solving* é lembrada por Ricardo Seitenfus, quando sublinha que o Haiti se transformou em local obrigatório de “formação profissional” de agentes de ONG's internacionais, que chegam jovens, e sem experiência alguma. De acordo com o brasileiro, tal amadorismo se acentuou após o terremoto de 12 de janeiro de 2011, criando uma relação perversa entre a força da ONU e a fraqueza do Estado Haitiano, configurando um quadro no qual certas ONG's sobrevivem somente graças à tragédia haitiana (SEITENFUS, 2010).

Os pontos presentes na fala de Seitenfus revelam os limites da análise que podem atravessar várias missões de paz e aquela em particular na qual o Brasil participa e tem seu comando. É difícil crer que casos como o do Haiti signifiquem uma ameaça internacional. Principalmente quando se tem várias evidências – como o relatório Brahimi - a respeito das dificuldades não somente quanto ao número de militares, mas também da falta de equipamentos básicos, como rifles, capacetes, transportes e coletes à prova de balas.

Fossem tais conflitos verdadeiras ameaças à segurança internacional, não haveria condições para que as missões no âmbito da ONU, com toda sorte de dificuldade, cumprissem minimamente seu papel. Se o cumprem minimamente é porque, mesmo com os poucos recursos à disposição – entenda-se, um poder brando –, atendem ao imperativo de reproduzir as intervenções de curtíssimo alcance que pouco transformam a realidade assistida por tais missões.

As tratativas diplomáticas não divulgadas mas disponibilizadas recentemente em função de telegramas confidenciais terem sido divulgados na imprensa (FOLHA DE SÃO PAULO, 2011b) reforçam a avaliação enunciada no início deste artigo.

Por exemplo, não há equipamento adequado para o Brasil e seus parceiros no âmbito da MINUSTAH que seja de procedência nacional. Tal fato seguiu as tendências apontadas no Relatório Brahimi. Alguns exemplos neste sentido devem ser citados. Por ocasião do início dos trabalhos da missão, o Brasil negociou com os Estados Unidos o fornecimento de equipamento militar para participação na MINUSTAH. Na condução das negociações diplomáticas entre o Brasil e os norte-americanos, ficou evidenciada a importância do Haiti para os Estados Unidos. A presença militar norte-americana recente em várias crises anteriores ao início dos trabalhos da MINUSTAH reforça esse argumento.

Na mesma linha da dificuldade ou ausência de equipamento adequado aos países integrantes das missões da ONU, o Brasil financiou equipamento ao Paraguai (FOLHA DE SÃO PAULO, 2011a), um de seus parceiros na MINUSTAH¹⁸. O ensejo da participação norte-americana em tal fornecimento indica também a importância da presença do Brasil como um empreendimento que serve ao imperativo norte-americano no Caribe, área que historicamente sempre esteve mais ligada aos interesses de Washington. A presença de soldados brasileiros e de outros países, além do reforço de tropas norte-americanas por ocasião do último terremoto, reforça a percepção de que o Haiti pode criar problemas indesejáveis nas circunvizinhanças norte-americanas muito mais por meio de crises humanitárias e de refugiados do que questões ligadas propriamente a problemas de caráter militar. Sabe-se que sem esse aparato, a situação no Haiti seria ainda pior; todavia, tais intervenções não tocam nos problemas sociais e substanciais de desenvolvimento e pobreza do país caribenho, fazendo com que toda a lógica humanitarista reforce o imperativo *problem-solving* que não discute ou encaminha alternativas de mudança do *status quo* no Haiti.

Certa postura reativa do Brasil ao imperativo norte-americano na região caribenha denota uma ausência de genuína liderança do Brasil ou de hegemonia no sentido gramsciano, noção que privilegia a face do consenso, não da força. Lembre-se formulação significativa de Gramsci:

“Um tal Estado só é considerado grande potência nos papéis diplomáticos, mas, na realidade, é considerado como um provável fornecedor de homens para a coalizão que dispõe dos meios não só para sustentar as próprias forças militares, mas também para financiar aquelas dos outros aliados [...].

