

# A PROJEÇÃO DO PODER DO BRASIL COMO FORÇA DE PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU) NA ÁFRICA

## BRAZIL'S PROJECTION OF POWER AS A PEACEKEEPING FORCE OF THE UNITED NATIONS (UN) IN AFRICA

MÁRCIO BESSA CAMPOS<sup>1</sup>

### RESUMO

O principal objetivo deste artigo é suscitar a discussão sobre os reflexos da atual política externa brasileira no cenário internacional através do envio de tropas para integrar as forças de paz da Organização das Nações Unidas (ONU) atuantes no continente africano. A questão central do trabalho é identificar, discutir e validar a existência de aspectos intrínsecos à África, que deverão ser considerados no processo decisório para o emprego de tropas brasileiras em operações de paz neste continente. Para tanto, foi realizada uma pesquisa bibliográfica referente à política externa do Brasil; às participações brasileiras como força de paz da ONU; e às missões de paz da ONU realizadas em Ruanda, Moçambique, Angola, Sudão do Sul e Haiti. Foi realizada, também, uma pesquisa de campo junto aos militares das Forças Armadas (FA), ex-integrantes de missões de paz recentes e/ou em curso, a fim de identificar e validar os aspectos para o planejamento julgados mais importantes para a condução de operações militares no continente africano, no contexto de operações de paz da ONU, e ainda as experiências e ensinamentos obtidos no Haiti com a Missão das Nações Unidas de Estabilização no Haiti (MINUSTAH). Do estudo realizado, pôde-se constatar que a África possui aspectos intrínsecos nos campos cultural e de infraestrutura, os quais, somados a características políticas de gestão das operações implementadas pela ONU, impactam fortemente os planejamentos e a análise de risco para o possível emprego de tropas brasileiras neste continente, particularmente em ações de "proteção de civis". Na conclusão, são destacados como pontos-chave do problema a cultura tribal da sociedade, a formação dos exércitos nacionais no continente, a precariedade da infraestrutura e a política de condução das missões da ONU. São também apresentados alguns pensamentos sobre o Exército Brasileiro como instrumento de política externa e sua entrada mais expressiva na África através das Forças de Paz da ONU.

**Palavras-chave:** Complexo Regional de Segurança. África. Política Externa. Exército Brasileiro. Operações de Paz.

### ABSTRACT

The main objective of this article is prompting discussion about the effects of the current Brazilian foreign policy of Brazil's participation in the international scenario by sending troops to join the United Nations (UN) peacekeeping force in Africa. The central question of the study is to identify, discuss and validate the existence of intrinsic aspects of Africa, which should be considered in the decision making process for the use of Brazilian troops in peacekeeping operations on the continent. For this purpose, bibliographic research on the foreign policy of Brazil, the Brazilian participation as a UN peacekeeping force, and UN peacekeeping missions in Rwanda, Mozambique, Angola, South Sudan and Haiti were performed. A field survey with armed forces personnel was carried out as well. The survey involved former members of recent and / or ongoing peacekeeping missions in order to identify and validate the most important aspects for planning military operations on the African continent in the context of UN peacekeeping operations, and yet the experiences and lessons learned in Haiti with the United Nations Stabilization Mission In Haiti (UNSTAMIH). From the performed study, it was noted that Africa has intrinsic aspects in the cultural and infrastructural fields, which, in addition to policies of management operations implemented by the UN, strongly impact the planning and risk analysis for possible employment of Brazilian troops on that continent, particularly in actions of "protection of civilians". In conclusion, some key points are highlighted as a problem of tribal culture of the society, the training of national armies on the continent, poor infrastructure and conduction policy of UN missions. Some thoughts on the Brazilian Army as a foreign policy tool and its most significant entry in Africa through the UN Peacekeeping Forces are also featured here.

**Keywords:** Regional Security Complex. Africa. Foreign Policy. Brazilian Army. Peacekeeping Operations.

<sup>1</sup> Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME) - Rio de Janeiro-RJ, Brasil.

E-mail: <marcio\_bessa@uol.com.br>

Mestre em Ciências Militares (ECEME).

## I INTRODUÇÃO

A participação em operações de paz da ONU há muito tempo é considerada um importante e eficaz instrumento de projeção de poder no cenário internacional. Sendo assim, desde os meados do século XX, o Brasil tem se utilizado desse instrumento, visando projetar seu poder de influência em regiões de interesse, a fim de atender aos seus objetivos políticos.

O Brasil, como membro fundador da ONU, tem buscado atender ao principal propósito dessa organização, descrito no artigo 1º da Carta das Nações Unidas, que é manter a paz e a segurança internacional. Para tal, todos os membros das Nações Unidas devem fornecer toda a assistência em qualquer ação (artigo 2º, inciso 5º da Carta da ONU).

Segundo Fontoura (1999), o Brasil participa de operações de paz desde os anos 1930 e, no âmbito da ONU, desde 1957, com a participação brasileira na Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF) empregada no deserto do Sinai e Faixa de Gaza. Desde então, já são 33 operações de manutenção da paz com a presença do Brasil (WIKIPEDIA, 2015).

Como resultado desse histórico de participações, somado ao excelente relacionamento existente entre a área diplomática e as Forças Armadas, Lannes (1998) destaca a qualidade do profissional militar brasileiro, bem como a eficácia do emprego do poder militar como instrumento de política externa:

Esse relacionamento contribui sobremaneira para que o gerenciamento de alto nível das atividades do pessoal militar empregado venha sendo efetuado em excelentes condições. Em todas as oportunidades que se apresentaram, nossos efetivos militares, **em particular o Exército Brasileiro**, demonstraram o seu alto nível de capacitação técnico-profissional, com um desempenho destacado internacionalmente, incorporando uma enriquecedora experiência militar que tem se constituído num fator de fundamental importância para o incremento dos seus índices de motivação e profissionalismo. Tudo num contexto que ratifica a efetividade do emprego da **expressão militar como um instrumento da política externa brasileira** (LANNES, 1998, p. 15, grifo nosso).

Fruto dessa experiência e profissionalismo em operações de paz, atualmente, o Brasil lidera, com grande sucesso, a Missão das Nações Unidas para Estabilização no Haiti (MINUSTAH), o que tem servido para compor o suporte da política externa brasileira que trabalha no sentido de buscar um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), sendo, segundo Rebelo (2004, p. 147), antiga pretensão do Governo Brasileiro.

Todavia, após quase dez anos da ativação da MINUSTAH, passando pela duplicação do efetivo brasileiro à época do terremoto no Haiti, o Exército

Brasileiro iniciou a redução do efetivo da missão, voltando ao efetivo empregado antes do terremoto, ao mesmo tempo em que começa a pensar em estratégias de saída e finalização da missão no Haiti.

Por outro lado, o sucesso no Haiti e a disposição da política externa do Brasil em cooperar com a ONU têm levado as Nações Unidas a constantes consultas ao Governo Brasileiro sobre a possibilidade de participação de tropas brasileiras em operações de paz recentes, como a do Sudão do Sul, do Líbano e do Mali.

Nesse cenário, a política externa brasileira, por meio de documentos oficiais, tais como o Livro Branco de Defesa (LBD) e Estratégia Nacional de Defesa (END), tem sido expressa no sentido de ampliar a participação do Brasil em missões de paz das Nações Unidas, o que coloca ao Ministério da Defesa e, especificamente, as Forças Armadas, em particular o Exército Brasileiro, a tarefa deduzida de, desde já, realizar os estudos preliminares, ficando em condições de indicar a missão de paz mais adequada à participação de tropas brasileiras.

Diante do fato de, atualmente, metade das missões de paz ativas no planeta estarem sendo realizadas no continente africano (UNITED NATIONS, 2015), é razoável afirmar que haja grande chance do Brasil, em prazo relativamente curto, se ver envolvido com o emprego de tropas em operações de paz na África.

Esse é o ponto focal das questões apresentadas neste trabalho, que busca trazer à luz os aspectos mais relevantes que deverão ser considerados no decorrer dos estudos que levarão, no final, ao envio de militares brasileiros a combater pela paz no continente africano. Nesse contexto, será que as experiências e ensinamentos obtidos no Haiti são totalmente aplicáveis? Existirão outros componentes do problema intrínsecos ao continente africano? Serão os riscos semelhantes aos existentes no Haiti? Os aspectos que levaram ao sucesso no Haiti estarão presentes nessa nova missão?

Este trabalho busca suscitar a discussão em torno dessas questões, as quais certamente serão impostas à sociedade brasileira, na medida em que o Estado Brasileiro buscar uma inserção mais agressiva no ambiente internacional por meio das operações de paz da ONU.

Para tanto, foi realizada pesquisa bibliográfica envolvendo a política externa brasileira, a política atual da ONU e as missões de paz com participação do Brasil no Haiti e na África. Foram, ainda, conduzidos estudos de casos sobre missões de paz da ONU, ocorridas no continente africano, somado a pesquisa de campo envolvendo militares ex-integrantes de missões de paz.

O estudo foi limitado à identificação dos aspectos mais importantes que devem ser considerados para a condução de operações de paz pelo Exército Brasileiro na África, proporcionando na conclusão algumas idéias que deverão compor a agenda de planejamento das operações.

## 2 DESENVOLVIMENTO

### 2.1 Metodologia

A metodologia adotada está baseada em pesquisa qualitativa: (a) bibliográfica, com base no levantamento e análise das publicações oficiais do governo brasileiro, publicações oficiais da ONU, relatórios sobre missões de paz, livros, trabalhos, websites, entre outros; e (b) de campo, por meio de questionários, aos militares das Forças Armadas, atuais e ex-integrantes de missões de paz, objetivando o levantamento e a análise da visão desses militares sobre as questões que envolvem o emprego de tropas brasileiras no ambiente africano e, ainda, sua correlação com o emprego no Haiti.

Decorrente da pesquisa documental, foram selecionadas para um breve estudo de caso as missões das Nações Unidas realizadas em Rwanda (1993), Moçambique (1993), Angola (1996) e Sudão do Sul (2011), com foco na busca pelas ideias que fundamentassem a problemática proposta pelo trabalho.

Para a pesquisa de campo realizada foi utilizado o método Delphi, com duas rodadas de questionários enviados aos militares selecionados, sendo a segunda apenas aos selecionados como especialistas, permitindo identificar de forma consolidada os aspectos preponderantes que impactam o planejamento para o emprego de tropas brasileiras no continente africano, bem como, a validação dos ensinamentos obtidos do emprego no Haiti.

Nesse contexto, foram enviados questionários a 90 oficiais, tendo sido obtido a totalidade de respostas. Para a segunda rodada de questionários, foram selecionados 50 oficiais como especialistas, aos quais foi remetido questionário específico, com obtenção, também, de 100% das respostas. Os questionários foram submetidos a oficiais que participaram de missões de paz, prioritariamente na África e no Haiti.

A técnica utilizada para o levantamento de dados foi a de um questionário misto, com questões fechadas, do tipo escala de valor, para que o respondente pudesse selecionar uma única resposta, indicando o grau de importância dada a cada aspecto apresentado, e também questões abertas que possibilitavam a seleção de mais de uma resposta. Ao final, foi aberto um espaço para a apresentação de sugestões julgadas pertinentes ao assunto, possibilitando assim o aproveitamento da experiência profissional do universo pesquisado.

