

Priscila Fett¹**Resumo**

O presente trabalho busca discutir a importância da participação brasileira nas missões de paz das Nações Unidas, como forma de alcançar os objetivos da política externa nacional, pautada pelo multilateralismo. Para tanto, aborda inicialmente o multilateralismo como princípio de ação adotado pelo Brasil nos foros internacionais em contraponto ao unilateralismo das grandes potências. O multilateralismo, o multilateralismo de reciprocidade e suas relações com o campo da segurança internacional são conceitos devidamente explorados. Segue-se um item destinado aos conceitos e definições das missões de paz das Nações Unidas. Na sequência, a análise da participação brasileira no Haiti, oportunidade em que os principais conceitos vistos anteriormente são relacionados a um caso prático. Por fim, conclui-se sobre a importância da participação brasileira nesse tipo de operação, tendo em vista os objetivos da política externa brasileira.

Palavras-Chaves: Multilateralismo. Multilateralismo de Reciprocidade. Segurança Internacional. Missões de Paz

Abstract

This paper discusses the importance of Brazilian participation in United Nations peacekeeping missions, in order to achieve the objectives of national foreign policy, guided by multilateralism. Therefore, initially addresses multilateralism as a principle of action adopted by Brazil in international forums as opposed to unilateralism of the great powers. Multilateralism, “multilateralism of reciprocity” and its relations with the international security field are defined and correlated. Subsequently the concepts and definitions of United Nations peacekeeping missions are presented. Following, the analysis of the Brazilian participation in Haiti, relating the key concepts seen above to a practical case. Finally, we conclude on the importance of Brazilian participation in this type of operation, in view of the objectives of Brazilian foreign policy.

Keywords: Multilateralism. Multilateralism of Reciprocity. International Security. Peace Missions.

* Recebido em 25/07/2013.

Aprovado em 27/09/2013.

¹ Advogada; Mestre em Direitos Humanos pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo; publicou o livro intitulado “As Operações de Manutenção da Paz da ONU: De que forma os Direitos Humanos revolucionaram a principal ferramenta internacional da paz” pelo selo FUNAG; pesquisadora do Observatório de Direitos Humanos da Universidade Federal de Santa Catarina. *E-mail:* priscilafett@yahoo.com.br

1 Introdução

O objeto deste estudo é avaliar a importância da participação brasileira nas missões de paz da Organização das Nações Unidas (ONU), como instrumento da política externa nacional, orientada pelo princípio do multilateralismo. O assunto tem sido abordado nas publicações especializadas do Ministério das Relações Exteriores e das Forças Armadas brasileiras, e em obras diversas, como as listadas na bibliografia de referência.

A escolha do tema justifica-se pelo crescente protagonismo do Brasil na cena internacional, especialmente no campo da segurança e da manutenção da paz. É sabido que o Brasil aspira ocupar um assento permanente no Conselho de Segurança (CS) da ONU, de modo a poder defender em melhores condições os seus interesses relacionados com a agenda global. Nesse contexto, a participação nas missões de paz poderá trazer benefícios para a consecução desse e de outros objetivos da política externa brasileira.

Assim, busca-se analisar, em um contexto de negociações multilaterais, a importância da participação brasileira nas missões de paz da ONU, para a consecução dos objetivos da política externa nacional.

Espera-se, com este estudo, contribuir para o melhor entendimento das operações de paz da ONU e suas relações com a política externa brasileira, assunto geralmente limitado aos servidores da carreira diplomática e aos círculos militares, sendo pouco difundido no meio acadêmico.

2. Multilateralismo

2.1 Antecedentes

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, as relações entre os países da comunidade internacional passaram a ser fortemente influenciadas pelo ambiente da Guerra Fria. Durante aquele período, o Brasil alinhava-se, frequentemente, com as posições políticas dos Estados Unidos da América (EUA), em função dos valores comuns professados pelo bloco das democracias ocidentais, do qual o Brasil historicamente fez parte.

Contudo, a partir de 1961, com o Governo Jânio Quadros, observa-se uma nítida mudança diplomacia brasileira. O Brasil passou a adotar uma política externa independente, sem alinhamento automático com qualquer das grandes potências, e voltada unicamente para a satisfação do que o governo julgava ser o interesse nacio-

nal. A principal característica dessa nova postura passa a ser a universalização, significando a busca de parcerias econômicas e políticas que melhor atendessem aos interesses do País, não se limitando àquelas tradicionais.

Durante os governos militares, foi possível observar elementos de continuidade nessa política, notadamente no Governo Geisel quando o Brasil assume posições independentes dos EUA em relação à questão nuclear. Mas foi a partir dos anos 1990 que o Brasil retomou este caminho de uma forma mais consistente, consolidando uma postura autônoma nos foros internacionais, em relação aos grandes temas da agenda global.

Segundo Oliveira (2005, p. 231), depreende-se da nova postura brasileira quatro conceitos fundamentais. O primeiro deles é a independência, significando o distanciamento da hegemonia norte-americana, como consequência da percepção de que o País necessitava se afastar da influência dos EUA para alcançar maior expressão internacional e melhor defender seus próprios interesses.

Os dois conceitos seguintes são os da diversificação e da universalização, representando os instrumentos através dos quais o Brasil afirma a sua independência. A partir deles, o País multiplicaria as suas parcerias e evitaria situações de vinculação automática à potência hegemônica. Por último, o conceito da autonomia, correspondendo à liberdade de escolha nos relacionamentos internacionais, especialmente na resistência a firmar acordos que possam restringir ou limitar ações futuras (OLIVEIRA, 2005).

Na década de 1990, embora o País tenha aderido ao sistema econômico liberal, esses conceitos foram mantidos em matéria de política externa. No Governo Collor, imaginava-se o Brasil como sendo um “*global trader*”, o que pressupunha diversificação de parcerias internacionais, especialmente em relação ao intercâmbio comercial. No Governo de Itamar Franco, o termo “*global player*” reavivou a ideia de universalização, com o corolário de que as opções internacionais deveriam ser mantidas abertas, em especial as de natureza política. No Governo Fernando Henrique Cardoso, reintroduziu-se o conceito de autonomia da atuação internacional do Brasil, agora com um enfoque de participação, e não de distanciamento dos tradicionais centros de poder (OLIVEIRA, 2005, p. 232).

Como indicativa das mudanças ocorridas nos anos 1990, é oportuno transcrever a seguinte declaração do então chanceler Celso Amorim, citada por Oliveira (2005), sobre as características da política externa do Go-

verno Itamar Franco, observáveis também nos dias atuais:

Gostaria de sublinhar algumas características da política externa do Governo Itamar Franco. E a primeira é a de que não tem rótulos. De forma simples e direta está voltada para o desenvolvimento do País, para a afirmação de valores democráticos e tem sentido universalista. É uma política externa sem alinhamentos outros que não aqueles que estejam ligados à ética e aos interesses do povo brasileiro. (OLIVEIRA, 2005, p. 247).

