

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

CMG GILBERTO SANTOS KERR

A PARTICIPAÇÃO DA MARINHA DO BRASIL NA MISSÃO DE PAZ DA ONU NO
LÍBANO. IMPLICAÇÕES POLÍTICO-ESTRATÉGICAS

Rio de Janeiro
2015

CMG GILBERTO SANTOS KERR

A PARTICIPAÇÃO DA MARINHA DO BRASIL NA MISSÃO DE PAZ DA ONU NO
LÍBANO. IMPLICAÇÕES POLÍTICO-ESTRATÉGICAS

Monografia apresentada à Escola de Guerra Naval, como requisito parcial para a conclusão do Curso de Política e Estratégia Marítimas.

Orientadores: CMG (FN-RM1) José Claudio da Costa Oliveira e CMG José Luiz Ferreira Canela

Rio de Janeiro
Escola de Guerra Naval
2015

Resumo

Em fevereiro de 2011 o Brasil assumiu o comando da Força Tarefa Marítima (FTM) na missão de paz interina no Líbano (UNIFIL), tornando-se o primeiro país não europeu a exercer essa liderança no Mar Mediterrâneo. Inicialmente, este estudo explora o aumento da participação em operações de paz, à luz da teoria das relações internacionais, com ênfase nos enfoques neoliberal e do realismo estrutural. O Brasil aparenta ter escolhido esse caminho para fortalecer seu prestígio dentro da ONU, e talvez amealhar apoio para sua antiga ambição de ocupar um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU (CSNU). Seus diplomatas são respeitados defensores do multilateralismo e da segurança global. Entretanto, sem o chamado poder duro (*hard power*), seriam essas credenciais suficientes? A Marinha do Brasil (MB) permanece há cinco anos no comando da componente marítima (mais do que qualquer outro país), operando conjuntamente a outros atores relevantes e contribuindo para elevar a segurança marítima regional. Em seguida, examinamos o impacto dos fatores econômicos, tais como os recursos de gás natural, em meio ao tumulto na região. Toda essa transformação está sendo produzida por mudança de regimes no Oriente Médio, o papel hegemônico dos Estados Unidos da América (EUA) em relação a sua segurança energética e o crescimento do Estado Islâmico (EI), pressionando a Síria, Turquia e até mesmo Israel. Embora se perceba uma crescente interdependência das política e estratégia de defesa com os objetivos das relações exteriores, a falta de uma agenda transgovernamental poderá requerer uma revisão dos aspectos conflitantes entre ambos. Esta monografia analisa as implicações político-estratégicas da participação da MB na UNIFIL, fazendo um balanço dos atuais documentos da área de defesa e relações exteriores. Baseado nessa análise, o estudo sugere que o Brasil necessita de uma abordagem de nação-líder em relação à UNIFIL, com foco no aumento da percepção de país imparcial. Por fim, carece de uma estratégia de relações exteriores que crie sinergia entre a política de defesa e os objetivos estatais do Brasil. Concluindo, a busca revisionista para expansão do CSNU é vista como sem relação com os esforços do país em operações de paz.

PALAVRAS-CHAVE: UNIFIL, Operações de Paz, Marinha do Brasil, Reforma do Conselho de Segurança da ONU, Política Nacional de Defesa, Política Externa

Abstract

In February 2011 Brazil took over command of the Maritime Task Force (MTF) in United Nations Interim Force in Lebanon (UNIFIL), hence becoming the first non-European country to assume that leadership role in the Mediterranean Sea. At first, this paper explores their increasing participation in Peacekeeping Operations in light of the theory of International Relations, emphasizing structural realism and the neoliberal approach. Brazil appears to have chosen this path in order to build up prestige within the UN, and perhaps raise support for long-desired ambition regarding a permanent seat at the UN Security Council. Their diplomats are respected global security and multilateralism advocates. But, without hard power, are these credentials enough? Brazilian Navy has kept an unprecedented record of five years in charge of the maritime component of the mission, while operating jointly with other relevant actors and enhancing regional maritime security. Thus, we examine the impact of economic factors, such as natural gas resources, in the midst of such regional turmoil. All of this transformation is driven by a simultaneous intensification of regime change in the Middle East, the United States of America (USA) hegemonic role with regards to its energetic security, and the rise of Islamic State's steam towards Syria, Turkey and even Israel. Albeit a growing interconnectedness is found in between National Defense Policy and Strategy and foreign relations objectives, the absence of a transgovernmental agenda may require an upgrading of the conflicting dimension among these policies. This study analyzes the political and strategic implications of BN participation in UNIFIL and takes stock of the existing policies and instruments in the defense and foreign relations domain. Based on this analysis, the study suggests that Brazil requires a Lead-Nation approach towards UNIFIL, focusing on increasing the perception of honest broker. Furthermore, it lacks a comprehensive foreign relations strategy that creates synergies between the NDP and Brazil's State objectives. On conclusion, the revisionist urge for an UNSC enlargement is considered to be unaffected by Brazilian effort towards peacekeeping operations.

KEY WORDS: UNIFIL, Peacekeeping Operations, Brazilian Navy, UN Security Council Reform, National Defense Policy, Foreign Policy

Lista de Abreviaturas e Siglas

AGNU	Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas
AO	Área de Operações
AMO	Área de Operações Marítima
AMRJ	Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro
CIMIC	Civil-Military Coordination
CMBL	Contingente Militar Brasileiro no Líbano
COS	Chefe do Estado-Maior, do inglês Chief of Staff
CSNU	Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas
DPA	Departamento de Assuntos Políticos
DPKO	Departamento de Operações de Manutenção de Paz
DSCA	Defense Security Cooperation Agency
ECR	Estação Costeira Radar
EMBRAER	Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A.
EMCFA	Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas
END	Estratégia Nacional de Defesa
ENGESA	Engenheiros Especializados S.A.
EU	European Union
EUA	Estados Unidos da América do Norte
FAO	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura, do inglês Food and Agriculture Organization
FAB	Força Aérea Brasileira
FC	Comandante da Força, do inglês Force Commander
FTM	Força Tarefa Marítima
GoL	Governo do Líbano
ISF	Internal Security Force
IDF	Israeli Defense Forces
IDP	Internally Displaced Personnel
LBDN	Livro Branco de Defesa Nacional
LAF	Lebanese Armed Forces
LAF-N	Marinha Libanesa, Lebanese Armed Forces-Navy
LC	Lei Complementar
MAROPS	Maritime Operations
MRE	Ministério das Relações Exteriores
MD	Ministério da Defesa
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MIC	Multinational Interoperability Council
MILAD	Military Adviser
MTF	Maritime Task Force
NDD	Navio Desembarque e Doca
OMA	Office of Military Affairs
ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OPORDER	Ordem de Operações, do inglês Operations Order
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte

PECMBL	Plano de Evacuação do Contingente Militar Brasileiro no Líbano
PND	Política Nacional de Defesa
PNE	Plano Nacional de Exportações
QAP	Quick Action Project
QG	Quartel-General
SG	Secretário-Geral
SOP	Standing Operational Procedures
TCC	Países Contribuintes de Tropas, do inglês Troop Contributing Countries
UNIFIL	Força Interina de Paz da Organização das Nações Unidas no Líbano
UNSCR	United Nations Security Council Resolution
VANT	Veículo Aéreo Não-Tripulado
ZEE	Zona Econômica Exclusiva

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	8
2	A MISSÃO DE PAZ À LUZ DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS	12
2.1	O PODER DA ONU E O PODER DENTRO DA ONU	17
2.2	PODER ECONÔMICO E INTERDEPENDÊNCIA	21
2.3	SÍNTESE E CONCLUSÕES	29
3	O CONTEXTO REGIONAL E A UNIFIL	31
3.1	O CONTEXTO POLÍTICO ATUAL E O AGRAVAMENTO DAS TENSÕES COM A CRISE NA SÍRIA	32
3.2	A UNIFIL E SUA COMPONENTE MARÍTIMA	35
3.3	SÍNTESE E CONCLUSÕES	46
4	IMPLICAÇÕES POLÍTICO-ESTRATÉGICAS	47
4.1	AS IMPLICAÇÕES PARA A POLÍTICA EXTERNA	48
4.2	AS IMPLICAÇÕES PARA A PND E A END	55
4.3	SÍNTESE E CONCLUSÕES	63
5	CONCLUSÃO	65
	REFERÊNCIAS	70
	ANEXOS E APÊNDICES	72

1 INTRODUÇÃO

Não tenho dúvidas de que a contribuição dada pela Marinha irá colaborar para projetar a imagem do Brasil no cenário internacional como país pacífico e comprometido com a busca de soluções para as controvérsias que ameaçam a paz e a segurança mundiais. - Michel Temer¹

A Marinha do Brasil (MB) vem participando desde fevereiro de 2011 da Força Interina de Paz da Organização das Nações Unidas no Líbano (do inglês, UNIFIL), quando assumiu o comando da Força-Tarefa Marítima (FTM). Essa componente naval da missão tem duas tarefas, a saber: evitar a entrada ilegal de armas e material correlato por via marítima no Líbano, e apoiar os esforços do Líbano para capacitar suas forças armadas a executar tarefas relativas ao exercício da soberania nas suas águas jurisdicionais. Além do Brasil, conta atualmente com navios e pessoal de Alemanha, Bangladesh, Grécia, Indonésia e Turquia.

Trata-se de enorme desafio para a Marinha do Brasil, em função da responsabilidade de exercer com isenção um comando multinacional em área tão conflituosa do globo.

A participação em missões de paz, mormente numa função de comando, coloca o Estado brasileiro numa posição de destaque no concerto das nações, aumentando sua relevância nos processos decisórios dentro da Organização das Nações Unidas (ONU).

A forma como a MB participa da Força Interina de Paz da Organização das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL) está calcada nos marcos legais de mais alto nível, tais como a Constituição da República Federativa do Brasil, a Política Nacional de Defesa (PND), a Estratégia Nacional de Defesa (END) e do Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN).

O relacionamento do Brasil com outros países e organismos multilaterais está fundamentado no artigo 4º da Constituição Federal de 1988, que apresenta os princípios da não-intervenção, da autodeterminação dos povos, da cooperação internacional e da solução

¹ Acesso em http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=9584:discurso-do-vice-presidente-da-republica-michel-temer-por-ocasio-da-cerimonia-de-recepcao-da-fragata-uniao-f-45-beirute-21-de-novembro-de-2011&catid=200&Itemid=452&lang=pt-BR

pacífica de conflitos. O Ministério das Relações Exteriores (MRE)² é responsável pelo assessoramento do Presidente da República na formulação, desempenho e acompanhamento das relações do Brasil com outros países e organismos internacionais.

Observa-se que a Política Externa Brasileira não se encontra estabelecida em nenhum documento formal, entretanto deve ser depreendida de discursos oficiais e posturas do governo federal e consubstancia de modo implícito um rol de objetivos a serem atingidos pelo Estado brasileiro. Segundo verifica-se na coletânea de discursos oficiais sobre política externa brasileira³, são cinco os temas prioritários da política externa: **A inserção do Brasil na nova ordem multipolar baseada na cooperação**, a integração da América do Sul, a Cooperação Sul-Sul⁴ (sem descuidar dos países desenvolvidos), promover o desenvolvimento sustentável e incentivar as relações econômicas multilaterais.

Portanto, ao buscar cooperar para a solução pacífica de conflitos, é passível de conclusão que a presença brasileira em missões de paz consiste em um instrumento da política externa brasileira.

Este trabalho tem por objetivo analisar a participação da MB na Missão de Paz Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL), de modo a estabelecer as implicações político-estratégicas decorrentes. Ao atuar, no contexto global, na área de cooperação e segurança internacionais, ao mesmo tempo em que assume maiores responsabilidades, o Brasil busca reforçar seu protagonismo regional, especificamente na busca revisionista de um assento permanente do Conselho de Segurança da ONU (CSNU). Ao identificar as implicações vislumbradas, em meio ao dinâmico relacionamento entre os países relevantes

² Conhecido também como Itamaraty.

³ Patriota, Antonio de Aguiar. Política externa brasileira: discursos, artigos e entrevistas (2011-2012), Brasília, FUNAG, 2013.

⁴ Entendida como um mecanismo de desenvolvimento conjunto entre países emergentes em resposta a desafios comuns.

que compõem a missão, assim como o desempenho brasileiro naquele foro, deseja-se avaliar a perspectiva de ampliação do papel brasileiro no futuro.

Passados quase cinco anos desde que a MB iniciou sua participação na UNIFIL, considerando que o Líbano não faz parte do entorno estratégico do Estado brasileiro, (conforme delineado no LBDN) faz-se necessário analisar os reflexos observados até os dias atuais, bem como as implicações até 2022⁵.

Inicialmente, no capítulo 2 iremos buscar contextualizar a participação do Brasil em missões de paz, especificamente no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), a partir da teoria das relações internacionais (RI), com ênfase no realismo estrutural e no neoliberalismo.

Em seguida, no capítulo 3 iremos apresentar os principais atores regionais, um breve histórico da missão de paz no Líbano (UNIFIL), sua composição desde seu início aos dias atuais, com o objetivo de identificar oportunidades e ameaças nos campos político, econômico e militar, de abrangência nas relações exteriores e para a área de Segurança.⁶

No capítulo 4 desejamos confrontar os dados levantados, detalhando-os quando necessário, para demonstrar que, embora a participação da MB reforce a imagem do Brasil na ONU, e assim, no cenário internacional, não deverá ser capaz de influenciar, a curto ou médio prazos, uma possível revisão do CSNU, ou aumento do número dos membros (permanentes ou não), e o pleito do Brasil para redistribuir o poder naquele foro.

Por fim, no capítulo 5, ao compreender melhor as relações de poder existentes no âmbito da ONU e UNIFIL, serão apresentadas ações que, segundo o autor, fortaleceriam a

⁵ Para a consecução dos objetivos estratégicos de defesa, o Estado brasileiro definiu, em uma perspectiva de longo prazo, as metas constantes do Plano Brasil 2022, anexo ao Livro Branco de Defesa.

⁶ Para efeito da Política Nacional de Defesa, a Segurança é a condição que permite ao País preservar sua soberania e integridade territorial, promover seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças, e garantir aos cidadãos o exercício de seus direitos e deveres constitucionais.

participação brasileira, mitigando possíveis efeitos adversos de outros Estados interessados em reduzir o impacto positivo da MB naquela missão e país.

Por conseguinte, a pesquisa em questão se justifica, tendo em vista que ainda não foram analisados os impactos de participação brasileira na UNIFIL, desde seu início, com o objetivo de apresentar relevantes implicações, no arcabouço das políticas externa e de defesa brasileiras.

2 A MISSÃO DE PAZ À LUZ DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

"Peacekeeping is a job not suited to soldiers, but a job only soldiers can do." Dag Hammarskjöld

O desejo de se apresentar ao mundo como uma potência global já seria razão suficiente para o Brasil participar de missões de paz, no âmbito da ONU.⁷ Nesse sentido, não se pode dizer que apenas interesses ideológicos de apoio à Paz Mundial estariam em jogo, mas certo pragmatismo político também.

A política de defesa, quando entendida como defesa externa, tem direta relação com a política externa. Ambas são partes integrantes das relações exteriores. Embora a política externa compreenda uma gama mais ampla de assuntos, são comuns a ambas, as questões referentes à manutenção da paz e da segurança internacional – aí compreendido o processo de tomada de decisão no Conselho de Segurança da ONU e as missões de paz; e as questões de segurança multilateral. Mesmo no tocante a estratégia, o General Golbery afirmou que “a Estratégia, arte antes reservada à maestria dos chefes militares na condução de suas campanhas, tendo atingido a maioria, alçou-se a planos muito mais elevados, caracterizando-se como uma verdadeira política de segurança nacional”.⁸

A Constituição Federal de 1988 apresenta em seu Art. 142 que as Forças Armadas são destinadas “à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa destes, da lei e da ordem” (BRASIL, 1988). O preparo e emprego das Forças Armadas foram definidos em Lei Complementar (LC).

⁷ Em seu discurso por ocasião da recepção da Fragata União em Beirute, o Vice-Presidente Michel Temer afirmou não ter dúvidas de que a contribuição dada pela Marinha irá colaborar para projetar a imagem do Brasil no cenário internacional como país pacífico e comprometido com a busca de soluções para as controvérsias que ameaçam a paz e a segurança mundiais.

⁸ COUTO e SILVA, Golbery do. Geopolítica do Brasil. In: Conjuntura Política Nacional: o Poder executivo & Geopolítica do Brasil. 3. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981, p. 25.

A LC n° 97/1999 estabelece as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, sendo, posteriormente, atualizada pela LC n° 117/2004 e, mais tarde, pela LC n° 136/2010 que reestrutura o Ministério da Defesa (MD) e cria o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA), concedendo também competência ao mesmo para assessorar quanto à atuação de forças brasileiras em operações de paz. Desta forma, fica estabelecida a relação de comando entre o Comandante do contingente enviado para uma missão de paz, como a UNIFIL, e o MD, por meio do Chefe do EMCFA.

A PND apresenta, entre os objetivos nacionais, que espera contribuir para a manutenção da paz e da segurança internacionais; e intensificar a projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção em processos decisórios internacionais (BRASIL, 2012b).⁹

A END estabelece de forma simplificada, segundo este autor, 'como fazer' para atender aos objetivos traçados pela PND. A END afirma o propósito de promover o incremento do adestramento e da participação das Forças Armadas em operações internacionais em apoio à política externa, com ênfase nas operações de paz e ações humanitárias, integrando Forças da ONU ou de organismos multilaterais da região (Idem).¹⁰ Destarte, se confirma a dupla finalidade da participação em operações de paz; melhor adestrar as forças armadas e, ao mesmo tempo, apoiar a política externa. Aqui devemos explicitar que não se trata do apoio à

⁹ Logo em seguida, a PDN relaciona a necessidade de o Brasil dispor de capacidade de projeção de poder, com a eventual participação em operações estabelecidas ou autorizadas pelo Conselho de Segurança da ONU.

¹⁰ A END afirma que, no foco das três tarefas clássicas do Poder Naval, deve estar (sem ordem de preferência), defesa proativa das plataformas petrolíferas; das instalações navais e portuárias, prontidão para responder a qualquer ameaça, por Estado ou por forças não convencionais ou criminosas, às vias marítimas de comércio; e a capacidade de participar de operações internacionais de paz.

política externa conforme a doutrina militar de defesa preconiza, em manobras de crise ou por intermédio da concentração de forças na fronteira de outro país.¹¹

Ao observar o LBDN, constatamos que, “o Brasil vê em sua política de defesa e em sua vocação para o diálogo, componentes essenciais para sua inserção afirmativa e cooperativa no plano internacional”. (Idem).

