MONÇÕES
REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFGD

DOI: 10.30612/rmufgd.v11i21.14828

Instrumentalização da paz: o P5 e as operações de paz da ONU no século XXI

Instrumentalization of Peace: the P5 and UN peace operations in the 21st century

Instrumentalizar la Paz: el P5 y las operaciones de paz de la ONU en el siglo XXI

Geraldine Marcelle Moreira Braga Rosas Duarte
Departamento de Relações Internacionais,
Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas)
Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil
E-mail: geraldine@pucminas.br
Orcid: https://orcid.org/0000-0001-8133-806X

Henrique Gomes e Silva
Departamento de Relações Internacionais,
Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas)
Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil
E-mail: hgomes5252@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0002-0871-6244

Letícia Carvalho
Departamento de Relações Internacionais,
Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas)
Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil
E-mail: leticiacarvalho@pucminas.br
Orcid: https://orcid.org/0000-0002-1786-971X

Resumo: O artigo investiga o envolvimento dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança (P5) - China, Estados Unidos, França, Reino Unido e Rússia - nas operações de paz realizadas pela Organização das Nações Unidas (ONU). Procuramos traçar um perfil de cada um dos Estados do P5 como contribuintes de recursos humanos e materiais às operações de paz e apontar elementos que ajudem a compreender seus padrões de engajamento. Com isso, pretendemos demonstrar que, para além de interesses na promoção da paz, segurança e estabilidade do sistema internacional em termos mais gerais, o envolvimento político, econômico e operacional do P5 é motivado por objetivos particulares variados, o que resulta em uma participação cada vez mais seletiva. Esse processo de instrumentalização da paz, inclusive, parece estar relacionado à emergência de um novo perfil de operações, sobretudo na última década, marcado pela lógica da estabilização. Metodologicamente, o artigo será baseado em pesquisa bibliográfica e documental e na análise qualitativa de dados.

Palavras-chave: Operações de Paz; Conselho de Segurança; P5.

Abstract: The article investigates the involvement of the five permanent members of the Security Council (P5) - China, the United States, France, the United Kingdom, and Russia - in peace operations carried out by the United Nations (UN). We will seek to profile each of the P5 states as contributors of human and material resources to peace operations and point to elements that help to understand their patterns of engagement. We intend to show that, in addition to their interests in promoting international peace, security and stability in more general terms, the political, economic and operational involvement of the P5 is motivated by a variety of particular goals, resulting in an increasingly selective participation. This instrumentalisation of peace seems to be associated with the emergence of a new profile of operations, especially in the last decade, characterised by the logic of stabilisation. Methodologically, the article will be based on bibliographical and documentary research, and qualitative data analysis.

Keywords: Peace Operations; Security Council; P5.

Resumen: El artículo investiga la participación de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad (P5) - China, Estados Unidos, Francia, Reino Unido y Rusia - en las operaciones de paz llevadas a cabo por las Naciones Unidas (ONU). Tratamos de perfilar a cada uno de los P5 como contribuyentes de recursos humanos y materiales a las operaciones de paz y señalamos los elementos que ayudan a entender sus patrones de compromiso. De este modo, pretendemos demostrar que, más allá de los intereses por promover la paz, la seguridad y la estabilidad en el sistema internacional en términos generales, la participación política, económica y operativa de los P5 está motivada por diversos objetivos particulares, lo que se traduce en una participación cada vez más selectiva. Este proceso de instrumentación de la paz también parece estar relacionado con la aparición de un nuevo perfil de operaciones, especialmente en la última década, marcado por la lógica de la estabilización. Desde el punto de vista metodológico, el artículo se basará en la investigación bibliográfica y documental y en el análisis de datos cualitativos.

Palabras clave: Operaciones de Paz; Consejo de Seguridad; P5.

Recebido em:
09/06/2021

Aceito em:
17/11/2021

INTRODUÇÃO[1]

As operações de paz realizadas pela Organização das Nações Unidas (ONU) são um dos principais mecanismos de manutenção da ordem e da segurança internacionais. Desde sua criação, em 1948, essas operações sofreram grandes modificações que envolveram seu escopo normativo, aparato institucional e diretrizes operacionais, passando de uma lógica de contenção, característica dos anos 1990, à da multidimensionalidade, ancorada na tríade segurança, desenvolvimento e ajuda humanitária. Nos últimos anos, porém, o envolvimento da Organização em processos de paz de longo prazo e alto custo enfrentou cada vez mais resistência, o que se somou à preocupação crescente com o combate ao extremismo violento, à qual a ONU passou a ser demandada a responder, inclusive por meio do *peacekeeping* (KARLSRUD, 2018). Nesse cenário, é interessante observar que os cinco membros permanentes (P5) do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), apesar de contribuírem significativamente em termos financeiros para a realização das missões, têm tido uma participação cada vez mais tímida no envio de tropas e assistido à consolidação do Sul Global, especialmente da África e da Ásia, como protagonista nesse quesito.

Tendo em vista essa reconfiguração, o artigo pretende investigar a participação de China, Estados Unidos, França, Reino Unido e Rússia e traçar um perfil de cada um desses Estados como contribuintes de recursos humanos e materiais às operações de paz, apontando elementos que ajudem a compreender seus padrões de engajamento. Com isso, pretendemos demonstrar que, para além de interesses na promoção da paz, segurança e estabilidade do sistema internacional em termos mais gerais, o envolvimento político, econômico e operacional do P5 é motivado por objetivos particulares variados, o que resulta em uma participação cada vez mais seletiva. Esse processo de instrumentalização da paz parece estar, inclusive, relacionado à emergência de um novo perfil de operações, sobretudo na última década, marcado pela recorrência de mandatos baseados em uma lógica de estabilização, caracterizada pelo uso robusto da força e pela cooperação entre o componente militar das missões e os governos hospedeiros, com a justificativa de combater grupos extremistas que possam comprometer os processos de paz (HOWARD, 2019).

1 A pesquisa que deu origem a este artigo foi realizada com parte das atividades do Observatório de Cooperação Internacional, mantido pelo Departamento de Relações Internacionais da PUC Minas. Agradecemos à equipe do OCI, especialmente às pessoas que integraram e integram o Grupo de Trabalho “Missões de Paz e Ajuda Humanitária”, pela colaboração, ainda que as ideias apresentadas neste artigo sejam de responsabilidade de suas autoras e autor.

CC BY NC SA

Metodologicamente, o artigo será baseado em pesquisa bibliográfica e documental e na análise qualitativa de dados primários e secundários. O texto será dividido em três seções, seguidas de considerações finais. Primeiro, discutiremos razões que incentivam ou inibem a contribuição dos Estados para as operações de paz da ONU, identificando fatores que explicam as motivações estatais nessa direção. Em seguida, apresentaremos um breve panorama do envolvimento de cada um dos P5, considerando não apenas as contribuições financeiras e o envio de pessoal, como também o apoio político e a participação na definição do escopo das operações. Finalmente, discutiremos como o *peacekeeping* tem funcionado para fazer avançar as agendas particulares do P5 e as possíveis consequências disso para o perfil das operações de paz contemporâneas.

INSTRUMENTALIZAÇÃO DA PAZ: MOTIVAÇÕES ESTATAIS PARA O ENVOLVIMENTO NAS OPERAÇÕES DE PAZ

Compreender as razões que levam os Estados a apostarem nas operações de paz da ONU como mecanismos de resolução de conflitos é um grande desafio. Compreender, especificamente, os leva a contribuírem enviando tropas para as missões, financiando e apoiando-as de outras formas é algo ainda mais complexo, tendo em vista o ambiente hostil, as dificuldades inerentes a um cenário de conflito e as chances de insucesso dessas iniciativas.

Bellamy e Williams (2013) identificam cinco conjuntos de fatores possíveis (não mutuamente excludentes) que são capazes de explicar esse envolvimento. O primeiro conjunto de razões está associado a motivações políticas, no sentido de que a participação em operações de paz seja capaz de gerar prestígio ao Estado contribuinte na arena internacional e no âmbito da própria ONU.

O segundo conjunto se assenta na lógica econômica e pressupõe que a participação pode render benefícios econômicos para o Estado, para as forças armadas, para empresas privadas e para indivíduos. Sobretudo os governos de países com economias pequenas ou emergentes podem se valer do sistema de pagamento que a organização adota, que envia o recurso para o Estado e não diretamente para os soldados, utilizando parte dele para apoiar o orçamento nacional. O mesmo se aplica a indivíduos, principalmente militares, policiais e especialistas,

CC BY NC SA

que receberão a porção do pagamento feito pela ONU.[2] Empresas privadas e estatais também podem ser grandes beneficiárias dessa participação ao se tornarem fornecedoras de bens e serviços para as missões.

Em terceiro lugar, os autores apontam razões associadas à segurança, já que as ameaças trazidas por um conflito em particular podem ser elemento fundamental na decisão do Estado de contribuir com uma determinada operação de paz. Essa lógica assume variadas formas, abrangendo desde interesses mais restritos, como apoiar uma das partes conflitantes ou promover a resolução de um conflito na região, a fim de mitigar seus efeitos colaterais, até objetivos mais amplos, como contribuir para a paz e a segurança em termos globais.

O quarto conjunto de motivações seriam as institucionais, derivadas da dinâmica burocrática de tomada de decisão. As forças armadas e o setor de segurança, muitas vezes, veem a participação em operações de paz como oportunidade de treinamento e experiência no exterior; como um caminho para manter os militares envolvidos em questões que não as domésticas; ou, ainda, como forma de reabilitá-los após um período de autoritarismo, por exemplo.

Por fim, existem as justificativas normativas, associadas ao humanitarismo ou ao não-alinhamento, para aqueles que enxergam na ONU uma alternativa à hegemonia das grandes potências. Nesses casos, apoiar as iniciativas da Organização e contribuir para a resolução de conflitos seriam imperativos normativos que impulsionariam os Estados a fornecer *peacekeepers*.