Oliveira (2005), por sua vez, assim se expressa sobre o mesmo período, destacando-se no texto o multilateralismo na atuação brasileira e os conceitos da diversificação e da universalização:

Algumas decisões da diplomacia brasileira foram paradigmáticas do projeto de inserção internacional do novo governo, a saber: a atuação nos foros políticos multilaterais, a reafirmação dos compromissos já assumidos de não-proliferação nuclear, o aprofundamento da integração regional, a “desdramatização” (sic) das relações com os EUA, a reafirmação das alterações implantadas pelo governo anterior no âmbito da Rodada Uruguai e a aproximação com pares potenciais da comunidade internacional (China, Índia, Rússia e África do Sul). Em seu conjunto elas refletiam (e ainda refletem) os diferentes projetos de inserção externa em debate no Brasil: o de um país continental e de uma nação com interesses múltiplos na dinâmica da globalização [...]. (OLIVEIRA, 2005, p. 248)

2.2 Conceito e evolução

John Gerard Ruggie, em sua obra *“Multilateralism: the Anatomy of an Institution”*, define multilateralismo como uma forma institucional de coordenação das relações entre três ou mais Estados com base em princípios de conduta generalizados. Dessa forma, o multilateralismo pressupõe a discussão dos assuntos de interesse comum pelas partes interessadas e o estabelecimento de regras claras de relacionamento que beneficiem igualmente a todos os envolvidos.

No Governo do presidente Lula, foi cunhada uma nova expressão para caracterizar a atual política externa brasileira: o multilateralismo de reciprocidade. A expressão surgiu a partir da fala do presidente na reunião do G-8 em Davos, em 26 de janeiro de 2003. Naquela ocasião, ao apresentar as reivindicações brasileiras em relação ao comércio internacional, o presidente assim se expressou: “Queremos o livre comércio, mas um livre comércio que se caracterize pela reciprocidade” (CERVO; BUENO, 2008, p. 496).

De acordo com Cervo e Bueno (2008, p. 497), a

diplomacia brasileira elaborou o conceito de multilateralismo de reciprocidade a partir do comércio e da segurança, observando, porém, que ele se estenderia a todos os domínios das relações internacionais.

O conceito envolve como pressupostos a existência de regras para compor o ordenamento internacional - sem as quais irão prevalecer os interesses das grandes potências - e a elaboração conjunta dessas regras, a fim de garantir os seus benefícios para todos os países interessados.

Como um dos fundadores da ONU e da Organização Mundial do Comércio (OMC), os mais importantes órgãos multilaterais do sistema internacional, o Brasil tem defendido com veemência a necessidade de soluções de controvérsias negociadas pacificamente nas questões de segurança, e relações comerciais mais justas entre ricos e pobres. Apesar disso, as discussões nesses foros multilaterais não se têm orientado pela prevalência de tais princípios.

Como alertam Cervo e Bueno (2008, p. 496), “no século XXI, o Conselho de Segurança carece de representatividade, isenção e eficiência para manter a paz. E a OMC, de equilíbrio decisório para favorecer os interesses das nações”. Em suma, não há reciprocidade no multilateralismo praticado na ONU e na OMC.

2.3 Multilateralismo de reciprocidade e segurança

O multilateralismo de reciprocidade que caracteriza a política exterior do Brasil na atualidade, tem a sua face mais visível nas negociações comerciais da OMC, e no empenho em formar coalizões entre países emergentes para a defesa de posições comuns nos foros das Nações Unidas. Embora ainda com poucos resultados, esse padrão de atuação também é o adotado pelo Brasil nas discussões sobre segurança internacional, bem como em relação aos direitos humanos e outros assuntos da agenda global (CERVO; BUENO, 2008, p. 498).

Com relação à segurança, Cervo e Bueno (2008) observam que a política das grandes potências se alicerça no campo interno, ou seja, na capacitação estratégica militar de cada país, representada pelo potencial da indústria autóctone de material de defesa e pelo poderio dissuasório das suas forças armadas. Em resumo, no poder militar. Obviamente, esse fator tem forte influência na política exterior desses países, no que se refere à segurança. No caso do Brasil, verifica-se um desequilíbrio entre a capacitação estratégica brasileira e a visão do papel a ser exercido pelo País nos âmbitos regional e

global (CERVO; BUENO, 2008, p. 503).

Sobre essa questão, em 1996, houve reformulações importantes na estrutura do sistema de defesa nacional, com a criação do Ministério da Defesa e o provimento do cargo por uma sucessão de ministros civis. Entretanto, Cervo e Bueno (2008) avaliam que não houve avanços significativos na política nacional de segurança, nem tampouco qualquer efeito sobre a capacitação estratégica do país (CERVO; BUENO, 2008, p. 504).

Dez anos depois, em 2007, o governo Lula elaborou um segundo plano para equipamento das Forças Armadas e para o incentivo da indústria nacional de material de defesa. Segundo os autores, “outro vento político até o presente” (CERVO; BUENO, 2008, p. 504), já que esta segunda iniciativa também não teve maiores consequências. Cervo e Bueno (2008) concluem que a maior capacitação estratégica do País depende de uma mudança cultural do povo brasileiro, a partir de uma percepção mais nítida das responsabilidades que o Brasil deverá assumir em matéria de política exterior, por conta do aumento de sua projeção no cenário internacional (CERVO; BUENO, 2008, p. 505)².

Como fórmula compensatória, Cervo e Bueno (2008) argumentam que a diplomacia brasileira tem engrandecido o papel do Brasil no campo da segurança, com a sua habilidade e capacidade de formar consensos, suprimindo dessa forma a escassez de meios de dissuasão e defesa do lado das Forças Armadas. Dentre as posições defendidas pelo Brasil e seus parceiros consensuais estão a crítica à ação preventiva unilateral avocada pelos norte-americanos, a doutrina da ingerência europeia e o terrorismo, independentemente de suas motivações³.

2 O plano é baseado na Estratégia de Defesa Nacional, do Ministério da Defesa, de dezembro de 2008. Este último documento defende a reestruturação da indústria de material de defesa de modo que os equipamentos das Forças armadas apoiem-se em tecnologias sob domínio nacional.

3 Um dos assuntos recorrentes nos discursos dos presidentes brasileiros, e dos seus respectivos ministros das relações exteriores, nas assembleias anuais da ONU, tem sido o da necessidade do desarmamento nuclear e a renúncia ao uso força, sem a aprovação das Nações Unidas. Sobre a questão nuclear, é interessante fazer menção ao texto da Estratégia Nacional de Defesa de 2008: “O Brasil zelar por manter abertas as vias de acesso ao desenvolvimento de suas tecnologias de energia nuclear. Não aderirá a acréscimos ao tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares destinados a ampliar as restrições do tratado sem que as potências nucleares tenham avançado na premissa central do Tratado: seu próprio desarmamento nuclear.”

Em outra frente de debates, o Brasil busca vincular a segurança internacional ao desenvolvimento e ao combate à fome, ao denunciar o fato de que as mortes pelo subdesenvolvimento superam largamente as ocorridas em conflitos bélicos, quando não estão na raiz desses conflitos. Como exemplo a ser seguido, procura mostrar os programas sociais que o governo brasileiro vem adotando internamente, em apoio às populações carentes. Com isso, o Brasil evidencia coerência entre as posições que defende e as ações práticas que realiza em benefício da construção da paz.