### 2.2 Resultados da pesquisa

#### 2.2.1 A política do Brasil para as operações de paz

Ao longo da história, o Brasil tem se posicionado oficialmente favorável à participação em operações de paz. Atualmente, o país tem deixado claro em seus

documentos oficiais a determinação em ampliar a participação brasileira nas missões de paz das Nações Unidas. Tal determinação está intimamente ligada ao desejo do Brasil de integrar, como membro permanente, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Dentro dessa lógica, durante o seminário de Política Externa do Brasil para o Século XXI, organizado pela Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN), em 2002, quando da discussão sobre o Brasil e o sistema de segurança internacional das Nações Unidas, esse tema foi abordado pelo representante do Ministério das Relações Exteriores (MRE), Ministro Luiz Augusto de Araújo Castro, da seguinte forma:

É fundamental para a política externa brasileira a inserção do País no sistema internacional. Refiro-me ao Sistema das Nações Unidas, ao Sistema Interamericano – criado no final do século passado – e a diversas outras organizações. [...] A participação do Brasil em organismos multilaterais tem sido **vetor essencial da política externa** ao longo dos anos, independentemente de mudanças de governo, ideologia ou orientação política (CASTRO, 2003, p. 141-142, grifo nosso).

[...] no caso do Conselho de Segurança das Nações Unidas, o Brasil foi um dos primeiros a propor a ampliação do número de seus membros permanentes e não-permanentes tanto para países desenvolvidos como para países em desenvolvimento. O País tem indicado sua disposição e seu vivo interesse em vir a ser um dos novos membros permanentes do Conselho de Segurança. [...] O Brasil entende que reúne as condições e **está disposto a assumir a responsabilidade** de membro permanente do conselho de Segurança. Enquanto isso não acontece, tem participado ativamente do trabalho das Nações Unidas e do Conselho de Segurança. [...] O Brasil tem participado de operações de paz das Nações Unidas desde sua criação e ultimamente tem dado prioridade às operações nos países de língua portuguesa. Estivemos presentes, com importantes contingentes, em Angola, em Moçambique e recentemente no Timor Leste. [...] creio que num futuro próximo precisamos encontrar meios orçamentários e financeiros que permitam **uma participação mais intensa do Brasil nas operações de paz das Nações Unidas** (CASTRO, 2003, p. 147, grifo nosso).

Pode-se notar que a prática na política externa e o pensamento da diplomacia brasileira, desde muito tempo, deram o suporte necessário ao processo de ampliação da participação de tropas brasileiras em operações de paz das Nações Unidas. Este desejo político foi materializado em 2004, quando o Brasil assumiu a condução da Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti (MINUSTAH), ascendendo à posição de ator de destaque no contexto do sistema de segurança internacional.

A liderança da MINUSTAH, somado ao sucesso obtido na missão ao longo de quase dez anos, proporcionou ao Brasil grande visibilidade no ambiente das Nações Unidas, tendo o governo brasileiro buscado

manter essa posição. Para tanto, emitiu, em dezembro de 2008, o Decreto nº 6.703, aprovando a Estratégia Nacional de Defesa, onde deixa claro as metas para o país relativas às operações de paz:

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. I. **O Brasil deverá ampliar a participação em operações de paz**, sob a égide da ONU ou de organismo multilaterais da região, de acordo com os interesses nacionais expressos em compromissos internacionais (BRASIL, 2008, p. 62, grifo nosso).

Por outro lado, o governo brasileiro sinalizou em 2012, ao lançar o Livro Branco de Defesa Nacional, que já visualizava a possibilidade de redução da MINUSTAH, quando aborda o tema “A Participação do Brasil em missões de paz”, destacando que:

Um exemplo marcante de participação brasileira em missões de paz é a presença de um contingente das Forças Armadas no Haiti, desde 2004, na Missão de Estabilização das Nações Unidas, conhecida como MINUSTAH [...] Em coordenação com a ONU e os países da UNASUL que integram a Missão, **o Brasil planeja a retirada gradual de suas forças**, à medida que o Governo haitiano demonstre disposição e capacidade de garantir a segurança do país (BRASIL, 2012, p. 162, grifo nosso).

Sendo assim, pode-se identificar que o governo brasileiro encontra-se frente a um ponto de decisão, pois, ao mesmo tempo em que vislumbra o início de uma estratégia de redução das tropas no Haiti - a principal missão de paz brasileira -, tem a intenção de ampliar a participação de tropas brasileiras em missões de paz da ONU e manter-se como importante protagonista no ambiente das Nações Unidas. Essa decisão política, certamente, trará fortes reflexos para as Forças Armadas e, particularmente, ao Exército Brasileiro, pois será este, em última instância, que terá a responsabilidade de atuar como instrumento da política externa brasileira em terras estrangeiras.

Portanto, é pertinente e oportuno suscitar a discussão em torno do tema: quais serão os próximos desafios em missões de paz com emprego de tropas brasileiras? Quais os aspectos preponderantes que deverão ser considerados pelos planejadores militares a fim de minimizar os riscos aos soldados brasileiros?

### 2.2.2 As Nações Unidas na África

Pode-se considerar extremamente atual a introdução ao cenário africano descrito em 2005 pelo Exmo Sr Gen Div Lélío Gonçalves Rodrigues da Silva, ex-Force Commander da Missão da Nações Unidas em Moçambique (ONUMOZ), quando ele escreveu:

Com o fim da Guerra Fria, tudo parecia indicar que

o ideal de paz universal estava bem mais perto de ser alcançado e que o mundo poderia conhecer uma nova era de estabilidade e progresso. Infelizmente, essas esperanças não se concretizaram, e conflitos regionais e multinacionais se sucederam de forma alarmante, fruto de problemas raciais, étnicos, políticos, econômicos ou tribais. **No caso da chamada África negra, os problemas sempre foram tribais** e tem origem na colonização européia, quando verdadeiros mosaicos de tribos indígenas de línguas, origens e costumes diferentes foram divididos ou reunidos em fronteiras artificiais, arbitradas pelas potências colonizadoras. Em alguns casos, essas fronteiras dividiram tribos, separando seus membros e suas famílias entre colônias diferentes. Em outros casos, tribos que eram inimigas há séculos, foram reunidas em uma mesma colônia. Quando estas colônias se transformaram em países, os problemas internos eram previsíveis, pois os antagonismos seculares existentes entre as tribos são um foco permanente de conflito entre elas, com as conseqüentes convulsões civis ou guerras civis decorrentes (SILVA, 2005, p. 3, grifo nosso).

Da mesma forma, o Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães destaca a formação dos estados periféricos na África com o seguinte:

A primeira grande área, no sul do Saara, foi fragmentada artificialmente em dezenas de Estados [...] Tais Estados, até mesmo por sua importância estratégica, foram vitimados por **guerras tribais** e civis, longas e destrutivas, incentivadas pelas estruturas hegemônicas (GUIMARÃES, 2007, p. 23, grifo nosso).

É nesse ambiente complexo que as Nações Unidas têm desenvolvido suas missões de paz com o objetivo de prevenir ou, pelo menos, manter sob controle os conflitos regionais, bem como atender à situação de emergência humanitária. Todavia, nem sempre a ONU tem obtido o êxito, haja vista sua incapacidade em deter as terríveis crises, ocorridas na primeira metade da década de 1990, envolvendo a Somália, o genocídio em Rwanda e o genocídio na ex-Iugoslávia.

Essas crises provocaram duas grandes mudanças radicais na forma de prevenção e gestão dos conflitos armados, particularmente para o continente africano. A primeira foi a decisão determinada das Nações Unidas de incluir como ponto focal de suas resoluções para operações de paz a prioridade das ações objetivando a proteção dos civis, como pode ser constatado no estudo em conjunto publicado pelo Departamento de Operações de Manutenção da Paz (DPKO) e o Escritório para Coordenação de Assuntos Humanitários:

Over the last two decades, the world has witnessed armed conflicts marked by systematic violence and mass atrocities against civilians, and has increasingly looked to the United Nation, and in particular to UN peacekeeping operations, to prevent and halt such crimes. The **failures of missions to provide security in complex crises such as Somalia,**

**and to protect civilians from mass atrocities in Rwanda and Bosnia**, tested the fundamental principles and capabilities of UN peacekeeping operation and **demonstrated that reform was urgently required**. [...] As a part of this evolution, ten UN peacekeeping operations have been explicitly mandated to protect civilians under imminent threat of physical violence [...] The link between the protection of civilians and peacekeeping mandates is central. First, the **safety and security of civilians is critical** to the legitimacy and credibility of peacekeeping missions. Second, the protection of civilians is critical component for a sustainable political peace (HOLT; TAYLOR; KELLY, 2010, p. 2, grifo nosso).

Essa decisão de priorizar as ações de proteção de civis provocou reflexos em todas as agências das Nações Unidas e, conseqüentemente, também para as operações realizadas pelo componente militar das missões de paz. Isto pode ser observado em documento emitido em 2011 pelo setor de Estudos e Desenvolvimento de Política do Escritório para a Coordenação de Assuntos Humanitários (OCHA), que traz uma declaração do Presidente do Conselho de Segurança das Nações Unidas:

**The Security Council reaffirms its commitment regarding the protection of civilians in armed conflict**, to the continuing and full implementation, in a mutually-reinforcing manner of all previous relevant resolution [...] in particular that resolution 1894 (2009) marked a significant step in providing guidance to ensure the effective protection of civilians on the ground. [...] The Council stress the importance of ensuring engagement by sênior mission leadership on the protection of civilians, with a view to ensuring that all mission component and all levels of the chain of command are properly informed of and involved in the mission's protection mandate and their relevant responsibilities. [...] The Council emphasises the importance of improving pre-deployment training for peacekeeping personnel on the protection of civilians (UNITED NATIONS, 2011, p. 3, grifo nosso).

Sendo assim, atualmente, é implementado treinamento específico para todos os componentes de uma missão de paz envolvendo a política das Nações Unidas para proteção de civis em conflitos armados, o que tem se mostrado como potencial foco de tensão entre o componente civil e o componente militar da missão de paz, uma vez que, no final, será esse último que deverá realizar a proteção dos civis em risco.

A segunda grande mudança apresentada foi na atitude dos países africanos, os quais passaram a buscar a criação e/ou revitalização de órgãos próprios para tratar da solução de conflitos na região. Os países desenvolvidos também adotaram uma postura diferenciada frente a participação de suas tropas nos conflitos africanos, apoiando o engajamento dos países do continente africano. Fontoura (1999, p. 183) destaca esse fato:

Os países desenvolvidos também têm debatido

a questão, provavelmente motivados pela necessidade de identificar cursos de ação capazes de afastar o risco de terem de enviar tropas, sem despertar, ao mesmo tempo, críticas internas de que estariam abandonando a África à sua sorte [...] Os Estados Unidos, a França e o Reino Unido vêm empreendendo, ademais, esforços independentes para adestrar tropas de países africanos e, em alguns casos, fornecer-lhes determinados equipamentos não-letais, com objetivo de habilitá-las a participar de operações de manutenção da paz.