Certa ocasião, Dag Hammarskjold, Ex-Secretário-Geral da ONU, afirmou que apesar da manutenção da paz não ser um trabalho para soldados, apenas soldados podem executá-lo. Evidencia-se assim a relevância de empregar forças armadas dentro do mecanismo de paz da ONU. É presumível que a participação destacada de militares brasileiros no Departamento de Operações de Manutenção de Paz (DPKO, da sigla em inglês), o qual é subordinado ao CSNU, pode contribuir para aumentar o prestígio do país naquela instituição.

No campo da política internacional, para os realistas, os estados são os atores mais relevantes, e se relacionam sempre sob uma perspectiva de poder.¹² Quanto ao poder, Raymond Aron afirmou que poucos conceitos são empregados de modo tão comum, sendo tão equívocos, como os de poder ou potência. O autor distingue entre o poder (*pouvoir*) exercido dentro dos Estados e a potência (*puissance*) externa deles. Conquanto se pudesse alegar que, nas relações internacionais, “poder” é a capacidade que tem uma unidade política de impor sua vontade às demais,¹³ Aron acrescenta, nessa definição, uma sutil distinção: entre potência defensiva (a capacidade de uma unidade política de resistir à vontade de outra) e potência ofensiva (a capacidade de uma unidade política de impor a outra a sua vontade).

¹¹ Doutrina Militar de Defesa. Brasil MD51-M-04

¹² Robert Keohane e John Rugie estão entre os neoliberais (também chamados de institucionalistas) que defendem que as instituições internacionais exercem papel fundamental na manutenção da paz e estabilidade mundiais.

¹³ ARON, Raymond. Paz e Guerra entre as Nações. Brasília: Editora da UNB, 2002, 99 p.

Muito se discute nos dias de hoje sobre como estaria dividido (ou equilibrado) esse poder. Alguns autores consideram o mundo unipolar, enquanto outros falam em multipolaridade desbalanceada. Em termos sucintos, no contexto de um mundo sob a ótica unipolar, apenas os Estados Unidos da América do Norte (EUA) seriam capazes de influenciar militar, econômica e culturalmente, de maneira assertiva, os demais Estados. Quando se observa a distribuição de poder em mais de três polos de influência, surge então a ideia de multipolaridade. Na maioria das vezes, são comparadas as expressões política, econômica e militar, podendo ainda ser listados os campos tecnológico, psicossocial, ambiental e outros. Apesar da plausível controvérsia, este autor irá considerar, para efeito de argumentação, que o Sistema de Estados atual apresenta uma potência hegemônica (Estados Unidos da América do Norte) e alguns atores de limitada atuação regional e global, aos quais denominaremos, neste trabalho, de grandes potências. Nesse segundo grupo situam-se os demais membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU (Rússia, China, França e Reino Unido) e países emergentes como Índia e Brasil, além de Alemanha e Japão. As grandes potências buscam assegurar sobrevivência aumentando sua capacidade de influenciar outros Estados menores, elevando assim seu próprio poder e status.

Enquanto no realismo clássico acredita-se que esta busca pelo poder é advinda da natureza humana (como Hans Morgenthau), para teóricos como Mearsheimer e Waltz é a estrutura do sistema internacional que leva os Estados a buscar poder. Por esse motivo, suas ideias se inserem no realismo dito estrutural. Entre esses dois últimos, a diferença reside na quantidade de poder que os Estados desejam alcançar.

No outro lado do espectro das teorias de RI, segundo o próprio Nye, encontramos o neoliberalismo. Ao contestar as três premissas do realismo, simultaneamente, se nos apresenta

um mundo em que não apenas os Estados são atores participantes, em que não existe a hierarquia da “alta” política (militar) sobre a baixa (socioeconômica), e no qual a força nem sempre prevalece com sua instrumentalidade. Longe de julgar este modelo perfeito, Nye nos afirma que, na maioria das vezes, o mundo real está situado em algum lugar no meio desses dois extremos. São três as características apresentadas por Keohane e Nye, quais sejam canais múltiplos conectam as sociedades, a agenda das relações interestatais não está organizada claramente e carece de hierarquização, e o Poder Militar não deverá ser empregado contra outro governo, caso a interdependência complexa prevaleça.

Peter Toft atesta que o conceito de hegemonia conforme Mearsheimer, embora seja normalmente entendido numa perspectiva global, pode ser aplicado igualmente num contexto regional. Dito de outra forma, os Estados buscam reforçar suas posições, regionalmente, se comportando de forma análoga ao que fariam no sistema internacional.¹⁴ Ainda assim, ao particularizar a teoria das relações internacionais, deve-se cuidar para que exista uma amostragem significativa. Verifica-se, por exemplo, no contexto de uma missão de paz como a UNIFIL, algumas grandes potências entre os 37 países atualmente na missão, e outros países, que buscam fortalecer sua imagem e obter ganhos sob vários pretextos. Serão exploradas, pois, certas características de ambas correntes de pensamento, no sentido de investigar como se passam as relações dentro do ambiente de uma missão de paz, quais as melhores maneiras de interagir neste grupo de países, em especial daqueles que exercem certo protagonismo no contexto de determinada missão.

Após identificar estas duas concepções ou interpretações do mundo, realista e neoliberal, será aprofundado o entendimento das relações no contexto da ONU, para então

¹⁴ Ao empregar este método dedutivo, em que partimos do geral para uma situação particular, deve-se ter cuidado para não cometer a falácia da generalização apressada.

particularizar ao nível da UNIFIL. Assim, ao sugerir como o Brasil deve se relacionar com os países participantes da missão e o Líbano, com uma agenda definida *a priori*, considera-se necessário conhecer os interesses das demais grandes potências naquela região, optando de forma coerente com a política externa brasileira, ora pela colaboração, ora pela competição moderada.

Se, de fato, não há hierarquia entre os ministérios e outros escalões de governo, cada qual perseguindo seus objetivos isoladamente, torna-se fundamental interligar as estratégias do Estado, harmonizar os múltiplos canais de relação militar, econômica, política, ambiental, e social, nos níveis transnacionais e transgovernamentais.

2.1 O PODER DA ONU E O PODER DENTRO DA ONU

Power consists in one's capacity to link his will with the purpose of others, to lead by reason and a gift of cooperation. - Thomas Woodrow Wilson (1856 - 1924)¹⁵

Conforme afirma Tarrisse¹⁶, a ONU está de certa forma ainda presa às suas origens, como produto do realismo da política do poder e do liberalismo econômico, reinantes na época do pós-guerra em 1945. Não se pode negar que, para ser considerado um legítimo instrumento do multilateralismo, numa sociedade internacional atual que aspira por um sistema mais aberto, sofrerá fortes pressões por mudança.

Desse modo, alguns Estados membros não desejam promover as mudanças que as potências emergentes exigem, ao buscar legitimar seu status na organização, pois isso poderia suscitar a ideia de que estariam perdendo poder. Contribui ainda mais para essa dissonância de interesses o fato de que, nos últimos quinze anos, ocorreram ações militares, por parte de

¹⁵ Poder consiste na capacidade de conectar sua vontade com o propósito de outros, liderar pela razão e pela dádiva da cooperação. Tradução nossa

¹⁶ Fontoura, Paulo Roberto Campos Tarrisse da. O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas. Brasília, FUNAG, 1999. p. 286

alguns membros permanentes do CSNU, sem que houvesse a chancela da aprovação por meio de uma resolução do conselho. Assim, esses países, em particular os EUA, estariam utilizando a ONU de forma seletiva, de acordo com seus interesses, ora como um instrumento opcional de intervenção, ora promovendo a estabilidade em áreas do mundo onde não desejam envolver-se diretamente. Ocorre que percebem o papel da ONU de forma bastante distinta do multilateralismo almejado pela Política Externa Brasileira, e muitos outros países.

Em outras palavras, para alguns autores realistas, a ONU não seria uma entidade internacional capaz de zelar pela manutenção da paz e segurança mundiais, mas apenas uma instância para aplicar e desenvolver estratégias de convencimento, pressionando países relutantes a se unirem aos seus próprios objetivos estatais.¹⁷ A maioria dos países se preocupa com o que acontece em seu entorno estratégico, ou melhor, na sua vizinhança. Uma potência hegemônica vê o mundo inteiro como sua “vizinhança”.

Koffi Annan afirmou em 1999, que a não ser que o Conselho de Segurança fosse restaurado em sua posição proeminente como a **única fonte legítima para o emprego da força**, nós (o mundo) estaríamos em perigoso rumo na direção da anarquia¹⁸, inaugurando assim uma nova era nas discussões sobre operações de paz, dentro daquele organismo. Mormente após as desastrosas operações de paz em Ruanda, na Somália e em Kosovo. É dessa época, por exemplo, o conceito de responsabilidade para proteger (R2P), baseado no princípio de que soberania e direitos humanos seriam dois lados da mesma moeda. Em outro momento, num discurso que ficou conhecido como *Fork in the Road*¹⁹, Annan receava que a prática da autodefesa pré-emptiva estabelecesse um perigoso precedente, no qual Estados

¹⁷ Para os realistas, as instituições internacionais apenas refletem (ou espelham) a distribuição de poder global.

¹⁸ Nações Unidas, (1999), doc SG/SM/6997. Acesso em 08 ago. 2015. *Grifo nosso*

¹⁹ Disponível em <<http://www.un.org/webcast/ga/58/statements/sg2eng030923.htm>>. Acesso em 08 ago. 2015. “Uma bifurcação no caminho” intenciona significar um momento de escolha para a instituição.

justificariam o uso indiscriminado da força, sem observar ou aguardar o consenso do Conselho de Segurança, levando a desestruturar a própria ordem internacional. Percebe-se que o Secretário-Geral, por meio de seus discursos, estaria tentando evitar que os EUA se estabelecessem como um Estado sobre os demais Estados, uma espécie de polícia do mundo.

A ONU é uma instituição internacional criada no intuito de fortalecer a paz e cooperação mundiais. Entretanto, segundo Nilsson e Zetterlund, transformou-se em uma organização política em que os interesses nacionais têm precedência.²⁰ Tal fato se deve, principalmente, porque existe um desequilíbrio de poder entre as atribuições da Assembleia Geral e do Conselho de Segurança, com substancial vantagem para o CSNU. O realista Hans Morgenthau afirmou até que a distribuição de responsabilidades entre os dois órgãos era uma monstruosidade constitucional²¹, pois o poder de veto dos membros permanentes havia transformado a ONU em um governo das grandes potências.

Para entender melhor porque esta prestigiosa instituição estaria sendo vista como um “balcão de autoajuda”, lembra-se que as tradicionais teorias realistas indicam que a cooperação em defesa entre Estados significa diminuir a capacidade de sobrevivência do estado, uma vez que reduz o poder militar real dos mesmos, levando ao que John Herz cunhou em 1951 como o dilema da segurança²².

Por outro lado, segundo Muthanna, *cooperação em segurança* é um termo mais amplo, abrangendo desde relações bilaterais a multilaterais e envolvendo tanto civis quanto militares. Ela envolve: cooperação político-militar, o que inclui atuações multilaterais como as operações de paz da ONU; cooperação civil em segurança; e cooperação em defesa, que

²⁰ Nilsson, Claes e Zetterlund, Kristina. *Ready or Not: Revamping UN Peacekeeping for the 21st Century*. Swedish Defence Research Agency (FOI), fev. 2014

²¹ Morgenthau, Hans. *Politics Among Nations*.

²² Em um sistema anárquico, onde há o risco iminente de ataque, Estados procuram maior poder bélico. Ao fazê-lo, os demais Estados se sentem inseguros, e conseqüentemente, serão compelidos a se armar também.

inclui os ministérios de defesa, agências associadas e as forças armadas de diferentes Estados, incluindo, mais especificamente, a questão da cooperação militar. Assim, interessa destacar que a opção por participar de Operações de Paz é consoante a ideia de cooperação em segurança, contribuindo para reforçar a hegemonia regional, desde que esses países contribuintes de tropas apresentem capacidade militar crível. Não é possível para um país construir uma reputação sólida sem, ao menos, certa envergadura militar dissuasória real.

No ambiente da ONU são duas as principais formas de demonstrar poder e capacidade de influenciar as decisões; financiando as atividades da instituição (em especial do DPKO, maior fatia do seu orçamento anual), ou enviando grandes quantidades de tropas para as missões. Obviamente que os membros permanentes do CSNU detêm poder adicional consubstanciado na capacidade do uso do veto.²³ Mais adiante, neste trabalho, serão apresentados dados sobre os recursos financeiros e humanos dos países de maior expressão na UNIFIL, como forma de medir até que ponto o Brasil tem chances reais de crescer dentro da missão, pleitear outras funções relevantes no Estado-Maior da Força, ou até mesmo buscar uma segunda função de comando, a qual poderia ser exercida por oficial-general.

“Os atores, por motivos do realismo ofensivo, cooperam sob a multipolaridade equilibrada para aumentarem a sua capacidade de sobrevivência frente tanto à potência unipolar global quanto frente aos demais atores dos sistemas global e regional.”²⁴

De tal modo, aderente ao realismo ofensivo, pode-se supor que as instituições internacionais são uma extensão do interesse dos Estados (MEARSHEIMER, 2001). Portanto, ainda que a ONU seja uma instituição cujo propósito seria assegurar a paz global, quando os países cooperam em segurança, é possível afirmar que o relacionamento dos Estados, no

²³ A palavra veto não está explícita na carta de São Francisco, que criou a ONU. Fala-se em consenso dos membros permanentes do CSNU, o que na prática, significaria o mesmo ao longo dos anos.

²⁴ Rezende, Lucas Pereira. Teoria Realista Ofensiva de Cooperação em Defesa na Unipolaridade. CONTEXTO INTERNACIONAL Rio de Janeiro, v. 36, n. 2, julho/dezembro 2014, p. 519-548.

contexto de missões de paz de maior peso político-estratégico, se estabelece como uma particularização do sistema internacional como um todo.

2.2 PODER ECONÔMICO E INTERDEPENDÊNCIA

Analistas tradicionais de relações internacionais têm dado pouca importância à formação da agenda. Os principais tópicos da política externa, nesses casos, derivam da percepção de que os assuntos de segurança são prioritários, em virtude das ações e ameaças dos demais Estados. Entretanto, voltando a atentar para a perspectiva da interdependência complexa, constata-se que essa agenda poderá vir a ser influenciada por fatores econômicos ou internos.

Assim, poder-se-á verificar mais adiante, como a França vem priorizando sua agenda para o Líbano, apoiando sua política externa com uma forte presença de tropas na UNIFIL, de modo a obter ganhos na venda de equipamentos de defesa e na cooperação com as forças armadas libanesas.

Ademais, os canais múltiplos podem limitar os estadistas nas ações delineadas conforme sua ótica de interdependência ou seguir uma estratégia de conexão (*linkage*). Esses canais múltiplos não estão, obviamente, limitados a atores governamentais. A existência de redes de políticas (ou interesses) transgovernamentais leva a uma interpretação distinta de uma das proposições mais “aceitas” (*standard*) da política internacional, qual seja, os Estados agem segundo seus próprios interesses. O que se quer dizer é que os interesses podem não ser “próprios” do Estado, e sim de um ministério, grupo de lobistas, ou subgrupo de interesse, sob o pretexto de estar buscando o interesse do Estado. É uma “esquizofrenia” do Estado, ou as várias faces do Estado.

Na percepção deste autor, reside na baixa capacidade de articulação das políticas transgovernamentais do Estado brasileiro, um fator de fraqueza, assim como uma oportunidade a ser explorada. Não seria, portanto um “acidente” que a Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A. (EMBRAER) e Engenheiros Especializados S.A. (ENGESA) começaram a atuar, com resultados promissores, na mesma região em que a MB vem se destacando por sua atuação isenta e elogiada pelos demais atores presentes na UNIFIL.

Entretanto, a simples existência desses canais múltiplos nos apresenta um papel significativo para as organizações internacionais na política mundial. Lembra-se que, para os realistas, os Estados atuam, em uma disputa direta por poder, em seu benefício próprio. Dessa forma, as organizações internacionais teriam um papel minoritário, exceto se os interesses de dois ou mais Estados convergissem para um ponto em comum. Mas se considerarmos o mundo em que múltiplos tópicos estariam interligados de forma imperfeita, em que coalizões transgovernamentais ou transnacionais se formam, seu papel na barganha política para estabelecer agendas poderá ser aumentado. Assim, na medida em que a política global torna-se mais complexa, a capacidade das grandes potências de influenciar outros Estados e alcançar seus objetivos vai diminuindo.

Por exemplo, ao observar a lista das maiores “entidades” econômicas globais, em 2011, percebemos que, a partir do vigésimo quinto colocado (Noruega), começam a aparecer diversas companhias transnacionais, como Shell, Exxon Mobil e WalMart.²⁵ Ao todo são 43 empresas entre as cem maiores, cujo faturamento anual é superior aos produto interno bruto de vários países. É evidente que, mesmo sem possuir Poder Militar, serão capazes de

²⁵ Disponível em <<http://dstevenwhite.com/2012/08/11/the-top-175-global-economic-entities-2011/>>. Acesso em 17 jun. 2015.

influenciar a agenda não apenas dos países em que estão localizadas suas sedes, mas também daqueles nos quais buscarão matérias-primas e ampliação de seus negócios.

Ao considerar o Plano Nacional de Exportações (PNE) 2015-2018 do governo brasileiro, o qual integra sua política comercial, verifica-se que o mesmo apresenta um conjunto de diretrizes e metas para o fortalecimento do comércio exterior brasileiro. Entre essas ações, destaca-se o mapeamento de mercados com potencial de negócios ainda não explorados ou pouco explorados, e de eventuais restrições que impactem o acesso dos serviços brasileiros a esses mercados. Esse Plano apresenta, como um de seus componentes, o **Mapa Estratégico de Mercados e Oportunidades Comerciais para as Exportações Brasileiras**. Tal documento identifica os principais destinos para as exportações brasileiras, assim como, para cada um deles, define estratégias de manutenção, consolidação, recuperação e abertura de mercado para determinados grupos de produtos e setores de serviços de elevado interesse exportador. Entre os 32 países estratégicos listados, figuram na região do Oriente Médio; Irã, Arábia Saudita e Emirados Árabes Unidos. Apesar disso, há uma tímida menção ao Líbano, pois entre as metas para 2015 está **negociar, no âmbito do MERCOSUL, acordos comerciais com Líbano e Tunísia**. Isso demonstra que o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) não explora o fato que o Líbano é o país com maiores laços com o Brasil naquela região.²⁶ Outrossim, não observa que a MB serve de “cartão de visitas” para ações que possibilitem incrementar o comércio exterior. Enfim, falta uma agenda unindo esforços do MRE, MD e MDIC.