Em relação à segurança internacional, o Brasil pratica uma política exterior pacifista e por isso tem preferência pela via multilateral como mecanismo de solução de conflitos. Para tornar mais efetiva a sua voz, definiu dois objetivos já declarados: o de obter um assento como membro permanente do CS da ONU e a ativação do Conselho de Defesa Sul-Americano.

Quanto ao primeiro, o Brasil reconhece a importância do CS para a paz internacional. No biênio 2010/2011, o Brasil o integrou pela décima vez desde a sua fundação, e já participou de várias missões de paz até os dias atuais. Com esse histórico de cooperação, advoga desde o início dos anos 1990 uma reforma do Conselho, com o argumento de que a atual estrutura não confere ao órgão representatividade e eficácia diante dos conflitos do atual século (CERVO; BUENO, 2008, p. 504).

Para atingir o primeiro objetivo, o governo brasileiro apresentou à Assembleia Geral (AG) da ONU em 2005, uma proposta de reforma do CS, com a inclusão de mais quatro membros permanentes (Alemanha, Brasil, Índia e Japão), e a extinção do direito de veto. Apesar da ativa movimentação das diplomacias dos quatro países proponentes, a reforma não foi aprovada⁴.

Quanto ao segundo objetivo, por ocasião da assinatura em Brasília, em 2008, do Tratado de Constituição da União de Nações Sul-Americanas (Unasul), o governo brasileiro propôs que se criasse o Conselho de Defesa Sul-Americano como um dos seus órgãos diretivos. Para este intento, não conseguiu o aval da Colômbia, aliada aos Estados Unidos no combate ao narcotráfico e,

4 Na América do Sul, apenas o Paraguai se associou à proposta, apesar dos esforços da diplomacia brasileira em prol da integração sul-americana. Na Europa, apenas a França. No total, o número de Estados copatrocinadores foi de 28.

por isso mesmo, avessa a iniciativas desfavoráveis ao seu parceiro maior. Entretanto, em 15 de dezembro de 2008, o Conselho de Defesa teve sua criação aprovada.

Com a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano, pretendeu-se afastar a Organização dos Estados Americanos (OEA) das questões de segurança na América do Sul, eliminar a ingerência de potências de fora da área em assuntos sul-americanos e administrar eventuais conflitos por meio da negociação multilateral regional (CERVO; BUENO, 2008, p. 505). De certa forma, o Conselho seria uma resposta à reativação da IV Frota norte-americana que opera na América Latina, Central e Caribe, inativa desde os anos 1950, e tida como uma plataforma para possíveis intervenções dos Estados Unidos na área (CERVO; BUENO, 2008, p. 505).

Por fim, apesar das aparentes contradições entre a sua capacidade estratégico-militar e os objetivos a que se propôs, a política exterior do Brasil prossegue em seus esforços de cooperar com a paz internacional. Uma das formas de cooperação é a participação em operações de manutenção da paz da ONU. Em 2004, o Brasil aceitou o convite para liderar as forças de paz empenhadas na estabilização do Haiti, formada por contingentes de 16 países. Após o devastador terremoto do início de 2010, o governo brasileiro também se comprometeu a ajudar na reconstrução do país. Do ponto de vista da presença militar, trata-se do maior envolvimento do Brasil em missões de paz da ONU, desde 1946.

Por isso mesmo, importa examinar em detalhes as características das missões de paz da ONU e, mais especificamente, a participação brasileira na MISSION DES NATION UNIES POUR LA STABILISATION EM HAITI (MINUSTAH), para que se possa avaliar a sua importância como instrumento da política externa brasileira. Dessa análise, poder-se-á concluir sobre a conveniência de intensificar os esforços nessas operações, como forma de contribuir para lograr os objetivos da política externa brasileira, em especial a obtenção do assento permanente no CS da ONU.

Antes, contudo, cabem algumas observações sobre o nexos entre multilateralismo e direitos humanos, tema que também está intimamente associado às operações de paz.

2.4 Multilateralismo e direitos humanos

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (Declaração) contou com grande aceitação dos Esta-

dos quando da sua edição em 10 de dezembro de 1948, em Paris. Fruto da Resolução 217-A (III) da AG, ela foi capaz de seduzir diferentes sistemas filosóficos e religiosos, divergentes regimes políticos, bem como tradições culturais bastantes distintas no sentido de atribuir aos direitos humanos a devida relevância (MAGNOLI, 2008, p. 307).

Inicialmente interpretada como sendo uma recomendação, em virtude de sua natureza jurídica (resolução da AG), no decorrer dos anos, por obra da prática internacional, o referido documento foi se transformando em um instrumento normativo e em um documento político de grande envergadura. Nesse sentido, deve-se ressaltar o entendimento traduzido pela Corte Internacional de Justiça (“Corte”) na sua sentença de 24 de maio de 1980, referente ao caso de um cidadão norte-americano retido em Teerã, em que atribuiu à Declaração a natureza de norma costumeira de Direito Internacional Público (LAFER, 2008, p. 319).

A sua constante invocação nos fóruns jurídicos internacionais colaborou para que a Declaração evoluísse para o patamar de “*opinio juris*”, entrando para o rol de fontes do direito previsto no artigo 38, b, do Estatuto da Corte Internacional de Justiça (LAFER, 2008, p. 319). Como bem assinala Jorge Castaneda, citado por Mello (2004), pode-se afirmar que atualmente há uma espécie de consenso, em virtude do seu caráter costumeiro, em considerá-la um sistema internacional, e, portanto, obrigatória.

No entanto, para muitos, a Declaração apresenta uma lacuna importante: limita-se aos direitos civis e políticos e não faz menção aos direitos econômicos e sociais, que vem sendo reivindicados desde o século XIX (MELLO, 2004).

Antonio Cassese, também citado por Mello, divide a atuação da ONU em matéria de direitos humanos, em três estágios:

No primeiro estágio, a declaração de 1948 expressa o pensamento ocidental. Não há lugar para direitos econômicos e sociais e culturais. Os direitos humanos devem ser observados para salvaguardar a paz [...] No segundo estágio, o grupo socialista se fortalece e a guerra fria diminui de intensidade. Aumenta o número de países do Terceiro Mundo que os países socialistas defendem. Valorizam a autodeterminação dos povos. Consolida-se a ideia de que as Nações Unidas podem agir quando há violações dos direitos humanos em grande escala. O “apartheid” passa a ser um crime con-

tra a humanidade. Tem início uma supervisão internacional dos direitos humanos. O terceiro estágio tem início em 1974. Surgem os direitos ao desenvolvimento, à paz, ao meio ambiente e de dispor de seus recursos. A Assembleia Geral manda investigar violações. A Assembleia Geral adota uma visão dinâmica para respeitar os direitos humanos e estimula levantes na Rodésia e África do Sul contra o “apartheid”. **A soberania não mais protege o Estado em caso de violação. Surge a norma costumeira que proíbe a violação sistemática dos direitos humanos. A miséria não justifica a tortura e a supressão do direito a vida** (MELLO, 2004, p. 871, grifo nosso).

