

4.

A política externa brasileira

4.1

A política externa brasileira e as normas: uma discussão conceitual

Antes de desenvolvermos a discussão sobre o posicionamento brasileiro em relação às normas de intervenção e ao envolvimento no Haiti, faz-se necessário desenvolver uma discussão sobre a política externa brasileira, abordando a política de segurança internacional do país, incluindo a sua relação com normas internacionais relacionadas ao uso da força, e a participação do Brasil em operações de paz anteriores ao envolvimento no Haiti. Essa discussão anterior é fundamental para entendermos a formação de um referencial e de um repertório de política externa que tornou possível o envolvimento no Haiti em 2004.

Alguns analistas de política externa brasileira, tanto acadêmicos quanto diplomatas, identificam a tradição diplomática brasileira como uma tradição grotiana, que enfatiza a primazia do direito internacional (Goffredo Jr., 2005). A definição dessa tradição grotiana é apresentada como:

A leitura grotiana da realidade internacional, nela podendo identificar-se um ingrediente positivo de sociabilidade que permite lidar, mediante a Diplomacia e o Direito, com o conflito e a cooperação e, desta maneira, reduzir o ímpeto da “política do poder”, pauta-se com bom senso pelo “realismo” na avaliação dos condicionantes do poder na sociedade internacional. E a partir da informação haurida nos fatos do poder, mas sem imobilismos paralisantes nem impulsos maquiavélico-hobbesianos, busca construir novas soluções diplomáticas e/ou jurídicas no encaminhamento dos temas relacionados à inserção internacional do Brasil (Lafer, 2004, p. 47).

Seguindo ainda a identificação grotiana, dentro do mesmo grupo, alguns analistas irão destacar a ênfase brasileira nos princípios do multilateralismo e da promoção de normas (também multilaterais) no sistema internacional (Fonseca Jr., 1998).

Entre os analistas que enfatizam a questão das normas, podemos destacar a contribuição de Goffredo Jr. Segundo o autor, um dos mais importantes valores e práticas da diplomacia brasileira é a primazia das normas internacionais, que se traduziria na “ênfase no comportamento em conformidade com o direito

internacional” (Goffredo Jr., 2000, p. 1). Ainda segundo o autor, o respeito ao direito surge em um momento fundamental da política externa brasileira:

(...) o respeito ao direito internacional, que é parte integrante da concepção grotiana dentro da teoria de relações internacionais, é uma tradição da política externa brasileira inventada durante o período em que o Barão do Rio Branco foi a figura proeminente dentro do panorama das relações internacionais do país. Sendo este período também crucial para a formação do serviço exterior como um todo e também para a criação de uma concepção de nação – por conta da proclamação da República e da resolução de todos os litígios relativos às fronteiras do Estado brasileiro – essa ideia tornou-se fundamental para dar coerência à ação exterior do Brasil até os dias atuais (Goffredo Jr., 2000, p. 90).

Ainda nesse mesmo momento, a ênfase nas normas e no respeito ao direito é explicada como decorrente de um diagnóstico a respeito do *status* do Brasil:

A consciência do Barão de que o Brasil não estava no mesmo patamar que as grandes potências (...) serviu para que ele defendesse o princípio da igualdade jurídica dos Estados de forma a poder equiparar, ao menos formalmente, o Brasil aos atores mais importantes da política internacional à época e evitar algum tipo de intervenção pelo uso da força (Goffredo Jr., 2000, p. 94).

Por fim, o autor observa que assim como na época do Barão, quando a diplomacia enfatizou o respeito ao direito e às normas como forma de preservar a presença brasileira no cenário internacional, no período contemporâneo podemos observar a mesma ênfase com propósitos semelhantes:

A tradição de respeito às normas internacionais tem sido um argumento utilizado para realçar a posição brasileira nas organizações internacionais, e dessa maneira, buscar o reconhecimento dos demais atores em relação à necessidade de incluir o Brasil nos mecanismos de tomada de decisão de âmbito multilateral (Goffredo Jr., 2000, p. 100).

Contudo, podemos perceber uma tensão no posicionamento brasileiro em relação às normas. Ao mesmo tempo que é conferida ênfase no respeito às normas e no cumprimento de obrigações internacionais, existe um limite a esse respeito, limite este dado pelos princípios da soberania estatal e da não intervenção, também destacados pela diplomacia brasileira como elementos importantes do direito internacional. Este posicionamento leva à conclusão de que o Estado brasileiro irá aceitar apenas as obrigações que não coloquem em risco a soberania

e que não incorram em uma interferência nos seus assuntos internos. No caso da política externa brasileira para os direitos humanos, há, segundo Goffredo Jr., uma cautela e uma busca de “equilíbrio entre as normas a serem respeitadas e a possibilidade de haver a quebra do princípio de não intervenção” (Goffredo Jr., 2000, p. 101). Essa tensão encontra eco na análise de Lafer, que identifica na política externa brasileira uma ambiguidade:

A ambiguidade da identidade brasileira, interna e externa, que provem de um dualismo que nos faz sentir simultaneamente um país do Primeiro Mundo e do Terceiro Mundo, possivelmente continuará sendo, num quadro de complexidade crescente, um dado da especificidade do nosso país. Isto quer dizer que a política externa brasileira não tem pela frente uma tarefa de acomodação e passiva aceitação da ordem internacional *in fieri* (...) mas sim o desafio de encontrar nichos e oportunidades que ela entreabre para traduzir necessidades internas em possibilidades externas (Lafer, 1993, p. 5).

Essa mesma ambiguidade é percebida também por Hurrell em sua análise mais ampla sobre potências emergentes:

What happens if that developing country identity comes into conflict with the aspiring great power identity? In both cases this duality speaks to the tension between an aspiration to international influence and a continued sense of vulnerability, and to the difficulty of having to defend oneself against and increasingly intrusive world that challenges old-established national ways of acting and thinking. It also speaks to the contested, and yet as unfinished, debates, as to how far these countries should embrace a liberal, globalized order and what the actual space for autonomy might be in the face of the changing character of the global economy on the one hand, and US hegemonic power on the other (Hurrell, 2006, p. 19).

Uma análise sobre o posicionamento em relação às normas é oferecida também por Pinheiro (2000). Segundo a autora, podemos identificar a política externa brasileira no final dos anos 1990 como operando por meio do que a autora considera como o paradigma do institucionalismo pragmático. O institucionalismo pragmático seria fruto de uma combinação de outros dois paradigmas presentes na tradição diplomática brasileira, um realismo hobbesiano e um realismo grotiano. Para Pinheiro, o caráter grotiano, influenciado pelo jurista Hugo Grotius, contempla o fato de que os Estados, apesar de reconhecerem o ambiente anárquico, reconhecem nesse sistema a presença de normas, que regulam o comportamento dos Estados e as quais os Estados respeitam, não apenas por interesse, mas também devido a questões morais e de lei (Pinheiro, 2000, p. 310).

O institucionalismo pragmático apresentado pela autora é fundamental para auxiliar na defesa do argumento presente na hipótese da tensão inerente à política externa brasileira, no que diz respeito à utilização de reivindicações éticas (*ethical claims*). De acordo com Pinheiro, a caracterização do institucionalismo pragmático compreende:

Para além da concepção grotiana que na busca por justiça percebe o sistema de Estados regido por regras e princípios, se somam as premissas do realismo hobbesiano que irá acrescentar os interesses e as atitudes em seu benefício como constitutivos da ordem. Assim, não nego que o Brasil adira a normas internacionais de regulação guiado por princípios de justiça. Da mesma forma, porém, sugiro que o país se pauta por interesses no sentido de uma maior participação na ordem e que a direção das propostas de atuação internacional, se mais voltadas para a ordem ou justiça, pode ser identificada pelo grau de institucionalização que o país se propõe a defender (Pinheiro, 2000, p. 318).

Como veremos nas análises posteriores, o envolvimento na MINUSTAH é um ilustrativo do argumento oferecido acima pela autora. A análise proposta por Pinheiro é importante ainda em um segundo aspecto. Ao analisar a política multilateral brasileira, a autora identifica que, assim como outros Estados, o Brasil utiliza os fóruns multilaterais para obter vantagens para si. Para a autora, o elemento crucial a ser analisado é o fato de que, apesar de na prática o país adotar esse comportamento, discursivamente, a prática da política externa é apresentada como voltada puramente para a cooperação e não para os interesses (Pinheiro, 2000, p. 320). Essa manobra discursiva está presente novamente na forma como os agentes representantes do Estado brasileiro reportam o engajamento brasileiro em relação à MINUSTAH.

Por fim, compartilhamos aqui a afirmação de Pinheiro, que apesar de identificarmos essa tensão, essa duplicidade da diplomacia brasileira, que equilibra um resgate do realismo com uma opção pelo institucionalismo, não significa uma crítica à mesma, mas sim uma forma de melhor entender a política externa brasileira de forma a analisá-la melhor (Pinheiro, 2000, p. 327).

Outro aspecto relevante relacionado à posição brasileira em relação às normas é a existência de um consenso entre as elites e os agentes diplomáticos em relação à crença de que o Brasil está destinado a ocupar um lugar de destaque na política internacional, sendo que essa crença envolve tanto uma expectativa de

reconhecimento dessa posição por parte das grandes potências, quanto a busca desse lugar de destaque por meio da atuação em fóruns multilaterais, como a Liga das Nações¹³⁶ e as Nações Unidas (Soares de Lima, 2005, p. 31).

A política externa brasileira é ainda definida na constituição do país como sendo orientada pelos seguintes princípios do artigo 4º da Constituição de 1988¹³⁷: a independência nacional, prevalência dos direitos humanos, autodeterminação dos povos, não intervenção, igualdade entre os Estados, defesa da paz, solução pacífica dos conflitos, repúdio ao terrorismo e ao racismo e cooperação entre os povos para o progresso da humanidade.

A presença dos direitos humanos entre os princípios constitucionais nos leva a algumas considerações importantes. Segundo analistas, a afirmação e a presença desses princípios na constituição tira dos executores de política externa uma esfera de discricionariedade em que eles podem operar, de forma que estes não podem escolher os meios e fins em detrimento dos princípios constitucionais expostos. Em relação aos direitos humanos, a inclusão do termo prevalência, ressalta que esse elemento não pode ser suplantado, em termos de importância por nenhum outro princípio ou interesse (PAPEDH, 2005, p. 21).