Além das razões que ajudam a explicar o envolvimento, Bellamy e Williams (2013) também apontam fatores que podem inibir a participação do Estados nas operações de paz. Na esfera política, a ausência de pressão internacional nessa direção, prioridades alternativas, problemas domésticos, receio de que o envolvimento em missões malsucedidas prejudique a reputação doméstica e um senso de excepcionalismo são elementos que podem pesar para que Estados não se tornem grandes contribuintes. Em termos econômicos, especialmente para países desenvolvidos, o custo de enviar tropas é grande, já que o reembolso pago pela ONU é padronizado e não cobre por completo os salários e despesas de envio de pessoal, tornando os encargos financeiros desvantajosos. Nas questões de segurança, um fator capaz de inibir o envolvimento nas operações de paz é a preferência de alguns atores por soluções não

2 Os Estados que fornecem pessoal uniformizado para as operações de paz de forma voluntária são reembolsados pela ONU seguindo uma tabela fixa aprovada pela Assembleia Geral da Organização. De acordo com as informações divulgadas em julho de 2019, este valor corresponde a US$1,428 por soldado por mês. A ONU também reembolsa os Estados pelo envio de equipamento, pessoal e serviços de suporte aos contingentes policiais e militares (UNITED NATIONS PEACEKEEPING, 2021).

CC BY NC SA

onusianas, pressupondo que seus interesses estariam melhor representados por organizações regionais, alianças ou coalizões *ad hoc*. Em termos institucionais, a ausência de incentivos domésticos para a participação - ou mesmo a antipatia do setor militar em relação à atuação da ONU - pode desincentivar a contribuição. Já no que tange aos fatores normativos, alguns Estados podem se sentir desmotivados por não estarem totalmente confortáveis com a agenda da ONU ou com tendências apresentadas pelas operações de paz.

Uma perspectiva semelhante é apresentada por Meiske e Ruggeri (2017), que mostram que, durante a Guerra Fria, em que pese o fato de que as superpotências utilizavam o veto a operações de paz como instrumento de seus interesses, outras potências ocidentais viam na aposta no *peacekeeping* a chance de obterem reconhecimento especial e melhorarem sua posição no sistema internacional. Naquele momento, países como Canadá, Austrália, Noruega e Suécia apoiaram significativamente as operações, enviando tropas para missões tradicionais, cujo principal objetivo era conter a escalada dos conflitos.

Esse arranjo prosseguiu até o início dos anos 1990, quando os cinco membros permanentes do CSNU engajaram-se de forma mais expressiva na tarefa. Contudo, a partir da segunda metade da década, o que se observou foi a ascensão de Estados não-ocidentais como os principais contribuintes, em termos de pessoal, das operações de paz da ONU, que, por sua vez, foram assumindo um caráter multidimensional. Gradativamente, países asiáticos, como Paquistão, Bangladesh e Índia, e países africanos como Nigéria e Etiópia, assumiram maior protagonismo, o que pode ser explicado pela busca por *status* internacional ou pelas recompensas financeiras. Mas, como Meiske e Ruggeri (2017) apontam, se essa linha de argumentação bastasse, seria de se esperar uma contribuição igualitária, equilibrada, entre todas as operações de paz ao redor do mundo. Ao contrário disso, o que se verifica é que os Estados contribuintes escolhem, especificamente, para quais operações de paz irão enviar pessoal, normalmente apresentando um padrão de engajamento.

Por essa razão, é possível afirmar que o envolvimento nas operações de paz, seja por meio do envio de tropas, do apoio financeiro ou do suporte político, não é uma ação independente dos interesses particulares dos países contribuintes. Desde o surgimento das operações de paz, os atores internacionais instrumentalizam esse envolvimento a fim de lidar com conflitos e ameaças em cenários de mudanças. O Quadro 1, abaixo, sintetiza as principais motivações para que os Estados contribuam para as operações de paz.

CC BY NC SA

Quadro 1 – Motivações que explicam a contribuição estatal para as operações de paz

Manutenção da paz e da segurança internacionais
Expansão de princípios humanitários e democráticos
Influência na ordem do sistema internacional
Melhoria em termos de prestígio, posição e poder no sistema internacional
Ameaça de transbordamento do conflito para a própria região
Fluxos de refugiados
Interesses comerciais com a região em conflito
Investimentos Externo Direto na região em conflito
Questões associadas a alianças políticas e militares
Questões militares e de segurança (doutrinas, alocação de recursos, etc.)

Fonte: MEISKE; RUGGERI, 2017 (adaptado)

Tendo em vista os fatores acima e considerando o objetivo aqui proposto, de analisar o envolvimento do P5 em tais operações, optamos por enfatizar algumas razões que parecem ser especialmente relevantes para esses Estados. Em primeiro lugar, vale destacar, como argumenta Uzonyi (2020), que o envio de *peacekeepers* é resultado de como são avaliados os benefícios diretos da intervenção em um conflito específico. O autor entende que a grande motivação para tal comportamento é o desejo de controlar as externalidades do conflito, tais como fluxo de armas, tráfico ou contrabando, declínio do comércio, transbordamento do conflito, instabilidade e fluxo de refugiados. Atuar no controle dessas externalidades através de uma operação de paz da ONU reduz os custos e riscos de terceiros Estados que desejem contribuir para a resolução do conflito. Gaibulloev, Sandler e Shimizu (2009) argumentam que o apoio às operações de paz é, por vezes, motivado por benefícios específicos que o contribuinte pode obter, entendidos como interesses comerciais, preocupações com Investimento Externo Direto e possíveis impactos econômicos do conflito.

Em segundo lugar, é interessante ressaltar que a forma como determinados Estados se comportam em relação às operações de paz pode traduzir uma preocupação em manter ou favorecer sua posição no sistema internacional, gerando prestígio e promovendo independência (FINDLAY, 1996). A mesma lógica se aplica aos Estados que desejam um assento permanente no Conselho de Segurança, expandir sua influência na arena internacional, ou manter seu *status* de potência e perseguem esses objetivos por meio da instrumentalização das operações de paz.

CC BY NC SA

Por último, destacamos, em meio às considerações militares mencionadas por Meiske e Ruggeri (2017), que o envolvimento estatal com as operações de paz da ONU pode ser justificado pelo desejo de orientar doutrinas de segurança e aspectos normativos que regem esse tipo de intervenção. Como Karlsrud (2018) demonstra, os mandatos das operações de paz e as diretrizes que os sustentam são formulados e interpretados tendo em vista os interesses daqueles que se envolvem ativamente no processo, nesse caso, especialmente, os membros permanentes do CSNU. Muitas vezes, aqueles que atuam como *pen holders* são responsáveis por introjetar nos mandatos doutrinas de segurança que favorecem seus interesses. Contemporaneamente, essa tendência se verifica, por exemplo, no caráter de estabilização das missões, relacionado ao desejo de alguns Estados de transferir para a ONU o encargo de combater o extremismo violento, como discutiremos adiante.

BREVE PANORAMA DO ENVOLVIMENTO DO P5 NAS OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU

Nesta seção, apresentaremos um breve panorama do envolvimento de China, Estados Unidos, França, Reino Unido e Rússia nas operações de paz da ONU nos últimos anos, considerando o envio de pessoal, as contribuições financeiras e o apoio político às operações de paz. Embora o objetivo seja perceber como a participação desses atores tem, no cômputo geral, contribuído para moldar as características do *peacekeeping* contemporâneo, reconhecemos que os membros permanentes não agem em bloco, pois possuem interesses distintos e processos também diferentes de envolvimento nas operações de paz ao longo das décadas.

Sobre as contribuições financeiras, é importante destacar que, conforme previsto no Artigo 17 da Carta das Nações Unidas, todos os Estados-membros assumem o compromisso de arcar com as despesas do *peacekeeping*. Entretanto, a contribuição percentual de cada um é definida por uma fórmula, acordada pelos próprios Estados, que leva em consideração seu produto interno bruto (PIB) *per capita* e situação econômica, o que faz com que as cotas de pagamento dos Estados para custear as operações de paz sejam divididas em dez categorias (de A a J). Os membros permanentes do CSNU pertencem à categoria A e pagam a chamada "cota *premium*", que, além de ser maior do que a média, deve ser paga integralmente e não

CC BY NC SA

pode ser deduzida de suas contribuições regulares.[3] Além desses pagamentos obrigatórios, os Estados podem contribuir voluntariamente com um fundo de operações de paz ou fazer doações a missões específicas. O orçamento anual das operações de paz é discutido na Assembleia Geral e aprovado pelos membros da Organização. Para o ano fiscal que vai de 1 de julho de 2021 a 30 de junho de 2022, esse orçamento é de US$6,38 bilhões, cerca de 2% menor do que o orçamento de 2020-2021 (UN, 2021).

China

A China configura um caso peculiar dentre os membros permanentes do CSNU, por destoar do padrão de pragmatismo e afastamento dos demais com relação ao envio de tropas para as operações de paz da ONU. Inicialmente neutra ou hostil a elas, passou a contribuir com elas somente na década de 1990, se tornando, nos últimos anos, um firme apoiador e o maior contribuinte de pessoal uniformizado entre o P5 (MONTENEGRO, 2018).

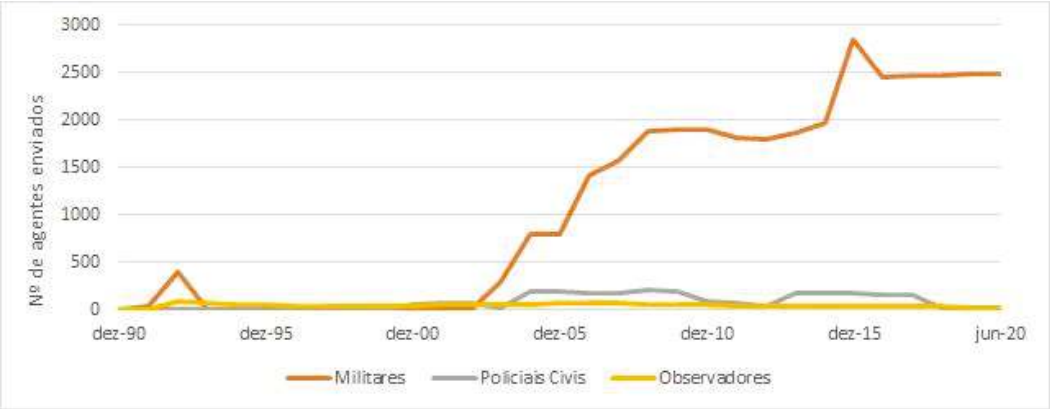
A primeira contribuição militar chinesa para uma operação de paz foi em 1992, para a UNTAC, no Camboja[4], que se estendeu até 1998. A partir de 1999, Pequim passou a apoiar missões baseadas no Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, as quais tinham autorização para o uso da força. Nesse período, passou a contribuir com oficiais especializados em logística, engenharia e medicina (MONTENEGRO, 2018). Em 2007, o número de pessoal chinês em campo aumentou em mais de 20 vezes, apresentando um número maior que qualquer país europeu ou da OTAN. Em 2009, o número de contribuições chinesas ultrapassou a França como o maior entre o P5 (KARLSRUD, 2018). O Gráfico 1 mostra o aumento das contribuições chinesas, sobretudo nas últimas duas décadas, com destaque para o envio de pessoal militar.