Um tema da maior relevância em discussão no terceiro estágio foi o da indivisibilidade dos direitos humanos. Uma corrente defendia a ideia de que os Direitos Civis e Políticos seriam de aplicação imediata, enquanto os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais seriam de aplicação gradativa. O principal argumento para essa diferença era que os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais necessitavam de uma regulamentação, já que não eram automaticamente executáveis. Ainda mais, considerava-se que os países em desenvolvimento não teriam condições de assegurar tais direitos, como de fato não têm (MELLO, 2004, p. 861).

Em 1977, porém, a Resolução n. 32 da AG da ONU afirmou a indivisibilidade dos direitos humanos. Posteriormente, na Conferência de Viena de 1993 sobre Direitos Humanos, delegações de 171 países reafirmaram a indivisibilidade de tais direitos, acrescentando, ainda, o fato de serem universais e inter-relacionados (LAFER, 2008, p. 319). O “Terceiro Mundo” passou, então, a reivindicar fortemente os seus direitos, atrelando a questão dos direitos humanos ao desenvolvimento econômico (MELLO, 2004, p. 861).

Mello (2004) afirma que negar a aplicação imediata dos direitos econômicos e sociais e culturais seria manter o “status quo” que ampara a injustiça social. E acrescenta emitindo a opinião de que “70% da população mundial está mais interessada nos direitos econômicos, sociais e culturais do que nos direitos civis e políticos” (MELLO, 2004, p. 862).

Sobre esse posicionamento, é oportuno citar o seguinte parágrafo do livro de Cervo e Bueno sobre política externa brasileira na atualidade e os direitos humanos, perfeitamente alinhada com os anseios dos países em desenvolvimento, ao vincular tais direitos à justiça social:

A política exterior brasileira acerca dos direitos humanos, a exemplo dos aspectos anteriormente referidos, também se apresentou como uma crítica ao ordenamento internacional sem reciprocidade ou sem justiça. Os direitos humanos foram tradicionalmente vistos pelo norte a partir do acervo de ideias inerentes às revoluções liberais do século XVIII, incorporado à Declaração da ONU de 1948. Desde a Segunda Guerra essa vertente da filosofia política inspira o realismo da teoria das relações internacionais e da prática política que confere aos Estados a hegemonia no traçado do ordenamento global em função de interesses e do poder [...] Tal realismo, também, criticado no Norte, não se coaduna com a visão brasileira, que há décadas associa direitos humanos ao desenvolvimento e, com Lula, ao combate à fome e à miséria. (CERVO; BUENO, 2008, p. 507)⁴

Superado o debate acerca dos direitos econômicos, sociais e culturais, cabe ressaltar o novo entendimento trazido no preâmbulo deste documento tão relevante para humanidade acerca do *status* conferido aos direitos humanos.

Segundo Pedro Bohomoletz de Abreu Dallari,

cabe reconhecer para a Declaração um outro papel extremamente significativo, o de estabelecer os direitos humanos – e sua efetividade – como critério juridicamente reconhecido para **aferição da paz** e da estabilidade nas relações internacionais, anteriormente atestadas unicamente em virtude da constatação da ausência de conflitos armados envolvendo os Estados. (DALLARI, 2008, p. 57, grifo nosso)

A Declaração promoveu os direitos humanos ao patamar de fundamento da paz, isto é, violações a esses direitos poderão ser entendidas como fatores capazes de gerar instabilidade à paz e segurança internacionais. Desse modo, o CS das Nações Unidas, órgão responsável por zelar pela paz internacional, “passou a adotar critérios cada vez mais maleáveis para definir o que constitui uma ameaça à paz e segurança internacionais” (FETT, 2013, p. 65), tendo evoluído para o “desenvolvimento de uma nova atuação [...] no sentido de determinar operações de uso da força armada, sob a égide da organização, para a proteção de direitos fundamentais.” (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2009, p.316)

Ocorre, dessa forma, a requalificação da noção de paz, antes entendida como ausência de conflito ar-

5 Cabe a ressalva de que os direitos definidos na Declaração de 1948 não constituem apenas uma visão unilateral do Norte. Atualmente, eles correspondem ao que o costume e os princípios jurídicos internacionais reconhecem como normas imperativas de direito internacional geral “*jus cogens*”.

mado entre Estados, passando a incorporar o respeito aos direitos humanos como elemento essencial à sua materialização (DALLARI, 2008).

Portanto, o multilateralismo defendido pelo Brasil enfatiza a cooperação internacional dos países ricos para com os países menos desenvolvidos, vinculando a defesa dos direitos humanos à luta contra o subdesenvolvimento, e também ao tema da segurança e da paz internacionais na medida em que se voluntaria a participar de missões de paz patrocinadas pela ONU.

2.5 O Multilateralismo e as grandes potências

Enquanto o Brasil faz do multilateralismo um princípio básico de ação em todos os foros da ONU, as grandes potências, em particular os EUA, alternam multilateralismo e unilateralismo de acordo com as suas conveniências.

A própria divisão do CS em duas categorias (membros permanentes e temporários) institucionaliza o unilateralismo de conveniência, quando dá aos membros permanentes o direito (unilateral) de veto nas questões que dizem respeito aos seus interesses. Segundo o ex-ministro Mário César Flores (2009), o veto afeta o multilateralismo direta e indiretamente. Diretamente porque impede a ação multilateralmente legitimada, e indiretamente porque essa possibilidade estimula a ação unilateral, sempre que alguma das potências entender que o problema em discussão afeta os seus interesses vitais.

Segundo uma avaliação realista, o unilateralismo norte-americano seria calcado na presunção de que uma potência hegemônica tem interesses globais, e que em um mundo anárquico onde os conflitos são permanentes, o emprego da força militar constitui uma hipótese real. Neste cenário, por definição, caberia à potência hegemônica impor a ordem, recorrendo a parcerias com potências regionais. É isso que os EUA vêm fazendo ao formar diferentes coalizões para enfrentar os conflitos nos Bálcãs, no Iraque e no Afeganistão.

Para os analistas que comungam dessa avaliação, a volta a um sistema de equilíbrio entre várias grandes potências seria o único meio de barrar a excessiva liberdade unilateral dos EUA. Em outras palavras, enquanto o sistema internacional não regressar a uma condição multipolar, a ação unilateral será sempre uma opção tentadora para a política externa da potência hegemônica (ALMEIDA, 2012), como se observa nos exemplos

recentes da invasão do Iraque e Afeganistão, e na embaçada definição norte-americana de “linda vermelha”.

Sobre essa questão, FLORES faz o seguinte comentário:

O multilateralismo tem funcionado na ONU em temas de fácil consenso ou secundários para as grandes potências, mas em tema excepcionalmente relevante - em particular para EUA e URSS/Rússia, haja vista o “affaire” Geórgia - sua eficácia é condicionada pela política de poder, sob a complacência constrangida das demais e manifestações retóricas de desagrado (Iraque, 2003) (FLORES, 2009).