A linha de um Estado hegemônico (isto é, de uma grande potência) não oscila, já que ele mesmo determina a vontade dos outros e não é determinado por esta, já que a linha política baseia-se no que há de permanente, e não de casual e imediato, bem como nos próprios interesses e naqueles das outras forças que concorrem de modo decisivo para formar um sistema e um equilíbrio” (GRAMSCI, 2000: p. 86).

¹⁸ De modo geral, este aspecto também reforça a manutenção do *status quo* na medida em que a participação de países em desenvolvimento nas missões de paz se constitui uma possibilidade de renovação de seu material bélico. Não tendo um material constantemente renovado em função das inovações tecnológicas e, portanto, de um perfil mais envelhecido, constata-se outros elementos que apontam potencialmente para um distanciamento de uma participação de perfil de forte aparato coercitivo.

Deve-se sublinhar o caráter reativo da posição brasileira em relação aos Estados Unidos, ponto incoerente com uma hegemonia no plano regional. É sabido que a política externa brasileira não é a de um alinhamento dos mais próximos aos Estados Unidos, o que não descarta uma postura de reagir a algumas orientações da potência hegemônica. E, como já reiterado, não foca prioritariamente a região do Caribe e América Central. Evidentemente que a questão atinente ao caso não é de considerar o Brasil uma potência tampouco reproduzir o jargão comum *problem-solving* de país “emergente”, muito embora seja comum contextualizar a opção pela missão no Haiti em perspectiva semelhante, apontando maiores responsabilidades ao país decorrentes de sua posição de proeminência e liderança regional. Ao se buscar traduzir a perspectiva de hegemonia de Gramsci explicitada acima para o âmbito regional em termos de uma hegemonia entendida como uma liderança consensual identificada com a lógica de assumir maiores responsabilidades no cenário global para o possível reconhecimento, inclusive, de uma posição de membro permanente do Conselho de Segurança da ONU, entende-se que a participação brasileira no Haiti não seja bem o caso. Ela repete o imperativo *problem-solving* das missões de paz do qual a divisão internacional do trabalho na área de segurança “subdelega” casos de baixo uso da violência – como o Haiti - e corrobora indiretamente a hegemonia global estadunidense. O Brasil não cria, nesse caso, sua pauta – é pautado. Sua política oscila, contribui para a potência hegemônica. Não dirige; é, em certo sentido, dirigida. Pode-se perguntar se isso não seria condizente – e portanto, ponto positivo - com a ênfase no consenso da noção gramsciana de hegemonia. No que refere ao componente da força que se articula com o do consenso na perspectiva gramsciana da hegemonia, o Brasil não manifesta um poder militar significativo. A posição brasileira neste ponto é dependente do fornecimento norte-americano. A ação das suas forças armadas se aproxima da ação de uma força policial, uma vez que não há exércitos, grupos, partidos, milícias ou congêneres em luta armada pelo poder no Haiti. O fato é que as forças armadas brasileiras suprem uma demanda da ausência do aparato estatal no país caribenho. Ou ainda no que refere ao componente do consenso da hegemonia, pode-se questionar se uma operação de poder brando não seria positiva para a construção de uma liderança brasileira condizente com a lógica do consenso referido, sem o recurso a apetites imperiais ou iniciativas parecidas. Não é possível prever uma resposta sobre tais questões. Entretanto, sustenta-se em perspectiva propositiva que a política brasileira busque diretrizes gerais em termos teóricos

e práticos que busquem romper a ortodoxia e se volte para uma ação mais democrática, transformadora, para além dos discursos diplomáticos evasivos e limitados.

Há que se lembrar também a avaliação de Oliveiros Ferreira. O Haiti é relativamente importante para os Estados Unidos. Todavia, a relação custo-benefício de uma nova intervenção norte-americana é vista como negativa nos Estados Unidos, isto é, não comove a opinião pública. O Brasil busca seu interesse, prestígio, reconhecimento internacional ao participar da MINUSTAH. A infinita sucessão de problemas e dificuldades no país caribenho, em função da busca de tal prestígio e reconhecimento, impede o Brasil de lá sair, constituindo um verdadeiro “atoleiro” (FERREIRA, 2011).