²⁶ Conforme afirmou Michel Temer, ao visitar a Fragata União em Beirute, “a estabilidade política do Líbano, ademais, além de ser importante para a região, é de fundamental relevância para o Brasil, país que reúne a maior comunidade de origem libanesa do mundo.”

Quanto mais próxima for uma região da área de interesse estratégico vital da potência hegemônica, menor será a probabilidade de que as dinâmicas de defesa dessa região sigam contra os interesses do único polo do sistema.

Quanto maior o interesse da potência unipolar em uma região, maior a possibilidade de que as dinâmicas regionais reflitam as dinâmicas de poder globais (BUZAN; WÆVER, 2003)²⁷. Assim deve-se prestar atenção cuidadosa aos interesses dos EUA na região em que participamos de uma missão de paz, de modo a possibilitar que os objetivos nacionais do Brasil não venham a sofrer reveses.

Enquanto os realistas apontam a segurança militar como preponderante para garantir a sobrevivência do estado, atualmente podemos identificar outras dimensões igualmente importantes para garantir a segurança nacional. Para garantir a sua segurança energética, por exemplo, os EUA consideram necessário o envio e permanência de uma força naval ao Golfo Pérsico.

Sugere-se observar a definição proposta por Mearsheimer ao enquadrar as Grandes Potências como atores racionais que pensam estrategicamente, e consideram as preferências dos outros atores, prestando atenção tanto às consequências de longo prazo como as imediatas.²⁸ Desse modo, alguns países europeus alinham interesses próprios em seu entorno estratégico com os EUA, ao ambicionar a paz no Oriente Médio, garantindo a segurança energética e contenção do terrorismo em escala global.

Confirmando essas dinâmicas regionais, o governo italiano liderado por Romano Prodi, ao iniciar a fase mais robusta da UNIFIL (que alguns autores chamam de UNIFIL II), assumiu a iniciativa de presidir (conjuntamente aos Estados Unidos da América) uma

²⁷ BUZAN, Barry e WÆVER, Ole. *Regions and Powers. The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

²⁸ Mearsheimer, John J. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York, Ed. Norton, 2001.

conferência em Roma para negociar o fim das hostilidades. Embora Israel tenha recusado o convite, o ministro das relações exteriores italiano compareceu em Tel Aviv em 07 de setembro de 2006, e obteve êxito em negociar a suspensão do bloqueio naval israelense, oferecendo meios da marinha italiana para executar a tarefa, até que a ONU conseguisse estabelecer uma força multinacional. Dessa forma, a Itália assumiu naturalmente as posições de comando dentro da estrutura da UNIFIL II, dividindo com França e Espanha a maior parte do esforço europeu dentro da missão. Tal movimentação em torno da nova etapa daquela missão de paz, ao mesmo tempo em que assegurou os interesses da potência hegemônica e reforçou a utilidade da aliança com potências regionais, tonificou a tese da interdependência complexa com a presença do representante do Banco Mundial.²⁹

É uma premissa do realismo ofensivo que Estados copiam estratégias bem-sucedidas, como forma de maximizar o seu poder (WALTZ, 1979; MEARSHEIMER, 2001). Analogamente, é possível imaginar que a experiência do Brasil em diversas missões de paz possa ser adaptada pelos formuladores de política externa, no intuito de explorar o êxito e os acertos anteriores.

Como constatado anteriormente, a Política Externa brasileira não se traduz por um documento formal, mas por meio dos discursos de seus principais formuladores. A coletânea que contém discursos, artigos e entrevistas lançada em 2013 apresenta como as operações de paz se enquadram neste contexto.³⁰ É meta da diplomacia brasileira aumentar a representatividade de brasileiros em funções de alto nível em organismos internacionais.

²⁹ Não podemos deixar de evidenciar o fato que esta conferência contou com a presença de 15 Estados (EUA, Itália, França, Federação Russa, Reino Unido, Canadá, Espanha, Turquia, Alemanha, Grécia, Chipre, Egito, Líbano, Arábia Saudita e Jordânia), algumas instituições como o Banco Mundial e União Europeia e da Cidade-Estado do Vaticano.

³⁰ Patriota, Antonio de Aguiar. Política externa brasileira: discursos, artigos e entrevistas (2011-2012). Brasília, FUNAG, 2013.

Entre 2011 e 2012, o Governo brasileiro obteve êxito em eleger o Professor José Graziano como Diretor-Geral da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, em inglês). Naquele período também, foi assunto recorrente nos discursos do Ministro Patriota a reforma do Conselho de Segurança da ONU, sempre sob a ótica do multilateralismo cooperativo.³¹

Nesse contexto, é comum que os países emergentes sejam instados a participar com responsabilidade para fortalecer o sistema internacional. Brimmer afirma que, ao se beneficiar do sistema que permitiu sua ascensão, essas democracias liberais têm o dever de esposar os valores que o sustentam.³² Conclui questionando se o Brasil estaria disposto a atuar ativamente para garantir seus interesses ou apenas de forma marginal.

Ao que tudo indica, ao se projetar de forma deliberada em busca de maior prestígio no cenário internacional, embora defendendo sempre o multilateralismo como forma de promover a justiça e segurança coletiva, o Brasil o faz de forma enfraquecida. Isso porque um Poder Militar com capacidade crível, perante a comunidade internacional, não reside apenas em ótimo histórico de participação em missões de paz. É vital fortalecer a expressão militar com equipamentos, navios e meios capazes de ir além da cooperação em segurança, caso necessário.³³

Percebe-se claramente um hiato entre o poder potencial e efetivo, nas esferas militar e econômica, principalmente. Assim, os esforços diplomáticos se tornam esvaziados. É possível que nossos formuladores de Política Externa tenham percebido a lição, visto que deixaram de

³¹ Idem, p. 129, 146 e 160.

³² Brimmer, Esther D. *Is Brazil a 'Responsible Stakeholder' or a Naysayer? The Washington Quarterly. The Elliott School of International Affairs*, v. 37 n. 3, p. 135–151. Ed. de Outono 2014. Acesso em <http://dx.doi.org/10.1080/0163660X.2014.978440>

³³ O Brasil aparece em vigésimo segundo lugar numa lista comparativa de Poder Militar dos países, o que levou este autor a considerar o país uma potência militar média. A lista completa está disponível em <http://www.globalfirepower.com/countries-listing.asp>. Acesso em 24 ago. 2015.

incluir em seus discursos o pleito ao assento permanente no CSNU. **Ao desejar sentar-se à mesa com as grandes potências, uma implicação político-estratégica torna-se evidente; é imperativo fortalecer o Poder Militar do Brasil.**

Corroborando com esse entendimento, Robert Jervis afirma que o *soft power* é importante, mas por si só é incapaz de alterar ou estabelecer a hierarquia internacional.³⁴

A questão que permanece atual para o Brasil é aquela proposta por Nye nos anos 90; Poder para quê?

Na realidade, podemos observar que os países contribuintes de tropas (TCC, do inglês) para a UNIFIL tendem a se comportar, quer conscientemente ou não, de forma a lutar por seus interesses nacionais, colocando-as acima até mesmo da missão recebida da ONU. Parecem, nesse particular, portar-se segundo descrito em “A Tragédia das Grandes Potências”, como se estivessem em um balcão de autoajuda. (Mearsheimer 2001, p. 3)

A relação entre contribuir com tropas para uma missão de paz em dado país, e proteger interesses políticos e econômicos nesse mesmo país, não é tão direta quanto pode parecer. Em longo prazo, pode-se supor que a paz e estabilidade concorram para melhorar as condições políticas e econômicas. Proteger a população local e construir uma infraestrutura são formas positivas de melhorar as condições de vida de um país afetado pela guerra. Tais ações terão melhor aceitação se este país tiver potencial para se tornar um fornecedor de matérias-primas. Nesse contexto é que as operações de paz contemporâneas mudaram nas últimas décadas, sendo razoável observar que as grandes potências estão mais envolvidas em manter a paz e segurança em áreas nas quais os interesses nacionais (aí entendidos como públicos e privados) possam e devam ser gerenciados.

³⁴ Jervis, Robert. *Consequences of Unipolarity*. p. 10

Entretanto, os argumentos de que a ONU e as operações de paz seriam um jogo para os interesses egoístas de poucos Estados, e de que não trariam, para a maioria dos Estados, benefícios concretos, são quase mutuamente excludentes. Se um Estado participa de operações de paz só para garantir interesses próprios e imediatos, mas isso não é possível, não haveria motivos para participar da operação seguinte. Há, portanto, algum tipo de ganho com essa participação. Alguns países se beneficiam em áreas comerciais e de política bilateral ou regional por sua participação em operações de paz. Não há exclusão de motivos egoístas (balcão de autoajuda) e humanitários, pelo contrário, há complementaridade entre eles, conforme o caso e país em questão. Segundo Arnold Wolfers, esse objetivo ambiental (*milieu objective*)³⁵ não é algo que o Brasil possa conquistar, mas ao buscar proporcionar segurança em termos globais (i.e., no Líbano), se beneficia dele também. Igualmente, a participação em operações de paz se coaduna com a Doutrina Militar de Defesa, ao objetivar a segurança coletiva de forma a atender os objetivos nacionais. Espera-se ganhar ao fortalecer o sistema que, no futuro, com base na reciprocidade difusa, poderá defender quem hoje não está em conflito.³⁶

Ao passo que os realistas defensivos entendem que o sistema internacional proporciona incentivos para buscar ganhos adicionais de poder, afirmam que seria estrategicamente ingênuo fazê-lo, sob o risco de levar a uma expansão excessiva. Assim, os

³⁵ Wolfers considerava que objetivos nacionais podem ser alcançados de forma direta (possession goals) ou indireta (*milieu objectives*), embora estes últimos, muitas vezes, venham a ser interpretados apenas como um disfarce que os Estados utilizam para mascarar suas reais intenções.

³⁶ MD51-M-04. Doutrina Militar de Defesa. Brasil. 2.4.10 As medidas e os arranjos de segurança observados ao longo da História são condicionados pelas circunstâncias de cada época. Uma nação pode ser fortalecida em consequência da associação com outros centros de poder, a partir da convergência de interesses comuns, daí decorrendo o conceito de segurança coletiva. As alianças, os tratados e a adesão a organismos multilaterais, como a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização dos Estados Americanos (OEA), são procedimentos alinhados nesta conceituação. A segurança coletiva deve atender aos interesses nacionais.

Estados “sensatos” não tentariam maximizar seu poder, mas ao invés, se contentariam com o que Kenneth Waltz batizou de uma “quantidade apropriada de poder” (1979. p. 40).

De modo semelhante a outras grandes potências, ao contribuir para operações de paz multilaterais, como a UNIFIL, o Brasil demonstra maturidade coerente ao seu projeto de atingir maior poder de decisão no cenário internacional. Seguindo a cartilha de Mearsheimer, as operações de paz, e instituições internacionais como a ONU, atualmente são usadas como pano de fundo para posicionar-se melhor na escala relativa de poder mundial, assim como para defender seus próprios interesses estatais.³⁷

2.3 SÍNTESE E CONCLUSÕES

Após rever os documentos normativos da área de Defesa percebe-se que a participação da MB na UNIFIL está perfeitamente aderente à END e PND. Ao realizar operações complexas em ambiente multinacional, no mínimo, se estaria atendendo ao propósito de melhor adestrar as forças armadas brasileiras.

Por outro lado, apesar da política externa brasileira considerar a instrumentalidade das forças armadas em missões de paz, a razão por detrás dessas participações oscila entre objetivos ambientais, tais como segurança coletiva e multilateralismo, e objetivos de posse, como um assento permanente no conselho de Segurança da ONU.

Concluimos analisando a participação do Brasil em operações de paz, como a UNIFIL, dentro das duas teorias de relações internacionais estudadas. Segundo o realismo estrutural faz sentido o Brasil buscar uma quantidade apropriada de poder. Isso se reflete no empenho por maior projeção de poder no concerto das nações, e até mesmo em seu pleito por um assento permanente no CSNU. Considera-se, todavia que essa condição última dificilmente será

³⁷ Karlsson, Krister – *Contributions to UN Peace Operations from 2000-2010 and the Theory of Offensive Realism*. p. 23

alcançada, sem dispor de Poder Militar crível. *Bandwagoning*³⁸ é o máximo que se pode esperar, levando em conta que a ONU é uma instituição que atende aos interesses dos principais atores estatais, mormente dos EUA.

Keohane e Nye³⁹ afirmam que a interdependência promove a paz e limita o uso da força ao interligar mais fortemente os interesses políticos e econômicos dos Estados. Sobre essa nova era de interdependência, Kenichi Ohmae escreveu em seu livro “O Mundo sem Fronteiras” que pessoas, empresas e mercados tornaram-se mais relevantes, enquanto Estados são menos. Assim, o modelo de sistema internacional baseado nos Estados estaria dando lugar ao minimalismo de redes, em que arranjos estatais sem hierarquia, empresas particulares e organizações não-governamentais influenciam esta nova realidade internacional.

Por isso, dentro dos aspectos analisados do neoliberalismo de Nye, é pertinente para o Brasil externar objetivos como reforçar o papel da ONU, buscar o multilateralismo, e até mesmo defender o discurso de Annan, legitimando o CSNU como único e soberano Leviatã para o emprego da força. Isso porque, para países emergentes como o Brasil, a escolha de missões de paz não se dá apenas no seu entorno estratégico, mas devido à sua relevância para o mundo globalizado e interdependente. Estabelecer uma agenda coerente, assim como coordenar melhor os canais múltiplos são, portanto decorrências lógicas para a atuação do Brasil na região.

Por fim, embora seja bastante difícil identificar os verdadeiros motivos pelos quais o Brasil participa da Força Interina de Paz da ONU no Líbano (UNIFIL), trata-se de ação perfeitamente compatível às Políticas de Defesa e Externa nacionais.

³⁸ Termo empregado para designar uma espécie de “carona” na ação de grandes potências, de modo a se beneficiar indiretamente. Trata-se de uma estratégia dos mais fracos.

³⁹ Keohane e Nye. *Power and Interdependence*.

3 O CONTEXTO REGIONAL E A UNIFIL

Após investigar, sob a ótica das relações internacionais, as possíveis razões para a participação da MB na UNIFIL, será igualmente importante apresentar o contexto regional em que se insere a UNIFIL, os principais atores estatais e não-estatais, bem como um histórico da missão. Deseja-se escrutinar os custos, quantitativos de pessoal empregado, principais lideranças na missão, de modo a extrair informações para realimentar a estratégia do Brasil para a região, ao mesmo tempo em que contribui para estabilizar a região, e reforça sua imagem de potência emergente. Ao assumir a liderança da FTM-UNIFIL, sob mandato da ONU, o Brasil conferiu maior peso à sua contribuição para segurança internacional no mar, tornando-se partícipe das decisões no âmbito global.⁴⁰

Dessa forma, entendemos ser absolutamente pertinente observar o relacionamento das grandes potências sob a ótica da teoria das relações internacionais, investigando sua particularização para os países componentes da UNIFIL e da FTM. Queremos constatar que, de modo semelhante ao comportamento desses atores no sistema internacional, quanto mais sólidas as relações entre seus ministérios de relações exteriores e de defesa, maiores a sinergia e os proventos alcançados.

No caso brasileiro, desde sua entrada na missão, o relacionamento com a marinha libanesa vem estreitando-se. Foi criada, por exemplo, a Adidância de Defesa e Naval do Brasil no Líbano.

Outros aspectos de natureza econômica e comercial, como o aumento das exportações para o Líbano nos últimos quatro anos, podem ser indicativos da coerência das ações no campo da defesa, respaldando a política exterior.

⁴⁰ Feldt, Lutz, Roell, Peter, e Thiele, Ralph D. *Maritime Security – Perspectives for a Comprehensive Approach ISPSW Strategy Series: Focus on Defense and International Security*

3.1 O CONTEXTO POLÍTICO ATUAL E O AGRAVAMENTO DAS TENSÕES COM A CRISE NA SÍRIA

Em 2013 uma investigação da ONU confirmou que haviam sido usadas armas químicas em Rif, subúrbio da capital síria de Damasco. Desde os primeiros confrontos no país vizinho ao Líbano, em março de 2011, reinava no CSNU um impasse gerado pelo forte antagonismo entre os EUA e a Rússia. Com a aprovação e adoção da resolução UNSCR 2118 para desfazer o arsenal de armas químicas da Síria, ocorreu o desfecho das negociações do P5+1⁴¹ com o Irã. A probabilidade de uma ação militar internacional na região, a qual poderia transbordar as fronteiras para o Líbano, reduziu substancialmente. A crise na Síria aumentou a divisão interna dos partidos políticos libaneses, com a maioria xiita (aliança 8 de março) permanecendo fiel ao Presidente Assad, enquanto grupos sunitas (14 março sendo o mais relevante) simpatizam ou dão apoio à oposição síria. Tais diferenças políticas vêm postergando a eleição do novo presidente libanês desde 25 de maio de 2014, suspendendo o diálogo nacional e o desenvolvimento de uma Estratégia de Defesa Nacional, por extensão.

O papel e postura da “resistência” (o braço armado do Hezbollah), de envolvimento na crise síria, claramente demonstram que suas capacidades militares permanecem fora do controle do Estado, sendo outro fator de instabilidade decisivo. Estimativas não oficiais dão conta de que o exército paramilitar do Hezbollah teria, atualmente, em torno de 30 mil homens treinados. Fortalecido por armamentos e recursos financeiros advindos do Irã, seria, portanto uma força maior do que o próprio exército libanês.

Desde março de 2011, o número de refugiados vem crescendo continuamente, e já passa de um milhão registrado, em sua maioria vivendo no vale do Bekaa e ao norte da área

⁴¹ Este grupo é constituído pelos cinco membros permanentes do CSNU (China, Estados Unidos, França, Reino Unido e Rússia) mais a Alemanha.

de operações terrestre da UNIFIL. Alguns ataques terroristas têm sido observados em centros populacionais xiitas (aparentemente em represália a participação do Hezbollah na Síria). Em agosto de 2014 ocorreram conflitos armados de maior intensidade na região de Aarsal (Bekaa), entre grupos armados salafistas provenientes da Síria e as forças armadas e de segurança interna libanesas (LAF e ISF). A necessidade de mostrar à comunidade internacional seu compromisso com a segurança interna do país (em vez de grupos paramilitares e sectários de resistência o fazerem) impede que se engajem mais ativamente nas ações conjuntas com a UNIFIL até que o conflito sírio se reduza bastante. Obviamente que a falta de definição sobre a Estratégia Nacional de Defesa do Líbano produz reservas entre os maiores países contribuintes, exceção feita à Arábia Saudita, que se prontificou a fazer doações substanciais, em dezembro de 2013, para equipar as forças armadas e reforçar as forças de segurança interna em seu combate na fronteira com a Síria.⁴² Embora as lideranças dos principais campos de refugiados palestinos⁴³ tenham procurado se manter alheios aos acontecimentos na Síria, no intuito de salvaguardar suas relações com o governo do Líbano, a situação tem o potencial de permanecer tensa e volátil.