Na sequência, Flores acrescenta que o desejável processo de democratização/multilateralização é muito complexo, e que o conceito de soberania atua como freio. Assim, prevê que nos grandes temas de organização política e segurança estratégica o processo será muito mais difícil, sempre que afetar interesses relevantes das grandes potências (FLORES, 2009).

Por fim, cabe acrescentar a seguinte observação de Robert Jackson e Georg Sorensen (2007, p. 144, grifo nosso), que de certa forma resume a concepção realista na qual foram baseadas as avaliações anteriores, e antecipa o futuro próximo das relações internacionais:

O realismo é uma teoria, em primeiro lugar, sobre os problemas de segurança dos Estados soberanos em um ambiente de anarquia internacional e, em segundo lugar, sobre a questão da ordem internacional. Seu núcleo normativo é a sobrevivência do Estado e a segurança nacional. Enquanto a política mundial continuar organizada com base no Estado independente e um pequeno grupo de Estados poderosos permanecerem responsáveis em grande parte por moldar os eventos internacionais mais importantes, o realismo, provavelmente, continuará a ser uma importante teoria de Relações Internacionais. **O único desenvolvimento capaz de torná-lo obsoleto é uma transformação histórica mundial, que envolvesse o abandono do Estado soberano e do sistema estatal anárquico. Isso, no entanto, não parece muito provável no futuro próximo.**

3 Operações de Manutenção da Paz

3.1 Conceitos e elementos essenciais

As operações de manutenção da paz tradicionais, ou simplesmente operações de paz no jargão diplomático brasileiro são conhecidas internacionalmente pela expressão “*peacekeeping operations*”. O manual da “*International Peace Academy*” as conceitua da

seguinte forma:

a prevenção, a contenção, a moderação e o término de hostilidades entre Estados ou no interior de Estados, pela intervenção pacífica de terceiros organizada e dirigida internacionalmente, com o emprego de forças multinacionais de soldados, policiais e civis, para restaurar e manter a paz. (CARDOSO, 1998, p. 17)

As *peacekeeping operations* são instrumentos úteis na medida em que reduzem as tensões entre as partes em conflito, estabilizam a situação e apontam saídas para os impasses que ameaçam a paz e segurança internacionais. Por constituírem um instrumento flexível, têm sido empregadas em diferentes situações, nas quais os seus integrantes desempenham funções como as seguintes:

Funções militares: a observação e o acompanhamento de armistícios ou de cessar-fogo; a supervisão da retirada de forças antagonicas; a manutenção de *buffer zones*; a prevenção de infiltrações e de novas confrontações; o levantamento de minas e de explosivos não detonados (CARDOSO, 1998, p. 53).

Funções políticas: a garantia da lei e da ordem; a assistência ao estabelecimento de um governo de conciliação; o exercício de administrações de transição e a organização e supervisão de referendos e eleições; a assistência humanitária (CARDOSO, 1998, p. 53).

Esse tipo de missão pressupõe a observância de alguns princípios norteadores da atuação da força de paz, quais sejam: o consentimento, mínimo uso da força e a imparcialidade.

O **consentimento** dos anfitriões merece atenção especial, uma vez que a entrada de tropas estrangeiras no território de um Estado configura uma situação de anormalidade e, por princípio, indesejável para os seus habitantes. Por outro lado, e o mais importante, a ausência do consentimento implicaria violação dos princípios da soberania e da autodeterminação (CARDOSO, 1998, p. 20 apud FOUTOURA, 2005, p. 96)⁶.

No que toca ao **mínimo uso da força**, Peter Jones, citado por Cardoso, sustenta o seguinte ponto de vista:

o argumento filosófico contra o uso da força vem do fato que os membros de uma operação de paz representam internacionalmente um pa-

pel distinto daquele que cabe no plano interno às forças de polícia. O poder de polícia é exercido e aceito com base em um código definido e de observação mandatória. Aos “peacekeepers” reservam-se funções de conciliação e de mediação em um conflito as quais não devem se confundir com as de impositores de um determinado código. (JONES, 1994 apud CARDOSO, 1998, p. 28).

Como ressalva, cabe assinalar que os conceitos e observações acima se referem às operações de paz ditas tradicionais, em que o uso da força somente é admissível nas situações de legítima defesa. A partir de experiências mal sucedidas na década de 1990, as instruções sobre o uso da força passaram a ser mais flexíveis e diferenciadas para cada operação, sendo reguladas através das regras de engajamento específicas para cada mandato.

Cabe destacar que a força constituída para executar uma missão de paz recebe um mandato do Conselho de Segurança da ONU, no qual estão previstos os objetivos a serem alcançados e todas as condições que deverão ser observadas durante a sua execução. Dessa forma, as chamadas “regras de engajamento” (*rules of engagement*) representam a tradução dos termos do mandato para o plano operacional militar, com a fixação dos limites, circunstâncias e objetivos para o uso do armamento pelos militares.

Contudo, apesar da experiência ter demonstrado que o uso da força pode vir a ser intensificado em função da evolução do quadro político e militar em que atua a força de paz, a restrição a esse recurso continuará a ser um elemento fundamental na definição e execução dessas operações (CARDOSO, 1998, p. 30).

Por fim, o último elemento-chave identificados por Cardoso são os da **imparcialidade**, que assim o descreve:

Se as perspectivas de sucesso dependem, largamente, da perfeita convergência do entendimento das Partes no conflito e dos Estados representados no Conselho quanto aos termos do mandato da operação e de seus objetivos, a imparcialidade e a **objetividade** na execução do mandato serão rigorosamente essenciais para o êxito da missão, tanto nos conflitos entre Estados quanto nos conflitos internos. (CARDOSO, 1998, p. 31, grifo nosso).

3.2 Operações de manutenção da paz – base legal

As operações de manutenção da paz das Nações Unidas têm seu amparo legal nas medidas de que trata o artigo 40 da Carta da ONU. Aqui se observa o seguinte paradoxo: embora as missões de paz tradicionais sejam desenvolvidas nos limites do capítulo VI da Carta (So-

6 Outra implicação da observância do princípio da soberania, atendida a partir do consentimento do anfitrião, é o reconhecimento de um regime especial de jurisdição para os participantes das missões de paz, seus equipamentos, veículos e propriedades. Nesses casos, tem prevalecido a imunidade absoluta de jurisdição civil e penal.

lução pacífica de controvérsias), elas são autorizadas sob os auspícios do capítulo VII (Ação, relativa a ameaças à paz, ruptura da paz e atos de agressão), uma vez que a ativação de uma operação de paz pela ONU estaria condicionada ao reconhecimento da existência de ameaça real à paz e a segurança internacionais (CARDOSO, 1998, p. 42).