Em vista desse brevíssimo balanço, busca-se avaliar as políticas oficiais brasileiras e propor alguns aspetos para ulterior reflexão e implementação.

A **Política de Defesa Nacional** de 2005 menciona brevemente o tema das missões de paz por três vezes, vinculando-o aos interesses nacionais e às perspectivas de ajuda humanitária, manutenção da paz em consonância com os órgãos multilaterais (BRASIL, 2005).

Outro ponto de relevo para a análise aqui proposta é a prioridade atribuída aos países da América do Sul, África e, em particular a África Austral e aos países de língua portuguesa, bem como a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. Diante disto, há que se reiterar ponto já expresso outrora neste texto: o Caribe não constituiu ou constitui prioridade ao Brasil (BRASIL, 2005). A MINUSTAH deve ser avaliada diante de tal diretriz. Em novembro de 2011, ocorreu o início da participação brasileira na UNIFIL (Força de Ínterim das Nações Unidas no Líbano) com uma fragata integrando a força naval destinada a monitorar a fronteira entre Israel e Líbano. Tal iniciativa pode ser avaliada também como divergente das prioridades assumidas na PDN.

Outro ponto importante na PDN é a menção na perspectiva preventiva da Defesa Nacional à ênfase na ação diplomática para a resolução de conflitos e em postura que denote capacidade militar digna de crédito com a finalidade de gerar uma dissuasão. Raciocínio semelhante é encontrado na formulação de uma das diretrizes. Nela, é sustentado que o país deve dispor de meios para “projeção de poder” para arcar com eventuais operações “estabelecidas ou autorizadas pelo Conselho de Segurança da ONU”. A dependência brasileira de equipamento em relação aos Estados Unidos no caso da MINUSTAH para uma missão de perfil de poder brando desmente de modo categórico tal orientação. Os meios coerentes com tal “projeção de poder” demandariam uma capacidade

militar brasileira muito mais avantajada do que aquela apresentada no âmbito da atual participação nas missões de paz da ONU. Conforme já enunciado, trata-se de missões de poder brando, que não caracterizam significativo poder militar no âmbito da participação brasileira.

Por sua vez, a **Estratégia Nacional de Defesa** menciona o tema de modo ainda mais vago e genérico, como “missões” variadas em distintas regiões e cenários. Trata-se de designação ampla que congrega, entre outros, o tema das missões de paz (Brasil, 2008).

O caráter vago de tais formulações coloca alguns problemas. Como formular políticas de cunho mais específico para as missões de paz em vista de não ser possível contemplar em lei específica aspectos mais conjunturais? Como estabelecer diretrizes políticas voltadas a uma perspectiva mais democrática e transformadora da participação brasileira nas operações de paz de modo que princípios tão genéricos evitem ser traduzidos para reproduzir o *status quo*?

A resposta passa por uma perspectiva, orientação e projeto político mais amplo que busque questionar um quadro mais restrito, uma ótica *problem-solving* do tema da defesa e da estratégia nacional. Formular políticas que tangenciem as operações de paz em perspectiva mais democrática, que não reproduza uma governança liberal, passa por um projeto mais amplo que contemple a segurança humana nos suas mais diferentes dimensões e não somente a militar. Tal proposição não rompe a vagueza das políticas brevemente analisadas, mas a assertiva proposta também não pode reproduzir mecanicamente modelos e ficar presa aos imperativos restritos, isolados de uma perspectiva *problem-solving*. Saber traduzir e aplicar tal perspectiva para as diferentes conjunturas políticas, históricas e sociais é um modo de romper uma perspectiva de princípio geral e mecânico que subsume as orientações criticadas pelas análises da teoria crítica. Portanto, não bastaria somente uma nova redação e elaboração de leis que contemplassem as políticas nacionais que tratassem, inclusive das missões de paz. Não bastaria uma interpretação das leis que contemplam as políticas nacionais em pauta com uma linha mais voltada à transformação. Tudo isso deveria estar presente em uma orientação mais ampla que colocasse a segurança humana (e não somente a do Estado, com ênfase nos aspectos militares e referentes à força) como projeto político tanto no âmbito das políticas internas como daquelas do além-fronteiras.