3 Atualmente, os Estados que mais contribuem financeiramente para a realização das operações de paz são: Estados Unidos (27,89%); China (15,21%); Japão (8,56%); Alemanha (6,09%); Reino Unido (5,79%); França (5,61%); Itália (3,30%); Federação Russa (3,04%); Canadá (2,73%); e República da Coreia (2,26%).

4 Em 1989 a China enviou pessoal, pela primeira vez, para uma operação de paz da ONU. Contudo, tratava-se de 20 observadores civis, que se juntaram à unidade eleitoral do Grupo de Assistência Transitória das Nações Unidas na Namíbia (UNTAG) (ZURCHER, 2019).

CC BY NC SA

Gráfico 1 – China: contribuições com envio de pessoal para as operações de paz da ONU (1990-2020)



Fonte: elaboração própria, baseado em dados obtidos em PROVIDING FOR PEACEKEEPING, 2020; UNITED NATIONS, 2020.

Atualmente, a China é um dos principais contribuintes das operações de paz da ONU, sendo o membro permanente que mais contribui com o envio de pessoal. Em dezembro de 2020, o pessoal uniformizado enviado pela China era de 2.520 pessoas, sendo 2.436 soldados (UNITED NATIONS, 2020). É também o segundo país que mais contribui financeiramente, atrás apenas dos Estados Unidos, arcando com 15,21% das despesas totais (UNITED NATIONS PEACEKEEPING, 2021).

Uma série de fatores ajudam a explicar a evolução da visão chinesa sobre as operações de paz. O primeiro é o crescente engajamento do país em debates e instituições internacionais. Além disso, inúmeras publicações acadêmicas na China passaram a adotar uma interpretação mais flexível da soberania nacional e da necessidade de intervir para proteger os civis e instaurar a paz, o que pode ter contribuído para difundir um entendimento diferente sobre o papel do país diante de conflitos armados. Outro fator importante é que a expansão do papel da China nas missões de paz ajuda a projetar uma imagem positiva do país e de seu poder ascendente no cenário global (GILL; HUANG, 2013). Segundo Montenegro (2018), é possível classificar os determinantes do envolvimento chinês nas operações de paz em quatro categorias: (i) proteção de interesses no exterior; (ii) busca por exposição operacional; (iii) garantia de benefícios em termos de reputação; e (iv) preocupação relativa à identidade.

A China afirma que o multilateralismo é um dos pilares de sua política externa e o apoio às operações de paz, que envolve a expansão da cooperação militar multilateral, reflete essa ideia. Essas atividades também reforçam a projeção do país e sua integração ao sistema in-

CC BY NC SA

ternacional na condição de grande potência (GILL; HUANG, 2013). Essa postura cada vez mais favorável da China às operações de paz tem informado também sua posição sobre as doutrinas da ONU no que tange ao *peacekeeping*. Apesar de sempre ter apoiado firmemente a soberania e o não-intervencionismo, a China, gradualmente, começou a diferenciar entre o que seriam intervenções "ruins" e "boas", colocando as missões de paz na última categoria, enfatizando a necessidade de apoiar o governo do país hospedeiro e de fomentar projetos mais robustos de manutenção da paz (KARLSRUD, 2018).

A cooperação chinesa é essencial para a manutenção do sistema de *peacekeeping* da ONU e para o sucesso das operações fundamentadas no Capítulo VII, especialmente se considerarmos o engajamento incipiente dos demais membros permanentes com envio de tropas, como ficará evidente adiante. Além disso, a China tem a vantagem particular de não ser percebida como um Estado imperialista ou neocolonialista, o que a coloca em uma posição semelhante à das demais potências médias contribuintes, cuja presença é, em geral, mais bem aceita pelas partes em conflito e pelas populações locais. Nas regiões com um passado colonial, a intervenção de atores que não carregam a imagem de uma potência colonial é frequentemente percebida pelas comunidades como tendo maior legitimidade (LANTEIGNE; HIRONO; 2012).

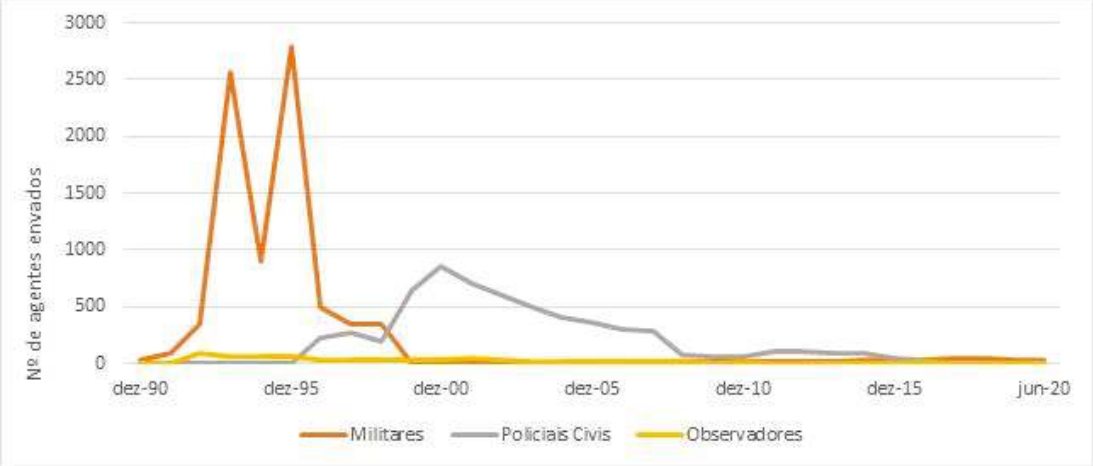
Na Cúpula de manutenção da paz organizada pelos EUA durante a Assembleia Geral das Nações Unidas, em 2015, o presidente chinês Xi Jinping prometeu instituir uma força permanente de 8.000 soldados para as missões de paz. Dois anos depois, a força permanente foi, de fato, registrada no Sistema de Prontidão de Capacidades de Manutenção da Paz da ONU. Como fica explícito no *White Paper* sobre a participação chinesa nas operações de paz, publicado pelo Conselho de Estado chinês em 2020, este compromisso deve se manter como uma política firme pelos próximos anos (PEOPLE´S REPUBLIC OF CHINA, 2020).

Estados Unidos

Desde os anos 2000, os Estados Unidos diminuíram consideravelmente sua contribuição com envio de pessoal para as operações de paz da ONU. O Gráfico 2 ilustra essa diminuição e mostra o contraste entre o alto engajamento dos anos 1990 e a presença ínfima de pessoal estadunidense em campo, sobretudo de soldados, a partir dos anos 2000. Entretanto, na primeira década do século XXI, o país participou ativamente da expansão e fortalecimento das missões, advogando pelo, e sendo fundamental para, o crescimento do sistema de *peacekeeping* (SMITH, 2013).

CC BY NC SA

Gráfico 2 – EUA: contribuições com envio de pessoal para as operações de paz da ONU (1990-2020)



Fonte: elaboração própria, baseado em dados obtidos em PROVIDING FOR PEACEKEEPING, 2020; UNITED NATIONS, 2020.

Em dezembro de 2020, os EUA possuíam apenas 30 agentes uniformizados em campo, servindo à ONU, nenhum deles soldado (UNITED NATIONS, 2020). Entretanto, é o país que mais financia as operações de paz, sendo responsável por 27,9% do orçamento total (UNITED NATIONS PEACEKEEPING, 2021). A tímida participação com tropas pode ser explicada por fatores históricos e culturais, como o resquício de uma posição isolacionista que ainda reverbera no discurso político estadunidense, a falta de conhecimento da maioria da população acerca dos conflitos nos quais a ONU atua e a estrutura do sistema político do país, com sua forte tripartição dos poderes e uma burocracia rígida, que torna mais morosa a tomada de decisão (SMITH, 2013).

Atualmente, os esforços dos EUA se concentram no apoio financeiro, diplomático, no envio de equipamentos e treinamento de capacetes azuis. Oficiais militares estão envolvidos em uma série de programas realizados pelo Departamento de Estado para fortalecer a capacidade de atores envolvidos tanto em missões da ONU quanto em ações paralelas, como as da União Africana, treinando e equipando tropas (KARLSRUD, 2018).

Como afirma McGreal (2015), a administração Obama considerou o apoio às operações de paz uma forma de defender a segurança do país, em função de grupos terroristas que atuam em variados conflitos civis e ameaçam criar instabilidade no sistema internacional. Nesse sentido, os EUA cobraram de seus parceiros, durante a Cúpula de manutenção da paz, ocorrida

CC BY NC SA

na AGNU, em 2015, um aumento das contribuições para o *peacekeeping*, levando 49 países a prometerem apoiar a causa, com a expectativa de que suas contribuições servissem para fortalecer seu relacionamento com a superpotência (KARLSRUD, 2018).

Sob o comando de Donald Trump, os EUA expressaram forte disposição de cortar fundos para as operações de paz, além de pressionar para o encerramento de algumas missões, mas prevaleceu o apoio, desde que o *peacekeeping* estivesse alinhado com um conjunto mais restrito de interesses próprios, como será discutido adiante (KARLSRUD, 2018). Por mais que os cortes orçamentários tenham sido abaixo do que foi ameaçado, a redução, tanto de recursos quanto de interesse, tem feito com que a ONU se sinta pressionada a tornar as operações mais efetivas na visão do seu principal contribuinte financeiro (ABDENUR, 2019).