Os princípios constitucionais terão um impacto direto na forma como o país se posiciona em relação às operações de paz. Enquanto a obrigação de contribuir para missões de paz é uma obrigação reconhecida como parte da condição de membro da ONU, o envolvimento nas missões deve ser pautado pelos princípios constitucionais:

Participar de operações de paz é um dever, citado no artigo 43º da Carta das Nações Unidas, que todos os membros signatários se comprometem a atender. O

¹³⁶ Para uma análise da participação do Brasil na Liga das Nações, incluindo a reivindicação malsucedida por um assento permanente no Conselho da organização, e posterior retirada do país da Liga, ver: Garcia, Eugênio Vargas. **O Brasil e a Liga das Nações**. Brasília: FUNAG, 1996.

¹³⁷ Ver http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em 11 de janeiro de 2010. Cabe destacar como os princípios constitucionais brasileiros se assemelham aos de outros países latino-americanos como, por exemplo, México, que afirma no artigo 89 seção X os seguintes princípios normativos com os quais o presidente mexicano deve basear a conduta da política externa do país: autodeterminação, não intervenção, resolução pacífica de disputas, abdicção da ameaça de/ou uso da força, igualdade soberana dos Estados, cooperação internacional para o desenvolvimento e esforços para manutenção da paz e da segurança internacional (Serrano & Viscarra, 2010, p.5).

Brasil, aspirante a um assento permanente no Conselho de Segurança, não pode furtar-se a esta convocação, mas deve assumir a missão coerente com as nossas tradições e princípios constitucionais, isto é, respeitando a autodeterminação dos povos e a não intervenção. Isto equivale a dizer que o Brasil só deve aceitar, apoiado na constituição e baseado em experiência profissional, missões de manutenção da paz, onde a mesma já foi obtida, repudiando as chamadas missões de 3ª geração, de imposição da paz (Peixoto, 1995, p. 53).

A participação em operações de paz e a postura em relação à soberania, uso da força, não intervenção, assim como o envolvimento na MINUSTAH, irão refletir justamente uma competição entre esses princípios constitucionais.

4.2

A política externa brasileira no período pós-Guerra Fria

Antes de analisarmos o posicionamento brasileiro a respeito das normas internacionais, cabe apresentarmos uma discussão sobre o impacto do fim da Guerra Fria na atuação internacional do Brasil, principalmente porque este período, como vimos anteriormente no capítulo 3, terá um impacto na produção de normas internacionais relacionadas ao intervencionismo e ao uso da força. Na opinião de um conceituado diplomata brasileiro:

O fim da Guerra Fria não significou o fim das guerras, das disputas, das crises e dos conflitos. O momento está, porém, aberto a novas oportunidades de atuação. Para um país que nunca usou instrumentos militares em sua política externa moderna, as possibilidades de influenciar os rumos da nova ordem são, hoje, maiores do que no tempo da Guerra Fria (Fonseca Jr., 2004, p. 374).

Em sua análise sobre a identidade internacional do Brasil, Sylvia Marques nos oferece um diagnóstico sobre o posicionamento brasileiro perante o contexto do pós-Guerra Fria:

Na ordem do pós-Guerra Fria, o contexto político cultural normativo internacional é mantido por valores liberais, em especial os de origem anglo-saxônica. Destarte, os Estados devem seguir as normas do Direito Internacional; respeitarem o princípio de soberania e o direito de autodeterminação dos povos; fazer guerras apenas por “causas justas”; etc. Até mesmo no plano doméstico os atores não podem se comportar livremente. Por exemplo, a soberania é assegurada, em termos políticos, até o ponto em que os direitos humanos e da minoria são respeitados. Intervenções humanitárias são cada vez mais aceitas no sistema como “guerra justa”. Portanto, ao decidir que ação tomar ou como se comportar no sistema internacional, o Brasil considera, de forma direta ou

indiretamente, os valores culturais de cunho liberal que legitimam as ações no sistema (Marques, 2005, p. 35).

Pelo diagnóstico da autora a respeito da nova ordem internacional que surge no contexto pós-Guerra Fria, podemos observar a posição do Brasil como um país com necessidade de definir sua posição a respeito de uma nova norma internacional, que legitima intervenções em prol dos direitos humanos e dos direitos das minorias.

Para o caso do Brasil, o diagnóstico de Gelson Fonseca Jr. é de que:

Independente do cenário que venha prevalecer, interessa particularmente a um país como o Brasil o fato de o mundo em transição corresponder a um momento de criação de regras e instituições que recolham as novidades e também o fato de os processos criativos exigirem necessariamente novas formulações sobre o que é legítimo. Isso vale tanto para a área de segurança (quando, como e por que a comunidade internacional deve agir diante de crises e conflitos) quanto para a economia (como lidar com a globalização), quanto para os chamados novos temas (ecologia, direitos humanos, tecnologia dual etc) (Fonseca Jr., 2004, p. 364).

Tendo em consideração as transformações no cenário pós-Guerra Fria, podemos perceber no texto do então ministro das Relações Exteriores¹³⁸ uma aceitação de certos padrões de comportamento que o Brasil deveria seguir:

O atual momento da história mundial exige, no entanto, que as opções nacionais se façam dentro de parâmetros políticos, econômicos, sociais e ambientais predominantes no meio internacional e correspondam, de modo geral, aos valores e desejos dos brasileiros. Não há mais espaço, por exemplo, para golpes de estado, ditaduras, violações maciças ou reiteradas de direitos humanos, descontroles fiscais e monetários, comportamentos ambientalmente predatórios ou irresponsáveis. Acabaram-se os tempos do isolacionismo e da autosuficiência. A soberania nacional deixou de ser argumento para comportamentos que atentam contra esses valores universais (Lampreia, 1998, p. 8).

A mesma posição pode ser identificada em outro momento no texto do ministro Lampreia, em que é feito um contraponto da postura do contexto pós-Guerra Fria com o que é identificado como uma postura anterior (que podemos entender como sendo o período do governo militar):

¹³⁸ Luís Felipe Lampreia, diplomata de carreira, ocupou de 1995 até 2002 o cargo de ministro das Relações Exteriores.

Acabou-se a dualidade entre as nossas posturas internas e externas. O Brasil é agora uma sociedade aberta, democrática, que deseja melhorar a sua realidade na área social, de direitos humanos e meio ambiente. A sociedade brasileira identifica-se com os valores dominantes no ambiente internacional. Não faz sentido, por conseguinte, termos uma política externa cujo eixo principal fosse uma crítica aguda e agressiva da ordem internacional e de seus principais atores, por mais que conheçamos e apontemos a necessidade de mudar, de melhorar a realidade atual das relações internacionais (Lampreia, 1998, p. 9).

No entanto, mesmo com a identificação de mudanças na postura, cabe destacar que, em outro momento do texto (no qual é apresentada a forma de relacionamento do Brasil com o mundo), é feita uma repetição dos valores tradicionais da política externa brasileira como presentes na constituição brasileira, mas com uma ressalva:

Como o Brasil deseja relacionar-se com a comunidade internacional? A resposta básica pode ser encontrada em princípios que tradicionalmente têm orientado a nossa política externa, como os da não intervenção, respeito à autodeterminação, não ingerência em assuntos internos, e solução pacífica de controvérsias. Invocar tais princípios não equivale a afirmar que os mesmo sejam hoje utilizados da mesma forma como no passado. Ao contrário, embora a essência esteja até hoje preservada, sua aplicação tem evoluído, como ocorreu, por exemplo, no campo dos direitos humanos, da democracia e do meio ambiente. Além desses princípios, a resposta à pergunta envolve outras facetas do nosso comportamento internacional, como a tradição de nos posicionarmos e relacionarmos de modo aberto, transparente, consistente, com genuíno ânimo de diálogo e cooperação (Lampreia, 1998, p. 11).

Análises mais recentes destacam ainda algumas nuances da posição brasileira durante o período pós-Guerra Fria:

Brazil has been mild and moderate in seeking to revise the global order. It has not pursued a revolutionary foreign policy filled with anti rhetoric nor has it been strident in defending its preferences. The emphasis is on partial adaptation. Brazilian leaders and diplomats thrive as smooth operators behind the scenes rather than major architects at the helm.

In part, this is because Brazil seeks greater participation and status in international society, which is still heavily dependent on Western countries. Becoming a major stakeholder in a new emerging order is bound to be costly so Brazilian opinion poll shriek at the thought of too assertive an approach.

But as Brazil moves up the global hierarchy, its current behavior will not be without problems. A design that is best for an emerging states is likely to need adapting as the country, and its outlook, changes (Spektor, 2009, p. 2).

A adaptação parcial identificada por Spektor pode ser lida como um processo de modificação da postura brasileira. Segundo Pinheiro, em sua primeira fase a política externa do governo Collor foi marcada pela política de

autonomia¹³⁹ pela participação, com a intenção de aumentar a credibilidade externa do país, e simbolizada pela adesão a diversos regimes como direitos humanos, meio ambiente e tecnologias sensíveis (Pinheiro, 2004, p. 56).

Com o objetivo de aumentar as credenciais internacionais, o país abandonou a contestação a certos regimes internacionais aos quais não estava engajado e passou a buscar uma estratégia voltada para a adesão aos regimes e priorização da dimensão sub-regional da política externa, isto é, fortalecendo a integração regional nos campos político, econômico e de infraestrutura na região. No caso brasileiro, regionalismo e multilateralismo não seriam duas estratégias opostas, mas complementares e ilustrativas da vocação universalista da política externa brasileira (Oliveira & Onuki, 1999, p. 110-111).

Entre os regimes aos quais o Brasil aderiu no contexto do pós-Guerra Fria, podemos destacar na área de desarmamento e não proliferação: Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MCTR, 1995), Grupo de Fornecedores Nucleares (NSG, 1996), Organização para Proibição de Armas Químicas (OPAQ, 1996), Tratado de Proibição Completa de Testes Nucleares (CTBC, 1996) e Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP, 1998). No campo dos direitos humanos, podemos citar a ratificação da Convenção sobre Tortura em 1992 (a Convenção havia sido assinada pelo país em 1985), a ratificação em 1990 da Convenção sobre os Direitos da Criança, a ratificação nos Protocolos às Convenções de Genebra sobre direito humanitário, e o reconhecimento em 1997 da jurisdição obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Por fim, no campo do meio ambiente, o país abandonou o que Almeida Filho chama de postura defensiva presente nas duas décadas anteriores e adotou uma postura mais construtiva, incorporando à questão do meio ambiente as discussões sobre o desenvolvimento, como ocorreu durante a conferência das Nações Unidas sobre meio ambiente, realizada no Rio de Janeiro em 1992 (Almeida Filho, 2009, p. 64-65).