5. Considerações finais

Buscou-se mostrar ao longo do texto elementos que evidenciam como parte de uma perspectiva mais ampla da hegemonia norte-americana uma divisão de trabalho em alto poder coercitivo concentrado principalmente nas operações de paz lideradas pelos Estados Unidos, em oposição às operações das coalizões regionais e no âmbito da ONU pautadas por um poder mais brando, com algumas ressalvas no caso das operações dos Estados africanos. Pode-se objetar tal avaliação sustentando-se o igual caráter regional de uma aliança militar como a OTAN, circunscrita ao Atlântico Norte. Neste caso, a abrangência intercontinental da OTAN vai além do sentido de “regional” empregado neste texto.

O argumento desenvolvido nesta reflexão reconhece a importância das missões para as situações de caos humanitário, mas reconhece os limites quanto a uma possibilidade de transformação de maior vulto.

A proposição de políticas ligadas às missões de paz que questionem tal perspectiva bem como o quadro mais amplo de manutenção da governança global de orientação liberal devem ser acompanhadas de uma orientação questionadora de tal ótica. Em uma perspectiva prática, transformadora e na direção de uma verdadeira emancipação, deve buscar nas políticas como um todo uma perspectiva de segurança que contemple os aspectos militares, humanos, econômicos, ambientais etc. tanto no interior do Estado quanto nas políticas externa e de defesa.

Elencam-se alguns pontos a serem desenvolvidos para futuras reflexões.

Um primeiro ponto a ser desenvolvido em termos de tal formulação no âmbito da teoria crítica, remeteria a uma avaliação mais consistente da dinâmica do capitalismo global e sua dinâmica de classes e sua relação com as operações de paz. É sabido do caráter amplo e eclético da teoria crítica, não necessariamente ligada às premissas marxistas que inspiraram ao menos em parte suas formulações.

Um segundo ponto relevante apontaria para a dinâmica interna da ONU. Mesmo estando em plano secundário em relação Estado hegemônico, ela endossa a sua orientação nas operações de paz. Buscar atualizar o processo conflitivo dessa dinâmica no interior da organização possibilitaria entender parte do processo que leva, entre outros pontos, à divisão de tarefas evidenciada nesse texto. Michael Pugh (PUGH, 2004: p. 50), por exemplo, dá notícia da vinculação entre a USAID – agência governamental norte-americana de ajuda internacional – e ONG’s que atuam condicionalmente à concretização de políticas que sirvam aos Estados Unidos no contexto do trabalho dos humanitaristas das operações de paz.

Outro ponto remeteria ao entendimento dos conflitos no interior do Departamento de Operações de Paz da ONU. Mesmo com a minoria da composição das operações, ainda se tem um quadro em que predominam cargos, postos e votos dos Estados Unidos no departamento em questão nos anos mais recentes? Por outras palavras, o quadro permanece ou mudou na segunda década do século XXI no departamento referido? Em caso afirmativo, como se lida com o quadro de aumento de participação dos países em desenvolvimento nas operações da ONU?

Referências

ADEBAJO, Adekeye & **LANDSBERG**, Chris: **Back to the Future: UN Peacekeeping in Africa**, In: **International Peacekeeping**, vol. 7, no. 4, Winter 2000, pp. 161-188

ALAGAPPA, Muthiah: **Regional institutions, the UN and International Security: A Framework for Analysis**, In: **Third World Quarterly**, Vol. 18, No.3, Beyond UN Subcontracting: Task-Sharing with Regional Security Arrangements and Service-Providing NGOs (1997), pp. 421-441.

BAH, A. Sarjoh & **ANING**, Kwesi: **US Peace Operations Policy in Africa: From ACRI to AFRICOM**, In: **International Peacekeeping**, Vol.15, No.1, February 2008, pp.118–132.