O Governo e as Forças Armadas do Líbano (LAF) vêm honrando seu compromisso com a resolução 1701 do CSNU. O exército, apesar de pequeno e mal equipado, vem paulatinamente impondo sua autoridade ao sul do rio Litani, após uma ausência de mais de trinta anos. A força aérea é praticamente inexistente, sem capacidade crível para engajar alvos aéreos ou sistema integrado de defesa aérea. A marinha libanesa possui apenas pequenas

⁴² Os desdobramentos recentes, fruto das ações militares contundentes do Estado Islâmico (ISIS), e aproximação de Israel com a Arábia Saudita, no intuito de demonstrar força perante o Irã, indicam que estaria em curso o surgimento de uma nova guerra fria do Oriente Médio. E o que parecia ser a maior força do Estado Islâmico (sua absoluta independência) passou a ser sua maior fraqueza, pois uniu inimigos pela sua contenção ou eliminação.

⁴³ *Palestinian Refugee Camp*, da sigla em inglês. O Campo de *EIN EL HELWEH* fica em SAIDA, na fronteira da AO, e durante a crise em Gaza de agosto de 2014 alguns foguetes foram lançados em território israelense, o que gerou pronta retaliação, em violação deliberada (embora limitada) à resolução 1701.

embarcações costeiras e de patrulha, sendo atualmente responsável pelo Mar Territorial, com ênfase nas seis milhas náuticas interiores (contando com o apoio da UNIFIL-FTM para as seis milhas náuticas externas). Apesar desse quadro, as forças armadas regulares são, normalmente, vistas pela população como a única instituição apartidária e relativamente imparcial.

As Forças de Defesa Israelenses (IDF) continuam a ocupar uma porção norte da vila de Gajhar e uma área em disputa, nas fazendas de Shebaa. Ao alegar que o Hezbollah continua a aumentar suas capacidades militares ao sul do Rio Litani (dentro da Área de Operações Terrestre), justifica os voos diários em espaço aéreo do Líbano, em sua maioria com veículos aéreos não-tripulados (VANT). Essas violações da soberania libanesa e da UNSCR 1701 minam a credibilidade da UNIFIL e da própria LAF. Caso Israel decida realizar uma ação militar, por não aceitar a retomada do programa nuclear iraniano, uma retaliação, muito provavelmente, seria proveniente da região controlada pelo Hezbollah, implodindo o frágil cessar-fogo presente. Israel age como uma potência regional, algumas vezes à margem das resoluções do CSNU, imitando o comportamento dos EUA, alegando ações pré-emptivas, e dificultando o avanço do processo de paz.

Em resumo, a área de operações da UNIFIL está relativamente isenta, até o momento, das tensões ocorridas no norte e vale central do Líbano, em razão dos conflitos na Síria. Entretanto, após longo período de ocupação israelense e síria, a região se tornou fortemente armada pelo Hezbollah. Assim, é lenta e gradual a assimilação da presença da LAF pela população de absoluta maioria xiita, tornando difícil para o contingente da ONU implementar medidas mais incisivas, que poderiam levar ao cessar-fogo permanente, e pavimentar o caminho para um acordo definitivo de paz entre Israel e Líbano. Conforme a crise na Síria se

desenvolve, tropas da LAF ao sul do Rio Litani (AO)⁴⁴ se deslocam para o norte do Líbano. Entretanto, até o momento não houve comprometimento para a execução do seu mandato da UNIFIL, tanto nas tarefas marítimas como nas terrestres. Já ocorreram, em ocasiões anteriores, ataques de extremistas direcionados a um contingente em particular, como forma de buscar culpar determinado país por condições de insegurança existentes em países vizinhos e até mesmo no Líbano.

A situação no mar tem sido mais estável. Poucos barcos de pesca libaneses se aproximam das boias colocadas por Israel, onde seria o limite do mar territorial entre os dois países, e os navios-patrolha da IDF não se aventuram ao norte das referidas boias. A recente descoberta de campos de exploração de gás natural na ZEE poderá mudar esta circunstância, trazendo interesses econômicos multinacionais para a área de operações marítima.

3.2 A UNIFIL E SUA COMPONENTE MARÍTIMA

Será sempre uma questão polêmica a participação do Brasil em missões de paz, ainda que sob a égide da ONU. A dimensão e intensidade dos problemas relacionados à segurança interna por vezes alargam o fosso entre opiniões dos políticos e opinião pública de um lado, e diplomatas e militares do outro. Mesmo dentro desses grupos de interesse, encontramos alguma contrariedade. Ademais, podemos garantir a credibilidade das forças armadas, quando empregadas como instrumento da política externa? Em que pese o esforço logístico que representa o emprego, ininterruptamente, de um navio-escolta do porte de Fragata, há inúmeros ensinamentos colhidos nos níveis tático e operacional. O conceito da operação pressupõe a interdição de área marítima; operações no âmbito de uma força multinacional,

⁴⁴ A área de operações terrestre (AO) da UNIFIL está delimitada ao norte pelo Rio Litani, e ao sul pela linha de confirmação da retirada das tropas israelenses de solo libanês, conhecida como *Blue Line*.

única em termos de ONU; revisão de procedimentos doutrinários no tocante à abordagem de navios de interesse; regras de engajamento para missões.

Como funciona a UNIFIL? Qual o papel da Força Tarefa Marítima, a componente marítima cujo comando está entregue ao Brasil desde Fevereiro de 2011?

A *United Nations Interim Force in Lebanon* (UNIFIL) foi estabelecida em 1978, por meio de uma resolução do Conselho de Segurança da ONU (UNSCR 425). Naquela ocasião, a ONU invocava o Estado de Israel para cessar imediatamente suas ações militares e promover a retirada de suas forças de todo o território libanês. Ao estabelecer a UNIFIL havia três propósitos amplamente definidos: confirmar a retirada das forças israelenses, restaurar a segurança e paz internacionais e ajudar o governo do Líbano a recuperar sua autoridade efetiva na área. Ao longo dos anos muitos incidentes e episódios de hostilidades continuaram a testar sua capacidade em implementar judiciosamente as tarefas sob sua responsabilidade.

Em junho de 1982, num desses confrontos, Israel voltou a ocupar o sul do Líbano, relegando aos *peacekeepers*⁴⁵ tarefas de desminagem e ajuda humanitária. A tensão entre as Forças de Defesa de Israel (IDF, da sigla em inglês) e alguns grupos de resistência à ocupação continuou a crescer ao longo dos anos, enquanto a retórica hostil era a norma e a estabilidade extremamente frágil.

Com um exército de resistência já bastante organizado, em julho de 2006 o Hezbollah⁴⁶ lançou vários foguetes contra posições da IDF e a cidade de Zarite. Entretanto, ao cruzar em direção ao território israelense e capturar dois soldados, além de matar outros três, precipitaram uma contraofensiva israelense por mar, terra e ar, a qual destruiu grande parte da infraestrutura rodoviária do Líbano. Seguiu-se um período de 34 dias de intensos combates

⁴⁵ Mantenedores da paz.

⁴⁶ Apesar de inúmeras formas de escrita encontradas na literatura, esta será empregada nesse trabalho.

até que um ténue cessar-fogo ocorresse, e uma nova resolução do Conselho de Segurança da ONU (UNSCR) fosse divulgada em agosto de 2006. A resolução 1701 incrementou as forças de paz, de cerca de 2.000 militares para até 15.000, e expandiu o mandato original. Em seu parágrafo 14, concitou o governo do Líbano a prevenir a entrada ilegal (sem autorização do Estado) de armas e/ou materiais correlatos no seu país.⁴⁷ Em setembro do mesmo ano, o Primeiro-Ministro do Líbano, Fouad Siniora, enviou carta ao Secretário-Geral da ONU, solicitando que a Organização fornecesse uma Força-Tarefa Marítima para ajudá-lo na tarefa de fazer cumprir a resolução, especialmente porque permanecia um impasse, devido ao bloqueio imposto por meios navais da IDF aos portos libaneses. Dois pontos da carta merecem destaque. O fato de deixar claro que as forças da ONU somente atuariam (efetuando inspeções em navios e sua carga) mediante solicitação do governo libanês, e que o convite se estenderia até o momento em que as forças armadas libanesas (LAF, do inglês Lebanese Armed Forces) tivessem condições de executá-las por si. Pela primeira vez, então, o conselho (CSNU) decidiu incluir uma componente marítima robusta, como parte de uma operação de paz da ONU.⁴⁸

Tendo iniciado interinamente suas atividades em 18 de setembro de 2006, a FTM estava completamente operacional menos de trinta dias após, permanecendo sob comando da Alemanha até fevereiro de 2008. O comando da FTM foi passado então para a Força Marítima da Europa (EUROMARFOR) por cerca de um ano, quando um Almirante italiano, e

⁴⁷ Conclama o Governo do Líbano a proteger suas fronteiras e demais pontos de entrada de modo a evitar a entrada ilegal de armas ou material relacionado, e requer que a UNIFIL, conforme autorizado pelo parágrafo 11 a apoiar o Governo do Líbano, quando solicitado. UNSCR 1701

⁴⁸ Entre novembro de 1992 e outubro de 1996, um bloqueio marítimo foi autorizado pelo CSNU, por meio da resolução 787, autorizando os estados participantes a tomar as medidas necessárias para colocar em prática sanções econômicas e um embargo de armas contra a antiga Iugoslávia. De fato, a OTAN exerceu comando e controle sobre esta força-tarefa marítima, por este motivo a FTM-UNIFIL é considerada a primeira sob a égide da ONU. Este autor participou por seis meses nesta Operação *Sharp Guard*, embarcado na fragata *USS Boone*, da Marinha dos EUA, no segundo semestre de 1995.

depois um francês, assumiram a função. O comando voltou a ser oferecido a países europeus (Bélgica, Itália, Alemanha e Itália novamente) até fevereiro de 2011. Com a saída da Itália, em julho de 2010, aparentemente a ONU teve dificuldades em encontrar um país substituto, finalmente preenchendo a função, pela primeira vez, com um país de fora do continente europeu. Desde então, o Brasil vem renovando seu interesse em contribuir com os esforços da ONU naquela região, enviando uma fragata e um Contra-Almirante para comandar a FTM, além de oficiais para compor o seu estado-maior e da própria UNIFIL.

Quinze países já contribuíram com navios para a componente marítima: Alemanha, Bangladesh, Brasil, Grécia, Indonésia, Turquia, Bélgica, Bulgária, Dinamarca, Espanha, França, Holanda, Itália, Noruega, e Suécia. Apenas os seis primeiros ainda permanecem comprometidos na porção marítima da missão.

A Ordem de Operações inicial previa, e prevê até hoje, duas tarefas para a FTM, quais sejam;

- Monitorar e manter elevada consciência situacional na área de operações marítimas (AMO), de forma a contribuir para a prevenção de entrada ilegal de armas e/ou materiais correlatos no Líbano, mediante solicitação expressa do governo do Líbano (GoL).

- apoiar os esforços do Líbano para capacitar suas forças armadas a executar tarefas relativas ao exercício da soberania nas suas águas jurisdicionais, que a UNIFIL estaria desempenhando.

Cabe ressaltar que além da Ordem de Operações (a versão mais atual é a OORDER 5 Version 2, datada de 29 de agosto de 2014) existem diversos planos contingentes, sobre casualidades em massa, reassunção de hostilidades, rotas logísticas interrompidas, e outros⁴⁹.

⁴⁸ Por ocasião da revisão dos sete procedimentos operacionais padrão (SOP) sob responsabilidade da FTM, o trabalho foi elogiado pela UNIFIL, sendo que dois SOP foram disseminados pela ONU (todas as missões de

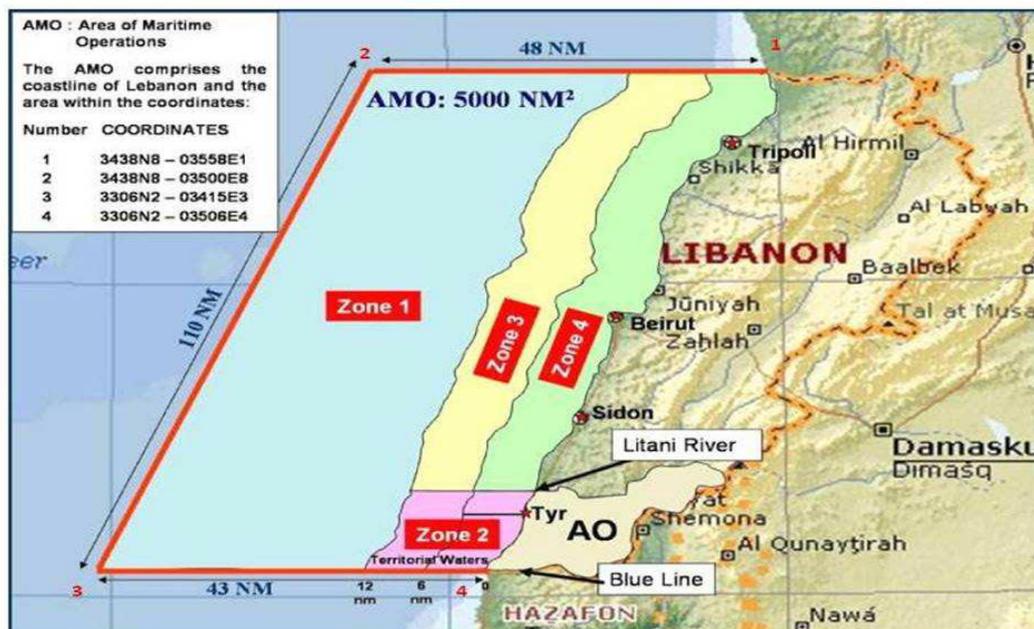


Figura 1 – Área de Operações Marítimas da FTM-UNIFIL

Esses planos são revisados regularmente, a cada dois anos, embora mantendo algumas tarefas específicas para a FTM, e os navios que estiverem em condições de contribuir. Por exemplo, no caso da necessidade de evacuação de funcionários civis da ONU, civis ameaçados, pessoal internamente deslocado (IDP, em inglês) ou trabalhadores de organizações não-governamentais (ONG), é prevista a possibilidade de navios serem solicitados a cooperar. Para tal, a FTM deve estar preparada para prover proteção marítima aos portos de embarque e desembarque e para escoltar as unidades de reabastecimento da UNIFIL, em rotas marítimas estabelecidas.

No plano de segurança de pessoal da ONU, está previsto o apoio militar da FTM, empregando seus meios para a proteção, no mar, das Áreas de Concentração Primária (*Tyre Rest House*, situada na cidade de Tiro) e Secundária (QG da UNIFIL, em Naqoura), bem

como prover escolta marítima para os navios encarregados de evacuação, quando em trânsito para Limassol (Chipre).⁵⁰

Outro aspecto relevante a considerar é que o comando da FTM é outorgado a um país que, presume-se, exercerá o papel de nação-líder (*Lead Nation*). Neste capítulo serão identificadas algumas implicações decorrentes da atividade de nação-líder. Esse conceito, que vem sendo estudado dentro do Conselho Multinacional de Interoperabilidade (MIC), é bastante relevante. No relatório⁵¹ do conselho fica claro que o país escolhido como *Lead Nation* deve ser capaz de desenvolver os objetivos políticos da coalizão. Deverá ainda possuir os atributos estratégicos⁵² necessários, sendo aceito pelos demais membros da coalizão e países na região. No nível político-militar, o país deve ser capaz de convergir os interesses nacionais dos demais participantes, estabelecer processos de consulta efetiva, e permanente articulação para manter o consenso em torno de seu desempenho. A decisão de manter determinado país numa função de comando, no âmbito da ONU, é política, sendo exclusiva do subsecretário do Departamento de Operações de Paz (DPKO). Tem sido observado que outros países se candidataram para exercê-lo, contudo, a experiência vem demonstrando que a DPKO está satisfeita com a liderança brasileira, renovando, ano após ano, o interesse em manter a MB naquele posto.

Por outro lado, em recente artigo publicado, o presidente do conselho de comércio exterior da FIESP afirma que a substituição (ainda que temporária) da fragata por um navio-

⁵⁰ Relatório de fim de comissão do Comandante da FTM, Anexo 4 do Of nº 04/2013 (RES) do ComFTM-UNIFIL. p. 14

⁵¹ *The Lead Nation Concept in Coalition Operations - Multinational Interoperability Working Group Report*. Disponível em <<http://www.aiai.ed.ac.uk/project/coax/demo/2002/mic/LeadNationConcept.pdf>>. Acesso em 17 ago. 2015.

⁵² Atributos estratégicos são capacidades de C4ISR (Comando, Controle, Comunicações, Computação, Inteligência, Monitoramento e Reconhecimento) e logística. Obviamente que a interoperabilidade é condição inicial fundamental.

patrulha, em virtude de avaria, arrisca a liderança da MB na FTM.⁵³ Não se pode negar que a preparação e logística necessárias para enviar uma fragata ao Líbano, impõem à MB, em tempos de restrições orçamentárias, um enorme sacrifício.

O Brasil não pode se furtar, ao assumir este protagonismo, de efetivamente liderar, adotar posições firmes, demonstrar absoluta imparcialidade, buscar envolver outros ministérios e instituições particulares na tarefa de reconstrução daquele país. Parece-nos claro que os canais de consulta para o exercício desse papel devem ser estabelecidos entre os conselheiros militares (MILAD, *military adviser*) dos países participantes da FTM, com orientação do MD e MRE.⁵⁴ Buscar criar um fundo de doações, entre os países da ONU, específico para a marinha libanesa, de forma a capacitá-la operacionalmente, (em médio prazo) seria uma ação tempestiva, no presente estágio da missão. Caso contrário, a DPKO poderá considerar oportuno substituir a MB do comando da FTM.