¹³⁹ A relação entre política externa brasileira e autonomia é definida da seguinte forma por Letícia Pinheiro: “No plano das ideias, valores e doutrinas que orientaram a ação externa do Brasil ao longo do último século destaca-se a busca pela autonomia. Fosse como decorrência da aproximação de um dos nossos polos de poder mundial, fosse como resultado da diversificação das parcerias ou da maior participação nas instituições internacionais, a política externa brasileira ao longo do século XX foi marcada pela busca de recursos de poder que garantissem maior autonomia do país no plano mundial” (Pinheiro, 2004, p. 7-8).

Como já vimos esse novo posicionamento brasileiro seria descrito como uma estratégia de “autonomia pela participação”:

Em nenhum tema da agenda aberta, o Brasil se limita a uma posição defensiva ou retraída. O acervo de uma participação positiva, sempre apoiada em critérios de legitimidade, nos abre a porta para uma série de atitudes que tem dado nova feição ao trabalho diplomático brasileiro. A autonomia, hoje, não significa mais distância dos temas polêmicos para resguardar o país de alinhamentos indesejáveis. Ao contrário, a autonomia se traduz por participação, por um desejo de influenciar a agenda aberta com valores que exprimem tradição diplomática e capacidade de ver os rumos da ordem internacional com olhos próprios com perspectivas originais. Perspectivas que correspondem à nossa complexidade nacional. Creio que, para encerrar as observações, valeria a pena citar uma coleção de atitudes e ações da diplomacia brasileira, exemplificadoras da disposição de participar. Assim, depois de uma longa ausência, voltamos ao Conselho de Segurança nos biênios 1988-89 e 1993-94 e estamos presentes em várias operações de paz da ONU (Fonseca Jr., 2004, p. 368-369).

A adesão aos regimes internacionais foi percebida na época como um elemento fundamental para a aquisição de credibilidade em relação ao país, como definido por Lafer:

Os investimentos no *soft-power* da credibilidade, realizados pelo país no decorrer da década de 1990, ao tratar de maneira construtiva – pela participação não pela distância – os temas globais que se inseriram, e novos termos, na agenda internacional, pós-Guerra Fria. Entre eles destaque meio ambiente, direitos humanos, desarmamento e não proliferação nuclear, ponderando que no plano dos valores este trato construtivo é condizente com o componente Ocidente da nossa identidade internacional, congruente com a visão grociana que permeia a nossa conduta diplomática e viável à luz da nossa inserção no mundo (Lafer, 2004, p. 118).

Para Alsina Jr., a percepção de que a aceitação de regimes internacionais anteriormente rejeitados incorreria em um aumento de credibilidade ao país significava um reconhecimento de que:

Não se deveria atribuir mais valor excessivo a posições principistas, ainda que justas ou injustas, que tivessem como contrapartida, a criação de arestas com os principais atores do sistema internacional (...). O mérito intrínseco das posições passava a ser secundário, sendo superado pelo cálculo (supostamente) pragmático derivado da diretriz de “normalização” da inserção do país no *mainstream* internacional (Alsina Jr., 2006, p. 93).

Contudo, a postura brasileira acabou por levar a resultados diferentes dos esperados:

Em vez de o Brasil ver ampliado seu espaço de proposição e sua capacidade de influência, o que se verificou foi o fenômeno da autolimitação internacionalmente correta: o país abria mão, sem contrapartidas, de posições há muito consolidadas nos campos político e econômico em troca de uma espécie de título internacional de “bom-mocismo” (Alsina Jr., 2006, p. 93).

Portanto, a política adotada de busca por credibilidade se constitui, segundo o autor, como um erro, já que:

(...) a política externa de FHC partiu do pressuposto equivocado de que uma eventual resistência brasileira em aceitar consensos formulados no plano internacional seria contraproducente – como se a simples aceitação desses consensos, frequentemente iníquos, fosse gerar benefícios ou, pelo menos, impedir que prejuízos se materializassem. Ora, um Estado é respeitado pela credibilidade de sua política externa, o que não significa estar sempre de acordo com os demais Estados componentes do sistema (...) sob o manto da adaptação aos novos tempos, a política externa de Cardoso comprometeu gravemente a margem de manobra nacional ao aceitar a cristalização de posição subalterna do país no marco de uma ordem internacional consensualmente estratificada (Alsina Jr., 2006, p. 93-94).

Uma segunda crítica formulada à estratégia brasileira questiona as reais possibilidades de autonomia presentes no conceito de autonomia que vigorou na época. De acordo com Lopes & Vellozo Jr., o conceito de “autonomia pela participação” não seria na verdade o mais adequado, já que no período pós-Guerra Fria o país não pôde desfrutar de autonomia. Essa afirmação de pouca autonomia é contrastada com a posição do presidente FHC e do ministro Lampreia. A política de autonomia do período foi descrita por ambos não como a adoção de uma política subordinada pelo Brasil, mas sim como uma política voltada para evitar o isolamento do país em relação ao contexto internacional do momento, de forma a aproximar o país das tendências em curso, permitindo que o país fortalecesse a sua posição na comunidade internacional (Vigevani & Oliveira, 2007, p. 61-62).

Para Lopes & Vellozo Jr., o conceito mais adequado para descrever a política externa seria o de “participação pela adequação”, já que a política do Brasil no período caracterizou-se por uma adequação reativa em relação ao sistema internacional e não uma posição ativa e propositiva que caracterizaria a atuação de um país autônomo. Ainda segundo os autores, essa postura brasileira característica do período imediato pós-Guerra Fria seria contrastada com a busca por uma atuação ativa no plano internacional durante o governo Lula (Lopes &

Vellozo Jr., 2004, p. 339). Devido a esse diagnóstico de alguns analistas, passaremos agora a uma análise dos impactos do governo Lula na política externa brasileira.

4.3

O impacto do governo Lula na política externa

Nas eleições presidenciais de 2002, o candidato do Partido dos Trabalhadores (PT), Luiz Inácio Lula da Silva foi eleito presidente com 52,8 milhões de votos no segundo turno. Em artigo publicado em agosto de 2002¹⁴⁰, o presidente, ainda na condição de candidato, já tinha defendido a sua intenção de garantir a presença soberana do Brasil no mundo.

Ao analisar a política externa do governo Lula, José Augusto Guilhon Albuquerque identifica a existência de três agendas diferentes que, apesar de distintas, funcionam de maneira compatível, ainda que acabem por perseguir objetivos que se apresentam como conflitantes. A primeira agenda seria uma agenda tradicional, relacionada aos objetivos tradicionais buscados pela diplomacia brasileira, como por exemplo, a não submissão aos EUA e a busca de um “ambiente externo favorável ao crescimento e à estabilidade da economia brasileira” (Albuquerque, 2005, p. 91). As duas agendas seguintes são a agenda pessoal, que estaria ligada a uma busca por um protagonismo no plano internacional como forma de proporcionar uma liderança doméstica ao presidente e, por fim, uma agenda ideológica, na qual a ascensão de Lula e do Partido dos Trabalhadores ao governo deveria ser vinculada com a utilização da diplomacia como “instrumento para promover o advento de uma nova ordem mundial destinada a superar o atual processo de globalização e seu principal propulsor, a supremacia global americana” (Albuquerque, 2005, p. 92).

Segundo Monica Hirst e Maria Regina Soares de Lima, apesar da ênfase que alguns analistas dedicam à questão da continuidade na política externa brasileira, a chegada ao poder do governo Lula em janeiro de 2003 provocou uma mudança na política externa brasileira. Mudança esta simbolizada pela incorporação de uma agenda social na política externa, e também a adoção de uma

¹⁴⁰ “Carta Internacional”. n.114, ano X, agosto de 2002, p. 9.

postura mais assertiva em relação à reforma de instituições multilaterais (Soares de Lima & Hirst, 2006, p. 22). Alguns analistas defendem que não houve uma ruptura em termos de política externa entre os governos FHC e Lula, uma vez que o último deu continuidade a algumas iniciativas já tomadas na administração do primeiro, porém, poderíamos identificar certas mudanças de metas, de forma que os dois governos, apesar de representarem tradições diplomáticas distintas, mantiveram dois objetivos em comum: a busca pelo desenvolvimento econômico e a autonomia (Vigevani & Cepaluni, 2007, p. 275).

Ainda sobre a diferença entre os governos Fernando Henrique Cardoso e Lula, Almeida Filho cita a contribuição de Maria Regina Soares de Lima (2004), que identifica no governo FHC um modelo de credibilidade, e no governo Lula, um modelo de autonomia. O modelo de credibilidade envolveria a aceitação da globalização, a realização das reformas de cunho neoliberal baseadas no Consenso de Washington e a percepção de que países médios como o Brasil não teriam excedentes de poder no plano internacional. Essa estratégia de credibilidade estaria voltada para a atração de investimentos externos, apresentando esses países médios como “politicamente confiáveis à medida em que se associam às principais normas e regimes internacionais” (Soares de Lima, 2004 apud Almeida Filho, 2009, p. 71-72).

Em contraponto ao modelo anterior, o modelo da autonomia enfatiza a busca pelo desenvolvimento com autonomia em relação às normas de liberalização neoliberais, e é caracterizado pela percepção de que países médios têm condições de exercer poder no mundo, mesmo que o sistema internacional possua uma potência hegemônica. A adoção do modelo de autonomia implica ainda que o país se encontre pronto para exercer um papel protagônico no sistema internacional (idem). Em uma análise semelhante à anterior, Nina define a política externa do governo Lula não como uma busca à adaptação à ordem internacional vigente como forma de adquirir credibilidade, mas sim, adotando uma política externa flexível, como uma busca de diversificação de parcerias econômicas e com uma ênfase no plano interno em programas sociais (Nina, 2006, p. 5).

O modelo de autonomia seguido pela política externa do governo Lula foi conceitualizado por Vigevani & Cepaluni (2007) como “autonomia pela diversificação”, definido como:

A adesão do país aos princípios e às normas internacionais por meio de alianças Sul-Sul, inclusive regionais, e de acordos com parceiros não tradicionais (China, Ásia-Pacífico, África, Europa Oriental, Oriente Médio etc...), pois acredita-se que eles reduzem as assimetrias nas relações externas com os países mais poderosos e aumentam a capacidade negociadora nacional (Vigevani & Cepaluni, 2007, p. 283).