BANERJEE, Dipankar: **Current Trends in UN Peacekeeping: A Perspective from Asia**, In: **International Peacekeeping**, Vol.12, No.1, Spring 2005, pp.18–33.

BELLAMY, Alex J. & **WILLIAMS**, Paul: **Conclusion: What Future for Peace Operations? Brahimi and Beyond**, In: **International Peacekeeping**, Vol.11, No.1, Spring 2004, pp.183–212.

BRASIL, República Federativa do: **Decreto No. 5484 de 30 de junho de 2005** [Política de Defesa Nacional]. Disponível em: <http://www.esg.br/uploads/2011/02/Decreto5484_30_06_2005.pdf> Acesso em 15 out 2011.

_____: **Decreto n.o 6.703, de 18 de dezembro de 2008** [Estratégia Nacional de Defesa]. Disponível em <<http://www.sae.gov.br/site/wp-content/uploads/Estrat%C3%A9gia-Nacional-de-Defesa.pdf>>. Acesso em 12 ago 2010.

CLAUSEWITZ, Carl von: **On war**, Princeton: Princeton University Press, 1984.

COX, Robert W.: **Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory**, In: **Millenium: Journal of International Studies**, vol. 10, No. 2, 1981, pp. 126-155.

CUTLER, A. Claire: **Private transnational governance and the crisis of global leadership**, In: **GILL**, Stephen (ed.): **Global Crises and the Crisis of Global Leadership**, Cambridge: Cambridge University Press, 2012, pp. 56-70.

DANIEL, Donald C. F. & **PUGH**, Michael: **Conclusion: Change, Continuity and Conceptions of World Order**, In: **TARDY**, Thierry (ed.): **Peace Operations After 11 September 2001**, New York: Frank Cass, 2004, pp. 179-189.

DINIZ, Eugenio: **O Brasil e a MINUSTAH**, 2005. Disponível em: <http://www.ndu.edu/chds/Journal/PDF/2005/Diniz_article-edited.pdf>. Acesso em 01 set 2007.

DUFFIELD, Mark: **War as a Network Enterprise: The New Security Terrain and its Implications**, In: **Cultural Values**, Vol. 6, No. 1 & 2, 2002, 153-165.

DURWARD, Rosemary: **Security Council Authorization for Regional Peace Operations: A Critical Analysis**, In: **International Peacekeeping**, Vol.13, No.3, September 2006, pp. 350–365.

EUROPEAN UNION: Overview of the missions and operations of the European Union, October 2011. Disponível em <<http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations.aspx?lang=en>>. Acesso em 02 nov 2011.

FERREIRA, Oliveiros: **Compromissos brasileiros com a globalização: operações de paz?**, 03/11/2009. Disponível em: <<http://www.oliveiros.com.br/?cont=200&ox=144&vis=>>>. Acesso em 31 mar 2010.

_____: **Os sipaios da globalização – 3**, 25/3/2011, Disponível em: <<http://www.oliveiros.com.br/?cont=200&ox=165&vis=>>>. Acesso em 14 nov. 2011.

FOLHA DE SÃO PAULO: Brasil deu US\$ 1,7 mi para militares paraguaios, diz telegrama, 05 de julho de 2011a. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/938945-brasil-deu-us-17-mi-para-militares-paraguaios-diz-telegrama.shtml>>. Acesso em 01 nov 2011.

_____: **EUA reconhecem importância brasileira em projeto militar no Haiti; leia em inglês**, 14 de janeiro de 2011b. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/859685-eua-reconhecem-importancia-brasileira-em-projeto-militar-no-haiti-leia-em-ingles.shtml>> Acesso em 01 nov 2011.

FRANKE, Volker C. & **WARNECKE**, Andrea: **Building Peace: An inventory of UN Peace Missions since the End of the Cold War**, In: **International Peacekeeping**, Vol.16, No.3, June 2009, pp. 407–436.