A partir de 2006 teve início então o período da missão, muitas vezes referenciado como UNIFIL II, por apresentar maior robustez, um grande número de tropas atuando em atividades de patrulha na região sul do Líbano, e por começar a empregar algumas lições aprendidas quanto ao caráter multidimensional das operações de paz. Como Israel e Líbano permaneciam, na prática, numa situação de cessar-fogo ou trégua, foi idealizado um processo de mitigação da crise de forma gradual. Este processo formal de consulta ocorre por intermédio de **reuniões mensais tripartites**. Não se pode desprezar a importância desse fórum único, no qual libaneses e israelenses dialogam sobre assuntos de segurança, e quando a UNIFIL promove ações de incremento da confiança mútua entre Estados cujas relações diplomáticas permanecem rompidas. De fato, poder-se-ia dizer que reside justamente em

⁵³ Barbosa, Rubens. Disponível em <<http://oglobo.globo.com/opiniao/defesa-nacional-15863539>>. Acesso em 21 de jun. 2015.

⁵⁴ Manual de Operações de Paz. MD-41. Alinea E subitem 2.3.3.1

proporcionar condições para a evolução das conversações políticas, sem mencionar os benefícios paralelos das atividades nas áreas de remoção de minas e de recuperação da infraestrutura física. No entanto, as operações de manutenção da paz não devem ser confundidas com o processo de promoção da paz (*peacemaking*), que está voltado para as negociações políticas destinadas a encontrar uma solução definitiva para o conflito. Esse aspecto ainda carece de maior envolvimento dos atores globais e regionais, que não parecem dispostos a aceitar a mediação.

A cooperação com a LAF é fundamental para a UNIFIL, e existe um mecanismo regular de consulta chamado “*Strategic Dialogue*”, cujo objetivo é transferir progressivamente as responsabilidades para o exército libanês. Após algumas reuniões, sua estrutura analisou as capacidades e forças existentes, correlacionou a diferença entre o existente e o desejável e estabeleceu um planejamento estratégico a ser alcançado pela ação política do Secretário-Geral da ONU, que viabilize a obtenção dos recursos materiais necessários para a LAF. Comparece a essas reuniões o assessor chefe de operações marítimos da missão, *Chief MAROPS*, sempre que houver assunto da natureza naval ou marítima. Ao final, está prevista a validação deste processo pela UNIFIL, quando a missão seria reduzida a um pequeno número de observadores. Entre a FTM e a marinha libanesa ocorrem conversações chamadas “*Flag Talks*”, que na prática funcionam de modo semelhante, estabelecendo ainda objetivos educacionais e de adestramentos mensais.

A combinação de sua experiência diplomática e novas capacidades militares levou o Brasil a expandir sua presença em questões de segurança internacional, adotando uma estratégia calcada não apenas no incremento de acordos e relacionamentos bilaterais, como maior participação em operações de paz, como atesta o comando da FTM-UNIFIL. Como já

ênfâtizado, o fato de um país não membro da OTAN assumir o comando da FTM pela primeira vez, representou um marco significativo na elevação do status da Marinha do Brasil.⁵⁵

O Departamento de Operações de Paz da ONU (DPKO) vem realizando, desde 2006, estudos para acompanhar os resultados obtidos, visando não apenas reduzir os custos da missão, mas garantir que sua eficácia não seja contestada. Destarte, dispondo de uma média de 13 navios no primeiro ano, atualmente a MTF conta com apenas sete navios, provenientes da Alemanha, Bangladesh (com dois meios navais), Brasil, Grécia, Indonésia e Turquia.⁵⁶

O último estudo dessa natureza, chamado de UNIFIL/DPKO *Reconfiguration Plan Military Capability Study*, foi concluído em novembro de 2014. Há atualmente, na componente marítima, cerca de mil militares servindo na UNIFIL-FTM, dos quais cerca de um quarto são brasileiros. O plano de reconfiguração da DPKO/UNIFIL considera necessários sete navios, para cumprimento da missão: Cinco a seis corvetas, das quais duas com aeronave orgânica e um navio com capacidade de atuar como capitânia, e um ou dois navios patrulha rápida ou oceânica. Os memorandos de entendimento normalmente apresentam os navios-patrulha com permanência no mar de cerca de cinquenta por cento do tempo, e as corvetas e fragatas com até setenta por cento (em relação aos dias de descanso no porto). Tal estudo prevê ainda a substituição gradativa das fragatas por navios de menor porte, passando paulatinamente a responsabilidade pelo monitoramento e controle das águas jurisdicionais libanesas, até o limite do mar territorial, para a marinha libanesa (LAF-N).

⁵⁵ Disponível em <<http://peacebuilding.no/Themes/Emerging-powers/Publications/Brazil-s-involvement-in-peacekeeping-operations-the-new-defence-security-foreign-policy-nexus>>. Acesso em 20 jun. 2015.

⁵⁶ Desde o início das operações, em 15 de outubro de 2006, a FTM já interrogou cerca de 63 mil navios e indicou aproximadamente seis mil para as autoridades libanesas cumprirem inspeções adicionais. Disponível em <<http://unifil.unmissions.org/Default.aspx?tabid=11584>> Acesso em 31 maio 2015.

Por esse motivo, a manutenção de uma cobertura eficaz da AMO, em face da redução de navios e ocasionais avarias, é tarefa árdua para o Comandante da FTM, o qual precisa contar, por vezes, com meios da LAF-N e a cobertura das estações costeiras radar, para garantir eficácia em suas tarefas, ainda que sem redundância. Se e quando a LAF-N estiver capacitada para assumir as tarefas executadas pela FTM, novos cortes deverão ocorrer. Até mesmo a ordem de operações vigente considera o número de meios abaixo dos requisitos mínimos da força, para o conceito operacional⁵⁷, mas os interesses políticos daqueles que financiam as missões de paz vem prevalecendo mais uma vez. Como a fase atual de adestramento da marinha libanesa enfatiza o estágio no mar, até mesmo o esforço de capacitação da LAF-N pode vir a ser comprometido por novas reduções de meios para a FTM.

Desde 2006, a UNIFIL é responsável por manter abertas as linhas de comunicações marítimas, bem como pelo gradual aumento do comércio exterior do Líbano por via marítima. Parece ser consenso geral que a UNIFIL vem contribuindo, embora sem extinguir completamente os focos de conflito entre Israel e Líbano, ao menos minimizando em muito as ações hostis. Dentro da própria UNIFIL, a componente marítima demonstra notável resiliência e estabilidade, com reduzido número de incidentes no mar com potencial para escalar o conflito, se comparados aos lançamentos de foguetes a partir do teatro de operações terrestre, em direção ao território judeu, as violações do espaço aéreo perpetradas por Israel e os casos contabilizados de disparo de pirotécnicos, tiros realizados ao sul da linha de boias.⁵⁸

Uma possível ameaça a esta “aparente” tranquilidade é a falta de solução para os limites da Zona Econômica Exclusiva (ZEE) e conseqüente início da exploração de gás e petróleo

⁵⁷ OORDER 5, anexo F, p. F-2.

⁵⁸ Ver anexo A.

nos campos descobertos no Mediterrâneo oriental. Segundo o relatório do então Contra-Almirante Wagner Zamith⁵⁹, houve a presença de Navios de Pesquisa Sísmica, a partir de dezembro de 2012, contratados pelo governo libanês. Não é segredo que a exploração dessas reservas de gás natural em sua ZEE não ocorrerá de maneira pacífica, sem que haja um desfecho para o estabelecimento da fronteira marítima entre Líbano e Israel, envolvendo ainda seus limites com o Chipre.

Ao indicar em seu último relatório para a Assembleia Geral da ONU que há disposição de Israel e Líbano para resolver suas diferenças no tocante a ZEE e delimitação do Mar Territorial⁶⁰, o Secretário-Geral da ONU sugere um caminho, até então, tido como bloqueado. Caso ocorra a possibilidade de uma mediação adequada no campo da política internacional, o Brasil poderia, demonstrando total imparcialidade, vir a se beneficiar dessa oportunidade para a diplomacia brasileira.

Em estudo visando compreender os desafios marítimos geoestratégicos da União Europeia, encomendado pelo Parlamento Europeu, ao comentar sobre o contexto do mediterrâneo oriental vemos que “a descoberta de gás natural no Mediterrâneo oriental poderá ter um enorme impacto da segurança energética na região. Entretanto, carrega um potencial conflituoso considerável, que poderá envolver duas das maiores potências marítimas regionais não-europeias, Israel e Turquia.” E conclui afirmando que a UE deve agir rapidamente se quiser evitar um conflito em torno destes recursos, assim como querelas antigas a respeito da

⁵⁹ Of nº 04/2013 (RES) do ComFTM-UNIFIL

⁶⁰ Tanto para o Líbano como para Israel, a exploração e desenvolvimento de seus respectivos recursos de petróleo e gás no mar territorial é uma prioridade nacional. Neste período de relato, ambos países indicaram seu desejo de resolver a disputa marítima em sua zona econômica exclusiva. Desejo encorajá-los a proceder no sentido de permitir a resolução dessa questão e reitero que as Nações Unidas estão prontas para apoiar se ambos os lados assim solicitarem. Tradução nossa - Parágrafo 83 do Relatório do Secretário-Geral perante a AGNU, datado de 27 de fevereiro de 2015.

delimitação das respectivas ZEE e mar territorial.⁶¹ Conclui-se que interesses nacionais de natureza econômica podem obstruir o lento processo de paz na região, envolvendo até mesmo países europeus, em busca de proteger agendas veladas.

3.3 SÍNTESE E CONCLUSÕES

A região do Oriente Médio está vivenciando um período turbulento de redistribuição de poder regional e reorganização dos atores estatais e não-estatais. Ainda assim, o Líbano permanece relativamente calmo, apesar de instável.

A indicação do Brasil, primeiro país não europeu, para o comando da FTM é um marco para as relações exteriores. Para continuar exercendo o papel de Nação-Líder na componente marítima, além da neutralidade e imparcialidade esperadas pela ONU e países envolvidos, a MB deve estar pronta para garantir os atributos estratégicos necessários, contribuir decisivamente em caso de necessidade de evacuação de civis, e apoiar medidas para resolução da disputa na ZEE entre Israel e Líbano. **Portanto, o desenvolvimento de uma capacidade de defesa crível e eficaz, bem como uma relação harmoniosa e construtiva com demais contribuintes de tropas proeminentes, constituem dois elementos essenciais para uma inserção mais ativa e segura na comunidade internacional.**

⁶¹ Disponível em < <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies.do?language=EN>>. Acesso em 20 jul. 2015.

4 IMPLICAÇÕES POLÍTICO-ESTRATÉGICAS

O Brasil está no quinto ano consecutivo com o Comando da FTM-UNIFIL, mais que o dobro do tempo que qualquer outro país, desde que a FTM foi estabelecida, em 2006. Essa continuidade consolida a liderança brasileira, e ratifica a boa aceitação por parte dos demais países envolvidos na UNIFIL, bem como o reconhecimento da ONU sobre a qualidade do trabalho desenvolvido.

Este estudo pesquisou os objetivos que levam o Brasil a participar de missões de paz. Posteriormente, a análise se deteve no contexto da participação da MB na UNIFIL, particularizando as situações que envolvem a componente marítima e os atores relevantes na região. Ao pretender apresentar as implicações político-estratégicas decorrentes, é necessário compreender melhor essa expressão. Considera-se implicação uma consequência, ou aquilo que se pode depreender de fato. A política⁶² aqui deve ser entendida como um conjunto de princípios e regras que servem como diretrizes para a organização, enquanto a estratégia é o plano de ação que permitirá alcançar esses objetivos. Enquanto a primeira norteia o que fazer, a segunda orienta como fazer. De fato, ao confrontar as lições aprendidas até o momento, fruto do envolvimento da MB naquela missão de paz, será possível sugerir alguma revisão no tocante à condução da política externa brasileira de modo a aproximá-la das PND e END, assim como para o aprimoramento destas últimas.

Percebe-se que atores como França, Alemanha e Itália atuam na UNIFIL de modo a garantir seus interesses. Além deles, os EUA possuem uma agenda para todo o Oriente Médio, em função de sua segurança energética.⁶³ Por último, as potências regionais como

⁶² Em inglês, existem duas palavras para distinguir conceitualmente as ações de pessoas e Estados (*politics*) dos documentos que orientam as decisões de alto nível (*policy*).

⁶³ O Enviado Especial e Coordenador para Assuntos de Energia do Departamento de Estado dos EUA esteve, recentemente, no Líbano. Disponível em <<http://www.dailystar.com.lb/Business/Local/2015/Jul-16/306867>>

Turquia, Arábia Saudita e Israel procuram se posicionar de modo a obter ganhos. Quanto ao Brasil, ao mesmo tempo em que não possui uma agenda definida demonstra imparcialidade desejável na missão; desde que claramente estabelecida fora do contexto da UNIFIL, a construção de agenda para a região seria uma estratégia positiva.

4.1 AS IMPLICAÇÕES PARA A POLÍTICA EXTERNA

No tocante à Política Externa, observa-se que a carência de poder econômico e militar fortes é óbice para que o Brasil se projete como potência global. Não obstante, os esforços do MD nas operações de paz ajudam a fortalecer a imagem do país na ONU, principalmente em suas credenciais de *soft power*.⁶⁴ Segundo a Representante Permanente do Brasil junto à ONU, Sra. Maria Luiza Ribeiro Viotti, a posição desfrutada hoje pela diplomacia brasileira na ONU é devida, principalmente, pela contribuição de seus militares.⁶⁵

Ao sugerir o envio da fragata da MB, para exercer a função de navio capitânia, os Ministros Patriota e Amorim afirmaram que a “iniciativa reforçaria a liderança brasileira no ambiente marítimo da UNIFIL, daria suporte e autonomia ao Comandante da FTM e contribuiria para a permanência de oficial brasileiro à frente desta última. Em sentido mais amplo, demonstraria o compromisso do Brasil com a promoção da paz no Oriente Médio sob mandato das Nações Unidas.”⁶⁶

No campo interno, Alsina Junior escreveu em 2009 que as políticas de defesa e exterior estariam em universos paralelos, devido ao que chama de fosso existente entre elas.⁶⁷ Apesar de não concordar inteiramente com o autor, torna-se forçoso admitir que o grau de

-us-keen-to-end-lebanon-israel-dispute-over-maritime-zone.ashx>. Acesso em 16 jul. 2015.

⁶⁴ Entrevista com o Conselheiro Militar na ONU, resposta 4 do APÊNDICE.

⁶⁵ Feitosa, Alexandre Mariano. A Importância da participação de Oficiais FN no Departamento de Operações de Manutenção da Paz. O Anfíbio. ISSN 2358-4394, v. 32. 2014.

⁶⁶ Exposição de Motivos Interministerial Nº 458 MRE/MD. In Diário do Senado Federal de 29 set. 2011.

⁶⁷ Alsina Junior, João Paulo Soares. Política externa e poder militar no Brasil: universos paralelos. Rio de Janeiro – Editora FGV. 2009

articulação, entre ambas, estaria aquém do desejável. Considerando ser bastante difícil medir empiricamente tal relação, podemos supor que o poder político nacional deveria estabelecer os objetivos nacionais de mais alto nível, os quais serviriam de base para ambas. Vidigal afirma que os interesses nacionais legítimos devem ser fruto da aspiração de todos, com o Congresso Nacional servindo de foro para o debate final.⁶⁸ Sugere então que a Política Externa do Brasil não deveria ser formulada pelo MRE, mas apenas conduzida por este ministério. Sendo pragmáticos, o perfil construtivista⁶⁹ da diplomacia brasileira reforça a baixa prioridade que recai sobre os assuntos de defesa. Corroborando para esse panorama desalentador, as atuais dificuldades econômicas no campo interno, demandam enorme atenção do governo, em meio a grave crise econômica global.

O renomado especialista Hussein Ali Kalout afirma que falta ao MRE uma estratégia para o Oriente Médio, em contraste a importância que o CSNU empresta à região.⁷⁰ Afiança esta percepção o fato de que a Agência Brasileira de Cooperação, órgão ligado ao MRE, não apresenta nenhum projeto recente que permita inferir uma aproximação com o Líbano, fruto de esforços convergentes de mais de um ministério ou agenda em comum.

Em contraste, a PND atesta que deverá buscar a contínua interação com as demais políticas governamentais, visando a fortalecer a infraestrutura de valor estratégico para a Defesa Nacional, particularmente a de transporte, a de energia e a de comunicações.

⁶⁸ Vidigal, Armando Amorim Ferreira. Missão e Dimensões do Poder Naval. Suplemento Especial da RMB. 3º e 4º Trimestre de 1991.

⁶⁹ Aqui entendido como não confrontacionista, optando pela persuasão e não pela coerção.

⁷⁰ Kalout diz que 19 dos 23 embaixadores dos países da área nunca serviram no Oriente Médio anteriormente. De um total de 618 teses defendidas no Curso de Altos Estudos (CAE) do Itamaraty, apenas 28 versam sobre mundo árabe e Oriente Médio - menos de cinco %. Em contraste, desde sua criação, em 1946, o conselho votou pouco mais de 2.000 resoluções. Aproximadamente a metade destas tratava de questões relativas ao Médio Oriente e o mundo islâmico. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opinioao/56029-oriente-medio-itamaraty-sem-estrategia.shtml#>>. Acesso em 10 ago. 2015.

Apesar desses aspectos negativos, as políticas de defesa e externa se complementam no tocante à participação da MB na missão de paz, em particular no Líbano, visto que, ainda que não ocorra no entorno estratégico próximo do Brasil, demonstra a instrumentalidade das forças armadas na Política Externa como forma de reforçar a imagem do país na ONU (principal instituição internacional, ainda que imperfeita) e no relacionamento interestatal. Ademais, serve também para mostrar bandeira do país (*swaggering*), além de contribuir para a segurança internacional, alinhado à defesa do multilateralismo cooperativo.

Adicionalmente, desde a entrada do Brasil na UNIFIL, e talvez levado pela percepção de que as atividades das forças armadas no contexto das missões de paz colaboram com os esforços da política externa, o MRE criou, dentro do Gabinete do Secretário-Geral, a Coordenação Geral de Assuntos de Defesa, refletindo assim uma maior aproximação entre estes dois importantes ministérios.

Se observarmos os países que mais contribuem financeiramente para as operações de paz, veremos que o Brasil não figura entre os quinze primeiros. No escopo da ajuda militar direta ao Líbano esta contribuição é ainda menor, relevada ao intercâmbio e formação de alguns aspirantes na Escola Naval.