Podemos perceber que esse modelo de autonomia acaba por envolver uma percepção nem sempre positiva das normas internacionais. O processo de elaboração das normas internacionais é visto com desconfiança pelo embaixador Samuel Pinheiro Guimarães¹⁴¹, na época (2002) futuro Secretário-Geral das Relações Exteriores, durante o governo Lula:

A ação internacional de normatização envolve em geral um processo assimétrico de elaboração de normas jurídicas internacionais que atendem aos interesses das grandes potências nas mais distintas esferas. O Brasil não deve aceitar normas internacionais que criem empecilhos a seus objetivos fundamentais de reduzir as desigualdades, de eliminar as vulnerabilidades e de realizar seu potencial. É melhor expressar reserva em relação a essas normas do que aceitar racionalizar os maus resultados de negociações internacionais para assim levar a sociedade brasileira a aceitá-los como mal menor (Guimarães, 2002, p. 13).

Podemos identificar ainda uma diferença entre os governos Fernando Henrique Cardoso e Lula em relação ao posicionamento brasileiro para o multilateralismo. O governo FHC seria caracterizado por uma ênfase na obediência às regras (representada, por exemplo, pela adesão aos regimes, ilustrada na seção sobre política externa brasileira no pós-Guerra Fria), e o governo Lula enfatizaria a participação ativa na produção dessas mesmas regras. Segundo Amado Cervo, no governo Lula o multilateralismo permanece como um valor importante na política externa, por representar a melhor alternativa para um país nas condições do Brasil, no entanto, a postura adotada em relação ao multilateralismo não é nem de confrontação, reforma ou submissão, mas o que Cervo descreve como “penetrar a ação das estruturas hegemônicas do capitalismo de modo a ser parte do jogo de reciprocidades internacionais, do comando e dos benefícios” (Cervo, 2008, p. 103). Essa nova postura multilateral se traduziria ainda em dois elementos – a busca pela construção de meios e a realização de fins

¹⁴¹ Atualmente o embaixador Samuel Pinheiro Guimarães exerce a função de Ministro de Estado Chefe da Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos. Ver: <http://www.sae.gov.br/site/>. Acesso em 11 de janeiro de 2010.

–, que seriam duas estratégias necessárias para que o Brasil pudesse substituir uma política idealista kantiana (presente no governo FHC)¹⁴² por uma política realista baseada na “busca da reciprocidade real das relações de interdependência” (Cervo, 2008, p. 103).

Segundo Almeida, já na época de fundação do Partido dos Trabalhadores (PT), o partido já tinha apresentado como parte do seu programa de governo, uma política externa que seria pautada pelo respeito aos princípios da autodeterminação dos povos e não interferência dos assuntos internos dos países, entre outros elementos (Almeida, 2002, p. 230).

Podemos argumentar que existe no governo Lula um projeto de que o Brasil tenha maior influência no cenário internacional, incluindo a campanha explícita por um assento permanente no Conselho de Segurança e a oposição ao unilateralismo. Em comparação com o governo anterior (FHC, 1995-2002), existe no governo atual uma maior ênfase retórica na defesa da soberania e do multilateralismo. Contudo, o autor destaca que caso haja uma reforma do sistema das Nações Unidas e o Brasil ganhe assim mais voz, o país terá que assumir “novas e maiores” responsabilidades internacionais em áreas como assistência humanitária e cooperação para o desenvolvimento, sendo que esse maior envolvimento incorrerá em maiores custos (financeiros e humanos) para o país, de forma que é necessário que o governo Lula já tenha avaliado se a sua capacidade militar é adequada para esse aumento de atribuições (Almeida, 2004, p. 166).

O governo Lula é identificado ainda por uma explícita reivindicação por uma liderança global e regional, na qual a demanda por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, mesmo sendo uma reivindicação antiga da diplomacia brasileira, aparece de maneira mais intensa e explícita. No aspecto do assento permanente, a participação na MINUSTAH aparece como um elemento que credenciaria o Brasil para esse objetivo:

¹⁴² Segundo Cervo, essa política de idealismo kantiano presente no governo FHC correspondia a uma “visão de mundo harmonioso e padronizado, cujo ordenamento brotaria da negociação”. O autor expressa ainda a sua visão de que essa visão de ordenamento de mundo acabou se revelando uma utopia, de forma que, segundo o autor, foi a percepção dessa visão distorcida que levou a opinião pública a substituir nas eleições presidenciais de 2002 um governo neoliberal por um governo de esquerda (Cervo, 2008, p. 103).

Para demonstrar de modo patente que se tratava de uma demanda séria e justificada, era necessário provar, concretamente, que o país estava decidido a arcar com alguma responsabilidade na manutenção da ordem internacional. O Brasil assumiu, portanto, o comando da força de paz multinacional no Haiti (MINUSTAH) (...). As tropas brasileiras têm uma tradição de participação nas missões de paz da ONU, mas nunca em igual posição de relevo e responsabilidade (Valladão, 2009, p. 183).

Como vimos na nossa análise do contexto normativo regional, regras, valores, princípios e ideias presentes em uma região são elementos que terão uma influência constitutiva na política externa brasileira. Na seção seguinte, veremos como a América do Sul terá um papel fundamental na inserção internacional do país. A análise da importância da região se dá pelo nosso reconhecimento de que a dimensão regional é uma dimensão importante na compreensão do envolvimento brasileiro no Haiti.

4.4

A importância da região na inserção internacional do Brasil

De acordo com Santos, a busca por uma identidade latino-americana foi afirmada na constituição de 1988, que determinou que o Brasil iria buscar como objetivo a integração econômica, política, social e cultural com os povos da América Latina a fim de formar uma comunidade latino-americana (artigo 4, parágrafo único). Nesse aspecto, o autor destaca a aproximação com a Argentina e a criação do Mercosul (com a assinatura do Tratado de Assunção em 1991) como elementos que demonstram a busca pelo objetivo supracitado (Santos, 2005, p. 16). Duarte Villa afirma que a opção pela integração regional teria ocorrido no governo Sarney (1985-1990), como parte de um diagnóstico de que a inserção no contexto pós-Guerra Fria, que já começava a se delinear naquele momento, deveria ser baseada em uma estratégia de ações cooperativas regionais e não mais através do modelo de nacional-desenvolvimentismo fechado. Como exemplos dessa estratégia, podemos observar a aproximação com o governo Alfonsín na Argentina¹⁴³, essencial para a formação do Mercosul, e iniciativas de cooperação com a Venezuela (Duarte Villa, 2006, p. 70-71).

¹⁴³ A origem dos esforços de (re) aproximação com a Argentina e do estabelecimento de mecanismos de construção de confiança mútua podem ser localizados ainda no governo militar por

Seguindo a ordem cronológica, Santos identifica no governo Itamar Franco (1992-1994) (tendo como chanceler Celso Amorim) o resgate do conceito de América do Sul, simbolizado pela iniciativa de constituição de uma Área de Livre Comércio Sul-Americana (Alcsa) apresentada em 1993. No entanto, essa iniciativa não teve, segundo o autor, apoio durante o primeiro mandato do governo FHC, em que as discussões se concentraram na possibilidade de constituição da ALCA (Área de Livre-Comércio das Américas). É apenas em 2000 (já no segundo mandato de FHC) que o governo trará importância a ideia de América do Sul, com a realização de duas cúpulas presidenciais em Brasília (2000) e Quayaquil (2002), nas quais o conceito de América do Sul volta a ser um conceito-chave no discurso diplomático brasileiro (Santos, 2005, p. 17). Nesse sentido, alguns autores destacam que:

O tema da América do Sul é recente na política externa brasileira. Ainda no início dos anos 1990, a repartição do Itamaraty a cargo da sub-região sul-americana era de âmbito continental, o Departamento das Américas, e as políticas relativas aos nossos vizinhos eram formuladas dentro da ótica da América Latina (Albuquerque, 2009/2010, p. 15).

A escolha pela América do Sul em detrimento da América Latina pode ser entendida como estratégica, fruto de um reconhecimento por parte do Brasil de que não poderia exercer influência sobre uma região tão grande. Da mesma forma, a escolha excluiu o México, um Estado que poderia se apresentar como competidor da influência brasileira, e concentrou a atuação brasileira em uma região percebida como menos vulnerável à influência dos Estados Unidos (Malamud, 2009, p. 132).

A realização em Brasília do Primeiro Encontro de Chefes de Estado da América do Sul em setembro de 2000 refletia um objetivo do Brasil em reafirmar a identidade regional sul-americana. Esse ponto de vista é expresso no comunicado final do encontro, que destacou as características geográficas e políticas que distinguem a região, principalmente os valores de democracia e paz de acordo com o documento (Moniz Bandeira, 2006, p. 279).

ocasião da visita do presidente Figueiredo ao país em 1980, a primeira de um chefe de Estado brasileiro desde 1935 (Duarte Villa, 2006, p.76).

A maioria dos analistas destaca que com o governo Lula, a América do Sul foi alçada a um *status* de prioridade sem precedentes: “mais do que a circunstância do Brasil, a América do Sul é a referência para a inserção brasileira no mundo do século que se abre” (Santos, 2005, p. 19). Segundo Galvão: “coube ao governo Lula assumir a sul-americanidade como herança histórica e, gradativamente, institucionalizar a ideia de América do Sul por meio de discursos e ações” (Galvão, 2009, p. 76). Um dos exemplos dessa institucionalização foi a criação de uma Subsecretaria-Geral para América do Sul no MRE durante o governo Lula.

Durante o governo Lula, a escolha da América do Sul é identificada como ponto de partida para uma nova inserção internacional do país. Nesse aspecto, Maria Regina Soares de Lima identifica também uma mudança na forma como o país realiza sua política na região. A ênfase do Brasil passa a ser no aspecto político da integração, com a busca do fortalecimento da região como polo alternativo de poder em um mundo unipolar, o que levaria a algumas mudanças na postura brasileira na região, destacamos entre elas, primeiro, um envolvimento na resolução de crises regionais, como forma de manter afastada a presença dos Estados Unidos, e, segundo, uma ênfase na integração produtiva e física da região (Soares de Lima, 2007, p. 38-39).

No que diz respeito ao envolvimento brasileiro na resolução de crises na região, os limites da liderança brasileira são demonstrados pela ausência de instituições que possam resolver essas crises. A ausência dessas instituições é fruto de uma tradição soberanista, caracterizada por uma reticência em delegar autoridade para instâncias supranacionais, como ocorreu no processo de integração europeu (Soares de Lima, 2007, p. 40).