Nas operações mais recentes, em que o uso da força passou a ser admitido não só em casos de legítima defesa, mas sempre que necessário para assegurar o cumprimento do próprio mandato, o enquadramento legal da operação tem sido o capítulo VII da carta da ONU.⁷

3.3 Operações de manutenção da paz e direitos humanos

Segundo Thomas M. Frank, citado por Mello (2004), a ONU, através do Conselho de Segurança, tem duas finalidades: a) resolver os litígios, mantendo a paz entre Estados; b) mobilizar a comunidade internacional para deter uma agressão. Mello propõe acrescentar mais uma finalidade, que é a de promover o respeito aos direitos humanos, em virtude do homem ser pessoa internacional (MELLO, 2004, p. 808), além dos direitos humanos serem entendidos a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos como fundamento da paz.

Em situação de normalidade, cabe ao Estado a obrigação de proteger os indivíduos que se encontram no seu território. A violação deste dever acarretava, no passado, a denominada intervenção humanitária por parte de algum país especialmente interessado no conflito. Hoje, pode levar a uma intervenção das Nações Unidas (MELLO, 2004, p. 811) em virtude do entendimento já consagrado da “Responsabilidade de Proteger.”

7 A passagem do capítulo VI ao capítulo VII da Carta foi marcada por sérios incidentes como na Somália, na antiga Iugoslávia e Ruanda. Nesses casos, a experiência mostrou que o uso da força pode aumentar gradualmente em resposta à evolução do quadro político e militar, CARDOSO, (1998, p. 28). Vale frisar, entretanto, que o Conselho de Segurança jamais fundamentou uma resolução sua com base no capítulo VI da Carta da ONU, cf. SECURITY COUNCIL. Security Council action under chapter VII: myths and realities [Myths and realities], Special Research Report of United Nations Security Council (2008), disponível em: <<http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Research%20Report%20Chapter%20VII%2023%20June%2008.pdf>>. Acesso em: 30 maio 2012.

(INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY, 2001, p. 7.)

Como visto anteriormente, a partir de 1992, o CS ampliou o conceito de estado de paz. Segundo o novo entendimento, a paz não significa apenas a ausência de ameaça de conflitos armados, ou a sua eclosão. Ameaças de natureza civil e humanitária, ecológica e a violação maciça aos direitos humanos, por exemplo, são consideradas ameaças à paz internacional. Com base nessa nova premissa, o CS já agiu no passado no Iraque, Somália, na ex-Iugoslávia e em Ruanda (MELLO, 2004, p. 664).

Por fim, convém assinalar que a intervenção coletiva empreendida sob os auspícios da ONU é encarada como uma ação de estabilização internacional visando a manutenção da paz e da segurança internacionais. Este tipo de intervenção é justificável no interesse da sociedade internacional, e dos países diretamente envolvidos razão pela qual, os países emergentes e do chamado Terceiro Mundo não aceitam qualquer intervenção que venha a ser feita sem a chancela do CS (MELLO, 2004, p. 495).

No próximo tópico serão abordados os principais conceitos vistos anteriormente, aplicados ao caso concreto da participação brasileira no conflito da Haiti.

3.4 A participação brasileira no Haiti

Examinando o histórico dessas operações, é possível distinguir dois períodos bastante distintos em que os ditames da conjuntura internacional levaram a modificações na sua concepção e, conseqüentemente, na execução das mesmas. São eles o da Guerra Fria e o pós-Guerra Fria. É oportuno examinar as suas características, o que será feito a seguir.

No primeiro deles – desde a fundação da ONU até o fim da Guerra Fria -, as operações de manutenção da paz possuíam características essencialmente militares. As missões consistiam no envio de observadores militares e tropas levemente armadas com o objetivo de observar e supervisionar acordos de cessar fogo. Como o foco era dirigido para o tratamento dos sintomas do conflito, e não das fontes, essas operações frequentemente não resultavam em ganhos permanentes. (UNITED NATIONS, 2000.)

No começo do período pós-Guerra Fria, o cenário internacional mudou completamente e com ele a natureza dos conflitos. Saem do primeiro plano os conflitos ideológicos e ascende uma gama variada de anta-

gonismos que permanecia subjacente, e que passaram a eclodir em várias regiões do planeta. São conflitos étnicos, religiosos e culturais, que exigiram maior esforço da ONU para a sua resolução, bem como uma nova concepção doutrinária e organizacional para as missões de paz. Essas passam a contar não apenas com o contingente militar, mas também com policiais e civis de diferentes especialidades, conforme exigido por cada situação (UNITED NATIONS, 2000).

Assim, policiais e peritos em legislação, observadores eleitorais, monitores de direitos humanos e profissionais civis de variadas especialidades passaram a integrar aquelas missões com o objetivo amplo de criar condições para uma paz auto-sustentável após o término do conflito. Surgiam então as chamadas **missões multidimensionais**. (SUMMA, 2009, p. 16, grifo nosso).

Um exemplo de missão multidimensional em andamento na atualidade é MINUSTAH, aprovada através da Resolução 1542, de 30 de abril de 2004, do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

A missão instalou-se após um pedido oficial à ONU feito pelo então presidente interino do Haiti, Bonifácio Alexandre, para que a Organização apoiasse uma transição política pacífica, em virtude da grave crise que assolava o país.

A origem da crise foram as suspeitas de manipulação de votos em favor de Jean-Bertrand Aristide na eleição parlamentar e presidencial de 2000. Em virtude disso, a oposição passou a clamar pela renúncia de Aristide. A tensão se prolongou até 2004, quando por iniciativa de insurgentes, conflitos armados eclodiram em todo o país, forçando Aristide a deixá-lo.

A participação das Forças Armadas do Brasil na MINUSTAH foi uma decisão do Governo Federal, após convite das Nações Unidas para que o País assumisse o comando da componente militar da missão. A aceitação do convite materializou-se através do Decreto Legislativo 207, aprovado pelo Congresso Nacional, em 19 de maio de 2004.

O componente militar da MINUSTAH é chefiado por um general brasileiro, e é constituída por cerca de sete mil homens de dezesseis países, entre os quais o Brasil, Argentina, Bolívia, Canadá, França e Uruguai (CRUZ, 2009, p. 60).

Dentre os procedimentos necessários para a realização de uma missão de manutenção de paz como a

em curso no Haiti, é preciso que sejam observados previamente os marcos normativos mencionados a seguir.

Primeiramente, a Resolução do CS responsável por autorizar a implementação da missão estabelece o “mandato” da operação. Como já foi dito no item 2.1, este documento é de interesse geral da missão, pois ali estarão previstas as tarefas a serem realizadas por todos os seus integrantes. O mandato do Haiti prevê, entre outras tarefas, o estabelecimento de um ambiente seguro e estável para que se possa desenvolver o processo político e constitucional no país, a ajuda na estruturação e manutenção do Estado de Direito (obediência às leis, à ordem pública e aos poderes constituídos), a proteção de civis contra ameaças de violência física, a ajuda humanitária à população e a promoção e proteção dos direitos humanos.