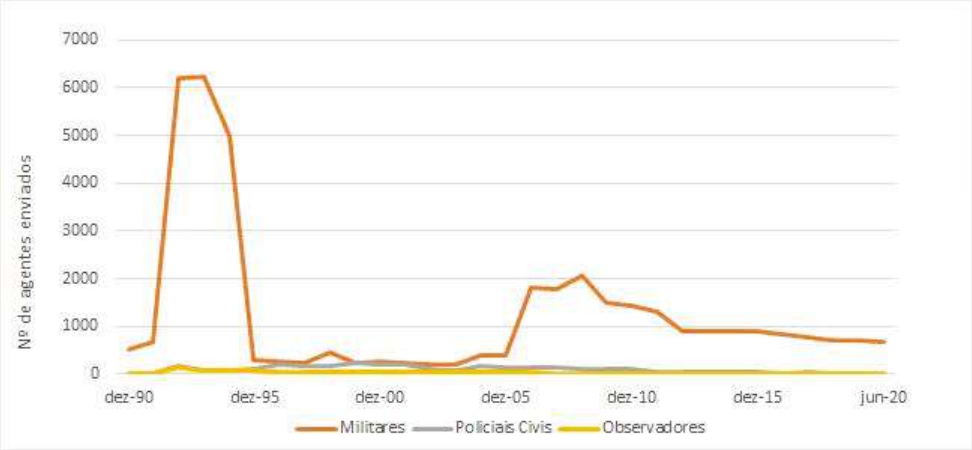
França

A França tem um histórico de participação em campo nas operações de paz, e, nas últimas décadas, tem sido ator-chave na formulação das políticas de manutenção da paz da ONU. Entretanto, a instrumentalização das operações de paz para satisfazer interesses estratégicos franceses contrasta com uma visão cética da importância da ONU como instituição de segurança (TARDY, 2013), como discutiremos a seguir.

Em dezembro de 2020, a contribuição francesa correspondia a 717 pessoas, sendo 636 militares (UNITED NATIONS, 2020), o que contrasta fortemente com o engajamento da França nas missões dos anos 1990, como mostra o Gráfico 3. Apesar dos números relativamente baixos, o país envia mais *peacekeepers* do que qualquer outro Estado europeu e do que os outros membros permanentes do CSNU, com exceção da China. Em termos financeiros, a França é o sexto maior contribuinte, arcando com 5,6% do orçamento total das operações de paz (UNITED NATIONS PEACEKEEPING, 2021).

CC BY NC SA

Gráfico 3 – França: contribuições com envio de pessoal para as operações de paz da ONU (1990-2020)



Fonte: elaboração própria, baseado em dados obtidos em PROVIDING FOR PEACEKEEPING, 2020; UNITED NATIONS, 2020.

Historicamente, a França esteve bastante envolvida nos processos decisórios e no desenho das operações de paz da ONU. Ainda que, nos últimos anos, tenha havido uma redução significativa do envio de pessoal, é possível afirmar que as operações de paz continuam sendo instrumento relevante para a política francesa no sentido de reafirmar sua importância como potência no gerenciamento de crises no sistema internacional e, consequentemente, reforçar sua condição de membro permanente do CSNU (TARDY, 2016).

Na primeira metade da década de 1990, a França desempenhou um papel político importante no CSNU e fez grandes contribuições normativas para as operações da época, como as que ocorreram na ex-Iugoslávia, Somália e Camboja. O país também se projetou como um dos principais fornecedores de tropas para as missões da ONU, tendo, em 1993, atingido o auge de suas contribuições, com mais de 6.000 soldados desdobrados em oito operações, como indicam os dados do Gráfico 3 acima. A Força de Proteção das Nações Unidas (UNPROFOR) na Bósnia, por exemplo, concentrou a maior parte do esforço francês e contou com participação ativa do país em sua formulação e condução (TARDY, 2016). Entretanto, a operação enfrentou inúmeras dificuldades, relacionadas à implementação do mandato, cooperação com as partes locais e à violência contra os capacetes azuis, culminando na morte de 70 soldados franceses e deixando mais de 600 feridos (TARDY, 2013).

CC BY NC SA

Uma lição importante dessa experiência, reforçada nos anos seguintes pelos episódios na Somália e em Ruanda, foi a de que a ONU não possuía ferramentas adequadas para lidar com a complexidade dos conflitos intraestatais e com situações de violência contínua, o que levou a França a se afastar e passar a apoiar os esforços de outras instituições para gerenciamento de crises, como a OTAN e a própria União Europeia (TARDY, 2016). A partir disso, a posição francesa no CSNU também se alterou, passando a valorizar mais o engajamento das organizações regionais na linha de frente das situações de crise e defendendo a implantação de comandos internacionais liderados por forças nacionais como substitutos do formato mais tradicional das operações de paz. Como reflexo disso, a contribuição do país com envio de pessoal declinou significativamente na segunda metade da década de 1990, tornando-se quase simbólica (TARDY, 2013).

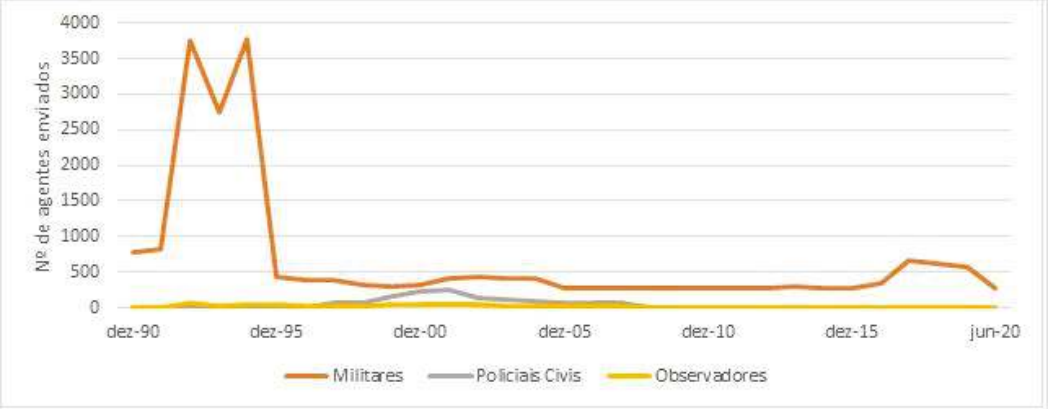
A França ensaiou um discreto retorno ao *peacekeeping* em 2004, enviando pessoal para operações selecionadas, como no Chade, Costa do Marfim e Líbano. Por fim, a situação do Mali, em 2013, levou a França a ocupar posições importantes na Missão de Estabilização das Nações Unidas no Mali (MINUSMA), já que, a pedido do governo malinês, tropas francesas haviam realizado uma intervenção para conter a insurgência no início do conflito e apoiado a iniciativa regional africana, a *African-led International Support Mission in Mali* (AFISMA) (DUARTE *et. al*, 2019).

Reino Unido

No início dos anos 1990, o Reino Unido contribuiu com um contingente significativo de tropas para as operações de paz; contudo, nos anos seguintes, esse número declinou vertiginosamente. O Gráfico 4 abaixo mostra a diminuição do número de soldados britânicos, além do baixo número de policiais e observadores do país que atuaram nas missões da ONU nas últimas décadas.

CC BY NC SA

Gráfico 4 – Reino Unido: contribuições com envio de pessoal para as operações de paz da ONU (1990-2020)



Fonte: elaboração própria, baseado em dados obtidos em PROVIDING FOR PEACEKEEPING, 2020; UNITED NATIONS, 2020.

Em dezembro de 2020, o Reino Unido contribuía com um total de 540 pessoas, sendo 511 soldados. Em termos financeiros, a participação do país é mais significativa, sendo o quinto maior contribuinte para o orçamento das operações de paz, assumindo 5,8% do total (UNITED NATIONS PEACEKEEPING, 2021).

Historicamente, o governo britânico enxergava o modelo de *peacekeeping* como ferramenta útil para promover seus interesses, atuando de forma significativa nas missões que importavam mais diretamente, como a força de paz para o Chipre (UNFICYP). Entretanto, segundo Curran e Williams (2016), os fracassos do *peacekeeping* na década de 1990 e os desafios e perdas da UNPROFOR, que contou com liderança e grande contingente de tropas britânicas, motivaram críticas dos militares e, eventualmente, levaram a uma postura reticente em relação às missões da ONU. Para Williams (2013), esse afastamento também decorreu do posicionamento bastante pragmático do país em relação às operações de paz. Assim, uma vez que suas prioridades passaram a divergir daquelas manifestadas pela ONU, o Reino Unido redirecionou seus esforços de gerenciamento de crises para ações militares conjuntas com a OTAN ou a União Europeia (WILLIAMS, 2013).

Desde o início dos anos 2000, o envio de tropas para a ONU se encontra em uma posição baixa na lista de prioridades internacionais do Reino Unido. Em 2006, o Estado emitiu um po-

CC BY NC SA

sicionamento oficial segundo o qual sua a participação em missões de paz se basearia em três fatores: (i) preocupações de segurança, definida tanto em termos de ameaças à segurança doméstica quanto à estabilidade internacional; (ii) preocupações humanitárias; e (iii) a existência de ligações históricas com o país receptor (WILLIAMS, 2013). Essas diretrizes têm ajudado a justificar a tímida participação nas operações realizadas nos últimos anos.

Apesar das restrições no envio de tropas, o Reino Unido tem participado ativamente das discussões que ajudaram a redefinir o escopo normativo e operacional do *peacekeeping*, sendo, inclusive, autor de várias resoluções com esse fim e liderando, a partir de 2009, uma iniciativa de reforma que visava melhorar a preparação, planejamento, monitoramento e avaliação das missões. Isso inspirou o Departamento de Operações de Paz a iniciar amplo processo de reformulação do aparato institucional e das diretrizes para atuação em campo para tornar as operações mais eficazes e eficientes, além de ampliar mecanismos de consulta àqueles que contribuem com tropas e civis para aumentar sua adesão (KARLSRUD, 2018).