Apesar da existência à criação de instituições supranacionais, podemos perceber a proliferação de novas associações entre os países na região. Na terceira reunião de presidentes da América do Sul, realizada em dezembro de 2004 em Cuzco (Peru), foi criada a CASA (Comunidade Sul-Americana de Nações)¹⁴⁴,

¹⁴⁴ Na Primeira Reunião de Energia Sul-Americana, realizada em 16 de abril de 2007 na Venezuela, a denominação CASA foi substituída por UNASUL (União de Nações Sul-Americanas). Em 23 de maio de 2008, em reunião em Brasília, os representantes dos 12 Estados-membros assinaram o tratado constitutivo de formação da UNASUL.

Ver: http://www.mre.gov.br/portugues/imprensa/nota_detalhe3.asp?ID_RELEASE=5466. Acesso em 20 de janeiro de 2010.

tendo como membros Argentina, Brasil, Uruguai, Paraguai, Bolívia, Colômbia, Equador, Peru, Chile, Guiana, Suriname e Venezuela. Segundo Cervo, os esforços brasileiros em diversos aspectos – integração econômica, energética, de infraestrutura – são voltados para a criação de um polo de poder na região por meio da promoção da unidade dos países sul-americanos. A criação desse polo tem sido um projeto estratégico brasileiro (Cervo, 2008, p. 203).

A integração sul-americana é um projeto político brasileiro que demonstra a capacidade do país em criar a sua própria área de influência. A ambição pela articulação de uma identidade regional própria vai além dos objetivos da criação de uma liderança regional e de uma influência política no processo de integração. No entanto, podemos questionar se o país de fato consegue cumprir os requisitos necessários ao seu objetivo, isto é, a alocação de recursos, a interdependência e a influência e a representação regional de seus vizinhos (Gratius, 2007, p. 7). O esforço brasileiro de articulação de um espaço político na América do Sul reflete um processo de construção de região (*region building*), como analisado por Neumann (1994). Tomando a contribuição de Anderson¹⁴⁵ sobre construção de nação, Neumann identifica que, assim como as nações, as regiões também são “comunidades imaginadas”. Da mesma forma como os Estados-nação são construções feitas a partir de fontes históricas que podem ou não ter existido, as regiões também resultam de programas políticos desenvolvidos por elites que irão decidir a respeito de quais semelhanças e quais diferenças (culturais, políticas, econômicas) serão politicamente relevantes para o processo de construção de uma identidade regional: “*the existence of regions is preceded by the existence of region-builders, political actors who, as part of some political project, imagine a certain spatial and chronological identity for a region, and disseminate this imagined identity to others*” (Neumann, 1994, p. 58).

Alguns analistas têm destacado a importância da escolha da inserção internacional do Brasil por meio do fortalecimento da América do Sul:

(...) o foco sul-americano pode ajudar a ofuscar outros subsistemas político-diplomáticos mais complexos para as autoridades brasileiras e seu projeto estratégico. Isto é, foros como o hemisférico, o latino-americano e caribenho e o

¹⁴⁵ O estudo de Anderson no qual Neumann se inspira é: Anderson, Benedict. **Imagined Communities: reflections on the origin and spread of nationalism**. London: Verso, 1983.

ibero-americano, entre outros, com outras potências – medianas e grandes – com iguais ou maiores capacidades e recursos de poder, poderiam terminar diminuindo a influência e a liderança brasileira (Ávila, 2008, p. 720).

Apesar de constituir uma opção estratégica em relação a outros fóruns, a identidade sul-americana não possui um caráter excludente, pois: “ a) (...) não exclui laços bilaterais ou multilaterais com os outros países da América Latina, do continente americano ou do mundo, b) porque não exclui a pluralidade intrínseca à própria América do Sul e ao Brasil, cuja identidade é plural também” (Galvão, 2009, p. 71). Esse componente não excludente da identidade sul-americana irá atuar em benefício da política externa brasileira que, mesmo enfatizando o fortalecimento da América do Sul, não irá comprometer seu caráter universalista: “essa dimensão regional da diplomacia brasileira é complementada por uma vertente universalista. O que não deixa de refletir a natureza aberta, inclusiva, da nossa opção pela América do Sul”¹⁴⁶.

A contribuição desta dissertação é mostrar como a participação sul-americana na MINUSTAH também é parte desse esforço de construção de uma identidade comum na América do Sul, baseada, por exemplo, em países que contribuem para missões de paz e que valorizam o multilateralismo, e a representação do Haiti como uma questão de responsabilidade dos países latino-americanos (em especial os da América do Sul)

A MINUSTAH pode ser percebida como complementar a processos anteriores de construção da região em uma zona pacífica, como ilustrado por uma série de declarações, como a Declaração de Mendoza (1991)¹⁴⁷, em que Argentina, Brasil, Chile, concordaram em “não desenvolver, não produzir, não adquirir de modo algum, não armazenar ou reter, não transferir, direta ou indiretamente e de não usar armas químicas ou biológicas”; a Declaração de Mercosul, Bolívia e Chile como Zona de Paz ¹⁴⁸(1999), em que os países

¹⁴⁶ Discurso do ministro Celso Amorim no Conselho Mexicano de Assuntos Internacionais COMEXI, 28 de novembro de 2007. *Resenha de Política Exterior do Brasil*. n. 101, 2º semestre de 2007, p. 166.

¹⁴⁷ Uma versão integral da Declaração está disponível na Resenha de Política Exterior do Brasil, n. 69, julho a dezembro de 1991, ver:

http://www.mundorama.info/Mundorama/RPEB_3_-_69_em_diante_files/RPEB_69_jul_dec_1991.pdf.

Acesso em 1º de fevereiro de 2010. No entanto, os Estados manifestaram seu: “direito de utilizar todas as aplicações pacíficas da química e da biologia para o desenvolvimento econômico e tecnológico e para o bem-estar de seus povos”.

¹⁴⁸ Para a versão integral do documento, ver:

signatários manifestaram a sua intenção de utilizar a energia nuclear e a tecnologia aeroespacial apenas para fins pacíficos e de manter a região livre de armas de destruição em massa; a Declaração dos Presidentes da América do Sul, durante reunião em Guayaquil (Equador), em 27 de julho de 2002, na qual a região é declarada “Zona de Paz e Cooperação Sul-americana”; e a já mencionada Declaração de Cuzco¹⁴⁹, em que os presidentes dos países da região reconheceram a existência dos seguintes valores comuns:

I. A Comunidade Sul-americana de Nações se forma, tomando em conta:

A história compartilhada e solidária de nossas nações, que desde as façanhas da independência têm enfrentado desafios internos e externos comuns, demonstra que nossos países possuem potencialidades ainda não aproveitadas tanto para utilizar melhor suas aptidões regionais quanto para fortalecer as capacidades de negociação e projeção internacionais;

O pensamento político e filosófico nascido de sua tradição, que, reconhecendo a primazia do ser humano, de sua dignidade e direitos, a pluralidade de povos e culturas, consolidou uma identidade sul-americana compartilhada e valores comuns, tais como: a democracia, a solidariedade, os direitos humanos, a liberdade, a justiça social, o respeito à integridade territorial e à diversidade, a não discriminação e a afirmação de sua autonomia, a igualdade soberana dos Estados e a solução pacífica de controvérsias;

(...)

Sua identificação com os valores da paz e da segurança internacionais, a partir da afirmação da vigência do direito internacional e de um multilateralismo renovado e democrático, que integre decididamente e de modo eficaz o desenvolvimento econômico e social na agenda internacional;

(...)

Sua determinação de desenvolver um espaço sul-americano integrado no âmbito político, social, econômico, ambiental e de infraestrutura, que fortaleça a identidade própria da América do Sul e que contribua, a partir de uma perspectiva subregional e em articulação com outras experiências de integração regional, para o fortalecimento da América Latina e do Caribe e lhes outorgue uma maior gravitação e representação nos foros internacionais.

A postura regional do Brasil nos anos 1990 refletiu-se no posicionamento do país em prol da resolução de conflitos na região, como representados pelos esforços de mediação em relação ao conflito entre Equador e Peru. A resolução do conflito por uma via negociada, em que os países da região (juntamente com os Estados Unidos) tiveram um papel importante, indicava a aspiração brasileira em afirmar a América do Sul como uma região pacífica. Nas palavras do presidente

<http://www.oas.org/csh/portuguese/doccon&tramercosul99.asp>. Acesso em 20 de janeiro de 2010.

¹⁴⁹ Disponível em: <http://casa.mre.gov.br/documentos/reuniao-presidencial-de-cusco/declaracao-de-cusco>. Acesso em 20 de janeiro de 2010.

Fernando Henrique Cardoso durante a assinatura do acordo de paz entre os dois países: “Peru e Equador demonstram a todo o mundo que o que distingue a América do Sul é o fato de ser uma região de paz” (Oliveira & Onuki, 1999, p. 113). Como exemplos de um maior envolvimento brasileiro na resolução de conflitos, cabe destacar também a importância do Brasil (e do Mercosul) em evitar uma tentativa de golpe no Paraguai em 1997, assim como a atuação brasileira em prol do governo Chávez no breve golpe de Estado que este sofreu em 2002 (Spektor, 2010, p. 4). Podemos ainda identificar no contexto da segunda metade dos anos 1990, uma flexibilização por parte do Brasil em relação à política de não intervenção, que estaria ilustrado, por exemplo, pelo posicionamento em relação ao Paraguai. Essa mudança de posicionamento refletiria a percepção de que “o interesse brasileiro na região passa, em parte, por um conjunto de princípios básicos sobre a governança no interior dos países vizinhos” (Spektor, 2010, p. 4).

O contexto regional sul-americano também teve grande influência na formulação da política de segurança brasileira. Para Amado Cervo, o Itamaraty conseguiu, no início do ano 2000, transferir para si a responsabilidade pela formulação da política de segurança, tirando essa prerrogativa do controle das Forças Armadas¹⁵⁰. Dessa forma, a política de segurança brasileira foi submetida aos objetivos de integração regional, mantendo-se a política do país em se apresentar como um país pacífico e cooperativo para com seus vizinhos. A importância dessa vinculação entre a política de segurança e o entorno regional da América do Sul é justificada pelo fato de que a região aparece como um recurso fundamental para a atuação e a inserção internacional do país (Cervo, 2008, p. 145).

Destacamos ainda a vinculação feita pelo chanceler Amorim entre o fortalecimento do entorno regional da América do Sul e o próprio princípio da não intervenção:

Uma América do Sul ainda mais unida e coesa poderá afinar posições e melhor refutar conceitos e iniciativas questionáveis. Pouca aplicabilidade terão em nossa região pretextos que costumam embasar veleidades intervencionistas, se

¹⁵⁰ Sobre a relação entre a política externa e a política de defesa, ver os dois estudos de Alsina Jr: Alsina Jr., João Paulo Soares. **Política externa e poder militar no Brasil: universo paralelo**. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2009; **Política externa e política de defesa no Brasil: síntese imperfeita**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações, 2006.

fortalecermos nossos mecanismos de concertação regional. Tais mecanismos vêm contribuindo, com efeito, para reforçar nossa teia de políticas, interesses e valores comuns, entre os quais os da consolidação da democracia, do respeito aos direitos humanos e do desenvolvimento sustentável com justiça social (Amorim, 2004b, p. 150).