GERMANY, Federal Republic of: **The North Atlantic Alliance (NATO)**, 01/11/2011. Disponível em: <http://www.auswaertiges-amt.de/EN/Aussenpolitik/Friedenspolitik/NATO/Nato_node.html>. Acesso em 26 nov 2011.

GOWAN, Richard: **The Strategic Context: Peacekeeping in Crisis, 2006-08**, In: **International Peacekeeping**, Vol.15, No.4, August 2008, pp. 453–469.

_____: **The United States and Peacekeeping Policy in Europe and Latin America: An Uncertain Catalyst?**, In: **International Peacekeeping**, Vol.15, No.1, February 2008, pp.84–101.

GRAMSCI, Antonio: **Cadernos do Cárcere**, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000, volume 3.

_____: **Quaderni del carcere**, Torino: Einaudi, 1975.

GUÉHENNO, Jean-Marie: On the Challenges and Achievements of Reforming UN Peace Operations, In: **International Peacekeeping**, Volume 9, Number 2, Summer 2002, pp. 69-80(12).

HOLT, Victoria K. & MACKINNON, Michael G.: The Origins and Evolution of US Policy Towards Peace Operations, In: **International Peacekeeping**, Vol.15, No.1, February 2008, pp.18–34.

HOWARD, Michael: What's in a Name? How to Fight Terrorism, In **Foreign Affairs**, volume 81, n.o 2, January/February 2002, pp. 8-13.

INTERNATIONAL SECURITY ASSISTANCE FORCE: Troop Contributing nations. 20 de outubro de 2011. Disponível em: <<http://www.isaf.nato.int/images/media/PDFs/18%20october%202011%20isaf%20placemat.pdf>>. Acesso em 24 nov 2011.

JONES, Bruce D.: A manutenção da Paz pelas Nações Unidas: Novos Desafios In: **BRIGAGÃO, Clóvis & PROENÇA JÚNIOR, Domício: Paz e Terrorismo: textos do Seminário Desafios para a política de segurança internacional: Missões de Paz da Onu, Europa e América**, São Paulo: HUCITEC, 2004, pp. 109-118.

JONES, Bruce & HART, Andrew: Keeping Middle East, In: **International Peacekeeping**, Vol.15, No.1, February 2008, pp.102–117.

KOSOVO, The Independent International Commission on: **The Kosovo Report - Conflict International Response Lessons Learned**, Oxford: Oxford University Press, 2000.

KRISHNASAMY, Kabilan: 'Recognition' for Third World Peacekeepers: India and Pakistan, In: **International Peacekeeping**, Vol. 8, No. 4, Winter 2001, pp. 56-76.

MACKENZIE, Mary M.: The UN and Regional Organizations', in **NEWMAN, Edward & RICHMOND, Oliver P. (eds.), The United Nations and Human Security**, Basingstoke: Palgrave, 200, pp. 151-167.

MACKINLAY, John: Opposing Insurgents, During and Beyond Peace Operations, In:

TARDY, Thierry (ed.): Peace Operations After 11 September 2001, New York: Frank Cass, 2004, pp. 159-178.

MINGST, Karen: Troubled Waters: The United States-United Nations Relationship, In: **International Peacekeeping**, Vol. 10, No. 4, Winter 2003, pp. 82-93.

MURPHY, Craig N.: International Organization and Industrial Change – Global Governance since 1850, Cambridge: Polity Press, 1994.

NYE, Joseph S.: O paradoxo do poder americano. Por que a única superpotência do mundo não pode prosseguir isolada, São Paulo: Unesp, 2002.

PASSOS, Rodrigo Duarte Fernandes dos: **O império da lei ou a ‘lei’ do império?** Guerra versus legalidade na nova ordem mundial, In: **Prisma Jurídico**, vol. 2, p. 85, 104, 2003. Disponível em: <<http://www.uninove.br/ojs/index.php/prisma/article/viewfile/531/513>>.

PONZIO, Richard: **The Solomon Islands: The Un and Intervention by Coalitions of Willing**, In: **International Peacekeeping**, Vol. 12, No. 2, Summer 2005, pp. 173-188.