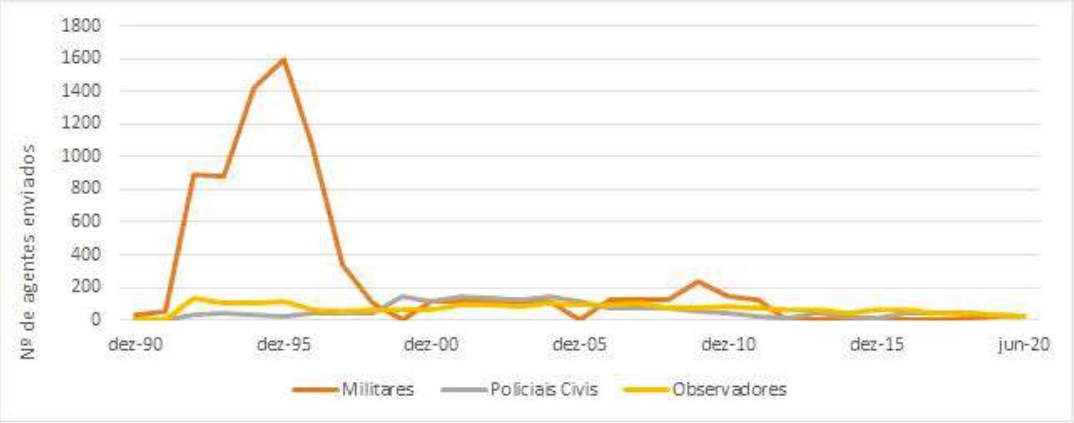
Rússia

A posição russa sobre as operações de paz sofreu várias mudanças ao longo dos anos, especialmente devido a transformações domésticas que levaram à reorientação de seu engajamento no sistema internacional (NIKITIN, 2013). Atualmente, o país mantém uma visão legalista e conservadora do uso de operações de paz para o gerenciamento de crises, expressando, de forma recorrente, preocupação com o que classifica como instrumentalização das missões pelas demais potências para atender a interesses particulares (BRATERSKY, 2018).

O contingente de pessoal enviado pela Rússia para as operações de paz em dezembro de 2020 era de apenas 68 pessoas, e não incluía soldados (UNITED NATIONS, 2020), o que contrasta fortemente com número de tropas enviado pelo país na década de 1990, como mostra o Gráfico 5. No que se refere às contribuições financeiras, o país é responsável por 3% do orçamento das operações de paz, sendo o oitavo maior contribuinte (UNITED NATIONS PEACEKEEPING, 2021).

CC BY NC SA

Gráfico 5 – Rússia: contribuições com envio de pessoal para as operações de paz da ONU (1990-2020)



Fonte: elaboração própria, baseado em dados obtidos em PROVIDING FOR PEACEKEEPING, 2020; UNITED NATIONS, 2020.

Nos primórdios da ONU, a União Soviética, ainda sob o domínio de Stalin, se posicionou frequentemente contra a implementação de operações de paz, seja vetando ou se abstendo nas votações no CSNU. No governo de Khruschev, passou a apoiar politicamente as operações; porém, não contribuía financeiramente ou com tropas. Durante a era Brezhnev, o país começou a oferecer modestas contribuições financeiras às operações no Oriente Médio e, já no governo de Mikhail Gorbachev, houve retirada de vetos e apoio mais significativo às missões, tanto em termos políticos, quanto financeiros (NIKITIN, 2013).

Com a mudança de regime para a Federação Russa, houve contribuição com tropas em missões na antiga Iugoslávia, na década de 1990, o que coincide com o pico de contribuições que pode ser observado no Gráfico 5. Depois disso, a Rússia passou a enviar contribuições simbólicas para missões geograficamente diversas (NIKITIN, 2013). O país é contrário à maior parte das propostas de reforma das operações de paz que, em sua visão, são motivadas por interesses geopolíticos de alguns Estados e, por isso, podem gerar mais instabilidade (BRATERSKY, 2018). A Rússia também defende que as missões sejam conduzidas majoritariamente pela ONU, restringindo o envolvimento individual de Estados e de organizações regionais a casos nos quais isso seja amparado por acordos intergovernamentais prévios, ou em que a missão se limite ao território de países membros das organizações que pretendem participar (BRATERSKY; LUKIN, 2017). As operações que não respeitam essas condições têm sido vistas pelos russos como violações do direito internacional ou, no mínimo, moralmente duvidosas (BRATERSKY, 2018).

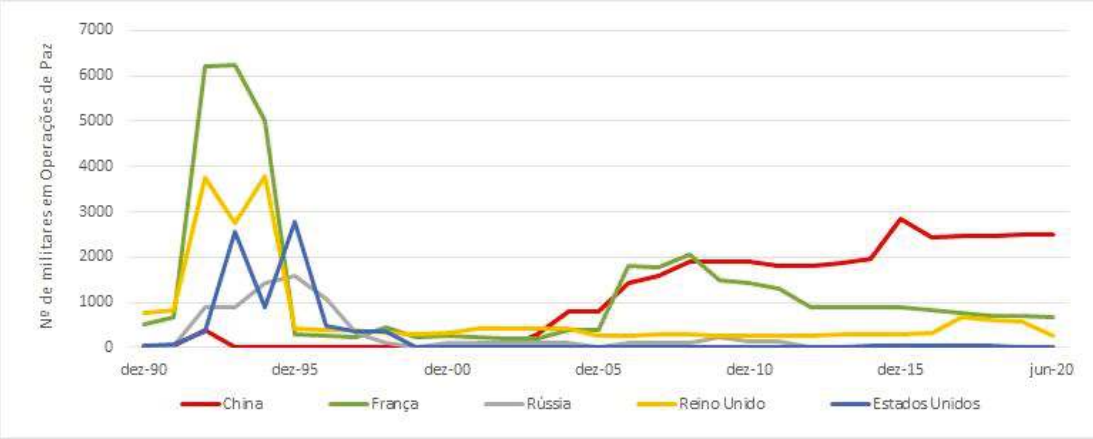
CC BY NC SA

A Rússia tem constantemente expressado preocupação com as pretensões dos membros ocidentais do P5 de usar as operações de paz da ONU como ferramenta para projetar agendas particulares, o que comprometeria seu papel tradicional como instrumento de resolução de conflitos. Por isso, foi contra a inclusão da autorização de uso da força pelos capacetes azuis na MONUSCO, que só foi autorizada com a condição de ser algo excepcional e que, assim, não criasse precedentes. No entanto, o que deveria se manter como exceção tem se tornado uma prática recorrente, o que a Rússia não vê com bons olhos (KARLSRUD, 2018). Nesse sentido, o país também se opõe ao envolvimento militar de grandes potências em operações de paz, defendendo que as tarefas em campo devem ser desempenhadas, principalmente, por contingentes militares de países "terceiros" (BRATERSKY, 2018).

USO ESTRATÉGICO DA PAZ E O NOVO PERFIL DAS OPERAÇÕES NO SÉCULO XXI

O que o breve perfil de envolvimento nas operações de paz de China, Estados Unidos, França, Reino Unido e Rússia, traçado na seção anterior, nos permite perceber é que, muito embora o P5 não seja mais o sustentáculo das missões em termos de fornecimento de pessoal, esses Estados permanecem sendo atores cruciais, política e economicamente, para o *peacekeeping*.

Gráfico 6 – Contribuições do P5 com envio de tropas para as operações de paz da ONU (1990-2020)

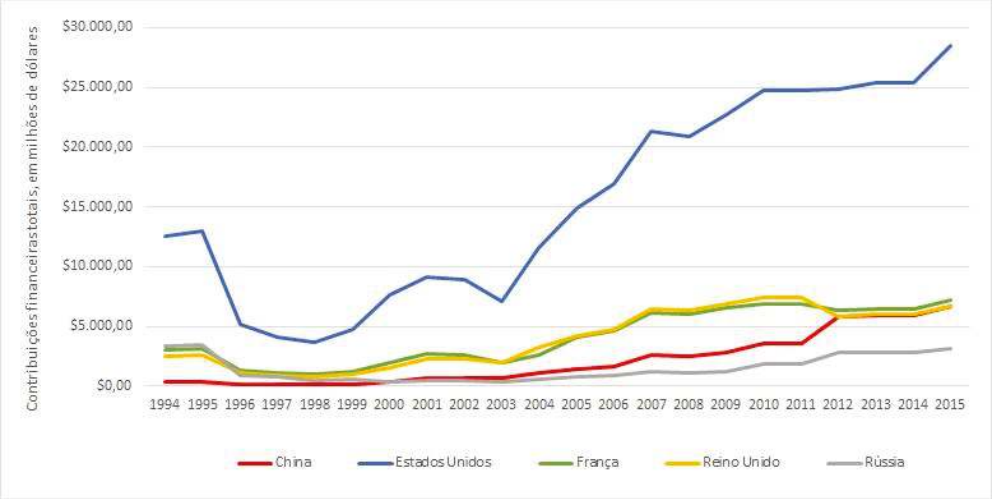


Fonte: elaboração própria, baseado em dados obtidos em PROVIDING FOR PEACEKEEPING, 2020; UNITED NATIONS, 2020.

CC BY NC SA

O Gráfico 6 mostra o desengajamento do P5 no que tange ao envio de tropas a partir de meados da década de 1990 (com exceção da China). Esta conduta, porém, contrasta com o compromisso desses Estados com as missões em termos financeiros, como é possível observar no Gráfico 7 abaixo, que mostra o crescimento das contribuições financeiras de todos os membros do P5 para as operações de paz da ONU nos últimos anos, se comparadas aos números de meados da década de 1990.

Gráfico 7 – Contribuições financeiras do P5 para as operações de paz da ONU (1990-2020)



Fonte: elaboração própria, baseado em dados obtidos em PROVIDING FOR PEACEKEEPING, 2020; UNITED NATIONS, 2020.

Mais do que isso, por serem o *core* do CSNU, seu apoio (ou pelo menos aquiescência) é fundamental para que as missões sejam autorizadas. Em termos políticos, o P5 também tem desempenhado papel determinante na delimitação dos objetivos e no próprio desenho dos mandatos, além de participar ativamente das discussões sobre o escopo normativo e doutrinário do *peacekeeping*.

Conforme apontado anteriormente, a hipótese aqui investigada gira em torno da ideia de que, para além de interesses na promoção da paz, segurança e estabilidade do sistema internacional em termos mais gerais, o envolvimento político, econômico e operacional do P5 é motivado por objetivos particulares variados, o que resulta em uma participação cada vez mais seletiva. Assim, esta seção será dedicada à discussão de elementos que ajudem a compreender o padrão de engajamento desses Estados nos últimos anos, e como o P5 tem

CC BY NC SA

instrumentalizado a sua participação junto às operações de paz, fazendo delas um meio de promoção de objetivos individuais.