Entretanto, deve-se ter em mente que as forças armadas dos países africanos, particularmente os da porção sub-saariana, não dispõem de efetivos capacitados para o emprego em operações de paz. Esta capacidade é extremamente limitada além de persistir a desconfiança mútua entre os estados africanos e a dependência de recursos externos.

Fontoura (1999, p. 185) destaca, ainda, a preocupação das Nações Unidas de que o apoio de Estados Unidos, França e Reino Unido a determinados estados africanos poderia incentivar uma corrida armamentista na África, tendo em vista os problemas de instabilidade política existente naquele continente: diversos grupos étnicos disputam o poder dentro de um mesmo país e muitos países nutrem desconfiança e inimizades recíprocas.

Ainda segundo Fontoura, a França desenvolve um programa de treinamento militar mais intenso com os países africanos, particularmente envolvendo os países francófonos, mantendo efetivos militares desdobrados nestes países. Foram estas tropas francesas que, segundo Vines (2013, p. 102), permitiram a rápida intervenção no Mali, em janeiro de 2013, em face da aparente incapacidade da União Africana (UA) de compor uma força de paz para fazer frente aos desafios da crise.

A questão sobre a operação de paz no Mali, por sua atualidade e pertinência ao tema, merece um estudo mais detalhado. A União Africana, após ter obtido a autorização do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), estabeleceu, em dezembro de 2012, a Missão de Suporte Internacional Liderada pela África no Mali (AFISMA), antes mesmo da intervenção das tropas francesas. Todavia, depois do desdobramento no Mali das tropas da França e de gestões da UA pressionando o CSNU para a aprovar o fornecimento de ajuda logística de emergência para a AFISMA, o Conselho aprovou, em abril de 2013, a criação da Missão de Estabilização Multidimensional e Integrada das Nações Unidas no Mali (MINUSMA), missão específica da ONU para substituir a AFISMA.

Esse cenário demonstra a persistente dificuldade dos organismos de segurança da África em liderar a resolução de conflitos regionais por meio da condução de operações de paz e, ainda, que a ONU permaneça como principal gestora das operações de paz naquele continente.

Sendo assim, decorrente da evolução histórico-social do continente e da dificuldade dos estados africanos de gerir a segurança da região, é na África que a ONU conduz a metade de suas operações de paz em atividade no mundo, como se vê na figura abaixo.

das Nações Unidas no continente africano, através de missões de paz e ajuda humanitária, contribuiu para o surgimento da chamada “síndrome da dependência”, também conhecida como “síndrome africana”, conforme trata Dr. Peter Nyaba:

Figura 1. Operações de paz correntes das Nações Unidas

Peacekeeping operations
What is peacekeeping?
Current operations
» MINURSO, Western Sahara
» MINUSCA, C.A.R.
» MINUSMA, Mali
» MINUSTAH, Haiti
» MONUSCO, D.R. of the Congo
» UNAMA, Afghanistan
» UNAMID, Darfur
» UNDOF, Golan
» UNFICYP, Cyprus
» UNIFIL, Lebanon
» UNISFA, Abyei
» UNMIK, Kosovo
» UNMIL, Liberia
» UNMISS, South Sudan
» UNMOGIP, India and Pakistan
» UNOCI, Côte d'Ivoire
» UNTSO, Middle East

## Current peacekeeping operations

There are currently 16 peacekeeping operations led by the [Department of Peacekeeping Operations](#).



Fonte: United Nations, 2015.

The asymmetrical interaction between the providers and the receivers of relief aid, in this humanitarian aid relationship, induced and reproduced the **dependency 'syndrome'** in many communities [...] (NYABA, 1997, p. 54, grifo nosso).

Portanto, isso tem contribuído para o aumento da complexidade das operações de paz no cenário africano, onde a população em geral dos “estados falhados”<sup>1</sup> vem na ONU, e particularmente no componente militar, a obrigação de prover um ambiente seguro para todos, não questionando ou exigindo a ação das instituições de segurança de seus próprios Estados.

Portanto, somado ao fato de ser a África, considerada pelo governo brasileiro conforme descrito no Livro Branco de Defesa Nacional (BRASIL, 2012, p. 35), entorno estratégico de interesse prioritário, é razoável inferir que, caso o Brasil venha participar com o envio de tropas de uma outra missão de paz da ONU, há grande possibilidade dessa operação acontecer em solo africano. Daí a importância do estudo prévio dos aspectos intrínsecos ao ambiente africano que deverão ser considerados para a seleção e o planejamento do emprego de tropas brasileiras.

Outra importante conclusão que se pode obter é sobre a atual política da ONU no emprego de tropas nas missões de paz, onde o foco é a proteção de civis e os países desenvolvidos normalmente entram apenas com o suporte logístico e o treinamento militar, ficando a composição das tropas a cargo dos demais países. Nesse contexto, deve ficar claro ao comandante militar das operações de paz que ele terá como principal desafio a constante busca do diálogo e consenso com o componente civil da missão de paz, pois, no contexto desse tipo de operação, a relação civil-militar exige um maior esforço e coordenação, a fim de evitar que se torne foco de tensão e traga reflexos negativos ao processo decisório das ações militares.

Finalmente, cabe ressaltar que a longeva presença

### 2.2.3 Operações de paz na África – Um breve estudo de casos

Nesta parte do trabalho serão abordadas quatro missões de paz conduzidas pelas Nações Unidas no continente africano, objetivando destacar especificamente os assuntos atinentes às principais questões levantadas pelo tema proposto. É pertinente ressaltar que esse estudo se dará de forma sumária, buscando apenas identificar os principais desafios enfrentados pelos contingentes militares, bem como, os principais ensinamentos obtidos durante as operações.

#### a) Operação de paz em Moçambique (ONUMOZ)

Segundo Silva (2005), o Brasil participou da Operação das Nações Unidas para Moçambique (ONUMOZ), em 1993, inicialmente apenas com observadores militares e policiais. Porém, em 1994, ainda segundo Silva (2005), o Exército Brasileiro, executando a decisão do governo em atender a solicitação da ONU, enviou uma companhia paraquedista composta por 170 militares, integrada também por elementos de engenharia, comunicações e logística.

Essa tropa foi empregada como força de paz da ONU durante, aproximadamente, seis meses, tendo inicialmente como *Force Commander* um oficial general

<sup>1</sup> Ver: <[http://pt.wikipedia.org/wiki/Estado\\_falido](http://pt.wikipedia.org/wiki/Estado_falido)>. Acesso em: 10 fev. 2013..

brasileiro, o que facilitou os contatos preliminares e planejamentos iniciais decorrentes, bem como, contribuiu para uma fase de execução de operações mais segura.

Freitas (1997, p. 13) afirma que o deslocamento da tropa brasileira foi realizado em três escalões distintos: o precursor, o marítimo e o aéreo. Após a chegada dos escalões precursor e marítimo, foi organizado um comboio para o interior do país. Durante este trajeto, a precariedade da maior parte dos 600 quilômetros percorridos, provocou danos ao material acondicionado nas viaturas.

Sobre o planejamento da logística para o ressurgimento da tropa, ele comenta que:

O reduzido número de voos de ressurgimento, a precariedade das estradas da região, a carência ou ausência de recursos locais e o grande número de missões realizadas são fatores a serem considerados nessa avaliação (FREITAS, 1997, p. 17).

E como conclusão sobre o apoio logístico para o sucesso da operação ele afirma: “O ressurgimento proveniente do Brasil torna-se de grande importância para a manutenção da operacionalidade e do moral da tropa” (FREITAS, 1997, p. 47).

Sobre as operações militares da ONUMOZ, o General-de-Divisão Lélío Gonçalves Rodrigues da Silva, *ex-Force Commander* da missão de paz em Moçambique em 1994, destaca o uso de aeronaves civis como vulnerabilidade para as operações:

Como o apoio aéreo seria proporcionado por aeronaves civis desarmadas, a Divisão Militar era absolutamente carente de apoio de fogo [...] a Unidade Aérea seria composta por aeronaves civis contratadas pela ONU/Nova York, mediante licitação. Estava prevista a contratação de helicópteros civis leves e aviões de carga. As tripulações seriam compostas todas por civis, trabalhando sob regras de contratos comerciais, com problemas decorrentes do número de horas de voo contratadas e a falta de compromisso com a missão militar operacional. [...] Em resumo, o apoio aéreo previsto para a tropa armada era visivelmente deficiente, mesmo antes de começarem as operações (SILVA, 2005, p. 81).

E conclui sobre os riscos das tropas desdobradas no terreno:

A falta de apoio de fogo e a deficiência de apoio aéreo tornaria a tropa armada muito vulnerável a um possível reinício das hostilidades em Moçambique, o que parecia ser algo bastante possível no início da missão [...]. Pelos mesmos motivos, a capacidade da Divisão Militar de realizar ações de combate, quer defensivas, quer ofensivas, era igualmente reduzida (SILVA, 2005, p. 82).

Portanto, fica claro na pesquisa realizada que o emprego de aeronaves civis em suporte às operações militares representaram um fator de grande

vulnerabilidade, contribuindo para o aumento do risco para as tropas desdobradas no terreno. Esse fato, somado à precariedade das redes de estradas em Moçambique, agravou ainda mais os problemas logísticos para a operação de paz.

Outro importante ponto levantado pelo General Lélío durante o desempenho de sua função de *Force Commander* em Moçambique está relacionado ao fato da formação dos oficiais africanos ser bastante distinta da brasileira, o que acaba por prejudicar a atuação em conjunto, conforme exigida nas operações de paz.

Por outro lado, a componente relativa à cultura tribal está presente nesse conflito, pois segundo Neiva Filho (1995, p. 185-186), em Moçambique, a ligação do homem com sua terra tem um aspecto místico. A terra é a sua ligação com a família, as origens, seus antepassados. A ideia de família é diretamente associada à terra ocupada, sendo a herança da terra uma instituição importantíssima para as etnias. Portanto, devido às imposições políticas da época, o abandono forçado de seus territórios familiares causou profundo descontentamento nas populações.

Ainda sobre as causas do conflito em Moçambique, o Coronel Neiva, que atuou como observador militar na ONUMOZ, destaca que:

Em algumas aldeias, o poder central impôs administradores de etnias rivais às locais. Estes fatos geraram uma grande humilhação para os antigos *mwene* (reis) e suas famílias. [...] Outra fonte de conflito foram as diferenças étnicas e o tribalismo, ainda latentes após anos de colonização portuguesa (NEIVA FILHO, 1995, p. 186).

Entretanto, é na sua conclusão que o Coronel Neiva ratifica as questões centrais abordadas pelo presente trabalho, quando cita que:

O conflito moçambicano foi causado por uma combinação de três fatores: interferência externa, principalmente dos países da África Austral, dentro do contexto da guerra fria; diferenças regionais ou étnicas, acentuadas com o passar da guerra pelas **dificuldades de comunicações e transporte** [...] (NEIVA FILHO, 1995, p. 199, grifo nosso).