É importante observar que o organograma de cada missão de paz da ONU é concebido para atender a todos os requerimentos do respectivo mandato. Dessa forma, o organograma da MINUSTAH, além de estabelecer as tarefas militares, prevê o apoio aos direitos humanos, aos direitos da mulher e da criança, à saúde pública, à ajuda humanitária, dentre outros.

Outro marco importante para efetivá-la foi a assinatura do *Status of Forces Agreement* (SOFA) (FONTOURA, 2005). Este documento, assinado pelas Nações Unidas e pelo Haiti, materializa o consentimento do país hospedeiro em receber uma missão de paz em seu território. Em seu bojo, estão previstos o respeito às leis e normas do país anfitrião, foro de jurisdição em caso de infração penal, privilégios, imunidades do pessoal empregado e especificação dos armamentos a serem utilizados (GENERAL ASSEMBLY, 1990).

Já as regras de engajamento (RE), expedidas pelo Departamento de Operação de Manutenção de Paz da ONU - órgão responsável pelo gerenciamento das operações de paz – destinam-se exclusivamente ao componente militar da missão. (UNITED NATIONS DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS, 2008)

Observadas essas disposições e a orientação da ONU de que a operação deve ser conduzida de forma a respeitar integralmente os direitos humanos, evitando abusos e excessos de qualquer natureza, a Missão se colocou em condições de cumprir com propriedade as tarefas estabelecidas no mandato.

Para o desempenho das tarefas operacionais, o contingente brasileiro é composto por um Batalhão de

Infantaria de Força de Paz, com um efetivo de mil e cinquenta militares, e uma Companhia de Engenharia de Força de Paz com duzentos e cinquenta homens. Com o terremoto em 2010, houve um aumento de cerca de mil homens no efetivo. Trata-se do maior efetivo de militares dentre os países envolvidos na missão, e o maior enviado ao exterior desde a participação do Brasil na Segunda Guerra Mundial (VERDE OLIVA, 2009, p. 39).

No início das suas atividades no Haiti, a preocupação do comando militar brasileiro era a de estabelecer um ambiente seguro e estável, para que as agências das Nações Unidas e as organizações não-governamentais (ONGs) pudessem cumprir as suas missões de caráter humanitário e de auxílio à reconstrução do país.

Para tanto, foi necessário pacificar as áreas de *Bel Air*, *Cité Militaire* e *Cité Soleil* na região da capital, Porto Príncipe, que estavam dominadas por gangues e onde o Estado haitiano era incapaz de prestar assistência à população. Na ocasião, foram realizadas operações que possibilitaram a prisão de dezenas de criminosos (acusados de sequestro, tráfico de drogas e armas, homicídio, violência contra mulher, dentre outros) e a apreensão de grandes quantidades de armamentos e drogas. Essa atividade, prevista no mandato, exigiu o emprego ofensivo do armamento e o enquadramento da Missão no capítulo VII da Carta da ONU. (CRUZ, 2009).

Em um segundo momento, com a segurança já estabelecida, as tropas passaram a realizar atividades de monitoramento das áreas críticas, permitindo que a Polícia Nacional do Haiti fosse ocupando o seu espaço como verdadeira responsável pela manutenção da segurança local. Simultaneamente, aumentou a frequência de ações de assistência social à população carente, em particular nas áreas de saúde e de distribuição de alimentos.

É importante mencionar que o Brasil se comprometeu a ajudar na reconstrução do Haiti, após o terremoto de janeiro último. O ministro Celso Amorim, em conferência realizada em março para definir a ajuda financeira internacional àquele país, informou que o Brasil já havia liberado 167 milhões de dólares em ajuda de curto prazo. (DEUTSCHE WELLE, 2010) Na mesma oportunidade, o ministro reiterou a proposta de que os países membros da OMC, e mesmo aqueles que não o são, oferecessem aos produtos do Haiti livre acesso aos seus mercados, a fim de apoiar o crescimento econômico do país.

Em suma, o Brasil aproveitou o episódio do Haiti para defender o multilateralismo em todos os campos: o da segurança, através do restabelecimento da ordem no país por uma força multinacional; o dos direitos humanos, através da cooperação econômica e social a um Estado devastado por uma catástrofe natural; e o do comércio exterior, ao conclamar a comunidade internacional a abrir seus mercados ao país pobre, o que ainda não se conseguiu na OMC em benefício de todos os demais.

3.5 O Brasil e o futuro das operações de manutenção da paz

A Política de Defesa Nacional, documento normativo aprovado no atual governo, refere-se, em seu artigo 6.17, à contribuição para a manutenção da paz e da segurança internacionais como um dos objetivos da Defesa Nacional. Dessa forma, define como diretriz a participação brasileira em missões de paz sob a égide de organismos multilaterais, respeitados os princípios constitucionais de autodeterminação, não-intervenção e igualdade entre os Estados, na forma do artigo 4.12. (BRASIL, 2005).

Coerente com os objetivos estabelecidos na Política, a Estratégia Nacional de Defesa aprovada em 2008, em seu preâmbulo, parte do princípio de que o Brasil desfruta atualmente de uma posição de destaque no contexto internacional, em função da sua estabilidade política e econômica. Tal estágio, segundo o documento, exige uma nova postura no campo da Defesa, a ser consolidada através do envolvimento do povo brasileiro⁸.

Dentre as diretrizes expressas no documento está a de número 19: “preparar as Forças Armadas para desempenharem responsabilidades crescentes em operações de manutenção de paz”. Mais adiante, como ações estratégicas a serem executadas, está a de “promover o incremento do adestramento e da participação das Forças Armadas em operações de paz, integrando Força de Paz da ONU ou de organismos multilaterais da região. Para tal, o Brasil deverá ampliar a participação em operações de paz sob a égide da ONU ou de organis-

8 Tradicionalmente, os assuntos de defesa não sensibilizam a sociedade brasileira. Por essa razão, a menos que haja a mudança cultural, os investimentos na capacidade dissuasória do País não serão prioritários. (CERVO; BUENO, 2008, p. 507).

mos multilaterais da região de acordo com os interesses nacionais expressos em compromissos internacionais (BRASIL, 2008).

Vê-se, portanto, que há uma decisão política de aumentar a participação brasileira nas operações de manutenção de paz da ONU.

4 Conclusões

O Brasil é um país pacifista. A defesa da paz e a solução pacífica dos conflitos são dispositivos constitucionais, previstos respectivamente nos incisos V e VI do artigo 4º, e que devem orientar a sua política externa.

Nos pronunciamentos dos presidentes brasileiros e de seus ministros das relações exteriores nas assembleias gerais da ONU, os temas segurança e a paz mundial têm sido recorrentes. O Brasil tem apresentado ações concretas que demonstram a sua disposição de cooperar com a paz mundial, como por exemplo a renúncia unilateral às armas nucleares (BRASIL, 1988) e a participação em várias missões de paz.

Em relação aos objetivos nacionais do Brasil no campo da segurança, pode-se listar o desenvolvimento de uma capacidade dissuasória para defender as suas próprias fronteiras⁹ e um maior protagonismo nas questões ligadas à paz mundial e regional. No último caso, estão enquadradas as suas pretensões de ocupar um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU.