Em relação à China, o principal contribuinte em envio de pessoal, podemos identificar várias lógicas que explicam o apoio às operações de paz. Em primeiro lugar, a busca por prestígio, já que, como argumenta Zurcher (2019), participar ativamente das missões da ONU é uma alternativa de relativamente baixo custo que permite demonstrar seu comprometimento com a paz e a segurança internacionais e afastar a imagem de que seu crescimento militar seja uma ameaça à ordem. Além disso, contribui para projetar a imagem de líder dos países em desenvolvimento, já que a China é a única dentre os membros permanentes que goza desse *status*.

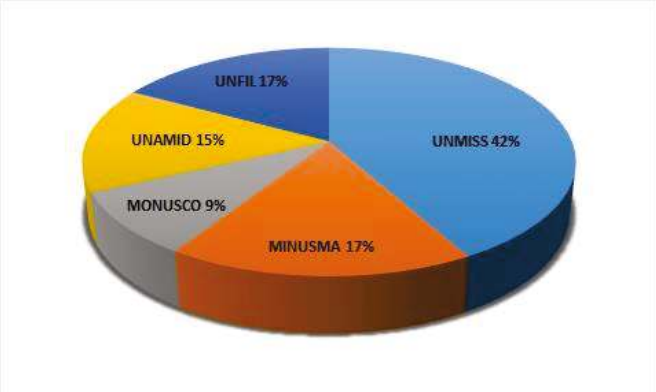
Considerando os fatores institucionais, pontuados por Bellamy e Williams (2013), vale destacar o ganho de experiência operacional para as forças armadas. Treinar e operar ao lado de tropas de outros países permite aos soldados chineses melhorarem suas capacidades de resposta, coordenação de comando de emergências e a habilidade de prosseguir com operações militares não-bélicas. A participação em missões no exterior também ajuda a modernizar e profissionalizar as forças de segurança, que adquirem conhecimento e experiência na realização de ações militares em diferentes ambientes e contextos (PEOPLE´S REPUBLIC OF CHINA, 2020).

Outro ponto interessante é que a participação em operações de paz pode ser uma estratégia de apoio à ordem internacional e, em particular, à ONU (BELLAMY; WILLIAMS, 2013; MEISKE; RUGGERI, 2017). Isso interessa à China, que desde 1990 defende o fortalecimento do multilateralismo. Em especial, esse esforço é atribuído à preocupação com o protagonismo da OTAN e com o unilateralismo dos Estados Unidos. Na visão chinesa, uma ONU marginalizada abriria espaço para as iniciativas individuais dos EUA. Nesse sentido, fortalecer o *peacekeeping* e legitimar a ONU como autoridade na esfera da segurança internacional beneficia os interesses chineses de limitar a influência estadunidense (ZURCHER, 2019).

Por último, e lançando mão das hipóteses de Uzonyi (2020) e de Gaibulloev, Sandler e Shimizu (2009), que entendem que a contribuição com tropas pode ser motivada pelo desejo de controlar as externalidades de um conflito e por preocupações econômicas e comerciais, podemos analisar a participação chinesa nas operações de paz da ONU em países africanos. Atualmente, a China atua em 5 operações de paz, sendo 4 delas em território africano (Sudão do Sul, Mali, República Democrática do Congo e Sudão), como é possível observar no gráfico abaixo.

CC BY NC SA

Gráfico 8 – Tropas chinesas nas operações de paz da ONU (2020)



Fonte: elaboração própria, baseado em dados obtidos em UNITED NATIONS, 2020.

Conforme Uzonyi (2020) afirma, pelo fato de ter investido fortemente em Estados politicamente instáveis, o *peacekeeping* funciona como um instrumento para proteger e assegurar o retorno dos investimentos chineses nessas áreas. No Mali, por exemplo, a China temeria a ação dos rebeldes tuaregues, que poderiam levar o combate à fronteira com o Níger, onde foram feitos pesados investimentos chineses em extração mineral. Outra evidência foi a pressão chinesa, em 2014, para que o mandato da Missão das Nações Unidas no Sudão do Sul (UNMISS) incluísse uma referência à proteção à infraestrutura de petróleo do país (BOUTELLIS, 2019).

Zurcher (2019) afirma que não há relação direta entre os interesses econômicos chineses e sua atuação nas operações de paz, que deveria ser vista como uma forma de promover bens públicos globais. Entretanto, o próprio autor sinaliza que a participação no *peacekeeping* em países africanos beneficia os interesses da China, pois ajuda a proteger os investimentos feitos na África, promove o comércio, protege a diáspora chinesa na região e favorece a relação com os governos beneficiados pelas missões. Observando-se os investimentos nos países para os quais a China envia tropas, atualmente, pode-se notar sua a relevância. Entre 2005 e 2020, a China investiu U$15 bi na República Democrática do Congo, principalmente no setor de metais, U$6.8 bi no Sudão e U$2,5 bi no Mali. No Sudão do Sul, entre 2011 e 2020, foram investidos U$5 bi. Juntos, esses Estados representam aproximadamente 10% do total de investimentos chineses na África Subsaariana, o que não é desprezível (AMERICAN ENTERPRISE INSTITUTE, 2020).

CC BY NC SA

Já em relação aos Estados Unidos, como evidenciado anteriormente, em termos de contribuição com o envio de pessoal, a participação da superpotência nas operações de paz é, hoje em dia, ínfima. Além dos aspectos culturais mencionados na seção anterior, que configuram um certo senso de excepcionalismo, o fator mais substantivo que se pode destacar como inibidor dessa forma de contribuição é a preferência por soluções não onusianas. A primazia dos EUA na OTAN, em face da posição ocupada pelo Estado como um dentre cinco membros com poder de veto no CSNU, faz das intervenções realizadas por esta aliança militar uma ferramenta muito mais interessante do que o *peacekeeping* da ONU. Especialmente a partir do final dos anos 1990, essa lógica se tornou mais evidente. Como apontam Flavin e Aoi (2017), em 2001, os EUA mantinham cerca de 6 mil soldados na Bósnia e 5 mil no Kosovo com a OTAN, ao passo que mantinham apenas 44 soldados e cerca de 800 policiais sob o comando da ONU.

Além da OTAN, iniciativas unilaterais ou de coalizões também parecem ser mais adequadas aos interesses dos EUA, o que se verificou, principalmente, na década que sucedeu aos atentados de 11 de setembro de 2001. Segundo Smith (2013), em 2010, havia cerca de 165 mil soldados estadunidenses dentro e nos arredores do Iraque e cerca de 100 mil no Afeganistão. Nesse sentido, pode-se dizer que prioridades alternativas e a preferência por soluções não provenientes da ONU resultaram em grande engajamento das tropas em intervenções outras e em uma diminuição expressiva na contribuição com pessoal para as operações de paz.

A despeito disso, em termos financeiros e políticos, os EUA seguem sendo um apoiador vital, por possuírem, como aponta Karlsrud (2018), interesses estratégicos no *peacekeeping*. No mesmo dia em que o presidente Obama liderou uma cúpula sobre operações de paz, em 2015, a Casa Branca divulgou um memorando presidencial acerca do apoio do país a essa iniciativa. O documento apresenta uma ampla agenda de incentivo, entendendo as operações de paz como um mecanismo de resposta internacional às ameaças trazidas pelo terrorismo e pelo extremismo violento, por meio do qual é possível compartilhar custos globalmente. E, nessa direção, a experiência no Afeganistão e no Iraque é vista pelos EUA como algo que pode auxiliar a ONU a atualizar suas ferramentas, capacidades e doutrinas (UNITED STATES, 2015).

Acerca da participação francesa, nos últimos anos, o tímido engajamento em campo tem contrastado com uma atuação assertiva na definição do escopo doutrinário das operações de paz e na delimitação de mandatos. A França participa ativamente dos debates e da elaboração de resoluções no CSNU, comumente liderando as negociações e tendo sido responsável por redigir propostas de resolução que autorizaram algumas das principais operações de manutenção da paz contemporâneas, como aquelas enviadas para a Costa do Marfim (UNOCI), Mali

CC BY NC SA

(MINUSMA), Líbano (UNIFIL), República Centro-Africana (MINUSCA) e República Democrática do Congo (MONUSCO) (NOVOSSELOFF; TARDY, 2017).

A importância que o Estado dá à formulação de políticas sobre as operações de paz é tanta que ele foi patrocinador ou co-patrocinador de dois terços dos projetos de resolução sobre o assunto, adotados pelo CSNU (TARDY, 2016; KARLSRUD, 2018). Assim, podemos entender que a motivação para o apoio francês às operações de paz, nos termos de Bellamy e Williams (2013), é política e se associa ao desejo de manter voz ativa na arena internacional e na própria ONU. Um fato interessante nessa direção é que o posto de Subsecretário Geral para as operações de paz é ocupado, desde 1997, por representantes franceses, garantindo à França protagonismo no Departamento de Operações de Paz (TARDY, 2013; UNITED NATIONS PEACEKEEPING, 2021). Fazendo referência às motivações apontadas por Meiske e Ruggeri (2017), pode-se considerar a hipótese de influência na definição de questões militares e de segurança, como a formulação de doutrinas.

Por outro lado, analisando os fatores que atuam como inibidores, destaca-se a preferência por alternativas não onusianas, muitas vezes fundamentada em contradições normativas e doutrinárias. Um empecilho ao retorno efetivo da França às operações de paz da ONU é o posicionamento de suas Forças Armadas, já que a doutrina militar francesa dá centralidade ao uso da força em sua estratégia, estipulando que, quando tropas são destacadas, elas devem ser capazes de recorrer à ação coercitiva (FRENCH REPUBLIC, 2013). Esse posicionamento gera dificuldade em lidar com normas que limitam o uso da força nas operações de paz e contribui para a defesa de mandatos robustos para as operações atuais (KARLSRUD, 2018).

Como explicam Novosseloff e Tardy (2017), naqueles casos em que interessa à França intervir, como em conflitos em algumas de suas ex-colônias, as operações de paz da ONU podem ser entendidas como parte da estratégia de saída das tropas francesas. Nesse sentido, numa espécie de divisão do trabalho, caberia à França – ou a uma coalizão da qual ela faça parte – realizar uma intervenção inicial, antes que uma missão de longo prazo sob mandato da ONU assumisse o processo mais prolongado de construção da paz. Sem entrar no mérito da eficácia desse arranjo, aparentemente, a França enxerga o potencial de suas tropas na mitigação de crises e atribui às operações de paz da ONU as tarefas relacionadas ao *peacebuilding*.