Apesar disso, houve excelente avanço nas tratativas para venda de oitenta carros blindados Guarani⁷¹ e seis aeronaves do tipo Tucano.⁷² A venda dos aviões de ataque A-29 Super Tucano para o Líbano teve que ser aprovada pela DSCA (*Defense Security Cooperation Agency*), órgão do Pentágono encarregado da aprovação de venda de material bélico para fora

⁷¹ <http://www.infodefensa.com/latam/2015/01/30/noticia-primeira-exportacao-vbtpmr-guarani-libano.html>

⁷² A Força Aérea Libanesa (LAF) receberá **seis unidades da aeronave de ataque leve, vigilância aérea e contra-insurgência Super Tucano**, que serão entregues em 2018, como parte do programa de assistência militar contínua dos EUA na região. Disponível em <<http://www.cavok.com.br/blog/super-tucano-para-o-libano-negocio-fechado/>> . Acesso em 06 jun. 2015.

dos EUA, em virtude de ter sido concretizada por intermédio da empresa americana Sierra Nevada, parceira da EMBRAER.⁷³

Todos os Estados signatários da Carta da ONU (CNU) devem contribuir financeiramente para o custeio das despesas da ONU, cada um dentro da sua capacidade contributiva (entenda-se pujança econômica). Devem cotizar-se também com o orçamento das operações de paz realizadas pelas Nações Unidas. Dentro do orçamento regular das Nações Unidas, o Brasil se encontra na 20ª posição. No sítio virtual do DPKO observam-se todas as resoluções que fixam o montante com que cada país deve que contribuir, onde se verifica que esse valor é estabelecido conforme a saúde econômica de cada país membro, com percentuais maiores para os países que possuem assento permanente no CSNU devido a sua maior responsabilidade na manutenção da paz e da segurança internacional. Os dez maiores contribuintes com operações de paz aportam cerca de oitenta por cento do orçamento anual do DPKO. A lista dos dez maiores contribuintes atuais, nesta ordem: Estados Unidos da América, Japão, França, Alemanha, Reino Unido, China, Itália, Rússia, Canadá e Espanha. Nota-se que nesta lista estão os cinco países membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas – CSNU, com destaque para o Japão, Itália e Alemanha, que são países que pleiteiam o alargamento deste órgão e um assento para si, conforme amplamente divulgado. O Reino Unido, a França e Alemanha sofrem pressões internas adicionais, quando seus orçamentos estão condicionados pela crise econômica internacional, em virtude de suas respectivas contribuições, em operações de paz, serem provenientes de seus ministérios de relações exteriores e não de defesa.⁷⁴ Atualmente, a Resolução que estabelece as

⁷³ <http://www.defesanet.com.br/embraer/noticia/19407/EUA-aprova-venda-do-Super-Tucano-ao-Libano/>

⁷⁴ Gowan, Richard. *UN Peace Operations: the case for strategic investment*

especificidades das contribuições para as operações de paz é A/67/224/Add.1, de 27 de Dezembro de 2012.⁷⁵

O Brasil se encontra em 24º lugar na lista dos países que mais contribuem com contingentes para as operações de paz promovida pelas Nações Unidas. A lista se compõe primeiramente por Bangladesh, Paquistão, Índia, Etiópia, Ruanda, Nepal, Senegal, Gana, China, Nigéria, Indonésia. Nota-se claramente a divisão entre os países em desenvolvimento (contribuintes de tropas), e as grandes potências (que financiam a DPKO). A China é a exceção que confirma a regra, visto que está presente em ambas as listagens. Mesmo na UNIFIL, países tradicionais como Espanha e França se viram forçados a reduzir seus contingentes, levando a ONU a buscar outros países para contribuir com mais tropas.⁷⁶ Nesse contexto (da UNIFIL) o Brasil é o 13º TCC, atrás de Indonésia, Itália, Índia, Nepal, Gana, França, Malásia, Espanha, Finlândia, China, Coreia do Sul e Bangladesh. Há uma tendência de redução de cerca de 1/3 das tropas dos países europeus, embora a estabilidade do Oriente Médio continue a ser fundamental para a UE em termos de segurança regional. Espera-se que o quantitativo total de tropas na UNIFIL venha a cair até 8.000 militares, caso a situação na Síria se normalize.

Torna-se claro que o Brasil não participa ativamente das decisões centrais que envolvem as questões do Oriente Médio, nem mesmo da UNIFIL. Os países que financiam as operações de paz tomam para si esse papel. O Brasil consegue atuar, em alguns casos isolados, quer seja por reuniões ou acordos bilaterais, quer seja como contrapartida pelo seu desempenho e contribuição em termos de tropas, e no arrasto da ajuda militar norte-americana.

⁷⁵ Disponível em <<http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/financing.shtml>>. Acesso em 18 jul. 2015.

⁷⁶ Hirst e Nasser. *The Defense-Foreign Policy Link*.

Implica no fato de que o MRE deve valorizar a busca pela ocupação de cargos, para militares e civis, de modo a reforçar a imagem de ator global (*global player*).

Bem sei que estamos rodeados de nações pacíficas, que não é menos pacífico o ânimo da nossa, e que a paz é a cláusula essencial do nosso progresso. Mas, neste seio de Abraão, não esqueçamos que a primeira condição da paz é a respeitabilidade, e a da respeitabilidade a força.⁷⁷ (Barbosa, 1896, p. 161)-

É, portanto, esta “respeitabilidade” que destaca Rui Barbosa, o principal motivo para compreender porque o Brasil não estaria em condições de pleitear um assento permanente no CSNU. No sistema internacional, existe a percepção de que o país não dispõe de uma Marinha forte, e nem mesmo uma credencial decisiva: poder militar capaz de rápida intervenção no exterior para impor a paz, se necessário, ao invés de apenas mantê-la.⁷⁸

Assim, o Brasil não deve almejar o topo do poder, mas uma quantidade apropriada de poder. Não faria nem sentido desejar virar a mesa do poder, apenas um lugar melhor nela. Incumbe assim, reavaliar a estratégia de tornar-se membro permanente do CSNU. Uma alternativa seria buscar fortalecer a estrutura de poder da AG, ao invés do CSNU, uma vez que o discurso do multilateralismo cooperativo alinha-se à maior legitimidade, equidade e representatividade naquela instância de poder.

Visando apoiar a reconstrução e desenvolvimento do Líbano, foi criado em setembro de 2013, à margem da 64ª Assembleia Geral da ONU, um grupo de viés político-econômico, o *International Support Group for Lebanon*. Este grupo compreende representantes dos cinco países que detém assento permanente no CSNU, além de outros países voluntários, com menção especial para a Arábia Saudita, pela expressiva contribuição financeira de 4 bilhões

⁷⁷ Barbosa, Rui. Obras Completas de Rui Barbosa. Trecho de "Cartas de Inglaterra. Lição do Extremo-Oriente". Rio de Janeiro. V. 23, t. 1, 1896. p. 161

⁷⁸ Disponível em <<http://www.globalsecurity.org/military/world/brazil/navy.htm>> e Osava, Mario. *Council Reform Not Just a Question of Numbers*, GLOBAL POLICY FORUM, Jul. 2005. Disponível em <<http://www.globalpolicy.org/component/content/article/200/41210.html>>. Acesso em 19 ago. 2015.

de dólares⁷⁹ (no contexto de uma cooperação conjunta com a França) e Alemanha, que sediou a última reunião formal do grupo, em outubro de 2014. Percebe-se aqui, a busca por fazer valer os interesses nacionais entre as grandes potências, mesmo que, por vezes, como pano de fundo dos reais problemas imigratórios, de transbordamento da guerra na Síria.

Por fim, uma relevante Conferência Ministerial de apoio às forças armadas libanesas ocorreu em 17 de junho de 2014, em Roma. Dessa feita, com participação de 43 países e outras organizações não regionais. Nessa ocasião, o Brasil foi citado pelos seus esforços na cooperação com o adestramento especializado da LAF.⁸⁰

Existe ainda outra missão da ONU atuando no Líbano, ligada ao Departamento de Assuntos Políticos (DPA). Trata-se do Coordenador Especial do Secretário-Geral da ONU para o Líbano (UNSCOL), com sede em Beirute. Sua importância decorre de sua articulação com embaixadores de todos os demais países e partidos políticos libaneses. Segundo Nilsson e Zetterland,⁸¹ essas missões têm custos menores e oferecem menos riscos aos seus integrantes, pois não possuem quantitativos de tropas expressivos. Seus relatórios semestrais ao Secretário-Geral (SG) são a principal fonte de informações de que dispõe a AGNU, para o trato dos assuntos oficiais. Ao se pronunciar perante a assembleia geral, o SG registrou uma maior participação da marinha libanesa em exercícios conjuntos, demonstrando a intenção de reduzir paulatinamente a FTM.⁸² Confirma ainda tal tendência que a DPKO decidiu,

⁷⁹ *Chairperson's Summary of Ministerial Meeting of International Support Group for Lebanon, at United Nations Headquarters*, 26 set. 2014. Disponível em <<http://www.un.org/press/en/2014/sg2209.doc.htm>>. Acesso em 04 jun. 2015.

⁸⁰ Disponível em <<http://www.un.org/press/en/2014/pa14.doc.htm>>. Acesso em 04 jun. 2015.

⁸¹ Nilsson, Claes e Zetterlund, Kristina. *Ready or not? Revamping UN Peacekeeping for the 21st Century*. p. 41

⁸² Relatório do Secretário-Geral sobre a implementação da Resolução 1701, datado 05 de novembro de 2014.

unilateralmente, não pagar mais o reembolso ao Brasil pelo navio capitânia do tipo Fragata, limitando-se a fazê-lo ao custo de uma corveta.⁸³

O acesso privilegiado à informação dessa natureza torna-se vital nesse processo. Ainda que o SG forneça relatórios periódicos, seu conteúdo por vezes apresenta apenas os aspectos positivos do processo de paz, deixando de apontar falhas da força de paz e, não raro, a minimizar as violações das partes antagônicas. Além disso, segundo Tarris, os relatórios podem trazer viés político, fruto de entendimentos entre o Secretariado e os Membros permanentes.

Assim, é fundamental que o Brasil disponha de fontes independentes para embasar suas posições,⁸⁴ bem como amplie o debate na formulação de uma agenda construtivista para o Líbano, envolvendo demais ministérios e empresas nacionais.

4.2 AS IMPLICAÇÕES PARA A PND E A END

No campo militar, os esforços ora em curso para ampliar o relacionamento podem esbarrar em alguns fatores restritivos. O nível de capacitação no idioma inglês (ou francês) dos militares brasileiros ainda é insuficiente para que a MB possa almejar maior participação no preparo e adestramento da LAF-N. A marinha alemã assumiu para si essa tarefa implícita da missão, e não pretende abrir mão de sua posição hegemônica. Reforçando essa ação assertiva, estabeleceu, por meio de um acordo bilateral, a doação e instalação de uma rede de estações costeiras radar (ECR), ocorrida em 2008, criando vínculos de médio e longo prazo com a marinha libanesa.

A MB buscou se inserir nesse contexto, trazendo dois oficiais libaneses para intercâmbio na Escola Superior de Guerra, oferecendo vagas para a formação de cinco

⁸³ Entrevista concedida pelo Conselheiro Militar da Representação Permanente do Brasil junto à ONU, Exm^o Sr. Almirante-de-Esquadra Fernando Eduardo Studart Wiemer, conforme APÊNDICE.

⁸⁴ Tarris – op. Cit. p. 112.

aspirantes libaneses na Escola Naval, embarque do oficial de ligação da marinha libanesa em nossas Fragatas, além da criação já citada da adidância naval no Líbano. Houve também o convite à marinha libanesa, nos anos de 2011 e 2012 para visitar o Brasil, conhecer a EMGEPRON, o Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro (AMRJ) e navios-patrolha construídos no Brasil, oferecendo inclusive a possibilidade de financiamentos vantajosos, embora sem desfecho favorável até o presente.

Entretanto, desde seu início em 2006, a UNIFIL II observou que precisaria ganhar a confiança da população local, contando para tal com os *quick action projects* (QAP), cujos recursos anuais alocados são da ordem de meio milhão de dólares.⁸⁵ O contingente brasileiro não apresentou até o momento nenhum pleito para desenvolver esse tipo de atividade.

A UE e vários países europeus patrocinam anualmente outras atividades de assistência cívico-social (CIMIC, do inglês) de forma bilateral, financiando projetos que podem custar até 200 milhões de euros.⁸⁶ A Marinha do Brasil efetuou uma ação pontual nesse sentido, ao adquirir e fornecer freezers para a comunidade de pescadores de Naqoura, conforme relatório de fim de comissão do 2º contingente brasileiro no Líbano.⁸⁷

Em 2006, quando da ocorrência da guerra dos 34 dias, mais de 2.900 cidadãos brasileiros foram evacuados, na maioria por aviões da FAB, após buscarem apoio da embaixada e consulado do Brasil. No mesmo conflito, cerca de 15.000 norte-americanos foram retirados do Líbano, empregando um navio semelhante ao NDD Matoso Maia.⁸⁸ Podemos imaginar que, se ocorrer uma situação análoga, poderá haver certa pressão para

⁸⁵ http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/C.5/69/17

⁸⁶ Disponível em <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/defense+security/ari125-2009#.VZAQJUYiXYg>. Acesso em 10 ago. 2015.

⁸⁷ Of nº 04/2013 (RES) do ComFTM-UNIFIL.

⁸⁸ Conforme o Departamento de Estado dos EUA, Disponível em <www.gao.gov/products/GAO-07-893R>. Acesso em 13 jun. 2015.

empregar a fragata da MB em prol de brasileiros (isto sem falar na opinião pública). Em cumprimento ao contido na Diretriz Ministerial nº 01/2012/MD, o **Plano de Evacuação do Contingente Militar Brasileiro no Líbano (PECMBL)** foi encaminhado em 04 de agosto de 2012, e aprovado pelo MD em 14 de novembro de 2012, de acordo com a Instrução Normativa nº 02/EMCFA. Esse Plano, especificamente, tem como missão evacuar os militares do Contingente Militar Brasileiro no Líbano (CMBL) na AO, na AMO e em todo o território libanês, a fim de salvaguardar a integridade física de tais militares em situações de conflito armado. Por não deixar claro como seriam evacuados os civis brasileiros⁸⁹ em caso de recrudescimento do conflito, entende o autor que haverá necessidade de optar entre o apoio à UNIFIL/ONU ou à Embaixada do Brasil em Beirute (aos cidadãos brasileiros), e tal decisão deve ser tomada no nível político, com toda a antecedência possível. A Doutrina Militar de Defesa, ao tratar desse tema, não o faz de forma assertiva, pois indica que a autorização para essas ações será analisada caso a caso, dada a diversidade de sua natureza, podendo depender de ordem dos Comandantes das Forças, do Ministro de Estado da Defesa, do Congresso Nacional e até mesmo do Presidente da República.

Trata-se de excelente oportunidade de maior interação entre o MRE, responsável por manter atualizados planos de respostas emergenciais, e o MD, que poderia contribuir com aeronaves da FAB, navios da MB, transporte de ajuda humanitária, hospital de campanha e muito mais, desde que previamente incluídos no planejamento.

Aspectos econômicos muito importantes, como o comércio/balança comercial e a exploração dos enormes campos de gás e petróleo nas ZEE desses países permanecem inexplorados pelo Brasil, mas não pelos países que se encontram nas posições de maior

⁸⁹ De acordo com o Conselheiro Eduardo Uziel, chefe da Divisão de Oriente Médio I, do MRE, atualmente, há cerca de dez mil brasileiros morando no Líbano. Disponível em <www.brasil.gov.br/defesa-e-seguranca/2014/10/militares-que-vao-integrar-missao-no-libano-recebem-orientacoes>. Acesso em 10 de ago. 2015.

destaque na UNIFIL.⁹⁰ A Alemanha concluiu uma venda de 4 corvetas para Israel, além de 4 submarinos anteriormente negociados, para proteger as futuras instalações marítimas de exploração de gás.⁹¹

A FTM é assim, um parceiro estratégico da LAF-N, no tocante a monitorar a ZEE libanesa, desde 2006. Em 2012, o Comandante da Marinha Libanesa, Almirante Nazih Baroudi apresentou os objetivos da LAF-N para os próximos dez anos, abarcando aumentar a consciência situacional marítima, expandir a capacidade da LAF-N de patrulhar sua Zona Econômica Exclusiva (ZEE) para proteção de suas futuras plataformas de exploração de gás e petróleo, e assumir as tarefas atualmente sendo conduzidas pela FTM da UNIFIL.⁹²

Em 2013, Baroudi expôs, como resultado, um plano de capacitação da LAF-N de cinco anos, de custo aproximado em quatrocentos e cinquenta milhões de dólares, os quais esperava receber do “seu governo, de seus aliados e proveniente de doações.”⁹³ Esta moldura temporal coincide com a proposta pelo autor, de analisar as implicações da participação da MB na UNIFIL. Podemos esperar então, que caso as expectativas se confirmem, a UNIFIL passará a atuar de forma bastante reduzida, com tarefas de supervisão, e a FTM poderá até mesmo vir a ser extinta.

A disputa ainda não resolvida sobre cerca de trezentos e trinta milhas náuticas quadradas, em área da ZEE pretendida por ambos os países, e que se sobrepõe, complica

⁹⁰ Para Líbano e Israel, a exploração e desenvolvimento de suas reservas de gás natural é uma prioridade nacional. Eu encorajo os governos de ambos para continuar os esforços para delimitação de suas respectivas zonas marítimas exclusivas. A ONU continua pronta para apoiar, caso ambas as partes assim o manifestarem. Relatório do Secretário-Geral sobre a implementação da Resolução 1701, datado em 05 de novembro de 2014. Tradução nossa.

⁹¹ Disponível em <<http://www.defenseindustrydaily.com/an-lcs-for-israel-04065/>>. Acesso em 12 maio 2015.

⁹² Almirante Nazih Baroudi, “The Commanders Respond: Lebanese Navy,” Revista *Proceedings*, mar. 2012 138/3/1,309. Em <http://www.usni.org/magazines/proceedings/2012-03/commanders-respond-lebanese-navy>.

⁹³ Almirante Nazih Baroudi, “The Commanders Respond: Lebanese Navy,” Revista *Proceedings*, mar. 2013 139/3/1,321, <http://www.usni.org/magazines/proceedings/2013-03/commanders-respond-lebanese-navy>.

ainda mais o delicado equilíbrio existente, que poderia elevar os riscos no mar, à medida que a marinha libanesa aumenta suas capacidades.

Tanto Líbano como Israel apresentaram suas pretensões no tocante as suas respectivas delimitações marítimas à ONU, embora Israel tenha resistido em deixar a entidade decidir sobre a disputa. Devido ao fato de não haver acordo formal de paz entre ambos os países (apenas um cessar-fogo), não existe um veículo que permita o diálogo diplomático bilateral formal para tratar do assunto.