Assim sendo, pode-se concluir que no conflito moçambicano, que resultou no estabelecimento da ONUMOZ, os aspectos ligados à cultura tribal, deficiência em vias de comunicações e utilização de aviação civil em operações militares estiveram presentes e, certamente, impuseram limitações e risco à tropa empregada como força de paz das Nações Unidas.

#### b) Operação de paz em Angola (UNAVEM)

Segundo Fontoura (1999, p. 202), na missão de paz realizada em Angola, denominada Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola (UNAVEM), o Brasil contribuiu, de agosto de 1995 a julho de 1997, com um batalhão de infantaria (800 homens), uma

companhia de engenharia (200 homens), dois postos de saúde avançados (40 médicos e assistentes) e aproximadamente 40 oficiais de Estado-Maior. Forneceu também observadores policiais e militares. O contingente brasileiro foi designado de COBRAVEM.

De acordo com Nascimento (1996, p. 7), o conflito interno tem sua origem com a independência de Angola, quando os movimentos políticos, que até então lutavam pela expulsão dos portugueses - o Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA), a Frente Nacional de Libertação de Angola (FNLA) e a União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA) - passaram a disputar o poder, gerando grande instabilidade no processo político angolano.

Megid Júnior (1995, p. 8) destaca que os conflitos na região sucederam-se de forma alarmante, tendo esses origem na colonização, quando nações de raça negra com língua, origens e costumes diferentes, foram reunidos ou divididos por fronteiras artificiais arbitradas pelas potências colonizadoras. Afirmo, ainda, que Angola é constituída, majoritariamente, pelos bantos, oriundos das tribos dos ovimbundos, quimbundos e bacongós. A língua oficial é o português, mas são falados sete dialetos de origem negra. Esse fenômeno tribal é um dos focos de tensão e antagonismo interno.

Conforme estudo realizado por Carneiro (1996, p. 41), o COBRAVEM não dispunha de uma fração específica para operações psicológicas, pois, à época, o Exército Brasileiro incrementava suas atividades nessa especialidade, tendo as tropas brasileiras sentido a necessidade do suporte desse tipo de atividade, em face da intensa utilização desse instrumento pelas partes envolvidas no conflito.

Como experiências adquiridas em Angola, durante a UNAVEM, Carneiro (1996, p. 43) ressalta a importância das frações de engenharia orgânica da força de paz, tendo em vista a realização dos trabalhos inerentes às missões de apoio ao conjunto. Destaca, também, a importância do apoio logístico para as tropas de paz em um ambiente de guerra não regular, onde as atividades de transporte aéreo e suprimento são normalmente terceirizadas.

É pertinente destacar que Carneiro (1996, p. 43) aponta como um dos óbices encontrados pelos militares brasileiros no cumprimento da missão as falhas na comunicação entre os componentes militar e civil da missão, o que reforça a discussão sobre o valor de um comandante do componente militar (*Force Commander*) profissionalmente capaz, com a habilidade política necessária para construir uma boa relação com o ramo civil da missão de paz.

Sobre os trabalhos desenvolvidos pela força de paz em Angola, Francisco (2000) ressalta o grande esforço despendido pela companhia de engenharia brasileira com o objetivo de manter a rede de estrada necessária ao apoio a missão, por meio de reparação de estradas, construção de pontes, desminagem e purificação de água,

o que reforça a realidade, ainda atual, da deficiência das vias de comunicação terrestres no continente africano.

Já os conflitos tribais com fundamento para a guerra que ocorreu em Angola na década de 1990, cenário no qual a UNAVEM foi estabelecida, podem ser inicialmente identificados na pesquisa realizada pelo então tenente-coronel do Exército Angolano, Simão Fernando, quando aborda a relação entre as forças políticas envolvidas na luta armada:

Aparentemente com idêntico objetivo - obrigar Portugal a reconhecer o direito de Angola à independência, revelaram-se sempre incapazes de unir os seus esforços numa frente comum e, pelo contrário, manifestaram uma permanente vocação para a ruptura e mesmo para confronto armado entre si, devido às diferenças dos regimes ideológicos que apoiavam neste âmbito. O fracasso da unificação deveu-se, sobretudo, ao fato de os dirigentes não quererem comprometer seus próprios poderes. Esta realidade estava enraizada em diferenças de ordem ideológicas e social, acirradas pelas intrigas fomentadas pelas grandes potências [...] Angola era uma colônia muito extensa, com **diversidades etno-linguísticas** e geograficamente compartimentadas, em que a dominação colonial portuguesa tinha a política "dividir para melhor reinar" (NIOCA, 2005, p. 32, grifo nosso).

Todavia, foi no estudo de casos e análise comparativa realizadas por Durch (1993), focando a evolução das operações de paz conduzidas pela Nações Unidas, que fica clara a intensa correlação entre a cultura tribal e os conflitos ocorridos em Angola:

Although both parties professed that they did not want to go back to war, ethnic divisions between UNITA and MPLA, whose respective power bases lay in the **traditionally rival Ovimbundu and Mbundu peoples**, became more prominent as their ideological differences waned. The continuing fear and mistrust **held the seeds of ethnic conflict** if the peace plan faltered, and it did (DURCH, 1993, p. 402, grifo nosso).

Porém, é Nascimento (1996, p. 31) que consolida essa correlação quando afirma que, em Angola, a motivação de instabilidade interna encontra-se na origem dos movimentos políticos mais representativos do país. O MPLA, a FNLA e a UNITA sustentaram seus crescimentos na diversidade étnica angolana, num continente onde o antagonismo tribal sempre foi uma constante. O MPLA fortificou-se entre os quimbundos, a leste do país, a FNLA apoiou-se nos meios dos bacongós, ao norte, e a UNITA desenvolveu-se com os ovimbundos, ao sul de Angola. Dessa forma, os partidos políticos de Angola já traziam consigo, desde os seus nascimentos, o germe da instabilidade do país.

Em seu estudo, Durch abordou, também, as dificuldades logísticas que foram enfrentadas pelos contingentes da UNAVEM no desdobramento da missão de paz:



Logistics and transportation were also difficult. The country is vast, its few railways were badly damaged by war, and most roads were mined. The situation improved as mines were cleared off main roads, but air transport provided the only access to many parts of the country, especially during the rainy season (DURCH, 1993, p. 397).

Portanto, finalizando esta breve análise sobre a UNAVEM, pode-se concluir que, durante o emprego das tropas brasileiras em Angola, os aspectos relativos à cultura tribal e às deficiências em vias logísticas estiveram presentes nesse cenário africano, com fortes reflexos nos planejamentos e execução das operações para o cumprimento das missões.

Da mesma forma, foi possível identificar importantes ensinamentos relativos às capacidades necessárias à força de paz, como a especialidade em operações psicológicas, engenharia orgânica e meios de aviação militar, pois segundo Francisco: “Ressalta-se que a UNAVEM operou sob condições complexas e perigosas, devido à situação de guerra que se desenhava no país, **requerendo flexibilidades e criatividade**” (FRANCISCO, 2000, p. 29, grifo nosso).

#### c) Operação de paz em Rwanda (UNAMIR)

A Missão das Nações Unidas de Assistência para Rwanda (UNAMIR) foi estabelecida em outubro de 1993, com a finalidade de monitorar um novo cessar-fogo entre as Forças Governamentais de Rwanda (RGF), compostas na sua maioria por integrantes da etnia Hutu, e a Frente Patriótica Rwandense (RPF), liderada pela etnia Tutsi, minoria na composição étnica de Rwanda (SILVA, 2004, p. 355).

O conflito entre as etnias rivais Hutu e Tutsi tem sua origem na evolução histórica dos países da África central, principalmente em Burundi e Rwanda, onde a relação entre essas duas etnias sempre foi fonte de conflito e motivo de segregação em castas. Historicamente, os Tutsi, minoria na região, dominaram política e economicamente os Hutus, tendo esta situação se agravado durante a colonização belga, pois estes tinham os Tutsi como colaboradores e intermediários na dominação dos Hutus. Tal cenário perdura até após a Segunda Guerra Mundial, quando uma revolução Hutu desencadeia uma guerra civil que ao final estabelece uma Rwanda independente com um presidente Hutu no poder (SILVA, 2004, p. 355).

As Nações Unidas iniciaram, em junho de 1993, um envolvimento mais ativo em Rwanda, tentando negociar e monitorar um cessar-fogo entre a RPF e as forças do governo Hutu de Rwanda, porém foi somente com a assinatura do acordo de paz entre os beligerantes e o estabelecimento da UNAMIR, em outubro de 1993, que essa situação se estabilizou temporariamente.

Entre outros pontos, o acordo de paz assinado, o qual a UNAMIR deveria monitorar, contemplava o

estabelecimento de uma zona desmilitarizada entre os dois contendores, RPF (Tutsi) e Força Armada de Rwanda (Hutu) e o estabelecimento de uma Área de Segurança de Armamento (*weapons-secure area*) na capital, Kigali.

Entretanto, o contingente militar da UNAMIR era composto, inicialmente, apenas por metade de um batalhão Belga (400 homens) juntamente com um contingente de Bangladesh com elementos logísticos (também com 400 homens), o que representava um poder de combate insuficiente para desdobramento mínimo adequado nas duas áreas a serem monitoradas, devendo ser considerado, ainda, as necessidades de manutenção de ligações terrestres entre as tropas e o quartel-general da missão (DALLAIRE, 2004).

Sendo assim, somente após cinco meses do início da missão é que o efetivo da UNAMIR atinge os 2.548 militares autorizados pela ONU. Da mesma forma, devido a questões não resolvidas entre os contendores, a implementação do acordo de paz também sofreu atrasos e, conseqüentemente, a inauguração do governo transitório nunca aconteceu. É nesse cenário que Silva descreve a evolução dramática dessa situação ocorrida em Rwanda em 1994:

Após derrubar o poder tutsi, e tendo como pretexto a morte do presidente Jovenal Habyarimana em acidente aéreo em 1994, inicia-se uma longa campanha de assassinatos coletivos, incentivados pela mídia, pela igreja Católica local e por várias instituições estatais. **A ONU, chamada a intervir, perde-se em longas démarches diplomáticas**, o que permite que pelo menos 800 mil pessoas (tutsis e hutus moderados) sejam mortas, enquanto alguns milhares fogem em condições desumanas para a República do Congo/Kinshasa (SILVA, 2004, p. 355, grifo nosso).

O Major-General Romeo A. Dallaire (Canadá), comandante do contingente militar da UNAMIR (*Force Commander*) em 1993, desde os primeiros indícios que indicavam a deteriorização da situação de segurança em Rwanda, alertava a ONU sobre a necessidade urgente de um maior envolvimento das grandes potências militares (EUA, França, Inglaterra, etc.), por meio do fornecimento de um suporte militar mais robusto e eficaz, em pessoal e equipamentos (DELLAIRE, 2004, p. 372).