No caso do Reino Unido, o baixo engajamento no que tange ao envio de tropas para as operações de paz pode ser explicado por pelo menos cinco fatores. O primeiro deles é que, já há algum tempo, as prioridades da política britânica não têm convergido com aquelas manifestadas pela ONU na autorização das missões, o que inclusive levou o país a adotar caminhos

CC BY NC SA

alternativos para o gerenciamento de crises e conflitos violentos, dando, desde os anos 2000, mais importância à OTAN (WILLIAMS, 2013). Para Williams (2013), o segundo fator é a auto percepção de excepcionalidade em virtude da posição no CSNU e da qualidade de suas tropas. Um terceiro fator relevante é o fato da maioria das operações de paz atuais ocorrerem na África Subsaariana, região que não está entre as principais preocupações geoestratégicas britânicas. Para Curran e Williams (2016), a opinião pública pode ser listada como um quarto fator, já que, desde as intervenções no Iraque e no Afeganistão, a população tem se mostrado reticente à interferência em conflitos no exterior, preferindo que a força militar seja usada apenas em casos de ameaça evidente ao país. Finalmente, o quinto fator seria a percepção dos militares de que sua participação nas operações de paz da ONU envolveria riscos significativos, relacionados a deficiências no planejamento de contingências, saúde, segurança e apoio logístico (CURRAN; WILLIAMS, 2016).

Consequentemente, o Reino Unido, assim como a França, tende a limitar o envio de pessoal às operações nas quais ele participa ativamente da definição dos mandatos e que estão mais claramente relacionadas aos seus objetivos políticos, como o combate ao extremismo violento e ao deslocamento de pessoas em direção às fronteiras sul e leste da Europa (CURRAN; WILLIAMS, 2016; KARLSRUD, 2018). As operações autorizadas pelo CSNU, especialmente desde 2010, têm se aproximado cada vez mais desses objetivos, incluindo estratégias que se assemelham àquelas empregadas pelo Reino Unido em casos como o do Afeganistão e do Iraque (KARLSRUD, 2018). Como afirma Karlsrud (2018), isso parece ter motivado a promessa feita pelos britânicos, na cúpula sobre operações de paz, em 2015, de dobrar suas contribuições militares, enviando pessoal ao Escritório de Apoio da ONU na Somália e um contingente maior à UNMISS. O Reino Unido também tem contribuído no treinamento, capacitação, apoio técnico e logístico às operações de paz, fornecendo, por exemplo, transporte aéreo estratégico para as missões no Mali e no Sudão do Sul (CURRAN; WILLIAMS, 2016).

Paralelamente, houve uma mudança na doutrina militar britânica, como é possível observar na *Strategic Defence and Security Review,* de 2015. No documento, que delineia a política de defesa do país para a próxima década, o papel atribuído às operações de paz é reforçado, e o envio de pessoal para as missões da ONU passa a observar diretrizes como: treinamento dos militares para conduzir operações com objetivo de restaurar a estabilidade; participação no treinamento de forças de paz estrangeiras; e envio de equipes formadas por militares e civis, incluindo especialistas na aplicação de leis (REINO UNIDO, 2015).

CC BY NC SA

Para Karlsrud (2018), a despeito das diferenças em termos de participação e nas perspectivas que apresentam, juntos, Estados Unidos, França e Reino Unido têm contribuído para definir o escopo normativo e, quiçá, doutrinário, das operações de paz. O P3, frequentemente, tem conduzido o processo de formulação das resoluções do CSNU, sendo, na maior parte dos casos, os *pen-holder*s dos mandatos das missões (WILLIAMS, 2019). E é em virtude do ativismo deles que a noção de estabilização tem sido introjetada no nome e no escopo das operações de paz mais recentes. Após a inclusão do termo no nome da operação de paz no Haiti (2004), a estabilização nomeou também as missões na República Democrática do Congo (2010), no Mali (2013) e na República Centro-Africana (2014). Em que pese o fato de não haver total clareza do que isso significa, em termos práticos, para o *peacekeeping*, a ideia central da estabilização reside na crença de que o uso da força é o elemento chave para solucionar conflitos e combater o extremismo violento. O P3, dessa forma, tem sido importante ao tentar embutir, no escopo das operações da ONU, suas concepções doutrinárias e suas experiências em missões de estabilização (KARLSRUD, 2018; HOWARD, 2019).

No caso da Rússia, o posicionamento em relação às operações de paz deve ser compreendido como parte da visão estratégica do país sobre o sistema internacional contemporâneo. Assim, em um cenário de reconfiguração da ordem, ela vê na ONU peça chave para preservar a arquitetura sistêmica desenhada após a Segunda Guerra Mundial, mantendo sua condição de potência. Essa ideia é especialmente importante dada a percepção de que a Rússia tem se tornado relativamente mais fraca em relação aos EUA e seus aliados ocidentais, que a veem como competidora e, em alguns momentos, oponente (BRATERSKY; LUKIN, 2017).

Em função dessas preocupações, Bratersky e Lukin (2017) classificam a Rússia como uma "potência *status quo*", que insiste na manutenção dos princípios do direito internacional (com ênfase na soberania), da estabilidade sistêmica e na preservação das instituições de governança global herdadas de Yalta e Potsdam como centrais para a resolução de disputas internacionais. Em relação às operações de paz, a Rússia tem manifestado preocupação com a possibilidade de terem se convertido em instrumentos de interesses particulares das potências ocidentais para adicionar territórios à sua esfera de influência, e, por isso, tem se posicionado contrariamente a reformas que possam afetar a estrutura e as prerrogativas do CSNU e de seus membros permanentes (BRATERSKY; LUKIN, 2017).

Essa visão geral se desdobra em cinco fatores mais específicos que ajudam a entender o baixo engajamento russo no que se refere ao envio de tropas para as operações da ONU nas últimas décadas. Primeiro, as prioridades de segurança para a Rússia, concentradas em questões domésticas e nos antigos Estados soviéticos – chamados por eles de "exterior próximo"

CC BY NC SA

– dificilmente convergem com as da ONU (BRATERSKY; LUKIN, 2017). O segundo fator é o atrito constante entre a Rússia e as potências ocidentais, com ambos os lados criticando as formas de manutenção da paz e intervenção humanitária lideradas pelo outro (BRATERSKY, 2018). Um terceiro fator é o que Nikitin (2013) chama de "síndrome pós-imperial", originada depois da queda da URSS, quando se passou a entender que a Federação Russa não deveria cometer os mesmos erros da sua antecessora no sentido de envolver-se com um "exterior distante". O quarto fator está associado às experiências negativas em operações de paz da ONU, especialmente nos países da ex-Iugoslávia, agravadas pela participação da OTAN (BRATERSKY; LUKIN, 2017). Finalmente, o quinto fator seria a preferência russa por instrumentos regionais para o gerenciamento de crises em países fronteiriços (NIKITIN, 2013).

Como resume Olga Abilova (2016), o engajamento russo nas operações de paz hoje se caracteriza por unidades pequenas e altamente especializadas, espalhadas em múltiplas localidades, de modo a maximizar a presença com o mínimo de pessoal em campo. Essa posição reticente em relação ao envio de pessoal contrasta com o grande envolvimento nas operações de paz por meio de contratos para fornecimento de serviços, sendo o segundo maior fornecedor da ONU de forma geral (KARLSRUD, 2018) e o maior se considerarmos os serviços de transporte aéreo (ABILOVA, 2016). Em 2011, por exemplo, contratos de empresas russas chegaram a compor 14% dos serviços relacionados às missões de paz, alcançando o valor de 382 milhões de dólares (NIKITIN, 2013). Entre 2005 e 2013, estima-se que os ganhos de empresas russas de aviação que prestam serviço para as operações de paz, liderados pela UTair, chegaram a U$ 1,3 bi (ABILOVA, 2016). Como destaca Abilova (2016), a Rússia tem bloqueado, nos últimos anos, tentativas de reforma que pudessem ampliar a transparência dos procedimentos para definir esses contratos, e dar mais autonomia às equipes de campo para geri-los, o que afetaria diretamente seus interesses comerciais e limitaria a influência e o poder de monitorar decisões.

Além dos contratos, a Rússia tem se mostrado bastante presente nas discussões sobre possíveis mudanças no arcabouço doutrinário das operações de paz e sobre ações capazes de ampliar sua eficiência operacional, preocupando-se mais com o objetivo das missões do que com seu escopo e escala (BRATERSKY; LUKIN, 2017). Um ponto importante para os russos é o que eles chamam de "de-ideologização" dos mandatos, que consistiria, basicamente, em impedir que as operações de paz atuem no sentido de transformar regimes políticos locais, em especial se isso favorecer a consolidação de uma visão de mundo alinhada à dos EUA e de seus aliados ocidentais (BRATERSKY; LUKIN, 2017). Para os russos, o papel dos Estados hospedeiros não pode ser subestimado (BRATERSKY, 2018) e, em caso de dúvida sobre como proceder para resolver os conflitos, a ONU deve favorecer atores estatais. Neste último ponto, o posiciona-

CC BY NC SA

mento da Rússia converge com os interesses dos EUA, França e Reino Unido de usar as missões para combater o extremismo violento, resultando em situações como a que ocorreu no Mali, quando os *peacekeepers* acabaram atuando para proteger o governo de seus opositores (HOWARD, 2019; DUARTE *et al*., 2019).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo investigou o envolvimento dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança – China, Estados Unidos, França, Reino Unido e Rússia – nas operações de paz realizadas pela ONU nas últimas décadas. Em síntese, ainda que não sejam grandes contribuintes no que se refere ao envio de pessoal (com exceção da China), e que sua atuação seja motivada mais pela possibilidade de usar as missões como instrumentos de agendas particulares, podemos afirmar que esses Estados têm contribuído, cada um à sua maneira, para a evolução do *peacekeeping* no século XXI. Mesmo havendo diferenças significativas entre seus posicionamentos, o P5 tem participado da redefinição das diretrizes de atuação da ONU diante de conflitos violentos e da lógica dos mandatos autorizados pelo CSNU.