Assim como a FTM, as estações costeiras radar (ECR) existem para incrementar a capacidade do Líbano de assumir a “soberania” sobre suas águas territoriais. Entretanto, enquanto a FTM é parte do esforço multilateral da UNIFIL, o sistema de radares é baseado em acordo bilateral Alemanha-Líbano, no qual somente os alemães deveriam dar adestramento aos oficiais libaneses, primeiro na Alemanha, e depois, por meio de prática no Líbano.

É necessário compreender que a ONU é uma organização de caráter político, em que os interesses nacionais terão precedência. Assim, as missões buscam facilitar processos políticos, tornando os componentes militares, e sua eficácia, áreas passíveis de cortes constantes.

Para exemplificar como a ONU vê a UNIFIL, e em particular a FTM, ressaltam-se dois fatos: o relatório elaborado pelo almirante belga, que comandou a FTM antes da MB assumir o comando, efetuou uma análise da missão em relação aos meios adjudicados (*ship-to-task analysis*), alegando que havia risco de não cumprir a missão, caso não houvesse um mínimo de oito navios (quatro grandes e quatro pequenos), acrescidos de uma unidade para dedicar-se a tarefa de adestramento da LAF-N. Tal pressuposto previa que a cobertura radar

da AMO deveria garantir cem por cento de eficácia no monitoramento e controle do tráfego marítimo, de modo a evitar efetivamente a entrada ilegal de armas no Líbano pelo mar. Ainda assim, nos dias atuais a FTM sobrevive com apenas sete navios, dos quais somente uma fragata de fato.

Antes de assumir a função de Chefe MAROPS, este autor esteve em videoconferência com três oficiais diretamente subordinados ao OMA. Quando solicitados a ampliar as condições de comando e controle existentes para o futuro comando da MB, ouvimos que não deveria me preocupar muito com isso, “pois a missão (FTM) é principalmente uma resposta política da ONU”.

Percebemos então, que existe uma clara polarização entre os países ocidentais, que financiam a maioria das missões e países africanos e asiáticos, que fornecem os efetivos de pessoal e tropa mais significativos. Tal divisão leva a interesses distintos; de um lado almeja-se eficiência e eficácia das missões (entenda-se menores custos e atendimento de seus interesses políticos). Por outro lado, a busca por mais recursos para as missões e maior poder ou status no nível estratégico. O Brasil ocupa hoje o vigésimo lugar entre os países que mais contribuem com tropas para a DPKO⁹⁴, atrás da Índia, Nigéria e China.

Concluimos que enquanto os militares e civis que trabalham na sede da ONU em Nova Iorque (DPKO, DFS) e alguns setores da missão (*Director Mission Support*) necessitam apresentar resultados que demonstrem sua eficiência em cortar gastos, do outro lado deste cabo de guerra estão os países contribuintes de tropa (TCC), que buscam beneficiar seus militares, dar conforto as tripulações e obter ganhos incrementais no jogo do poder na missão.

⁹⁴ Disponível em <http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2015/apr15_2.pdf>. Acesso em 06 jun. 2015.

Reforçando essa percepção, segundo Clawson e Eisenstadt, “a UNIFIL foi criada (e assim sobrevive) como uma medida política de contenção, não como braço operacional para execução de seu mandato no terreno.”⁹⁵

Na porção oriental do Mar Mediterrâneo os limites entre a ZEE do Líbano com seus vizinhos (Israel, Síria e Chipre) ainda não estão definidos.⁹⁶ O posicionamento de navios-patrolha, realização de disparos de pirotécnicos e tiro real, a presença de barcos de pesca e mergulhadores, e principalmente, a colocação de forma unilateral de uma linha de boias por parte de Israel têm potencial para deteriorar a segurança na área, podendo até mesmo servir de estopim para renovar atos hostis entre os dois países, minando as ações da FTM para implementação do mandato.

Em seu último relatório à Assembleia Geral, o SG indica que Líbano e Israel teriam manifestado vontade de resolver suas disputas no mar, apesar de citar vários incidentes que atestam a instabilidade da região.⁹⁷

O processo de tomada de decisão por trás do plano de capacitação da LAF com equipamentos franceses e treinamento ocorreu com a participação do presidente libanês, embora esteja claro que as prioridades tenham sido conduzidas pelos sauditas e franceses.⁹⁸

Conforme discutido anteriormente, a escolha do Brasil para exercer o papel de *Lead Nation*, com a MB à frente da componente marítima, reforça o status do país na comunidade

⁹⁵ Clawson, Patrick e Eisenstadt. *Implications of an Israeli Withdrawal from Lebanon*. Ed. Michael. Washington. *The Washington Institute for Near Eastern Policy*, 2000. p.47

⁹⁶ Ver anexo B.

⁹⁷ “Em 20 de janeiro, a UNIFIL observou um barco patrulha da IDF dentro das águas territoriais libanesas, 1.500 metros ao norte da linha de boias. Em 13 de janeiro, 2 mergulhadores de um barco patrulha da LAF-N entraram rapidamente na água, ao norte da linha de boias, sendo seguidos por mergulhadores israelenses, estes ao sul das boias. A IDF protestou contra esta atividade perante a UNIFIL, a qual informou as autoridades da LAF-N. Em diversas ocasiões, os navios da IDF apontam luzes de busca ou lançam sinais luminosos por sobre barcos de pesca libaneses. Em 8 de dezembro, vários navios da IDF realizaram disparos quando avistaram pescadores libaneses se aproximando da linha de boias.” - Relatório do Secretário-Geral na Assembleia-Geral da ONU, datado de 27 de fevereiro de 2015.

⁹⁸ Nerguizian, Aram. *Lebanon at the Crossroads*. p. 100. fev. 2014. Disponível em <www.csis.org> .

internacional, visto que robustece a percepção do Brasil como intermediador imparcial (*honest broker*), além de reafirmar a competência de suas forças armadas para esse tipo de operação. Por outro lado, implica em garantir a credibilidade dos meios navais e pessoal empregado, por meio de logística eficiente e eficaz, e comportamento absolutamente imparcial e neutro.

Dentre os militares que atuam na UNIFIL, o Comandante da FTM possui maiores oportunidades de relacionar-se com o embaixador brasileiro e o comandante da marinha libanesa, por permanecer perto deles, em Beirute. Nesse sentido, é, por excelência, quem pode harmonizar os interesses nacionais a serem perseguidos nos níveis transgovernamental (ligação com o MRE) e transnacional (interface com o Líbano).

De forma semelhante, o Chefe MAROPS possui contato direto com o *Force Commander* (FC), Chefe do Estado Maior (COS), civis e militares do staff da UNIFIL, além de alguns assessores do *Office of Military Affairs* (OMA) na DPKO, podendo identificar interesses comuns, fortalecer laços com parcerias estratégicas e ajudar a conceber/influenciar a “agenda da missão” conforme os interesses genuinamente nacionais.

Para exemplificar, este autor, após quatro meses na missão, enviou documento ao FC demonstrando preocupação com a “aparente” falta de interesse da UNIFIL em tratar da possível definição da fronteira marítima entre Israel e Líbano, observando que as boias colocadas de forma unilateral e a decisão de não se aproximar desta área por parte dos meios da FTM demonstrariam falta de imparcialidade e até mesmo aquiescência às pretensões israelenses. Ouvimos a resposta do General italiano, Deputy Force Commander, que “não deveria abrir esta caixa de Pandora”.⁹⁹

⁹⁹ Segundo a mitologia grega, o titã Prometeu presenteou os homens com o fogo para que dominassem a natureza. Zeus, o chefe dos deuses do Olimpo, havia proibido a entrega desse dom à humanidade, e

Em outra ocasião, por solicitação do Comandante do contingente português, ao apresentar uma palestra sobre a linha de boias e recentes descobertas de gás e petróleo na região, ao término o coronel observou com certa malícia: “agora entendi porque o Brasil veio participar da UNIFIL”.

Operando no mar, a FTM comandada pelo Brasil deve demonstrar imparcialidade sempre que possível. O Manual de Operações de Paz do Ministério de Defesa prevê, na atividade de contrainteligência, a tarefa de evitar o vazamento de dados e conhecimentos relativos aos dois lados do conflito, o que poderia causar prejuízo irreversível à neutralidade dos integrantes da missão.¹⁰⁰ No início da operacionalização da FTM, algumas vezes os navios da FTM no mar interrogavam por canais de radiofrequência (sem criptografia) meios da IDF, os quais não respondiam. Segundo se apurou mais tarde, esperavam evitar a confirmação de sua presença no mar, e assim não dar sua posição para possíveis ataques do Hezbollah. Foi necessário criar um procedimento específico para evitar atitudes hostis e manter a área marítima calma.

Sugerem os fatos anteriores que compete a MB estar preparada para situações advindas de retomada das hostilidades, litígios na exploração de gás dentro da ZEE e movimentos migratórios surtos na AMO.

4.3 SÍNTESE E CONCLUSÕES

Afirmam Hirst e Nasser que nem o Ministério das Relações Exteriores (MRE) nem o Ministério da Defesa (MD) teriam ilusões quanto à possibilidade de reforma do Conselho de

arquitetou sua vingança criando Pandora, a primeira mulher. Antes de enviá-la à Terra, entregou-lhe uma caixa, recomendando que ela jamais fosse aberta pois dentro dela os deuses haviam colocado um arsenal de desgraças para o homem, como a discórdia, a guerra e todas as doenças do corpo e da mente, mas um único dom: a esperança. Vencida pela curiosidade, Pandora acabou abrindo a caixa liberando todos os males no mundo, mas a fechou antes que a esperança pudesse sair. Disponível em <<http://www.significados.com.br/caixa-de-pandora/>>. Acesso em 24 jun. 2015.

¹⁰⁰ 4.3.12. – Manual de Operações de Paz. MD34-M-02

Segurança no curto ou médio prazo.¹⁰¹ As ações desenvolvidas em diversas operações de paz, inclusive na UNIFIL, são entendidas como desconexas de um possível processo de redistribuição de poder no Conselho de Segurança. Confirma esta expectativa a resposta do Conselheiro Militar do Brasil junto à ONU, conforme entrevista concedida a este autor.¹⁰²

Embora a ONU possa dispor vários recursos para construção da paz nessa e noutras regiões do globo, a precedência de interesses políticos das grandes potências restringe sua eficácia ao empregar o poder militar.¹⁰³

A dificuldade encontrada na teoria da RI ao falar de segurança coletiva está em identificar, num dado grupo de países, interesses coletivos para Estados que necessitariam deixar de lado seus interesses individuais. Em termos concretos, no contexto de uma aliança militar, ou de uma instituição como a ONU, os seus membros separadamente desejam minimizar suas contribuições de tropas e recursos financeiros, ao mesmo tempo em que almejam se beneficiar da força do arranjo coletivo. Pretendemos identificar as oportunidades apresentadas ao país, com vistas a cooperar com a segurança coletiva, enquanto consistente com a visão realista do auto-ajuda¹⁰⁴, bem como minimizar os efeitos adversos e ameaças provenientes da ação dos demais atores envolvidos na missão.

¹⁰¹ Hirst e Nasser. *The Defense-Foreign Policy Link*.

¹⁰² Ao ser perguntado se considerava significativa a relação entre a participação do Brasil em missões de paz e o pleito ao assento permanente no CSNU o Almirante Wiemer respondeu que “a meu juízo de valor, tem contribuição marginal no que se refere à nossa postulação para um assento permanente no CSNU.”

¹⁰³ “Peacekeeping has no role to play in disputes between great powers.... Peacekeeping by the UN or by Regional organizations...can enhance prospects for world peace only on the margins” (Mearsheimer 1995. p. 34-5). O autor afirma claramente que as operações de paz multilaterais não influenciam o comportamento das grandes potências e não são significativas para negociar a ordem internacional.

¹⁰⁴ “States do not willingly place themselves in situations of increased dependence. In a self-help system, Considerations of security subordinate economic gain to political interest.” Waltz, Kenneth. *Theory of International Politics*, Boston, MA. Ed. McGraw-Hill. 1979. p. 107

5 CONCLUSÃO

Ao iniciar esta pesquisa, verificamos que a ONU é uma instituição que almeja contribuir para a paz e segurança mundiais. Por haver um desequilíbrio de poder entre a AGONU e o CSNU, com forte vantagem para este último, seu objetivo é alcançado, na maioria das vezes, quando e onde houver interesse dos países que detêm poder na instituição.

Esses países são os que financiam a instituição, cujo poder econômico é capaz de direcionar os esforços da ONU de acordo com seus interesses. São também os que possuem o poder de veto dentro do CSNU (poder político institucionalmente aceito).

Cabe ao Secretário-Geral e aos países emergentes buscar reduzir esse desbalanceamento de poder por meio da promoção do multilateralismo e da reforma do CSNU, com ampliação dos Estados membros permanentes.

Sendo a DPKO responsável pela maior parcela dos gastos da ONU, por causa das missões de paz, é natural que surja um antagonismo entre os países que financiam as operações de paz e aqueles que fornecem contingentes expressivos.

O Brasil está entre os vinte maiores contribuintes de recursos humanos e financeiros. Pode-se dizer que isso o credencia na segunda linha dos Estados membros em condições de influenciar as decisões naquele foro, dentro de uma ótica cooperativista.

Por ser uma potência militar média, apesar de potencial para crescimento, não possui capacidade persuasória (*hard power*) que permita almejar maior destaque no sistema internacional. Conclui-se que a postulação ao assento permanente no CSNU, numa visão realista, não deverá ocorrer até 2022, sem Poder Militar crível que a ampare.

Ao notar as dinâmicas regionais específicas para o Oriente Médio, contexto geopolítico em que se insere a UNIFIL, percebe-se que a estabilidade do Líbano contribui

para a segurança energética dos EUA e de alguns países europeus cuja matriz energética é mais dependente de importações. Observa-se que Itália, Espanha, França e Alemanha buscam obter ganhos com uma presença marcante (*strong footprint*) na UNIFIL, quer seja pela venda de equipamentos e produtos de Defesa, quer seja por acordos bilaterais comerciais.

Outros atores regionais relevantes, tais como Israel, Turquia e Arábia Saudita, procuram defender também seus interesses nacionais, associando-se às grandes potências e influenciando, quando possível, as decisões.

No caso específico do Líbano, em função do crescimento do Estado Islâmico nos países vizinhos (em especial Síria e Iraque), é menor sua importância para as grandes potências globais. Uma situação que pode vir a se tornar perigosa para a atual paz na região é a falta de delimitação do MT e ZEE entre Líbano, Israel e Chipre. A descoberta de grandes campos de gás natural no Mar Mediterrâneo oriental elevou o tom da retórica entre Israel e Líbano, assim como tem potencial para reacender disputas entre gregos e turcos, na ZEE do Chipre.

Para o Brasil, no Comando da componente marítima da UNIFIL há cinco anos, e tido como país imparcial e neutro, ocorre dupla implicação. Como Nação-líder, deve buscar promover o diálogo entre os países diretamente envolvidos, no intuito de resolver possíveis disputas e afiançar tranquilidade na AMO. Ao mesmo tempo, deve manter estreito acompanhamento dos cenários prospectivos na região, com vistas a garantir a segurança dos civis e militares nacionais, em caso de recrudescimento das hostilidades, com planejamento adequado para evacuação inclusive de não-combatentes nos países próximos e no Líbano.

Por fim, parece-nos evidente que a MB pode contribuir, enquanto participando de missões de paz como a UNIFIL, para a Política Externa brasileira, reforçando a imagem do

país na ONU. Ao aperfeiçoar o preparo de seu pessoal e a manutenção dos meios navais, empregando-os efetivamente em operações de não-guerra, o faz também segundo a PND.

Até mesmo se considerarmos a política comercial nacional, em que pese não haver uma agenda estabelecida entre os ministérios, o Brasil pode beneficiar-se da imagem positiva conquistada, fruto de sua participação na UNIFIL.

Cabe a MB esmerar-se para manter sua reputação de neutralidade e imparcialidade em todos os níveis na missão, na DPKO e na ONU. Ao MD compete incrementar o debate sobre a utilidade das forças armadas na promoção da Segurança e desenvolvimento nacionais.

Concluindo, ao analisar a participação da MB na UNIFIL, com ênfase nos campos político, econômico e militar, podem-se extrair as seguintes implicações decorrentes: no campo político, a participação fortalece a posição no Brasil no contexto regional, na América do Sul, perante demais países na ONU e contribui para melhorar sua imagem no Oriente Médio, visto que passa a ideia de comprometimento com a paz e segurança mundiais. Essa coerência com a Política Externa se encaixa no objetivo permanente de apoiar o multilateralismo cooperativo. Entretanto, tal fato não implica em fortalecimento do Brasil em seu pleito pela reforma ou ampliação do CSNU em virtude de dois aspectos principais: entre os países que realmente decidem essa questão (P-5) não há consenso pela reforma e muito menos em torno do Brasil. Em segundo lugar, o Brasil carece de Poder Militar crível que poderia persuadir a revisão do conselho.

No campo econômico, as principais implicações são decorrentes do fato do Brasil, numa perspectiva de interdependência complexa, não possuir uma agenda definida quanto à sua presença no Líbano. Ademais, os canais múltiplos transgovernamentais e transnacionais não atuam de forma organizada. Assim, ao lançar-se como jogador global no Oriente Médio,

os eventuais ganhos na esfera econômica não advêm diretamente como fruto da participação da Marinha do Brasil na UNIFIL. O MDIC não planeja aumentar o relacionamento comercial com o Líbano, por exemplo, como estratégia para aproveitar a boa imagem do Brasil e seu contingente na missão. Eventuais vendas de equipamentos de Defesa e Segurança (aeronaves do tipo TUCANO, viaturas blindadas de transporte de pessoal do tipo GUARANI) não passam de ações isoladas ou carona na estratégia norte-americana. Assim, devido à inexistência de foro para debates desta natureza de forma sistemática, o Brasil não explora seu potencial para atividades econômicas e comerciais de forma adequada.

Por fim, no campo militar, a participação da MB é uma oportunidade real para preparo e emprego de parcela das forças armadas, por meio de militares e navios em ambiente multinacional e operações de não-guerra típicas, com fortalecimento de sua capacidade logística, adestramento conjunto, gestão do conhecimento, lições aprendidas e regras de engajamento. Tal fato se enquadra perfeitamente com as diretrizes constantes nos documentos de alto nível da Defesa Nacional.

Ao dar visibilidade às Forças Armadas no âmbito interno, possui potencial para levar ao Congresso Nacional o debate sobre a importância de ser dono de Poder Militar crível. Por sua tradição pacifista, o Poder Político do Brasil releva ações de Política Externa ao segundo plano. Quando instado, a via diplomática incorpora melhor os princípios constitucionais, sendo preferível ao *hard power* proveniente de um poder militar equilibrado, moderno e respeitado. Ademais, os assuntos de segurança interna e governança política do país se apresentam como bem mais urgentes do que a Política Externa do país.