Segundo Dallaire (2004, p. 113), a ONU tinha solicitado um batalhão motorizado com 800 homens, sendo uma companhia (125 homens) equipada com blindados sobre rodas. Ao invés disso, a Bélgica remeteu para UNAMIR 450 paraquedistas-comandos com armas leves, alguns poucos veículos e uma pequena logística. Essa tropa estava sendo empregada na Somália em missão de imposição da paz (Capítulo VII da Carta da ONU), fazendo com que apresentasse uma atitude muito agressiva na missão de manutenção da paz em Rwanda, sob o Capítulo VI da Carta da ONU. Para complicar esse contexto, os Belgas, como antigos colonizadores de Rwanda, eram vistos negativamente pelos hutus.

Destaca Dallaire:

My small force was operating at maximum capability. I still had no effective reserve with which to respond to unexpected violent clashes and we were beginning to pick up the scent of a mysterious third force that seemed to be behind all killings and assassinations (DALLAIRE, p. 121).

Portanto, foi nesse ambiente extremamente complexo, de alto risco e com diversos componentes externos que as tropas de paz da UNAMIR operaram em Rwanda; tendo a burocracia das Nações Unidas, decisões políticas e operacionais equivocadas e insuficiência crônica de meios concorrido para baixas desnecessárias, pois, ao final de 1994, a UNAMIR amargaria 25 militares mortos em ação, destes, três observadores militares (DALLAIRE, 2004, p. 318).

Em seu livro sobre sua missão da ONU em Rwanda, o General Dallaire resalta graves problemas relacionados a deficiências logísticas que limitaram a capacidade operativa das tropas da UNAMIR:

While Henry Anyidoho assured me that the Ghanaians would eventually be fully supplied, their equipment and stores were being shipped by slow boat from Ghana to Dares Salaam and then had to travel by vehicle across eastern África to Kigali, a **process that would take three months**. I needed troops kitted and functional and deployed in the demilitarized zone as soon as possible (DALLAIRE, 2004, p. 177, grifo nosso).

Em outra narrativa, Dallaire resalta as dificuldades das Nações Unidas em gerenciar o fornecimento e concentração de meios militares para a UNAMIR:

As the month wore on, I became even more concerned about the condition of my force. The armoured personnel carriers I had requested months ago had arrived from the UN mission in Mozambique on January 30. I had requested twenty. Only five of the eight APCs that actually arrived were working order. They came with no mechanics qualified to operate them, no spare parts, no tools, and operating manuals in Russian.[...] The UN signed a transport contract with the lowest bidder, who hired inexperienced civilian drivers to convoy these vehicles over a thousand kilometres of African dirt roads to Kigali [...] (DALLAIRE, 2004, p. 181).

Portanto, fica claro que um dos fatores que contribuíram para o insucesso das forças militares da UNAMIR foi a incapacidade das Nações Unidas em prover um sistema logístico eficaz para o apoio da missão, estando essa incapacidade relacionada também à deficiência das vias de comunicações no continente africano. Da mesma forma, o componente do conflito relativa à cultura tribal africana se faz presente na guerra entre hutus e tutsis.

Outro aspecto levantado pelo General Dallaire,

importante para a presente pesquisa, é relativo ao descompasso na avaliação da crise em Rwanda por parte do nível político da UNAMIR (Nova York/SRSG) e o comandante do componente militar (Force Commander), quando mesmo diante de ameaças potenciais às tropas de paz, o assassinato sistemático da população civil e os diversos relatórios de alerta do componente militar, as tropas deveriam manter-se numa postura de “negociação”, evitando escalar o conflito.

Destaca Dallaire:

I finally placed a call to New York by satellite phone. It wasn't secure but it was the only mean I had. [...] When I was done, he said, “UNAMIR is not, repeat not, to fire unless fired upon.” I reminded him that our rules of engagement allowed us to intervene and use an escalation of force up to and including the use of deadly force to prevent crimes against humanity. **He repeated that UNAMIR was not to fire unless fired upon - we were to negotiate and, above all else, avoid conflict** (DALLAIRE, 2004 p. 229, grifo nosso).

A deteriorização dessa relação entre o nível político e o componente militar aconteceu principalmente devido à UNAMIR ter iniciado a missão operando sob a égide do Capítulo VI da Carta da ONU (manutenção da paz), em um ambiente operacional que evoluiu rapidamente para um cenário de operação de imposição da paz (Capítulo VII da Carta da ONU). Todavia, quando a missão passou a ser baseada no Capítulo VII, a UNAMIR não dispunha da capacidade militar necessária para proteger a população civil e impor a paz às partes beligerantes. Nesse contexto, Dallaire ressaltou esse fato a Nova York:

The force simply cannot continue to sit on the fence in face of all these morally legitimate demands for assistance/protection, nor can it simply launch into Chapter 7 type of operations without the proper authority, personnel and equipment (DALLAIRE, 2004, p. 307).

Sobre os países que concordaram em contribuir com tropas para a UNAMIR, Dallaire (2004, p. 375) afirma que um bom número de países africanos se prontificaram em fornecer tropas a ONU para compor a UNAMIR: Ghana, Ethiopia, Malawi, Senegal, Zimbabwe, Tunísia, Nigéria, Zambia, Congo, Mali, entre outros. Porém nenhum deles tinha capacidade logística para desdobrar e manter suas forças sem ajuda externa. Essas forças eram logisticamente fracas para o emprego autônomo, necessitando de apoio dos países do primeiro mundo. Destaca, ainda, que nenhuma dessas nações tinha a capacidade de liderar uma eventual ação de reforço em massa, caso fosse necessária, o que fortaleceria a credibilidade das Nações Unidas junto aos beligerantes.

O General Dellaire conclui sua narrativa sobre o fracasso da UNAMIR em prevenir o genocídio em

Rwanda, abordando os principais fatores para o sucesso, riscos presentes e habilidades pessoais necessárias:

Through our indifference, squabbling, distraction and delays, we lost a great many opportunities to destabilize the génocidaires and derail the genocide. I can easily delineate the factors that might have guaranteed our success, beginning with having the political and cultural savvy from start to ensure an effective military and civilian police presence on de ground in Rwanda [...] **reasonable administrative and logistical support of the mission**; a few more well-trained and properly equipped battalions on de ground; [...] Would have risked more UN casualties? Yes, but **surely soldiers and peacekeeping nations should be prepared to pay the price** of safeguarding human life and human rights. [...] I had never been in the field as a peacekeeper myself. I had no political expertise, and no background or training in African affairs or manoeuvring in the weeds of **ethnic conflicts** in which hate trumps reason (DALLAIRE, p. 514-515, grifo nosso).

Portanto, do estudo da UNAMIR, pode-se afirmar que esta missão de paz foi marcante ao expor a vulnerabilidade das Nações Unidas diante da sua incapacidade em reagir rapidamente nos momentos de crise, onde o componente militar é normalmente deixado em ambientes deteriorados, com elevado risco para as tropas empregadas.

#### d) Operação de paz no Sudão do Sul (UNMISS)

A Missão das Nações Unidas no Sudão do Sul (UNMISS) tem sua origem em sua antecessora, a Missão das Nações Unidas no Sudão (UNMIS), iniciada em 2005, quando foi assinado o acordo de paz entre o governo do Sudão e os representantes políticos do Sudão do Sul, integrantes do partido político denominado Sudan's People Liberation Moviment (SPLM), que atuava com seu braço armado Sudan's People Liberation Army (SPLA), atual denominação do exército nacional do Sudão do Sul (UNITED NATION, 2005, p. xi).

Em 2005, com a assinatura do Comprehensive Peace Agreement (CPA) entre o Sudão e o Sudão do Sul, já estava estabelecido no processo de paz a realização de uma consulta popular no Sudão do Sul sobre a manutenção da unidade com o Sudão ou a secessão definitiva.

THE RIGHT TO SELF-DETERMINATION FOR THE PEOPLE OF SOUTH SUDAN [...] 2.5 At the end of the six (6) year Interim Period there shall be an internationally monitored referendum, organized jointly by GOS (Govern of Sudan) and the SPLM/A, for the people of South Sudan to: confirm the unity of Sudan by voting to adopt the system of government established under the Peace Agreement; or to vote for the secession (UNITED NATIONS, 2005, p. 8).

Decorrido o prazo de seis anos, conforme estabelecido no CPA, em dezembro de 2010 foi realizado o referendo, no qual a população do Sudão do Sul optou

pela separação definitiva do Sudão. Em janeiro 2011, esse resultado é ratificado pelas Nações Unidas, sendo iniciado os trabalhos para organização do processo de declaração de independência, concretizado em 9 de junho de 2011, com o nascimento da República do Sudão do Sul (WOLFF, 2012, p. 46).

Simultaneamente a esses acontecimentos, o Sudão, então contrariado em seus interesses territoriais e responsabilizando as Nações Unidas pela perda de parte considerável de seu território, determina o encerramento das atividades da ONU em seu território, provocando a total retirada dos meios da UNMIS até 30 de junho de 2011. Todavia, a ONU, consciente da instabilidade da região e visando permanecer trabalhando na consolidação do Sudão do Sul como país independente, transfere os meios da UNMIS para esse novo país e estabelece a UNMISS em 8 de julho de 2011, ainda ativa (PANOZZO, 2011).

Basicamente, o objetivo da UNMISS é proporcionar o suporte necessário ao governo e povo do Sudão do Sul, visando o estabelecimento das estruturas institucionais mínimas para organização e funcionamento do Sudão do Sul como país independente, bem como a consolidação do processo de paz com o Sudão. A presença das Nações Unidas no Sudão do Sul também tem por objetivo manter estável os níveis de segurança na região, buscando prevenir qualquer tipo de violência contra a população civil.

Diante desse cenário, teoricamente, a República do Sudão do Sul estaria pronta para iniciar o processo de construção de uma nação livre, com as autoridades e a população trabalhando juntas e ordenadamente para o desenvolvimento do país, onde, com o auxílio da ONU, seria possível obter as capacidades necessárias à consolidação da independência.

Entretanto, não é isso que ocorre, pois, agora relativamente livres da ameaça das Forças Armadas do Sudão ao Norte, as elites políticas e militares, juntamente com o apoio das respectivas parcelas da população do Sudão do Sul, voltam-se para as contradições internas com origem na evolução histórica da nação, o que passa a alimentar conflitos entre os integrantes das diferentes tribos do país pela disputa de poder (JOHNSON, 2011).

O Doutor Peter Adwok Nyaba, sul-sudanês estudioso da evolução política do Sudão do Sul, destacava, em 1997, que:

The in fighting that has recently been experienced among the **ethnic groups in South Sudan is deeply embedded in the history of our people**. In the past, it was reinforced by colonial 'policy of divide and rule'. The successive northern-dominated governments in Khartoum practiced this since independence in 1956. [...] Despite many years of common historical development, including fighting together for common nationhood, **many intellectuals now, more than ever before, still identify themselves first as Dinka, Nuer, Moro, Shilluk, Zande, etc., and then South Sudanese**,

even when interacting each other. [...] The political elite who took over the power structure in the South emphasized their tribal attributes [...] (NYABA, 1997, p. 6, grifo nosso).

and livestock looted, men and women and children were killed indiscriminately. [...] The cycle of violence triggered off more hostility and ethnic animosity [...] (NYABA, 1997, p. 49).