Como buscamos evidenciar, os membros permanentes do CSNU veem no apoio às operações de paz da ONU uma forma de projetarem agendas e interesses particulares, cada qual com suas motivações. A China, por meio do envio de tropas, busca se projetar internacionalmente e controlar externalidades de conflitos que ocorrem em países onde possui grandes interesses econômicos e comerciais. Estados Unidos, França e Reino Unido, a despeito de suas singularidades, além de se manterem como atores relevantes na tomada de decisão do CSNU, visam transferir, ao menos parcialmente, para a ONU os custos de combater globalmente o terrorismo e o extremismo violento. A Rússia, por sua vez, enxerga no *peacekeeping* uma forma de manter o *status quo* e sustentar a atual arquitetura do sistema internacional, preservando sua condição de potência e contendo os avanços dos EUA e de seus aliados ocidentais. Não se trata de afirmar que os interesses de promoção da paz e da segurança internacionais não sejam motivadores da ação do P5, mas de compreender que, para além disso, seu envolvimento político, econômico e operacional nas operações de paz é motivado por objetivos particulares variados.

Nesse sentido, o engajamento do P5 parece inclusive estar relacionado à emergência de um novo perfil de operações de paz na última década, caracterizado por maior presença de

CC BY NC SA

tropas originadas de países do sul global, a exemplo da China; por mandatos fortemente influenciados pela ideia de estabilização e uso robusto da força, graças ao P3; e pela cooperação com governos hospedeiros, valorizando a soberania estatal e a estabilidade sistêmica, como resultado da influência russa. Dessa maneira, mesmo que seja buscando interesses individuais, é possível compreender que cada um dos membros permanentes tem fornecido uma peça do quebra-cabeças que caracteriza as operações de paz da ONU no século XXI.

É possível imaginar que esse novo perfil do *peacekeeping* pode trazer importantes consequências para os processos de resolução de conflitos e até mesmo para o papel desempenhado pela ONU de ator central na promoção da paz. Fato é que essas questões devem ser pensadas em face da ideia de que as operações de paz não são instrumentos políticos neutros, pois resultam de diferentes padrões de envolvimento estatal que são, por sua vez, orientados por motivações e interesses particulares. É, sem dúvidas, impactante a realidade de que a tão necessária paz a ser alcançada em locais de conflito armado esteja à mercê de interesses outros das grandes potências, como se, por sorte, pudesse atender também às expectativas dos atores locais que dela dependem. Esse, contudo, é outro debate.

REFERÊNCIAS

ABILOVA, Olga. *Peacekeeping Contribution Profile*: Russia**.** 2016. Disponível em: <http://www.providingforpeacekeeping.org/2016/10/31/peacekeeping-contribution-profile-russia/> Acessado em 23 de julho de 2020.

ABDENUR, Adriana Erthal. UN Peacekeeping in a multipolar world order: norms, role expectations, and leadership. In: DE CONING, C; PETER, M (org). *United Nations Peace Operations in a Changing Global Order*. Cham: Palgrave Macmillan, 2019.

AMERICAN ENTERPRISE INSTITUTE. *China Global Investment Tracker*. Disponível em <https://www.aei.org/china-global-investment-tracker/> Acessado em 21 de julho de 2020.

BELLAMY, Alex J.; WILLIAMS, Paul D (org). *Providing Peacekeepers*: The Politics, Challenges, and Future of United Nations Peacekeeping Contributions. Oxford: Oxford University Press, 2013.

BRATERSKY, Maxim. Russia and Peacekeeping Operations: Conceptual and Practical Components of Russia's Policy. *International Organisations Research Journal, v. 13, n. 1, 2018, p. 157-170.*

BRATERSKY, Maxim; LUKIN, Alexander. The Russian perspective on UN peacekeeping: Today and tomorrow. In: DE CONING, C; KARLSRUD, J; AOI, C (org). *UN Peacekeeping Doctrine in a New Era*: Adapting to Stabilisation, Protection and New Threats. London: Routledge, 2017.

BOUTELLIS, Arthur. Rethinking UN Peacekeeping Burden-Sharing in a Time of Global Disorder. *Fundan Journal of the Humanities and Social Sciences*, 13, 2019, p. 193-209.

CURRAN, David; WILLIAMS, Paul D.; The United Kingdom and United Nations peace operations. *International Peacekeeping*, v. 23, n. 5, 2016, p. 630–651.

DUARTE, Geraldine; ANDRADE, Letícia; SOUZA, Matheus; BALLESTRINI, A. "It may look like war, but it's peacekeeping": a MINUSMA e o Processo de Paz no Mali. *Conjuntura Internacional*, vol. 16, n.1, 2019, p. 28-40.

FINDLAY, T. *Challenges for the new peacekeepers*. Oxford: Oxford University Press, 1996.

FLAVIN, William; AOI, Chiyuki. US doctrine and peace operations. In: DE CONING, C; KARLSRUD, J; AOI, C (org). *UN Peacekeeping Doctrine in a New Era*: Adapting to Stabilisation, Protection and New Threats. London: Routledge, 2017.

FRENCH REPUBLIC. *French White Paper*: defence and national security. 2013. Disponível em https://www.defense.gouv.fr/english/dgris/defence-policy/white-paper-2013/white-paper-2013 Acessado em 27 mai. 2021.

GAIBULLOEV, K.; SANDLER, T.; SHIMIZU, H. Demands for UN and non-UN peacekeeping: nonvoluntary versus voluntary contributions to a public good. *Journal of Conflict Resolution*, v.53, n.6. 2009. p. 827-852.

GILL, Bates; HUANG, Chin-Hao. The People´s Republic of China. In: BELLAMY, Alex J.; WILLIAMS, Paul D (org). *Providing Peacekeepers*: The Politics, Challenges, and Future of United Nations Peacekeeping Contributions. Oxford: Oxford University Press, 2013.

HOWARD, Lise M. *Power in Peacekeeping*. Cambridge: Cambridge University Press, 2019.

KARLSRUD, John. *The UN at War:* Peace Operations in a New Era. London: Palgrave Macmillan, 2018.

LANTEIGNE, Marc; HIRONO, Miwa (org). *China's Evolving Approach to Peacekeeping*. New York: Routledge, 2012.

MCGREAL, Chris. *Countries to pledge troops to bolster UN peacekeepers after intense US pressure*. 2015. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2015/sep/27/un-peacekeeping-obama-countries-pledge-troops-counterterror> Acessado em 30 de maio de 2020.

MEISKE, Maline; RUGGERI, Andrea. Peacekeeping as a Tool of Foreign Policy. In: *Oxford Encyclopaedia of International Relations*. Oxford: Oxford University Press, 2017.

MONTENEGRO, Renan H. Da Indiferença ao Engajamento: a participação da China em operações de paz das Nações Unidas. *Rev. Carta Inter*., Belo Horizonte, v. 13, n. 1, 2018, p. 73-97.

NIKITIN, Alexander. The Russian Federation. In: BELLAMY, Alex J.; WILLIAMS, Paul D (org). *Providing Peacekeepers*: The Politics, Challenges, and Future of United Nations Peacekeeping Contributions. Oxford: Oxford University Press, 2013.

NOVOSSELOFF, A; TARDY, T. France and the evolution of the UN peacekeeping doctrine. In: DE CONING, C; KARLSRUD, J; AOI, C (org). *UN Peacekeeping Doctrine in a New Era*: Adapting to Stabilisation, Protection and New Threats. London: Routledge, 2017.

PEOPLE´S REPUBLIC OF CHINA. *China's Armed Forces:* 30 Years of UN Peacekeeping Operations. 2020. Disponível em <http://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/202009/18/content_WS5f6449a8c6d0f7257693c323.html> Acessado em 26 de maio de 2021

PROVIDING FOR PEACEKEEPING. *IPI Peacekeeping Database*. Disponível em: <http://www.providingforpeacekeeping.org/contributions/> Acessado em 25 de abril de 2020.

REINO UNIDO DE GRÃ BRETANHA E IRLANDA DO NORTE. *National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review*. 2015. Disponível em: <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/555607/2015_Strategic_Defence_and_Security_Review.pdf> Acessado em 15 de maio de 2020.

SMITH, Adam C. United States of America. In: BELLAMY, Alex J.; WILLIAMS, Paul D (org). *Providing Peacekeepers*: The Politics, Challenges, and Future of United Nations Peacekeeping Contributions. Oxford: Oxford University Press, 2013.

TARDY, Thierry. France: the unlikely return to UN peacekeeping. *International Peacekeeping*, v. 23, n. 5, 2016, p. 610–629.

TARDY, Thierry. France. In: BELLAMY, Alex J.; WILLIAMS, Paul D (org). *Providing Peacekeepers*: The Politics, Challenges, and Future of United Nations Peacekeeping Contributions. Oxford: Oxford University Press, 2013.

UNITED NATIONS. *United Nations Peacekeeping Data*. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/en/data> Acessado em 25 de abril de 2020.

UNITED NATIONS PEACEKEEPING. *How we are funded*. Disponível em <https://peacekeeping.un.org/en/how-we-are-funded> Acessado em 26 de maio de 2021.

UNITED STATES. *Memorandum on United States Support to United Nations Peace Operations*. 2015. Disponível em <https://www.govinfo.gov/content/pkg/DCPD-201500663/pdf/DCPD-201500663.pdf> Acessado em 25 de maio de 2021

UZONYI, Gary. *Finding Soldiers of Peace:* Three Dilemmas for UN Peacekeeping Missions. Washington, D. C.: Georgetown University Press, 2020.

WILLIAMS, Paul D. The United Kingdom. In: BELLAMY, Alex J.; WILLIAMS, Paul D (org). *Providing Peacekeepers*: The Politics, Challenges, and Future of United Nations Peacekeeping Contributions. Oxford: Oxford University Press, 2013.

WILLIAMS, Paul D. The Security Council´s Peacekeeping Trilemma. *International Affairs*, vol.0, n.0. 2019, p.1-21.

ZURCHER, Christoph. *30 years of Chinese peacekeeping*. CIPS Report. 2019. Disponível em: <https://www.cips-cepi.ca/wp-content/uploads/2019/01/30YearsofChinesePeacekeeping-FINAL-Jan23-1.pdf> Acessado em 21 de julho de 2020.

CC BY NC SA