

1.

Introdução

O objetivo deste trabalho é analisar o posicionamento brasileiro perante as normas internacionais relacionadas a intervenções humanitárias e missões de paz no período pós-Guerra Fria, e como esse posicionamento se manifesta atualmente diante do envolvimento brasileiro na MINUSTAH (*Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti*) (2004 - 2009).

As questões que este trabalho se propõe a analisar são: em que medida a experiência atual na MINUSTAH sinaliza uma mudança de postura do Brasil em relação à norma internacional sobre intervenção? Como compreender o envolvimento atual em operações de paz em face do posicionamento do país em relação ao Haiti na década de 1990?

A hipótese defendida aqui é a de que a experiência atual no Haiti é constitutiva de uma maior aceitação (mesmo que ainda cautelosa) por parte do Brasil em relação às normas internacionais relacionadas à intervenção. Essa maior aceitação pode ser compreendida por meio da análise de duas dimensões que constituem o envolvimento brasileiro na MINUSTAH:

- 1) A formulação da resposta à crise haitiana de 2004 como uma resposta regional. Mesmo que a MINUSTAH seja uma missão das Nações Unidas, autorizada pelo Conselho de Segurança e não por um organismo regional do hemisfério americano, a presença significativa de países latino-americanos (particularmente os do Cone Sul) na missão é um componente importante para se compreender o envolvimento brasileiro.
- 2) A segunda dimensão tem sido a contextualização da resposta brasileira à crise haitiana como nos moldes de uma obrigação ético-moral do país, baseada em princípios de solidariedade hemisférica e vinculados a uma herança cultural comum entre os dois Estados¹. Esse elemento tem sido importante ao apresentar a participação no Haiti baseada no princípio da “não indiferença”

¹ Segundo Seitenfus: “apesar das escassas relações, são numerosos os laços que unem o Brasil ao Haiti: o terrível tráfico de escravos que assolou as duas sociedades durante séculos; similitudes das estruturas de produção econômica durante o período colonial; muitas crenças e valores compartilhados nas artes, no desporto e na cultura” (Seitenfus, 2008, p. 49).

(Seitenfus et al., 2007) que se apresenta como alternativa ao princípio da Responsabilidade de Proteger.

Por fim, podemos entender essa maior adesão às normas internacionais relacionadas à intervenção como decorrente de uma percepção acerca de qual perfil o Brasil gostaria de ser identificado no plano internacional. Partindo de um entendimento de que podemos enxergar uma evolução da norma internacional a respeito de intervenção, em que o conceito sobre quais devem ser as populações protegidas e em que condições se devem intervir, foi ampliado (Finnemore, 1996a, 1996b, 2003). Para o Brasil, que percebe como parte de sua identidade internacional um lugar de destaque na política externa, a aceitação da evolução da norma torna-se um elemento essencial para que o país alcance o seu objetivo e evite uma marginalização no plano internacional (Kenkel, 2008a). O caso do envolvimento do país no contexto haitiano oferece, ainda, uma oportunidade importante de “autonomia pela participação” em relação à norma de intervenção, em que o país pode incluir elementos de seu interesse na norma sobre intervenção como, por exemplo, a questão do desenvolvimento².

Cabe destacar que são escassas, se comparadas a outras regiões como África, Europa, América do Sul e até mesmo Ásia e Oriente Médio, as contribuições acadêmicas ou jornalísticas que buscam tratar do relacionamento do Brasil com os países da América Central e do Caribe. Dentre os estudos encontrados, podemos citar: José Carlos Brandi Aleixo (1984), Sonia de Camargo (1985) e Carlos Ávila (2003, 2009). Existe na língua portuguesa em geral e no mercado editorial brasileiro uma literatura reduzida sobre o Haiti, cabendo destacar, especificamente sobre o país, as contribuições de Ricardo Seitenfus (1994) e Eliesse Scaramal (2006). A experiência na MINUSTAH tem motivado a publicação de obras que refletem a respeito da presença brasileira no Haiti, tais como: Luis Kawaguti (2006), Taillon Ruppenthal (2007) e Damaris Giuliana (2008).