Sendo assim, fica claro a correlação entre os conflitos armados recorrentes no atual Sudão do Sul e a disputa de poder entre as principais tribos, o que certamente gera fatores complicadores para as operações militares realizadas pela força de paz da UNMISS.

A história do Sudão do Sul também registra uma política implementada por Khartoum, capital do Sudão à época de dominação, que favorecia a predominância da etnia Dinka no cargos do governo regional:

No contexto da atual evolução política do Sudão do Sul, o exército nacional e as forças de segurança, organizados após a independência, são reflexo das contradições e disputas tribais internas do país. A designação do exército permaneceu SPLA e seus principais chefes militares foram alçados aos principais cargos disponíveis na estrutura de governo, organizada após a independência, pois esses se auto-consideravam os maiores responsáveis pela vitória alcançada pelo movimento de libertação do Sudão do Sul (JOHNSON, 2011).

Throughout the late 1970s and early 1980s there were many Southerners who claimed the region was threatened by 'Dinka domination'. The numbers of Dinka in the regional government, in the administration, and in some branches of security forces appeared to them to be out of proportion [...] (JOHNSON, 2011, p. 51).

**Figura 2. Áreas das principais tribos do Sudão do Sul.**



Fonte: Elaboração própria.

Sendo assim, a elite dos principais quadros do SPLA foi indicada aos principais cargos do governo, civis e militares, bem como, efetivos do SPLA foram selecionados e designados a compor as forças policiais militares, as forças de polícia ambiental, os bombeiros militares e as guardas penitenciárias. Todavia, durante esse processo, o componente tribal influenciou fortemente as escolhas das pessoas destinadas a compor as estruturas de poder do país, gerando insatisfações e contrariando interesses de alguns grupos, os quais hoje alimentam as milícias rebeldes existentes na região.

Em estudo realizado a pedido da ONU, visando identificar os fatores mais importantes para a manutenção da estabilidade política do Sudão do Sul, após a independência, foi apontado que a manutenção de uma relação harmônica e integrada das tribos Dinka e Nuer é imprescindível para a existência do Sudão do Sul como país, pois a ruptura dessa união tornaria o país impraticável, levando ao caos de uma guerra interna, na qual essas tribos seriam apoiadas por países vizinhos com as mesmas etnias. Por essas razões, o atual presidente é da etnia Dinka e seu vice-presidente da etnia Nuer, havendo planos futuros para uma alternância dessas etnias no poder.

Hoje, o governo do Sudão do Sul é baseado principalmente em elementos integrantes das tribos Dinka e Nuer, sendo estas uma das maiores existentes no país. Os Murle e Toposa também são bastantes numerosos. Todos eles compartilham um vasto histórico de conflitos violentos por disputas de terras, gado e pessoas (mulheres e crianças), como destaca Nyaba quando aborda a predominância Dinka nas lideranças do SPLA:

These massacres of Dinka recruits by the Anya-nya 2 had provoked SPLA which in turn had serious repercussions on the Nuer civilian population. For instance, the SPLA forces on their way back into the Sudan devastated Lou and Jikany areas as they sought to avenge the death of their kith and kin. Whole villages were razed to the ground, grain destroyed

É nesse ambiente que o componente militar da UNMISS tem realizado suas operações para o cumprimento de suas missões básicas, que são: prover segurança às instalações e equipes da ONU desdobradas no terreno, atuar na prevenção para proteção de civis,

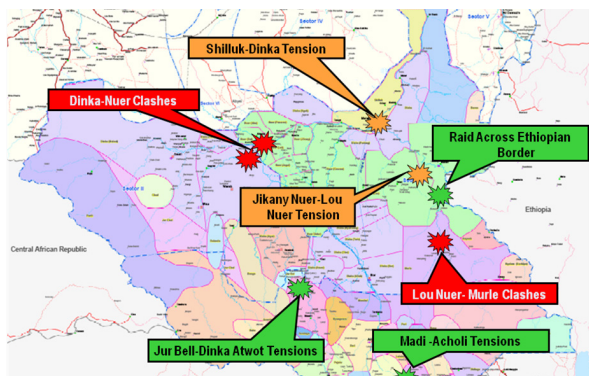
apoiar a SPLA em sua organização como força regular e manter um sistema de alerta-antecipado de ocorrência de conflitos. Para tanto, mantém desdobrado em todas as dez capitais dos estados componentes do Sudão do Sul tropa, valor, subunidade ou unidade, tendo ainda tropa reserva reunida na capital do país, Juba (UNITED NATIONS, 2011b).

A UNMISS conta também com uma rede de equipes de oficiais de ligação militar distribuídos na capital da República, nas capitais estaduais e em alguns municípios, os quais trabalham no sentido de buscar a integração das ações militares entre as tropas de paz da ONU e as forças do SPLA, ao mesmo tempo que buscam assessorar os comandantes militares do SPLA na estruturação de suas unidades militares como forças regulares. A UNMISS dispõe, ainda, de uma companhia de engenharia japonesa que trabalha na construção e reparação de estruturas de interesse da ONU em Juba.

Todavia, desde a independência do Sudão do Sul, todo o contingente militar da UNMISS tem concentrado sua energia na prevenção e mitigação de conflitos tribais, que envolvem ameaças às populações civis. Mais especificamente, em dezembro de 2012, seis meses após a independência, toda a estrutura militar da UNMISS foi envolvida em ações de monitoramento e proteção de civis devido a um grande conflito armado entre os Nuer e Murle. Este conflito envolveu igualmente forças do SPLA, entretanto, devido às capacidades logísticas e operacionais limitadas, especialmente para desdobramentos emergenciais, as tropas da ONU foram utilizadas intensamente.

Outro aspecto que cabe ressaltar é que o emprego do SPLA, o exército nacional, na contenção dos conflitos tribais se mostra extremamente sensível, uma vez que muitos dos militares integrantes dessa força fazem parte das etnias envolvidas, o que compromete os resultados das ações.

**Figura 3. Principais áreas de conflitos tribais no Sudão do Sul**



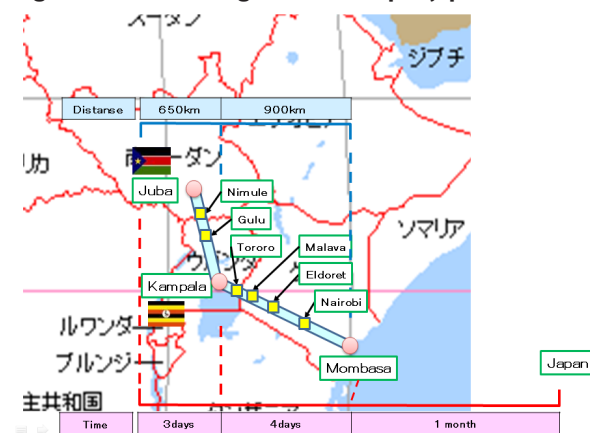
Fonte: Elaboração própria.

No contexto da UNMISS, as operações logísticas são extremamente dificultadas, tendo em vista a inexistência de portos no Sudão do Sul e a precariedade das vias de comunicações interiores do país. Todo fluxo

logístico é realizado pelos modais aéreo e terrestre, sendo que por via terrestre é necessária a coordenação do transporte desde o porto de Mombasa, no Quênia, passando por Kampala em Uganda, para chegar a Juba, capital do Sudão do Sul. Todo esse processo demanda procedimentos especiais de segurança, haja vista o tipo de material que está sendo transportado: material de emprego militar.

Isso requer o envolvimento diplomático do país de origem a fim de providenciar as coordenações e liberações necessárias junto aos órgãos de segurança e fiscalização de cada país ao longo do trajeto. Como exemplo, pode-se citar a companhia de engenharia japonesa, que realizou uma grande manobra logística a fim de concentrar seus equipamentos pesados em Juba, como mostra a figura a seguir:

**Figura 4. Manobra logística das tropas japonesas.**



Fonte: Elaboração própria.

As estradas no interior do Sudão do Sul são de péssima qualidade, excetuando apenas a estrada que liga a fronteira de Uganda, junta a localidade de Nimule, com Juba, a qual foi construída e asfaltada por ação internacional. As demais estradas do país são de terra e extremamente suscetíveis à estação de chuvas, quando ficam intransitáveis. Essa realidade tem dificultado sobremaneira os fluxos de suprimentos para o interior do país, impondo a dependência de meios aéreos para a manutenção do suprimento às tropas da UNMISS, desdobradas no terreno, o que também complica as ações de reforço de tropa nos momentos de crise.

Portanto, pode-se concluir que é comum, na UNMISS, as tropas da força de paz serem empregadas em operações militares, por vezes questionáveis, a fim de atender a política da ONU de proteção de civis, mesmo quando não há civis a proteger, pois na África é comum a população abandonar as cidades e vilarejos quando existe a ameaça de conflito, migrando para outro local seguro. Essa manobra de “mostrar a presença da ONU”, mesmo onde não se faz necessário, tem colocado as tropas de paz em situação de risco desnecessário, visando apenas a demonstração do envolvimento político da ONU com

**Figura 5. Estadas no interior do Sudão do Sul**



Fonte: O Autor.

a estabilidade da segurança no país. No campo logístico, para as tropas de paz que atuam na UNMISS, o processo de concentração e manutenção de um fluxo de suprimento compatível tem se mostrado um desafio, particularmente nos momentos de crise.

#### 2.2.4 Pesquisa de campo

Conforme tratado anteriormente, na seção relativa ao método, foi realizada pesquisa de campo envolvendo oficiais das forças armadas que participaram, ou participam, de missões de paz das Nações Unidas, sendo quase a totalidade desse universo composta por integrantes de operações de paz desenvolvidas no continente africano ou no Haiti.

Sendo assim, a pesquisa realizada consolidou, de forma absoluta (100% do universo), a idéia de que a deficiência em vias de comunicações terrestres do continente africano, particularmente na África subsaariana, provoca graves reflexos para as atividades logísticas e operacionais a serem desenvolvidas no contexto de emprego de tropas brasileiras em operações de paz na África. Tais reflexos são mais impactantes, particularmente, nas ações emergenciais de reforço, desdobramento de tropa e evacuação.

Como solução para tentar minimizar essa deficiência na qualidade das vias de comunicações terrestres, foi questionada a validade de se ter meios de engenharia orgânicos da força de paz brasileira a ser empregada. A que maioria absoluta do universo pesquisado (96%) considerou uma solução eficaz e que deveria ser adotada no caso da participação brasileira em força de paz da ONU na África. Foi apontado, também, que os meios de engenharia, além do suporte na manutenção das vias terrestres, poderiam ser utilizados na melhoria das condições sociais da população, como a construção de poços artesianos e pequenas instalações, tratamento de água, terraplanagem e limpezas de áreas. Tais ações são de grande visibilidade e tem sido fator altamente positivo para as tropas brasileiras que atuam na MINUSTAH.