Assim, caberá, principalmente, ao Ministério da Defesa a tarefa de envolver o MRE, MDIC, classe política e a Base Industrial de Defesa (BID) de forma a construir uma agenda

que possibilite aumento de Poder Militar, quer seja pela construção de novos meios navais, e expansão do papel da Marinha na missão, quer pelo fortalecimento da imagem do Brasil na ONU, com recebimento de novos cargos importantes. Seria particularmente importante a realização de gestões para garantir, na medida do possível, que brasileiros exerçam cargos de chefia nas operações de manutenção da paz existentes e sejam contratados como funcionários do DPKO.¹⁰⁵

É, de fato, extremamente difícil demonstrar a utilidade das Forças Armadas num país como o Brasil, em que as desigualdades sociais, problemas com saúde e educação e a segurança interna estão mais presentes na pauta do Congresso e da população em geral. Destarte, a imagem positiva da Marinha do Brasil perante a opinião pública, e os frutos colhidos ao atuar como instrumento da Política Externa brasileira, é uma opção válida dentro de uma estratégia de convencimento do Estado da relevância e papel das Forças Armadas para o Século XXI.

¹⁰⁵ Fontoura, Paulo Roberto Campos Tarrisse da. O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas / Paulo Roberto Campos Tarrisse da Fontoura. – Brasília : FUNAG, 1999. Pag 304

REFERÊNCIAS

ALSINA JUNIOR, João Paulo Soares. **Política externa e poder militar no Brasil: universos paralelos**. Rio de Janeiro. Editora FGV, 2009.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. Brasília. Senado Federal, Centro Gráfico, 1988. 292 p.

_____. Lei Complementar n. 97 de 9 de junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 10 jun. 1999. Seção 1, p. 2.

_____. Lei Complementar n. 117 de 2 de setembro de 2004. Altera a Lei Complementar n. 97 de 9 de junho de 1999, que “dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego as Forças Armadas”, para estabelecer novas atribuições subsidiárias. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 3 set. 2004. Seção 1, p. 2.

_____. Lei Complementar n. 136 de 25 de agosto de 2010. Altera a Lei Complementar n. 97 de 9 de junho de 1999, que “dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas”, para criar o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e disciplinar as atribuições do Ministro de Estado da Defesa. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 26 ago. 2010. Seção 2, p. 1.

BRASIL, Ministério da Defesa. **MD34-M-03: Manual de Emprego do Direito Internacional dos Conflitos Armados (DICA) nas Forças Armadas** - 1ª ed., 2011.

_____. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Brasília, 2012a.

_____. **MD-34-M-02: Manual de Operações de Paz**. 3ª ed. Brasília, 2013c.

_____. **Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa**. 2ª ed. Brasília, 2012b.

BRIGAGÃO, Clóvis e PROENÇA Jr, Domício. **Concertação Múltipla: Inserção Internacional de Segurança do Brasil**. Rio de Janeiro. Francisco Alves, 2002.

BRIMMER, Esther D. *Is Brazil a ‘Responsible Stakeholder’ or a Naysayer?* The Elliott School of International Affairs. **The Washington Quarterly** Fall 2014, v. 37, n. 3, p. 135-151,. Disponível em < <http://dx.doi.org/10.1080/0163660X.2014.978440>>. Acesso em 06 maio 2015

FEITOSA, Alexandre Mariano. A Importância da Participação de Oficiais FN no Departamento de Operações de Manutenção de Paz. **Revista O Anfíbio**, v.32, p.82-85. 2014.

KEOHANE, Robert & NYE, Joseph. **Power and interdependence**. Nova Iorque. Longman, 2001. 3ª ed.

LAFER, Celso. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro**. São Paulo. Perspectiva, 2004.

MEARSHEIMER, John J. *The False Promise of International Institutions*. **International Security**, v. 19, n. 3, p.5-49, Winter 1994/1995. Disponível em <mearsheimer.uchicago.edu/pdfs/A0021.pdf>. Acesso em 08 maio 2015.

_____. **The Tragedy of Great Power Politics**. Nova York. W.W. Norton & Company, 2001.

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. **Política externa brasileira: discursos, artigos e entrevistas (2011-2012)** /Antonio de Aguiar Patriota. – Brasília. FUNAG, 2013. 509 p.

TARRISE DA FONTOURA, Paulo Roberto Campos. **O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas**. Brasília. FUNAG, 1999.

UZIEL, Eduardo. Três questões empíricas, uma teórica e a participação do Brasil em operações de paz das Nações Unidas. In: **Revista Política Externa**. Março/Abril/Maio de 2006, v. 14, n. 4, p. 91-105. São Paulo. Editora Paz e Terra, 2006.

_____. **O Conselho de Segurança, as Operações de Manutenção da Paz e a Inserção do Brasil o Mecanismo de Segurança Coletiva das Nações Unidas**. Brasília. FUNAG, 2010. 244 p.

REZENDE, Lucas P. Teoria Realista Ofensiva de Cooperação em Defesa na Unipolaridade. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro. v.36, n.2, julho/dezembro 2014, p. 519-548.

WALTZ, Kenneth N. **Theory of International Politics**. Nova York. McGraw-Hill, 1979.

Sítio do **Departamento de Manutenção da Paz**

http://www.un.org/Depts/dpko/contributors/2015/mar15_2.pdf

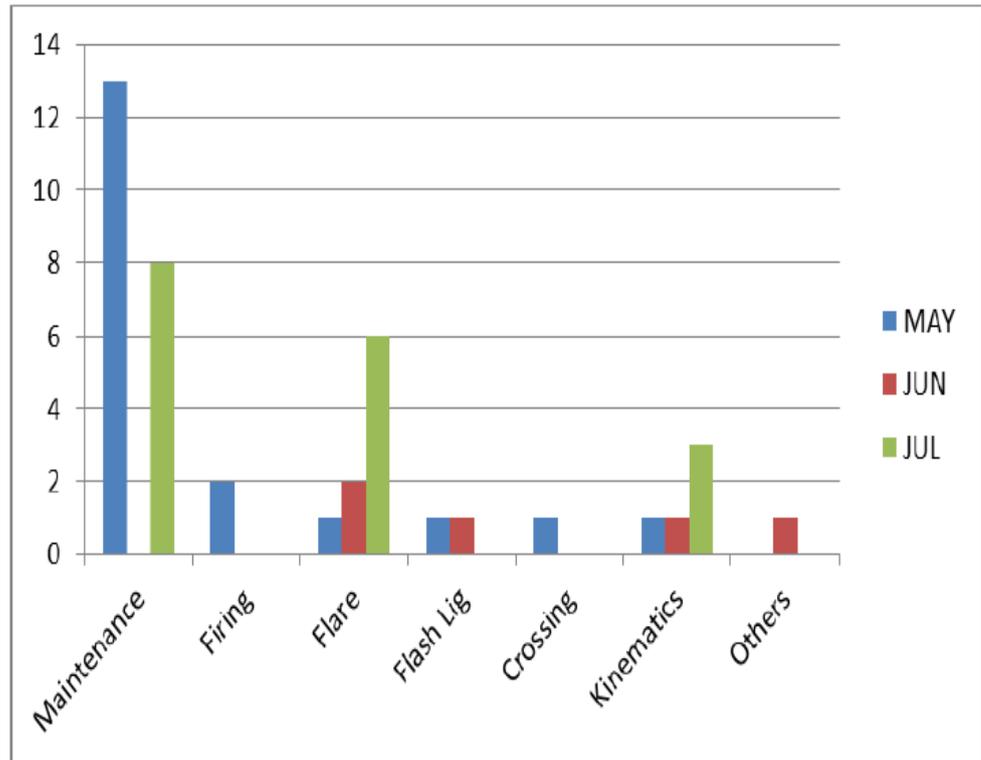
Sítio do **Ministério das Relações Exteriores - Brasil:**

<http://www.mre.gov.br/cdbrasil/itamaraty/web/port/index.htm>

ANEXO A



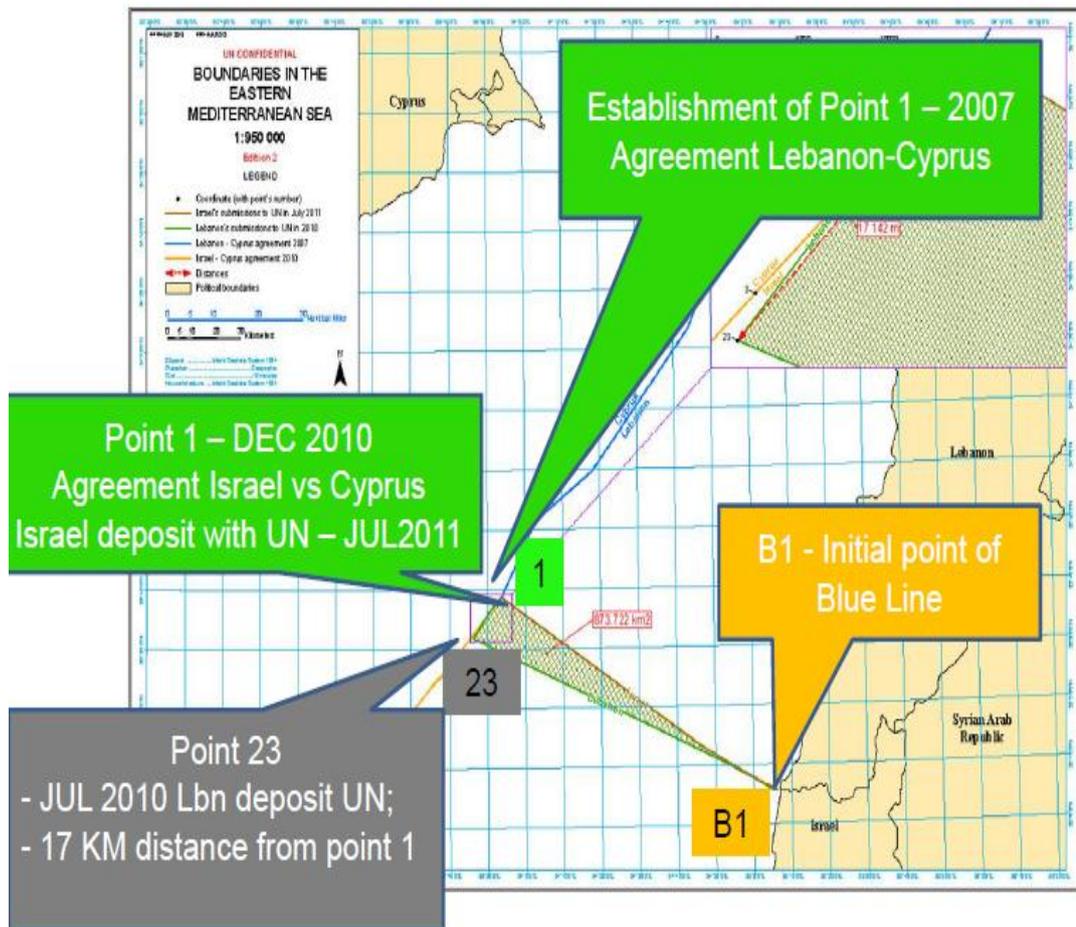
Line of Buoys Activities



ANEXO B



Maritime Boundaries Timeline



APÊNDICE

Questionário enviado ao Exmº Sr. Almirante-de-Esquadra Fernando Eduardo Studart Wiemer, Conselheiro Militar da Representação Permanente do Brasil junto à ONU.

- Em atendimento aos seus questionamentos, a título de subsídios para elaboração de sua Monografia, transmito as seguintes informações consolidadas no Escritório do Conselheiro Militar:

1) Após quase cinco anos de comando da FTM pela MB, há resultados tangíveis de nossa participação na UNIFIL?

Resposta:

Sim. Os resultados imediatos são:

- Planejamento e execução de operações reais de Controle e Interdição de Área Marítima, o que acarreta em aprimoramento de procedimentos e melhora de qualificação;
- Troca de experiências com Marinhas dos demais países participantes da Força-Tarefa Marítima;
- Reconhecimento da ONU quanto à participação brasileira com Navio Capitânia e Comando da Força-Tarefa Marítima; e
- Projeção do Brasil no cenário internacional.

2) Como a contribuição financeira do Brasil à ONU pode afetar a imagem do país ou sua permanência no comando da FTM?

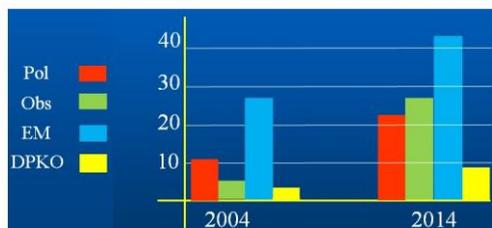
Resposta:

A contribuição financeira dos países à ONU é estabelecida por meio de reuniões da 5ª Comissão da Assembleia Geral. O Brasil, atualmente, é o 19º maior contribuinte financeiro para Missões de Manutenção da Paz, participando com 0,59% do orçamento total. Diversos estados-membros, por razões orçamentárias, estão em atraso no pagamento das contribuições financeiras devidas. Por outro lado, a ONU também demora a reembolsar os países por suas participações nas missões, em decorrência de restrições em seu orçamento.

3) Existe perspectiva de maior participação de militares ou civis brasileiros na DPKO, como consequência do bom desempenho na UNIFIL?

Resposta:

Os processos de "*Secondment*" para cargos no DPKO ocorrem por seleção meritocrática, e que leva em consideração a experiência individual dos candidatos em Operações de Paz. O bom desempenho anterior desses militares é fator preponderante, sendo levado em conta na pontuação de seus currículos. Por conseguinte, depõe positivamente para ratificar a reconhecida competência do militar brasileiro. Deve-se considerar, ainda, que, à medida que tenhamos massa crítica de oficiais, com relevante experiência acumulada a serviço como tropa (inclusive embarcada), observador militar e em funções de Estado-Maior, as chances de seleção dos militares brasileiros aumentam. Nos últimos anos tem sido crescente o número de oficiais nossos que são escolhidos.



4) A participação em missões de paz de contingente brasileiro (como a UNIFIL) pode ajudar na postulação do assento permanente no CSONU pelo Brasil?

Resposta:

Toda atividade que contribua para uma maior inserção brasileira no cenário internacional agrega valor para pleitos nacionais junto à ONU e consequente visibilidade junto aos demais estados membros. No entanto, a meu juízo de valor, tem contribuição marginal no que se refere à nossa postulação para um assento permanente no CSONU. A esse respeito, não podemos esquecer que o Brasil tem frágeis credenciais de *hard power*, sobretudo se comparado a seus aliados na demanda para reforma do Conselho (membros do G-4) ou de outros arranjos, como o BRICS, o que enfraquece a sua posição. Ao mesmo tempo, o País tem fortes credenciais de *soft power*, pouco exploradas.

Com a proximidade da celebração dos 70 anos de existência das Nações Unidas, surge nova oportunidade para a discussão de uma reforma do Conselho de Segurança, atualmente estruturada nos seguintes principais pontos:

- uma maior representatividade de países, seguindo critérios regionais, aumentando o número de membros permanentes para 11 e de não permanentes para 14 ou 15 países. Ressalta-se que os novos membros permanentes seriam escolhidos por voto de todos os estados membros, cabendo à América Latina e Caribe uma nova vaga;
- a revisão de aspectos relacionados ao veto por parte dos membros permanentes, salientando-se que os novos membros permanentes não deteriam essa prerrogativa; e
- mudanças de relacionamento do Conselho de Segurança com a Assembleia Geral.

5) Há implicações político-estratégicas vislumbradas por V. Ex^a, fruto da presença da MB no Líbano? I.E., no relacionamento com Israel, ou com o Líbano?

Resposta:

O Brasil participa da UNIFIL cumprindo um Mandato da ONU, em particular, as tarefas estabelecidas na Resolução 1701, dentre as quais, o treinamento do braço naval das Forças Armadas Libanesas. Essas atividades têm a anuência tanto do Líbano quanto de Israel e atendem aos interesses de ambas as partes. Ademais, nunca é demais lembrar que a UNIFIL foi estabelecida em 1978, sendo do interesse de inúmeros atores a sua manutenção. Por fim, cabe destacar o tamanho da colônia libanesa no Brasil que, por si só, justifica uma maior participação nossa, inclusive com tropas terrestres, na referida Missão.

6) A possível redução dos meios navais adjudicados à FTM poderia significar perda de credibilidade (ou até mesmo fracasso) da missão e consequente dano na imagem do Brasil?

Resposta:

Em Novembro de 2014 os meios da FTM foram reduzidos em número, passando a 7 navios. Essa diminuição foi fruto de uma avaliação realizada pelo DPKO, consultando a UNIFIL e analisando as tarefas previstas na Resolução 1701. Ademais, por razões essencialmente econômicas, buscou-se fixar a contribuição dos países por meio de Corvetas. Nesse estudo concluiu-se que essa é a composição mínima para o cumprimento do Mandato. Uma vez que cabe ao Secretariado (DPKO) identificar e captar os meios necessários à missão, passa a ser ele o responsável maior por quaisquer insucessos que ocorram devido à inadequação das unidades alocadas. Estou convencido de que, enquanto o Comando da FTM for exercido por Almirante brasileiro, a MB manterá uma F/CV como Capitânia, apesar do esforço logístico decorrente. Caso deixemos de comandá-la, é possível reduzir nossa contribuição para um NpAOc.

7) E quanto à saída eventual da nossa Fragata? Poderia causar uma redução drástica de contribuição de tropas, contrariando os interesses da Política Externa?

Resposta:

Hoje, o Brasil contribui com um total de 1645 militares em Missões de Paz. Deste total, apenas 264 estão na UNIFIL(16%). Na MINUSTAH está em curso, até junho do corrente ano, uma redução de 407 militares em nosso efetivo. Na visão do Conselheiro Militar, o Brasil deveria priorizar uma participação mais qualitativa que quantitativa, que contribuísse de forma mais significativa para o sucesso das Missões de Manutenção da Paz com tropas especializadas, do tipo: forças para operações especiais, destacamentos de segurança, inteligência de sinais, comunicações, apoio à saúde e engenharia.

Não por fim, recomendo ao prezado Oficial que não deixe de contatar o Ministério da Defesa, por meio da SC-4 da Chefia de Operações Conjuntas (AE Ademir), bem como a Subchefia de Estratégia do EMA (CA Rocha), por serem os atuais "experts" do Tema em questão.

Recebido por email em 22 abr. 2015.