Além das obras anteriormente citadas, os cinco anos de envolvimento brasileiro na MINUSTAH têm gerado ainda contribuições acadêmicas relevantes

² Segundo o próprio ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim: “o tema do desenvolvimento tem sido historicamente um elemento central na política externa brasileira, sobretudo no âmbito multilateral” (Amorim, 2008, p. 12).

sobre a participação³. Cabe destacar aqui a existência de estudos sobre o impacto do envolvimento no Haiti nas relações cívico-militares (Kenkel, 2009)⁴, sobre o processo decisório doméstico que levou ao envolvimento do Brasil na missão (Verenhitach, 2008) e sobre a dimensão regional sul-americana da participação no Haiti (Torchiaro 2007; Hirst, 2007; Hirst & Llenderrozas, 2008). Estudos que buscam analisar as implicações da reivindicação de um princípio de não indiferença na política externa brasileira e que citam o Haiti como exemplo são ainda recentes (Seitenfus et al., 2007; Alves, 2009).

Apresentadas essas considerações, trataremos agora da forma como esta dissertação encontra-se dividida. A dissertação está dividida em seis capítulos, incluindo a introdução e a conclusão. Após a presente introdução no qual são apresentados a hipótese e o recorte empírico, o capítulo 2 expõe a discussão teórica sobre as normas. Neste capítulo, descrevemos como as correntes teóricas da disciplina de Relações Internacionais tratam da questão das normas. Apresentamos e introduzimos ainda a opção teórica seguida nesta dissertação, a abordagem construtivista orientada por normas. O capítulo termina com a metodologia utilizada na dissertação e a justificativa de escolha tanto do tema das intervenções e operações de paz quanto da opção em analisar a relação do Brasil com a norma sobre intervenção.

O capítulo seguinte (capítulo 3) aborda a discussão prática a respeito da norma de intervenção. Neste capítulo apresentamos a nossa definição de intervenção, a relação entre a norma de intervenção e as Nações Unidas, incluindo a atuação da ONU em relação à evolução da norma, principalmente por meio de análises da atuação do Conselho de Segurança. O capítulo inclui ainda uma análise sobre a Responsabilidade de Proteger, entendida como o estágio atual em

³ Cabe destacar que o envolvimento brasileiro na MINUSTAH tem gerado um interesse pelo resgate da memória institucional referente à participação brasileira em operações de paz da ONU, como exemplificado pelo lançamento da publicação: Fontoura, Paulo Roberto Campos Tarrisse da. **Brasil 60 anos de operações de paz**. Diretoria do Patrimônio Histórico e Documentação da Marinha: Rio de Janeiro, 2009.

⁴ Apesar de considerarmos importante as contribuições sobre as relações cívico-militares, esse tema não é objeto de estudo desta dissertação. O tema dos impactos nas relações cívico-militares da participação em operações de paz tem sido abordado por uma série de autores. Para análises sobre o tema no que diz respeito aos países do Cone Sul, ver: Norden, 1995; Sotomayor 2005, 2007, 2008.

que se encontram as discussões relacionadas à intervenção. O capítulo 3 se encerra com uma discussão sobre o contexto normativo regional latino-americano (no qual está inserido o Brasil). Na análise do contexto normativo, estudaremos a relação entre as normas de intervenção e as normas regionais específicas, principalmente no que diz respeito à atuação da Organização dos Estados Americanos, à promoção da democracia e à proteção dos direitos humanos na região, incluindo também uma discussão sobre o posicionamento da região em relação à Responsabilidade de Proteger. A análise do contexto regional é fundamental para entendermos o contexto normativo regional que influencia a posição brasileira.

No capítulo 4 apresentamos a discussão sobre o Estado alvo de nossa análise, o Brasil. Esse capítulo inclui uma discussão conceitual sobre a relação entre normas e política externa brasileira, uma análise sobre os impactos do fim da Guerra Fria para a atuação internacional do Brasil, além de considerações sobre o impacto do governo atual na política externa brasileira. Às discussões anteriores, são somadas análises sobre a dimensão de segurança da política externa brasileira, com destaque para a relação ampla entre Brasil e intervenções. No âmbito desta relação, apresentamos nossa análise sobre o posicionamento brasileiro perante a soberania, a intervenção e o uso da força, assim como os impactos do contexto do pós-Guerra Fria no posicionamento brasileiro, a participação brasileira em operações de paz e a posição do país diante do conceito de Responsabilidade de Proteger.