Como podemos ver, nossa análise sobre a importância da região na política externa brasileira nos levou a algumas considerações sobre a política de segurança do país. É sobre esse aspecto da política externa brasileira que tratará nossa próxima seção.

4.5

A dimensão de segurança da política externa brasileira

De acordo com Alcides Vaz, o Brasil participa na esfera de segurança internacional com um senso de vulnerabilidade a respeito de suas limitações e da própria concentração de poder no âmbito internacional. Essa percepção faz com que o país tenha interesse na promoção da estabilidade no seu entorno geográfico, assim como na disciplinarização do poder a nível global, contudo, é importante destacar que o país também não abdica da possibilidade de utilizar os recursos e meios disponíveis no plano internacional em prol de seus próprios interesses de segurança (Vaz, 2006, p. 196). Essa mesma vulnerabilidade diagnosticada por Vaz irá se refletir no posicionamento em relação às intervenções e às novas dimensões que as mesmas irão adquirir no contexto do pós-Guerra Fria.

A percepção de vulnerabilidade do Brasil destacada por Vaz tem um impacto no posicionamento do Brasil em relação às operações de paz:

Um reflexo para o Brasil da nova política de intervenção da ONU, aproveitando as nossas vulnerabilidades, é a ameaça de operações para manutenção da paz ecológica, sob a alegação de defesa do meio ambiente ou do direito das nações indígenas e operações multinacionais de combate ao narcotráfico, na região amazônica (Peixoto, 1995, p. 52).

(...) É preciso, também, estar alerta para que o próprio país não seja alvo de uma intervenção. Para isso, é imprescindível que o Brasil se empenhe por transformar-se em um país mais justo, porque nas palavras do presidente Fernando Henrique “o Brasil não é um país pobre, mas é um país injusto”. Também, há a necessidade de se reforçar as forças armadas, dotando-as de um orçamento compatível com a estatura do país, para que possam dar respaldo às decisões soberanas da nação. Não deve ser esquecida a imagem, tão maltratada, do país. Deve-se contra atacar.

Melhorar sua imagem. Criar o “marketing Brasil, de perfeição” (Peixoto, 1995, p. 55).

Ainda segundo Vaz, a inserção internacional de segurança do Brasil é caracterizada por uma combinação de elementos de realismo, a respeito do diagnóstico sobre as estruturas de distribuição de poder no plano internacional, e de institucionalismo liberal, que se reflete em como o Brasil busca atuar em prol da transformação do cenário internacional. Nesse sentido, por conjugar esses dois aspectos, a política brasileira pode ser identificada como ambígua nos seus objetivos (Vaz, 2006, p. 198). Como poderemos ver, essa ambiguidade se manifestará na forma como o Brasil responde às normas de intervenção e como o país atua ou atuou em relação ao Haiti em dois momentos (1994 e 2004).

Em face do reconhecimento de que o Brasil não possui recursos de poder militar que possam permitir o exercício de influência em relação à segurança internacional, o país busca atuar através do *soft power*¹⁵¹, aumentando as suas capacidades e credenciais diplomáticas em busca de maior influência nos fóruns internacionais de tomada de decisão, fortalecendo o multilateralismo e denunciando o unilateralismo entendido como fonte de incerteza e instabilidade (Vaz, 2006, p. 202).

Apesar da participação em operações de paz ser uma dimensão tradicional da política externa brasileira, a questão tem assumido relevância crescente em face do interesse brasileiro em demonstrar maior disposição em assumir uma maior responsabilidade e projetar-se internacionalmente, e é dessa forma, portanto, que podemos entender o envolvimento no Haiti (Vaz, 2006, p. 204).

No campo específico da atuação da segurança internacional e das Nações Unidas, Hirst & Soares de Lima percebem um interesse do Brasil em fortalecer as normas em relação à autorização de missões baseadas no capítulo VII, assim

¹⁵¹ Adotamos aqui a definição de *soft power* (poder brando) apresentada na nota 1 de Nye & Owens (1997): “poder brando significa a habilidade de alcançar resultados desejados nas relações internacionais por meio da atração ao invés da coação. Ele atua no convencimento de outros parceiros a seguir ou concordar com normas e instituições que induzem ao comportamento desejado. O poder brando pode estar na atração provocada por ideias ou na habilidade para estabelecer agendas que contemplam a preferência de outros parceiros. Quando um estado pode tornar o seu poder legítimo, na percepção de outros estados, e quando pode criar instituições internacionais que estimulem outros estados a canalizar ou limitar suas atividades provavelmente não necessitará utilizar com intensidade os seus tradicionalmente custosos recursos militares e econômicos.

como uma posição em prol do reestabelecimento da fronteira entre a manutenção da paz e a imposição da paz (a erosão dessa fronteira no contexto do pós-Guerra Fria é uma preocupação da diplomacia brasileira) e, por fim, a reivindicação de uma reforma do Conselho de Segurança (Soares de Lima & Hirst, 2006, p. 28).

Ambas as autoras percebem ainda duas frentes (*two strands*) na política de segurança brasileira. A primeira frente envolve a defesa da soberania e da integridade territorial, e a segunda, uma ênfase no fortalecimento do multilateralismo. Comentando a respeito da participação brasileira na MINUSTAH, as autoras acreditam que o envolvimento no Haiti traz um questionamento sobre as dificuldades de manter a eficácia da missão, assim como questões relacionadas ao uso da força como forma de manter a ordem no Haiti (Soares de Lima & Hirst, 2006, p. 38).

A ênfase do Brasil ao multilateralismo é percebida como um elemento da própria identidade nacional brasileira, no sentido que o Brasil coloca em destaque o seu papel de mediador entre os países fortes e os fracos, reconhecendo a importância do que a autora chama de diplomacia parlamentar, em detrimento do uso da força (Soares de Lima, 2005, p. 39). Com base nesse aspecto, podemos entender a importância que o país dedica ao fortalecimento das Nações Unidas e do Conselho de Segurança no contexto pós-Guerra Fria:

Um enfraquecimento do Conselho de Segurança seja por paralisia decisória, como no período da Guerra Fria, seja por ficar a serviço das ações unilaterais dos EUA seria desastroso para o Brasil. Nas palavras do embaixador Celso Amorim, a proteção da credibilidade do Conselho de Segurança pode ser vista como um verdadeiro objetivo nacional (Soares de Lima, 2005, p. 39).

O aspecto do multilateralismo também é destacado por Lafer:

O [multilateral é] melhor tabuleiro para o país exercitar a sua competência na defesa dos interesses nacionais. É neste tipo de tabuleiro que podemos desenvolver o melhor do nosso potencial para atuar na elaboração das normas e pautas de conduta da gestão do espaço da globalização em todos os campos de interesse para o Brasil (Lafer, 2004, p. 118).

A valorização do multilateralismo é decorrente do fato de que as instituições multilaterais fornecem margem de manobra a países como o Brasil:

Institutions provide weaker states with political space to build new coalitions in order to try to affect emerging norms in ways that are congruent with their interests and to counterbalance or at least deflect the preferences and policies of the most powerful (...) institutions open up voice opportunities that allow relatively weak states to make known their interests and to bid for political support in the broader marketplace of ideas. For much of the 1990s, all these countries adopted generally defensive positions in relation to the liberal norms being pressed by the industrialized West: all four in relation to humanitarian intervention (Hurrell, 2006, p. 11).

4.6

Brasil e intervenções

Nesta seção serão abordadas as linhas gerais de como a política externa brasileira se posiciona em relação aos princípios de não intervenção, soberania e uso da força. Serão abordados também o posicionamento perante as operações de paz e o conceito de Responsabilidade de Proteger.

4.6.1

A posição do Brasil perante a não intervenção, soberania e uso da força

Como vimos anteriormente, o posicionamento brasileiro não pode ser entendido sem levarmos em consideração o contexto normativo regional da América Latina e como as normas relacionadas a soberania, não intervenção e restrições ao uso da força foram tratadas na região. Como procurarmos demonstrar, a observação e o respeito a essas normas ainda mantêm importância no contexto regional latino-americano e por consequência também no posicionamento brasileiro.

A respeito da relação entre política externa e uso da força, Alsina Jr. (2003) identifica que no período pós-Rio Branco (1902-1912), o MRE passou a abandonar o poder militar da sua visão de mundo e prática diplomática. Passou-se nesse período a enfatizar valores como a solução pacífica de controvérsias, a não intervenção, o jurisdicismo e o pragmatismo, eliminando qualquer legitimidade do uso da força. Contudo, o autor destaca que essa posição não significa afirmar que o Brasil rejeitaria o uso da força para fins de autodefesa, mas sim de que o país não reconhece o poder militar como um instrumento importante para a sua

projeção internacional. Para Alsina Jr., esse posicionamento brasileiro pode ser identificado como “dilema da potência média”, que compreende a posição brasileira entre o que o autor identifica como “um eixo simétrico de relações no plano regional (favorável ao Brasil) e um eixo assimétrico no plano hemisférico/global (claramente desfavorável)”; dessa forma, “o Itamaraty procura apresentar a identidade internacional do Brasil como um país que valoriza a “capacidade de formação de consensos, de aproximação entre desiguais, de acomodação” (Alsina Jr., 2003, p. 74).