Da pesquisa realizada, a cultura tribal foi considerada por 100% do universo de especialistas

consultados como elemento que eleva sobremaneira os riscos de conflito entre forças adversas e a tropa de paz, bem como, a complexidade do planejamento da operação de paz.

Visando mitigar os efeitos dessa cultura tribal, foram identificados pelo universo de especialistas pesquisados, como principais ferramentas, a condução de Operações Psicológicas/Comunicação Social (42%) e Ações Cívico-Social (ACISO) (38%).

Sobre o emprego de aviação civil em ações militares nas operações de paz, prática comum no continente africano, com todas as limitações de segurança para essa utilização, particularmente nos momentos de crise, levou a que 90% do universo de especialistas pesquisados concordassem que esse fato traz elevado risco para a tropa que está sendo empregada ou desdobrada no terreno, na medida em que pode ficar dependente de um apoio aéreo limitado nos momentos de crise. Coerente com esses resultados, o mesmo quantitativo de especialistas identificou que, no caso de emprego de tropas brasileiras na África como força de paz, seria altamente recomendado que essa tropa fosse dotada de aviação militar própria, especificamente helicópteros, a fim de reduzir a dependência de meios aéreos civis para ações militares.

Especificamente nesse contexto, a pesquisa de campo apontou como valiosa a experiência no uso de aviação militar orgânica pelo contingente argentino (de forma unilateral) no Haiti no primeiro contingente da MINUSTAH e que o uso de uma aviação militar própria e independente para um contingente brasileiro na África seria uma excelente solução. Entretanto, simultaneamente, foram levantadas dúvidas quanto a viabilidade logística para isso, visto as dificuldades para manutenção dessa capacidade (aviação militar orgânica), testemunhadas nos contingentes indianos e ucranianos durante a missão de paz da ONU no Sudão.

Da pesquisa relacionada ao nível inadequado de confiança na relação entre tropa e o comando (Force Commander e Estado-Maior) e suas causas, foram identificados como principais a interferência política nas ações militares e o despreparo profissional do Force Commander. Considerando que o Force Commander é o principal interlocutor do componente militar com a liderança civil da missão de paz, a totalidade dos especialistas pesquisados concorda que um Force Commander com grande qualidade profissional representa importante fator de confiança e segurança para as tropas empregadas, com reflexos altamente positivos para o sucesso das operações.

Aprofundando a pesquisa na questão relativa ao desempenho profissional do Force Commander, o universo de especialistas identificou que a formação dos militares africanos difere da conferida aos brasileiros, o que acaba por dificultar as ações empreendidas conjuntamente. Diante dessa constatação, e somada à atual política das Nações Unidas que busca contemplar os integrantes de forças armadas da África para a designação

do Force Commander para as missões de paz realizadas no continente, 90% dos especialistas pesquisados consideram grande a possibilidade de que, caso o Brasil envie uma tropa como força de paz para emprego na África, esta tropa brasileira ficaria subordinada a um Force Commander africano, o que pode potencializar os riscos para a tropa brasileira.

Durante a pesquisa, uma quantidade relativamente elevada do universo consultado (37%) afirmou ter presenciado situações em que o componente civil não estava alinhado com o componente militar quando da tomada de decisões referentes ao desencadeamento de operações militares, colocando em risco desnecessário as tropas desdobradas no terreno. Coerente com esse cenário, 96% dos especialistas pesquisados consideram que essa informação eleva ainda mais a importância da seleção apropriada de um Force Commander, extremamente capaz profissionalmente.

Sobre os aspectos centrais deste trabalho, no qual a cultura tribal e as vias de comunicações deficientes são apresentadas como aspectos intrínsecos da África e devem ser encarados como fatores complicadores de qualquer operação militar nesse continente, 96% dos especialistas pesquisados compartilharam dessa percepção.

À luz dos dados levantados nas questões anteriores e na busca de estabelecer uma correlação entre o emprego de tropas em uma missão de paz na África e o atual emprego de tropas brasileiras no Haiti (MINUSTAH), 86% dos especialistas consultados consideram que as características e os riscos envolvidos no emprego de tropas brasileiras na África serão totalmente diferentes dos encontrados no Haiti.

Continuando nesse processo analítico de correlação entre o emprego de tropas na África e no Haiti, foram levantados cinco fatores principais para o sucesso dos brasileiros na condução da MINUSTAH: 1) a qualidade profissional do militar brasileiro; 2) o fato de o comandante militar da missão (Force Commander) ser oficial brasileiro; 3) serem brasileiros a maioria dos militares empregados na missão; 4) não dispor as forças adversas presentes no Haiti de apoio externo; e 5) o baixo nível de organização/centralização dessas forças adversas.

Entretanto, no caso de emprego de tropas brasileiras em missão de paz na África, apenas o fator de sucesso “qualidade profissional do militar brasileiro” estará presente, o que reforçou a idéia para 96% dos especialistas pesquisados de que o emprego de tropas brasileiras em uma missão de paz na África será totalmente diferente do emprego no Haiti e com riscos, planejamento e execução muito mais complexos.

Embora a pesquisa confirme essa diferença radical entre os cenários de emprego africano e haitiano, ela também aponta que as experiências colhidas no Haiti servirão de suporte para se adequar os procedimentos operacionais, táticos e logísticos, requeridos para a realidade da África, pois desconsiderar essas experiências

colhidas no Haiti seria assumir um risco ainda muito maior.

Outros pontos importantes que foram levantados no decorrer da pesquisa, os quais poderiam mitigar os riscos no emprego de tropa brasileira no continente africano, são o uso intenso da inteligência de combate no contexto da operação de paz, embora as Nações Unidas não veja com bons olhos o uso desse tipo de ferramenta, e as ações políticas necessárias no sentido de aumentar o número de oficiais brasileiros ocupando posições importantes no Estado-Maior da missão de paz e, até mesmo, no comando militar da missão (Force Commander).

## 2.3 Discussão

Conforme abordado ao longo da pesquisa, o Brasil apresenta um extenso e tradicional histórico de participações em missões de paz da ONU, sendo as participações com tropas constituídas as de maior visibilidade e, portanto, aquelas que rendem os maiores dividendos políticos no cenário internacional. A MINUSTAH, missão de paz liderada pelo Brasil, em breve completará dez anos e inicia sua fase operativa descendente, com a desmobilização de parte significativa de seus efetivos e início dos primeiros estudos relativos ao estabelecimento de uma estratégia de saída para finalização da missão.

Ao mesmo tempo em que este cenário se configura, todos os documentos oficiais brasileiros estudados apontam para a decisão política de ampliação da projeção internacional do país por meio de uma participação mais efetiva nas missões de paz das Nações Unidas. Isto significará, certamente, um envolvimento, no mínimo, tão intenso quanto o realizado no Haiti. Porém, não há uma definição clara de qual ou onde será essa missão da ONU a ser contemplada com a participação de tropas brasileiras.

Nesse contexto, a África se apresenta como uma forte possibilidade, pois detém metade das operações de paz ativas da ONU, além de ser o continente mais carente em tropas preparadas e disponíveis para operações desse tipo. Por outro lado, as Nações Unidas, dominadas pelas potências centrais, membros permanentes do seu Conselho de Segurança, adotaram a política de não envolvimento direto de suas tropas em conflitos extra-regionais, a não ser quando imprescindível face aos interesses envolvidos (BROSIG, 2010). Assim sendo, resta aos países periféricos, como os latinos americanos, os asiáticos, os africanos e os do oriente, fornecer tropas à ONU para implementação de sua política de manutenção da paz, particularmente a atual política de proteção de população civil.

Especificamente sobre as tropas africanas que participam de forças de paz da ONU, é importante se ter em mente que, na maioria dos países africanos, as forças armadas, em especial o exército, vêm de um processo

relativamente rápido de transformação de forças de guerrilha em exércitos nacionais, iniciado após a conquista da independência, o que contribui fortemente para a limitada qualidade profissional apresentada pelos quadros integrantes dessas forças. Tal fato impacta diretamente, também, o nível de capacidade profissional do Force Commander de origem africana, que, quando limitada, pode prejudicar a condução do relacionamento com o componente civil da missão de paz, bem como, expor a tropa a riscos desnecessários em operações militares equivocadas.

Portanto, as fontes de recursos humanos preparados são escassas, sendo relativamente pequeno o número de países periféricos que possuem a capacidade de fornecer à ONU tropas apropriadamente preparadas para força de paz. Dentre esses, destaca-se o Brasil, país emergente que planeja projetar seu poder no cenário internacional através da ampliação de sua participação em missões de paz, buscando a possibilidade de, no futuro, pleitear um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Do estudo de missões de paz na África, pôde-se depreender que a cultura tribal do continente, as deficiências em vias de comunicações e a dependência de meios aéreos são fatores preponderantes e recorrentes que determinam a condução das operações militares e atividades logísticas no continente africano. No estudo também foi constatado que esses fatores promovem o aumento exponencial da complexidade do planejamento da operação de paz e da logística que a suportará, bem como aumenta os riscos a que a tropa de paz estará exposta.

Entretanto, conforme estudado, Angola e Moçambique, países litorâneos, dispendo de portos capazes de apoiar a concentração dos meios militares e a posterior manutenção de fluxo logístico, levaram vantagem para condução de missões de paz em seus territórios. Mesmo assim, enfrentaram dificuldades quanto aos aspectos operacionais e logísticos. Já as missões de paz em Rwanda e Sudão do Sul, países interiores no continente, enfrentaram graves dificuldades na concentração de meios e para a gestão do fluxo logístico, especialmente, nos momentos de crise, devido à complexidade de acesso ao território e aos riscos ao longo das vias de comunicação.

O que pôde ser observado no estudo dos casos de Rwanda e do Sudão do Sul é que, nos momentos de crise, a ONU não tem capacidade de responder apropriadamente, sendo os contingentes militares empregados de forma inapropriada e postos em situação de risco, por vezes desnecessárias, por razões meramente políticas.

As pesquisas realizadas com os especialistas em missões de paz consolidaram a ideia de que a cultura tribal e a deficiência em vias de comunicação são aspectos intrínsecos ao continente africano que devem ser considerados prioritariamente nos planejamentos. Ficou claro também o alto valor da engenharia e aviação militar orgânicas para uma força de paz, possibilitando a

independência dos meios da ONU alocados à missão.

As pesquisas demonstraram, também, a importância do comandante do contingente militar (*Force Commander*) para o emprego apropriado das tropas da força de paz, evitando que estas sejam utilizadas como instrumento de políticas pontuais da ONU que não sejam de interesse das nações que efetivamente fornecem as forças militares para a implementação da paz.

Todavia, o resultado mais importante obtido foi a percepção que, para o atual emprego de tropas brasileiras como força de paz, o ambiente da África será totalmente diferente do ambiente do Haiti, onde a liderança brasileira tem obtido um notável sucesso. Entretanto, como foi identificado, dos fatores de sucesso presentes no Haiti, apenas a qualidade profissional dos militares brasileiros se fará presente em um eventual emprego no continente africano, o que suscitará um estudo detalhado e diferenciado para o planejamento dessa missão.