O capítulo 5 aborda a relação entre o Brasil e o Haiti desde a década de 1990 até o envolvimento atual na MINUSTAH. Nesse capítulo apresentamos uma discussão sobre a crise política haitiana do início dos anos 1990, seus principais atores e desdobramentos, assim como as formas com as quais a comunidade internacional (ONU e OEA) e o Brasil responderam à crise. Após essas considerações, abordamos o envolvimento brasileiro na MINUSTAH. Primeiro apresentamos uma análise das origens e do estabelecimento da missão, seu mandato e atribuições, como a missão é entendida dentro do contexto mais amplo das operações de paz. Feita a introdução sobre a MINUSTAH, apresentamos os desdobramentos relacionados ao envolvimento brasileiro no Haiti, incluindo as duas dimensões consideradas fundamentais para compreendermos o envolvimento

brasileiro: a dimensão regional e o discurso da ético-solidário da não indiferença. Esta última dimensão envolve a incorporação de uma análise sobre a política externa ética, assim como uma apreciação crítica da mesma aplicada ao caso brasileiro.

Na conclusão (capítulo 6), recuperamos os elementos mais importantes de cada capítulo. Tomamos a liberdade de incluir uma breve discussão sobre os impactos do terremoto de 12 de janeiro de 2010, que ocorreu enquanto esta dissertação ainda estava em processo de elaboração. Longe de propor um estudo sobre os impactos do terremoto para a realidade haitiana e da resposta da comunidade internacional, fazemos uma pequena consideração sobre os desafios ainda por vir e sobre a relação entre a tragédia com a norma sobre intervenção.

1.1

O recorte empírico

Concentraremos nossa análise da resposta brasileira à norma de intervenção na atuação do Brasil em relação à intervenção no Haiti em 1994 e na atuação contemporânea na MINUSTAH (2004 -2009). Esse recorte empírico se justifica pelo fato de que ambas as intervenções ocorreram no âmbito das Nações Unidas, espaço em que ocorreu a evolução da norma internacional sobre intervenção a partir de 1945. Chama atenção o fato de que frente à proximidade das duas situações, a postura brasileira tenha se modificado drasticamente, de uma rejeição à ação em 1994 para uma atuação ativa, incluindo a liderança, em 2004.

É importante ressaltar que este trabalho não busca ser um estudo sobre o Haiti. A importância do Haiti está no fato de que ele nos permite analisar dois momentos do posicionamento brasileiro em relação às normas internacionais que dizem respeito à intervenção.

Acreditamos ainda que o estabelecimento da MINUSTAH e os debates sobre o próprio conceito de Responsabilidade de Proteger devem ser entendidos em um contexto de expansão do conceito de segurança que antecedeu o fim da Guerra Fria⁵, em que o Conselho de Segurança passou a considerar uma série de

⁵ Para a expansão do conceito de segurança, ver: Buzan, Barry; Waeber, Ole; Wilde, Jaap de. **Security a new framework of analysis**. Boulder: Lynne Rienner, 1997.

ameaças como constituindo ameaças à paz e a segurança internacional. Essa expansão foi decorrente do processo de mudança da dinâmica da maioria dos conflitos, que de interestatais passaram a ser intraestatais⁶. Como exemplos ilustrativos dessa ampliação podemos citar o pronunciamento do presidente do Conselho de Segurança de 31 de janeiro de 1992⁷, em que este reconhece “[t]he nonmilitary sources of instability in the economic, social, humanitarian and ecological fields have become threats to international peace and security”, além de, por exemplo, a resolução 1308⁸ de 2000 que reconheceu o impacto do HIV/Aids nos conflitos⁹, e documentos como a Agenda para a Paz¹⁰ de 1992 e o Suplemento à Agenda para a Paz¹¹ de 1995.

⁶ Para uma análise da ocorrência dos conflitos intraestatais, ver: Kaldor, Mary. **New and old wars: organized violence in a global era**. Malden: Polity Press, 1999.

⁷ UN Doc. S/PV.3046 (31 January 1992).

⁸ Ver: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/536/02/PDF/N0053602.pdf?OpenElement>. Acesso em 12 de janeiro de 2010.

⁹ “Stressing that the HIV/AIDS pandemic, if unchecked, may pose a risk to stability and security” Ver: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/536/02/PDF/N0053602.pdf?OpenElement>. Acesso em 12 de janeiro de 2010.

¹⁰ Boutros-Ghali, Boutros. **An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping**. New York: United Nations, 1992.

Disponível em: <http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html>. Acesso em 24 de fevereiro de 2010.

¹¹ Disponível em: <http://www.un.org/Docs/SG/agsupp.html>. Acesso em 24 de fevereiro de 2010.