Comentando o papel do MRE em relação à política de defesa, Alsina Jr. afirma que o ministério tem desencorajado o fortalecimento do desenvolvimento de uma política de defesa devido a uma percepção (informal, como destaca o autor) de que com base na ausência de poder militar do Brasil, o país pode prescindir desse tipo de recurso. No entanto, o autor destaca como essa percepção tem um efeito negativo na inserção internacional do Brasil. A não utilização do respaldo militar à política externa se deve ao diagnóstico de que o país não possui os recursos para corroborar iniciativas diplomáticas que necessitem desses meios¹⁵² (*hard power*, segundo o autor), sendo assim, reflete uma postura pragmática do Itamaraty. Contudo, essa postura por parte do MRE acaba por considerar como irrevogável essa debilidade e vulnerabilidade militar, mantendo assim uma situação de “fragilidade, já que o poder militar é, na prática, desqualificado em caráter definitivo” (Alsina Jr., 2003, p. 75). Como em uma profecia autorealizável, a constatação da ausência de poder militar acaba por alimentar a “afirmação retórica da inutilidade desta dimensão específica do poder como meio de obtê-lo em outras dimensões” (idem, p. 75-76). O autor alega ainda

¹⁵² Podemos identificar dois momentos na história diplomática que ilustram esse diagnóstico da fragilidade brasileira em relação aos meios militares. O primeiro diagnóstico é feito pelo Barão do Rio Branco em relação à disputa com a França pelo atual território do Amapá, na qual o Barão atuou como advogado do Brasil em 1900: “os meios persuasivos, são, a meu ver, os únicos de que lança mão, para sair-se bem de negociações delicadas como esta, uma nação como o Brasil que ainda não dispõe de força suficiente para impor a sua vontade a uma grande potência militar” (Peres, 2006, p. 140). O segundo diagnóstico é feito pelo ex-ministro Lampreia: “(...) é claro que não devemos e não podemos alimentar visões de projeção mundial de nosso poder político-militar. As carências que enfrenta o povo brasileiro não permitem que haja a mobilização dos enormes recursos necessários para dar lastro e credibilidade a um projeto desta natureza, como em certos momentos alguns preconizaram sob o rótulo de ‘Brasil - potência’” (Lampreia, 1999, p. 19). Lampreia apresenta ainda uma vinculação entre o não uso da força militar e a participação em intervenções: “não faz sentido nenhum que o Brasil procure dotar-se de uma capacidade global de intervenção, em conflitos além-mar, e não faz sentido que o Brasil desvie recursos para dotar-se de uma força militar” (Lampreia, 1999, p. 96).

que não devemos afirmar que o MRE é o responsável pela continuidade de uma “fragilidade militar do Brasil” (idem, p. 76), mas que a postura adotada pela diplomacia brasileira limita o espaço de manobra do Brasil ao poder brando. Para Alsina Jr., essa percepção, que exclui o “poder duro como instrumento político potencialmente útil ou utilizável” acaba também por prejudicar o país, já que parte de um diagnóstico que só faz sentido se inclui a crença de que se vive em um momento em que ocorre a:

(...) conformação de uma ordem mundial progressivamente inclusiva e pacífica – versão aceita de maneira acrítica por muitas elites de Estados periféricos, após a primeira guerra do Golfo, sob o rótulo de “nova ordem internacional”. Em um contexto neo-imperial, como o que está claramente esboçado no presente, fatores tradicionais de poder, como o militar, voltam a ter a sua importância considerada. Mais uma vez, a história prega uma peça nos arautos do progresso inelutável. Infelizmente, neste caso, o novo futuro que se plasma não parece ser dos mais auspiciosos para a periferia do sistema mundial. Assim, investir somente em *soft power* significa estar cada vez mais a mercê dos desígnios das grandes potências – que, diga-se de passagem, continuam investindo pesadamente em defesa (Alsina Jr., 2003, p. 76).

Outros autores também identificam um esforço da diplomacia brasileira em abandonar a possibilidade de uso da força militar, devido ao diagnóstico de uma vulnerabilidade do país. Segundo Cavagnari Filho, essa postura surgiu a partir da Guerra do Paraguai e esteve relacionada posteriormente a busca de aproximação com os Estados Unidos, tendo se consolidado durante a Proclamação da República, na qual o Brasil abria mão da força militar e também “renunciaria à condição de grande potência regional” em prol, segundo o autor, de autonomia diplomática (Cavagnari Filho, 2001 apud Alsina Jr., 2003, p. 154).

Para o autor, a diplomacia brasileira realiza um esforço de construção do país como uma potência pacífica, que envolve a exclusão de uma dimensão estratégico-militar (Cavagnari Filho, 2001, p. 7). A renúncia do uso da força militar está relacionada à recusa do país em participar de missões de imposição da paz. A recusa brasileira é coerente com a ênfase na resolução pacífica de controvérsias, já que as missões de imposição da paz acabam por ser “subjacente a perspectiva da guerra – perspectiva que impõem a prontidão da força e indica a possibilidade de seu emprego. O que na ótica diplomática, seria a negação da potência pacífica” (Cavagnari Filho, 2001, p. 7).

Podemos relacionar ainda a postura em relação ao uso da força com o posicionamento de não intervenção. Segundo Vizentini, durante o período da política externa independente (1961-1964), o apoio ao princípio da não intervenção manteve-se como um princípio importante da política externa brasileira, principalmente porque, citando San Tiago Dantas, Vizentini mostra que apoiar a não intervenção significaria apoiar a autodeterminação dos povos e os processos de descolonização que estavam ocorrendo na época (Dantas, 1962 apud Vizentini, 2007, p. 2).

Um exemplo da valorização dos princípios da soberania e da não intervenção ficou explícito na condenação brasileira em relação à intervenção americana em Granada em 1983. Na época, o Itamaraty expressou a seguinte posição:

(...) ainda que compreendendo que a deterioração da situação interna em Granada se encaminhava para limites extremos, capazes de provocar legítima inquietação entre os países vizinhos, o governo brasileiro não pode deixar de deplorar o recurso à força armada, em violação do princípio de não intervenção, consagrado pela Carta das Nações Unidas e na Carta da OEA (...).

O governo brasileiro reitera sua fidelidade ao princípio do não uso da força nas relações internacionais e reafirma sua convicção na plena validade do princípio de não intervenção, princípios que todos os signatários da Carta da OEA e da Carta da ONU estão obrigados a respeitar.

Neste momento extremamente sério para a vida das nações latino-americanas, o Brasil alerta para os riscos de agravamento da situação no hemisfério e apela veementemente por um esforço político honesto e efetivo em favor do desnuviamento de tensões e da solução pacífica dos problemas existentes¹⁵³ (Brasil, 1984).

Após as considerações anteriores sobre o posicionamento brasileiro, analisaremos na seção seguinte como o contexto do pós-Guerra Fria terá uma influência nesse posicionamento. O posicionamento brasileiro é influenciado tanto pelo contexto normativo regional (destacando, por exemplo, as discussões dentro da OEA sobre promoção e proteção da democracia já discutidas nesta dissertação), assim como pelo contexto internacional (também já mencionado nesta dissertação), principalmente pela maior atuação do Conselho de Segurança no que diz respeito à adoção de resoluções sobre ameaças à paz e à segurança internacional.

¹⁵³ “Governo brasileiro deplora uso de força armada em Granada”. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, n. 39, 1983, 119. Citado em Aleixo, 1987, p. 517.

4.6.1.1

A posição brasileira no período pós-Guerra Fria

Antes de iniciarmos as nossas considerações sobre o período pós-Guerra Fria, cabe destacar que no período imediatamente anterior ao fim da Guerra Fria, o da redemocratização do país (1985)¹⁵⁴, uma mudança de postura na política externa brasileira já começava a ser observada. De acordo com Carneiro da Cunha, com a redemocratização, o Brasil modificou a sua postura de desconfiança ao monitoramento do respeito aos direitos humanos¹⁵⁵, visto durante o período militar como um pretexto de intervenção nos assuntos internos do Estado. No período a partir de 1985, o Brasil passou a reconhecer a legitimidade do sistema de monitoramento das violações de direitos humanos do sistema ONU, principalmente a atuação da Comissão de Direitos Humanos. Segundo o autor, essa mudança de postura ficou clara no discurso do presidente Sarney na AG de 1985, em que este manifestou a intenção de aderir aos Pactos de Direitos Civis e Políticos e Econômicos e Sociais e à Convenção contra a Tortura, assim como no discurso do presidente Collor na AG de 1990, quando reconheceu que “afrentas aos direitos humanos devem ser denunciadas e combatidas com igual vigor, onde quer que ocorram”. A posição dos dois primeiros presidentes do período de redemocratização do país contrasta, por exemplo, segundo Carneiro da Cunha, com o discurso do chanceler Azeredo da Silveira na AG de 1977 durante o governo Geisel: “num mundo ainda e infelizmente marcado por atitudes intervencionistas, abertas ou veladas, e pela distorção de determinados temas, a nenhum país, ou conjunto de países, pode ser atribuída a condição de juiz em questões tão sérias e tão íntimas da vida nacional” (Carneiro da Cunha, 2001, p. 202).

Apesar de considerarmos a análise otimista de Carneiro da Cunha, alguns analistas têm destacado algumas tensões da política externa brasileira no período pós-Guerra Fria. Santiso percebe como uma tensão que precisa ser

¹⁵⁴ Apesar de reconhecermos a ocorrência de esforços de abertura política no governo do general João Batista Figueiredo, como a lei da anistia aos acusados ou condenados por crimes políticos em 1979 assim como o retorno ao pluripartidarismo em dezembro do mesmo ano, adotamos aqui o ano de 1985 como marco do início da redemocratização do Brasil por este representar o fim do período de governos militares iniciado em 1964 e o início do mandato do primeiro presidente civil no dia 15 de março de 1985, ainda que o presidente civil tenha sido eleito pelo voto indireto do Colégio Eleitoral.

¹⁵⁵ Para uma análise da política externa brasileira para os direitos humanos, ver Goffredo Jr., 2000.

resolvida na política externa brasileira a relação entre a incorporação da defesa e do fortalecimento da democracia como um objetivo de política externa, e os princípios de respeito à soberania e não intervenção nos assuntos domésticos. Essa tensão se manifestará, por exemplo, no posicionamento brasileiro em relação à crise no Haiti em 1994. O autor observa que o Brasil não apoiou resoluções que condenassem violações de direitos humanos em países como Cuba, Irã e República Popular da China na extinta Comissão de Direitos Humanos da ONU. A mesma tensão pode ser percebida no que diz respeito à condição do Brasil de membro do G-77 e de observador do Movimento dos Não Alinhados, blocos que normalmente adotam posturas contrárias ao intervencionismo, e também de membro da Comunidade de Democracias (Santiso, 2003, p. 355-56).