PROENÇA JÚNIOR, Domício: **Enquadramento das missões de Paz nas teorias da guerra e da polícia**, In: **BRIGAGÃO**, Clóvis & **PROENÇA JÚNIOR**, Domício: **Paz e Terrorismo: textos do Seminário Desafios para a política de segurança internacional: Missões de Paz da ONU, Europa e América**, São Paulo: HUCITEC, 2004, pp. 33-100.

PRESS-BARNATHAN, Galia: **The Changing Incentives for Security Regionalization**, In: **Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association**, Vol. 40(3): 281–304.

PUGH, Michael: **Peacekeeping and critical theory**, In: **International Peacekeeping**, vol. 11, n.o 1, Spring 2004, pp. 39-58.

RICHMOND, Oliver P.: **UN Peace Operations and the Dilemmas of the Peacebuilding Consensus**, **International Peacekeeping**, vol. 11, n.o 1, Spring 2004, pp. 83-101.

RYAN, Stephen: **United nations Peacekeeping: A Matter of Principles?** In: **International Peacekeeping**, 7 (1). pp. 27-47.

SEITENFUS, Ricardo: **Entrevista de Ricardo Seitenfus para o Le Temps sobre o Haiti**, 27 dez 2010, tradução de Daniel Cardoso Tavares. Disponível em: <http://www.politicaexterna.com/16837/traduo-da-entrevista-de-ricardo-seitenfus-para-o-le-temps-sobre-o-haiti>. Acesso em 04 abr 2011.

SIPRI – Stockholm International Peace Resarch Institute: SIPRI Map of Multilateral Peace Operations Deployment, December 2010. Disponível em: <<http://books.sipri.org/files/misc/SIPRIKOMAP1210.pdf>> Acesso em 28 out 2011.

SÖRENSEN, Jens Stilhoff: **Balkanism and the New Radical Intervencionism: A Structural Critique**, In: **International Peacekeeping**, vol. 9, n.o 1, Spring 2002, pp. 1-22.

STEWART, Stewart: **CONCLUSION - A Return to Realism?** The United States and Global Peace Operations since 9/11, In: **International Peacekeeping**, Vol.15, No.1, February 2008, pp.133–148.

UNITED NATIONS: Charter of United Nations and the Statute of International Court of Justice, mimeo, San Francisco: 1945. Disponível em: <<http://treaties.un.org/doc/Publication/CTC/uncharter.pdf>>. Acesso em 18 out 2011.

_____: **Contributors to United Nations Peacekeeping Operations**, Outubro de 2011a. Disponível em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2011/oct11_1.pdf>. Acesso em 27 nov 2011.

_____ : **Ranking of Military and Police Contributions to UN Operations –**
Month of Report: 31-Oct-11. Outubro de 2011b. Disponível em:
<http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2011/oct11_2.pdf>. Acesso em 27 nov
2011.

_____ : **Comprehensive review of the whole question of peacekeeping
operations in all their aspects** [Brahimi Report], 21 August 2000a, A/55/305–
S/2000/809, mimeo. Disponível em
<http://www.unic.or.jp/security_co/pdf/a_55_305_e.pdf>. Acesso em 22 abr 2011.

_____ : **Summary of UN Peacekeeping forces by country (November
1990)**, Novembro de 1990. Disponível em:
<<http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/1990/1990.zip>> Acesso em 26 nov
2011.

_____ : **Summary of UN Peacekeeping forces by country (2000)**, 2000b.
Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2000/2000.zip>> Acesso
em 26 nov 2011.

UNITED STATES, Congress of: **NATO Burdensharing After Enlargement**, Congress
Budget Office Paper, August 2001.

WIJK, Rob de: **European Military Reform for a Global Partnership**, In: **The
Washington Quarterly**, 27:1, 2003, pp. 197-210.

WILSON, Gary: **UN Authorized Enforcement: Regional Organizations versus
'Coalitions of the Willing'** In: **International Peacekeeping**, vol. 10. No.2, Summer 2003,
pp. 89-106.

Recebido em: Junho de 2014;
Aprovado em: Janeiro de 2015.