Sobre a comparação entre estes ambientes, a África e o Haiti, o General Carlos Alberto de Santos Cruz, do Exército Brasileiro, ex-comandante da MINUSTAH e atual Force Commander da Missão das Nações Unidas para Estabilização no Congo (MONUSCO), em recente declaração ao jornal Valor Econômico, ao assumir a missão de paz no Congo, deixou clara sua visão ao afirmar:

É uma missão extremamente complexa, em um país muito grande e com mais de 70 milhões de habitantes, rico em recursos naturais e uma história marcada pela violência. **O contexto é bem diferente do Haiti [...]** (MELLO, 2013, p. 15, grifo nosso).

Portanto, pode-se afirmar por tudo que foi tratado até este momento que, o emprego de tropas brasileiras como força de paz no continente africano exigirá o envolvimento muito mais intenso de todas as estruturas do Estado Brasileiro, no sentido de mobilizar e propiciar todo o suporte necessário a essas tropas, a fim de que estas possam dispor das capacidades para o cumprimento de sua missão e, ainda, as capacidades para reagir de forma eficaz e oportuna aos riscos a que estarão expostas.

O Exército Brasileiro, uma das principais estruturas envolvidas nessa ação do Estado, deve desenvolver uma preparação detalhada e específica para enfrentar as ameaças e os desafios que serão encontrados no continente africano. Tal planejamento deve, fundamentalmente, alertar ao Estado para a obrigatoriedade de mobilização dos meios militares necessários ao cumprimento da missão de forma segura e, no máximo possível, sem depender dos meios da ONU desdobrados na missão de paz. Daí a importância de mobilizar meios de engenharia e aviação militar para compor essa força de paz, bem como, estabelecer um fluxo logístico robusto para atender as necessidades contínuas desta força.

Caberá ao Exército Brasileiro a importante tarefa de mostrar ao Governo Brasileiro que, ao decidir



por uma política externa de envio de tropas brasileiras para a África, esse deverá empenhar e arcar com os custos financeiros necessários ao emprego seguro de nossas forças, independentemente dos desejos específicos das Nações Unidas, para que esse emprego efetivamente obtenha os dividendos políticos esperados pela Nação.

### 3 CONCLUSÕES

A política externa brasileira avança no ambiente internacional buscando ampliar a participação do país em missões de paz da ONU. Fruto do sucesso da MINUSTAH no Haiti e da iminente desmobilização dessa missão, o Governo Brasileiro mostra-se sensível às consultas das Nações Unidas quanto a possibilidade de participação de tropas brasileiras em outras missões de paz.

Nesse mesmo cenário, a África apresenta-se como uma opção viável e mais provável para a expansão dessa política externa brasileira. Entretanto, como abordado ao longo deste artigo, aspectos intrínsecos a esse continente, como conflitos tribais e vias de comunicação deficientes, geram altos riscos à execução e complexidade ao planejamento para uma missão de paz, o que exigirá um envolvimento governamental muito mais intenso e robusto do que no caso do Haiti.

Não há dúvida que as experiências obtidas pelas forças brasileiras no Haiti serão extremamente valiosas para um futuro emprego na África, porém o cenário africano é muito mais complexo e com riscos muito mais elevados, suscitando um planejamento muito mais detalhado e peculiar, a fim de lidar com aspectos culturais e de infraestrutura intrínsecos à região, bem como, reduzir a possibilidade de baixas no contingente militar.

Com base, também, nas experiências, é possível afirmar que as forças brasileiras, se empregadas na África, obterão o sucesso em sua missão, em face da qualidade profissional dos militares brasileiros já apresentada em missões de paz anteriores. No entanto, a questão central a ser considerada é qual o preço que o Estado brasileiro estará disposto a pagar para a conquista desse sucesso na política internacional, ou, em outras palavras, quantas baixas brasileiras a Nação estará disposta a aceitar para o sucesso das tropas brasileiras empregadas em uma missão de paz.

No momento atual, quando o governo brasileiro é questionado pela ONU quanto a possibilidade de prover tropas para missões de paz na Síria, Líbano, Mali e Congo, cabe preponderantemente ao Exército Brasileiro assessorar os órgãos governamentais e o decisor político quanto a viabilidade e riscos da ação e, mais importante, como e com quais meios essa ação militar deverá impositivamente ser realizada, em face aos desafios que serão encontrados ao se empregar a expressão militar do Poder Nacional no continente africano. Esse desenho mínimo de força aceitável para a organização de uma força de paz deve ser uma prioridade do Estado brasileiro, devendo ser apresentado à ONU como condição

impositiva à participação brasileira.

Simultaneamente a esse processo de negociação com a ONU para participação de tropas brasileiras em uma nova missão de paz, é pertinente que sejam realizadas as gestões políticas, internas e externas, necessárias à mobilização e designação de razoável efetivo de militares brasileiros para compor o Estado-Maior do componente militar da missão de paz selecionada, visando promover um assessoramento profissional e de qualidade ao Force Commander na condução de todos os processos decisórios atinentes à operação.

A participação em missões de paz das Nações Unidas continuará a ser um importante instrumento para implementação da política externa brasileira, todavia o mais importante ainda é que esse instrumento seja aplicado prioritariamente em favor dos objetivos políticos do Brasil e não como ferramenta para atender aos objetivos políticos atualmente implementados pelas Nações Unidas, os quais estão relacionados prioritariamente a manutenção da imagem da ONU como instituição eficaz para a paz mundial e alinhados aos objetivos políticos dos países desenvolvidos, os grandes financiadores das Nações Unidas, não sendo, normalmente nesse contexto, prioritárias as considerações quanto aos riscos que o componente militar poderá estar exposto.

A política prioritária da ONU de proteção das populações civis é, indiscutivelmente, justa e imprescindível ao sucesso das operações de paz. Entretanto, as operações militares desenvolvidas para prover essa proteção devem, obrigatoriamente, obedecer ao processo decisório comum às Forças Armadas, a fim de empregar a tropa de paz dentro da configuração e forma necessárias ao sucesso da operação, evitando-se riscos desnecessários e ações ineficazes.

### REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Defesa. **Livro branco de defesa nacional**. Brasília, 2012.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Estratégia nacional de defesa**. Brasília, DF, 2008. Decreto Nº 6.703, de 18 de dezembro 2008.

BROSIG, M. The multi-actor game of peacekeeping in Africa. **International Peacekeeping**, Canterbury, UK, v. 17, n. 3, p.327-342, 2010.

CARNEIRO, F. **O Brasil e as operações de paz em Angola: experiências e ensinamentos**. 1996. 56 f. Monografia (Especialização em Ciências Militares)—Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 1996.

CASTRO, L. A. de A. Perspectivas das relações do Brasil com as organizações internacionais. In: Seminário política externa do Brasil para o século XXI, 2002, Brasília. **Coletânea...** Brasília: Câmara dos Deputados, 2003. P. 141-151.

- DALLAIRE, R. A. **Shake hands with the devil: the failure of humanity in Rwanda**. Toronto: Vintage Canada, 2004.
- DURCH, W. J. **The evolution of UN Peacekeeping: case studies and comparative analysis**. New York: United Nations, 1993.
- FONTOURA, P. R. C. T. da. **O Brasil e as operações de manutenção da paz das Nações Unidas**. Brasília: FUNAG, 1999.
- FRANCISCO, L. V. de J. **Missão de paz em Angola: uma análise**. 2000. 37 f. Monografia (Especialização em Ciências Militares)—Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2000.
- FREITAS, F. R. de. **A experiência brasileira na operação de paz em Moçambique: contribuições para elaboração de uma doutrina brasileira**. 1997. 55 f. Monografia (Especialização em Ciências Militares)—Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 1997.
- GUIMARÃES, S. P. **Quinhentos anos de periferia: uma contribuição ao estudo da política internacional**. 5. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.
- HOLT, V.; TAYLOR, G.; KELLY, M. **Protecting civilians in the context of UN peacekeeping operations: successes, setbacks and remaining challenges**. New York: United Nations, 2010.
- JOHNSON, D. H. **The root causes of Sudan's civil wars: peace or truce**, 4. ed. Kampala: Fountain, 2011.
- LANNES, U. L. P. **O Brasil e as operações de manutenção da paz**. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, 1998. Disponível em <<http://www.iea.usp.br/artigos>>. Acesso em 25 de abril de 2013.
- MEGID JUNIOR, J. **UNAVEM II: análise da desmobilização das forças militares e ensinamentos**. 1995. Monografia (Especialização em Ciências Militares)—Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 1995.
- MELLO, K. Como fazer um(a) general. **Revista Valor**, Rio de Janeiro, n. 656, p.15, 2013.
- NASCIMENTO, P. R. L. **O Processo Político Angolano, da independência aos dias atuais**. 1996. 36 f. Monografia (Especialização em Ciências Militares)—Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 1996.
- NIOCA, S. F. **Angola: guerra e paz: papel das Forças Armadas**. 2005. 79 f. Monografia (Especialização em Ciências Militares)—Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2005.
- NEIVA FILHO, I. F. O conflito Moçambicano e a atuação da ONUMOZ. **A Defesa Nacional**, Rio de Janeiro, n. 768, 1995.
- NYABA, P. A. **Politics of libetarion in South Sudan: an insider's view**. 2. ed. Kampala: Fountain, 1997.
- PANOZZO, I. Sudan's separation: uneven path ahead for two unstable countries. **International Spectator**, Rome, v. 46, n. 2, p. 23-28, 2011.
- SILVA, F. C. T. da. **Enciclopédia de guerras e revoluções do século XX: As grandes transformações do mundo contemporâneo**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- SILVA, L. G. R. da. **Uma missão de paz na África**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2005.
- VINES, A. A decade of african peace and security architecture. **International Affairs**, [S.l.], v. 89, n. 1, p.89-109, 2013.
- WOLFF, S. South Sudan's year one: managing the challenges of building a new state. **Rusi Journal**, London, v. 157, n. 5, p.46-54, 2012.
- UNITED NATIONS. **Aide memoire: for the consideration of issues pertaining to the protection of civilians in armed conflict**. 4. ed. New York: OCHA Policy Development and Studies Branch, 2011a. (Policy and Studies Series, v. 1, n.4).
- \_\_\_\_\_. **Current peacekeeping operations**. [New York], 2015. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/current.shtml>>. Acesso em: 20 mar. 2015.
- \_\_\_\_\_. **The comprehensive peace agreement (CPA): between the government of Republic of The Sudan and The Sudan People's Liberation Movement/Sudan People's Liberation Army**. Nairobi, KE: UNMIS Public Information Office, 2005.
- \_\_\_\_\_. **UNMISS: Operational Order 05/11: Strategic Transition Phase**. [New York], 2011b.
- WIKIPEDIA. **Brazil and the United Nations**. [San Francisco], 2015. Disponível em: <[http://en.wikipedia.org/wiki/Brazil\\_and\\_the\\_United\\_Nations#cite\\_note-BrazilUN-4](http://en.wikipedia.org/wiki/Brazil_and_the_United_Nations#cite_note-BrazilUN-4)>. Acesso em: 20 mar. 2015.

Recebido em 25 de setembro de 2013

Aprovado em 01 de abril de 2015