De um modo geral, pode-se classificar os objetivos da política externa brasileira em dois grupos: os que independem do interesse das grandes potências e os que colidem com esses interesses. Entre os que independem, estão os de desenvolver capacidade dissuasória e prosseguir cooperando nos foros multilaterais para a solução pacífica dos conflitos.

No primeiro contexto, as missões de paz, como a do Haiti, têm demonstrado ser valioso instrumento de política externa em função da sua visibilidade. Através de missões desse tipo, o Brasil angaria a simpatia e o respeito internacionais, além de aumentar a sua credibilidade ao demonstrar coerência em relação ao que prega

nos foros multilaterais e as ações concretas que realiza em prol da segurança internacional, da luta contra o subdesenvolvimento e do respeito aos DH.

Em relação ao segundo, os objetivos que colidem com os das grandes potências – como no caso da reforma do CS –, é preciso considerar que não há indicativos de que as grandes potências venham a abrir mão do unilateralismo nas questões consideradas do seu próprio interesse nacional. É o realismo político sobrepondo-se ao idealismo.

Desse modo, como foi dito anteriormente, a única forma de barrar a excessiva liberdade unilateral é através de um equilíbrio de poder entre várias grandes potências, o que ainda não existe em função da hegemonia dos EUA. Na melhor hipótese, na opinião de analistas, os “BRIC”¹⁰ serão as novas potências até a metade do século.

Quanto tempo o Brasil irá demorar a chegar a esse patamar, não é possível prever¹¹ (KHANNA, 2008). Sabe-se, no entanto, que as dificuldades são grandes e sem esse salto de qualidade, o Brasil não conseguirá participar do jogo do equilíbrio do poder em condições de paridade com as outras potências.

Por fim, é possível concluir afirmando que a participação brasileira nas missões de paz constitui importante instrumento para aumentar o protagonismo do Brasil nos foros multilaterais. Entretanto não é determinante para fazer com que o Brasil alcance objetivos de política externa que se contraponham aos interesses dos países de maior poder nacional.

Referências

ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento; CASELLA, Paulo Borba. *Manual de direito internacional público*. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

ALMEIDA, João Marques de. *Hegemonia americana e multilateralismo*. Disponível em: <<http://www.ipri.pt/investigadores/artigo.php?idi=5&ida=30>>. Acesso em 18 jun. 2011.

9 A Estratégia Nacional de Defesa estabelece como primeira diretriz “Dissuadir a concentração de forças hostis nas fronteiras terrestres, nos limites das águas jurisdicionais brasileiras, e impedir-lhes o uso do espaço aéreo”, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2008.

10 Brasil, Rússia, Índia e China.

11 PARAG KHANNA, afirma que as melhores avaliações de poder levam hoje em consideração a produtividade econômica, a participação no mercado mundial, a inovação tecnológica, os recursos naturais e o tamanho da população.

- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Imprensa Nacional, 1988.
- BRASIL. Presidência da República. *Política Nacional de Defesa*. Decreto no. 5.484, de 30 de junho de 2005.
- BRASIL. Presidência da República. *Estratégia Nacional de Defesa*. Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008.
- CARDOSO, Afonso José Sena. *O Brasil nas operações de paz das Nações Unidas*. Brasília, Funag, 1998.
- CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. 3. ed. Brasília: UNB, 2008.
- CRUZ, Santos. *MINUSTAH 5 Anos no Haiti*. Revista Verde Oliva, Brasília: CCOMSEx, v. único, n. 202, p.60-61 out. 2009.
- DALLARI, Pedro Bohomoletz de Abreu. *Atualidade da Declaração de Direitos Humanos*. Revista Política Externa, São Paulo, v. 17, n.2, p. 55-65, set./out./nov. 2008.
- DEUTSCHE WELLE. *Comunidade Internacional define ajuda financeira pra reconstruir Haiti*. Disponível em: <<http://www.dw-world.de/dw/article/0,,5418142,00.html>>. Acesso em: 22 jun. 2010.
- FETT, P. *As Operações de Manutenção da Paz da ONU: De que forma os Direitos Humanos revolucionaram a principal ferramenta internacional da paz*. 1. ed. Brasília: FUNAG, 2013
- FLORES, Mário César. *Multilateralismo, Soberania e Democracia*. Disponível em: <<http://www.administradores.com.br/informe-se/artigos/multilateralismo/40818/print/>>. Acesso em: 18 jun. 2010.
- GENERAL ASSEMBLY. *Model status-of-fores agreement*. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N90/254/55/IMG/N9025455.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 24 jun. 2012.
- GLOBAL SOLUTIONS ORG. *About the United Nations Regular Budget*. Disponível em: <<http://globalsolutions.org/united-nations/funding>>. Acesso em: 16 jun. 2013.
- INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY. *The Responsibility to Protect*, Ottawa: International Development Research Center, 2001.
- KHANNA, Parag. *O Segundo Mundo*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2008.
- LAFER, Celso. *Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948)*. In: MAGNOLI, D. (Org.). *História da Paz*. São Paulo: Contexto, 2008. p. 297-329.
- LARABURU, P. *Multilateralismo: afinal de contas, o que é?*. Disponível em <<http://visaglobal.blogspot.com/2008/03/multilateralismo-afinal-de-contas-o-que.html>>. Acesso em: 18 jun. 2010.
- MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Curso de direito internacional público*. 15. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.
- NAÇÕES UNIDAS. *Carta das Nações Unidas*. Nova Iorque: Departamento de Informação Pública da ONU, 1991.
- NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos do Homem*. Nova Iorque: Departamento de Informação Pública da ONU, 1991.
- O BRABATT e a Braenhcoy. *Revista Verde Oliva*, Brasília, v. único, n. 202, p. 39-44, out. 2009.
- O MINISTÉRIO da Defesa e as Operações de Paz. *Revista Verde Oliva*, Brasília, v. único, n. 202, p. 20-21, out. 2009.
- RUGGIE, J.G. *Multilateralism: the Anatomy of an Institution*. Disponível em: <<http://journals.cambridge.org/action/displayAbstract?fromPage=online&aid=4310244>>. Acesso em: 21 jun. 2011.
- SECURITY COUNCIL. *Security Council action under chapter VII: myths and realities* [Myths and realities], Special Research Report of United Nations Security Council. Disponível em: <<http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Research%20Report%20Chapter%20VII%2023%20June%2008.pdf>>. Acesso em: 30 maio 2011.
- SORENSEN, Georg; JACKSON, Robert. *Introdução às Relações Internacionais - teorias e abordagens*. Rio de Janeiro: ZAHAR, 2003.
- UNITED NATIONS. *Report of the Panel on United Nations Peace Operations ("Brahimi Report")*. Disponível em: <http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/>. Acesso em: 20 jun. 2010.
- UNITED NATIONS DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS. *United Nations Peacekeeping Operations Principles and Guidelines ("Capstone Doctrine")*. Disponível em: <http://www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/Pbbs/Library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf>. Acesso em: 20 jun. 10.