A política externa brasileira nos anos 1990 pode ser identificada também como em oposição à análise de Carneiro da Cunha. Segundo Monica Herz (1999), o Brasil adota uma posição defensiva em relação ao intervencionismo da comunidade internacional no período, especialmente em relação a temas como direitos humanos e meio ambiente devido principalmente a acontecimentos no país que repercutiram internacionalmente (como a Chacina da Candelária no Rio de Janeiro e notícias sobre o desmatamento na Amazônia). Na ONU, a autora identifica uma resistência a um maior intervencionismo da ONU, incluindo um ceticismo por parte do Brasil em relação à Agenda para Paz, e abstenção em relação a resoluções de caráter mais intervencionista, como nos casos de Somália e Ruanda (Herz, 1999, p. 89-90). Contudo, em análise mais recente, a mesma autora observa que, apesar do Brasil se manter como um dos principais defensores do não intervencionismo na América Latina (juntamente com o México), o país tem modificado a sua postura no que diz respeito ao fortalecimento do princípio da defesa da democracia na região (Herz, 2003, p. 219). Esse entendimento da autora é compartilhado por outros analistas: “de uma postura rígida de não intervencionismo, o país passou a adotar uma política de avaliação, caso a caso, da oportunidade de invocar o direito de autodeterminação ou o dever de ingerência, sobretudo em matéria de proteção à democracia” (Albuquerque, 2001, p. 14). Essa postura seria ilustrada pelo comprometimento brasileiro com a manutenção da democracia no Paraguai em 1996 e com o apoio à introdução de uma cláusula democrática na OEA em 2001 (Albuquerque, 2001, p. 14).

No período do pós-Guerra Fria, o tema das intervenções humanitárias foi alvo das reflexões dos diplomatas brasileiros. Em uma publicação acadêmica, Celso Amorim¹⁵⁶ afirmou que o equilíbrio entre o artigo da Carta da ONU que garantia a rejeição ao uso da força e a não interferência nos assuntos domésticos dos Estados e o capítulo VII, que previa ações coercitivas autorizadas pelo Conselho de Segurança, estava sendo colocado em risco pela “intervenção humanitária”. O diplomata destacou que a Carta da ONU não contempla um direito unilateral à intervenção humanitária e que mesmo em crises que envolvessem graves violações de direitos humanos a intervenção deveria ser autorizada pelas Nações Unidas. Amorim cita o caso específico do Kosovo como exemplo de que considerações humanitárias foram usadas para justificar a intervenção e uso da força (Amorim, 2002/2003, p. 58-59).

Por fim, Amorim resumiu as discussões sobre as intervenções em duas perguntas. Primeiro, a respeito de que tipo de situação caracteriza a demanda por uma intervenção e, segundo, quem deve julgar se uma intervenção deve ser realizada. Amorim se propõe a discutir respostas às perguntas. Em relação à primeira, o diplomata afirma que o Conselho tem adotado uma definição ampliada de ameaças à paz e segurança internacional que não condizem com a definição estrita presente na Carta, principalmente em relação a violações graves de direitos humanos e crises humanitárias. Contudo, Amorim, ressaltou que motivações políticas também podem ter estado por trás de algumas intervenções realizadas. No que diz respeito à segunda pergunta, sobre qual autoridade tem o poder de determinar situações em que o uso da força é necessário e legítimo, a resposta, segundo Amorim, é a ONU. Nesse aspecto, e escrevendo em um contexto que antecedeu a invasão do Iraque pelos Estados Unidos em 2003, Amorim afirma que um ataque não autorizado pelo Conselho ao Iraque pode se constituir como um precedente perigoso. Amorim expressa suas ressalvas a qualquer tipo de expansão no campo da aplicação do direito de legítima defesa (Amorim, 2002/2003, p. 60).

Cabe destacar para fins da análise proposta nesse projeto a menção que Amorim faz sobre normas nessa mesma contribuição. Segundo o diplomata, “normas internacionais, fruto de consensos lentamente estabelecidos, cumprem a

¹⁵⁶ Na época da publicação Amorim exercia a função de embaixador brasileiro em Londres.

dupla função de proteger os Estados e coagir possíveis transgressores da ordem”. Com base nesse princípio, Amorim vê com preocupação a postura americana em relação à autodefesa antecipada, que, segundo o autor, tenta criar uma associação entre valores humanistas, combate ao terrorismo e combate à proliferação de armas de destruição em massa. Associação esta que ameaça “noções fundamentais sobre soberania, integridade territorial e autoridade do Conselho” e que ameaça a separação entre *enforcement* e legítima defesa (Amorim, 2002/2003, p. 60).

Wrobel e Herz identificam nos diplomatas e militares brasileiros uma aceitação dos princípios tradicionais de envolvimento das operações de paz, como consentimento das partes, imparcialidade e mínimo uso da força, percebendo uma preocupação desses atores de uma redefinição dos princípios de legitimação das intervenções humanitárias, o que se reflete, segundo os autores, na rejeição do Brasil em apoiar intervenções de caráter coercitivo, enquanto membro não permanente do Conselho. Os autores ressaltam ainda em sua contribuição, a postura do então representante do Brasil na ONU em 1999 e atual ministro das relações exteriores, Celso Amorim, a respeito da “Agenda para a Paz”, em que Amorim se distancia das propostas do documento, alegando que a Agenda possui um viés militarizante, e que a vantagem da ONU está no fato da organização se constituir como espaço de negociação, e que até mesmo as missões mais robustas seriam apenas meios para promoção de diálogo e negociação (Wrobel & Herz, 2002, p. 309-310).

Ao considerar a importância da participação brasileira no Conselho de Segurança, Georges Lamazière nos fornece alguns elementos para analisarmos o posicionamento brasileiro perante as normas relacionadas à intervenção emergindo do Conselho de Segurança:

Mesmo que por sua natureza, as resoluções do Conselho se dirijam a situações específicas e não constituam normas aplicáveis a terceiros – até mesmo por seu caráter de órgão de exceção –, não há dúvida que elas podem inovar, estabelecer precedentes, determinar agendas e, por fim, criar um clima político-ideológico que favoreça certas interpretações da realidade e não outras (Lamaziere, 1998, p. 142).

A contribuição de Lamaziere é relevante, pois essa constatação a respeito da incerteza brasileira quanto ao poder do Conselho acaba tendo uma relação com

a pretensão brasileira de obter um assento permanente no CS, já que a presença no órgão viria a permitir que o Brasil tenha um papel importante na definição de regras e normas internacionais:

Tenha esse órgão ou não a capacidade e a vocação para atuar com base em precedentes, não há dúvida que aí se testam e se impõem conceitos e práticas que, direta ou indiretamente afetam a ordem internacional e o mundo em que se move a diplomacia brasileira. Não estar no Conselho significa ter menos informação – por mais que se desdobrem os agentes diplomáticos brasileiros para consegui-la indiretamente – e sobretudo ter menos capacidade de influência na conformação das regras que vão balizando a convivência internacional (Lamaziere, 1998, p. 136).

Podemos situar ainda a questão das intervenções na interseção entre o que Amorim diagnosticou como dois casos com os quais a política externa brasileira precisa lidar: em primeiro lugar, situações que fazem parte da agenda internacional independentemente do interesse brasileiro; e, em segundo lugar, casos nos quais o Brasil busca reformular a agenda internacional, mesmo que de forma limitada, a fim de promover a cooperação para a paz e o desenvolvimento (Amorim, 2004b, p. 159). A questão das intervenções estaria localizada na interseção pelo fato de que o tema está presente na agenda, independentemente da vontade brasileira, ao que podemos acrescentar ainda, independentemente da postura cautelosa com o qual o país tem tratado o tema, como no caso da Responsabilidade de Proteger. No que diz respeito ao segundo aspecto, podemos notar que o Brasil tem buscado influir na questão da intervenção, tentando adicionar à questão considerações que são caras à política externa brasileira, como a questão do desenvolvimento.

Discursando na condição de chanceler na Escola Superior de Guerra (ESG)¹⁵⁷, Celso Lafer falou sobre a posição brasileira em relação ao dever de ingerência¹⁵⁸. Segundo o ministro, concepções como o dever de ingerência (*devoir d'ingerence*) ferem o direito internacional, principalmente o princípio da soberania. Nas palavras de Lafer, enquanto as relações entre os Estados deveriam ser caracterizadas por estímulos ou desestímulos à cooperação, o dever de

¹⁵⁷ A palestra de Celso Lafer foi realizada na Escola Superior de Guerra em 24 de agosto de 1992 e posteriormente reproduzida em publicação organizada pela Fundação Konrad Adenauer (Lafer, 1993), que foi a versão consultada para a elaboração deste projeto.

ingerência se constituía como uma imposição ou proibição, acarretando em uma agenda negativa nas relações internacionais e ameaçando as “bases equitativas da ordem internacional”. Em oposição a essa agenda negativa, representada pelo dever de ingerência, Lafer destaca que o Brasil defende uma “solidariedade humana básica” na qual a comunidade internacional, incluindo nessa concepção a ONU, a Cruz Vermelha e o que o autor chama de outras entidades, pode fornecer ajuda humanitária aos necessitados. Por fim, o chanceler destaca que são exemplos desse tipo de solidariedade a atuação da comunidade internacional na Bósnia e na Somália (Lafer, 1993, p. 35).

A posição oficial brasileira quanto ao uso da força foi explicitada também no discurso de posse do chanceler Celso Amorim em janeiro de 2003: “o Conselho de Segurança da ONU é o único órgão legalmente habilitado a autorizar o uso da força, este recurso extremo a ser utilizado apenas quando os outros esforços e possibilidades se tenham efetivamente esgotado” (Amorim, 2003b, p. 58). Uma posição de resistência ao uso da força já havia sido expressa no governo anterior (FHC), mesmo em caso de constatação de violações de resoluções do próprio Conselho de Segurança, como podemos ver pela afirmação do chanceler Lampreia:

Como país médio, de larga tradição pacífica, não podemos, contudo, apoiar o uso unilateral de meios militares, mesmo contra infratores grosseiros da ordem internacional como o Iraque. Seria legitimar a lei do mais forte, seria ignorar o primado do direito internacional que é a maior proteção dos Estados. Por isso, no Conselho de Segurança, o Brasil sempre se bate pelo respeito à norma multilateral (Lampreia, 1999, p. 327).

Podemos perceber ainda uma vinculação entre o princípio de respeito à soberania e a participação do Brasil na ONU e valorização da mesma pela diplomacia brasileira:

Para o Brasil, a Carta representa uma garantia de respeito a sua soberania e assegura oportunidades preciosas para a expressão e atuação internacionais, do que em grande parte decorre o interesse nacional brasileiro nas Nações Unidas e em sua preservação e aperfeiçoamento (Sardenberg, 2000, p. 234).

De acordo com Mônica Herz, a posição brasileira em relação à soberania pode ser ilustrada nos seguintes aspectos:

A defesa do princípio da soberania é acompanhada de esforços no sentido de afirmar a legitimidade do país como ator central no cenário internacional. Assim, pode-se afirmar a tentativa de alcançar um equilíbrio entre a aceitação da crescente rede de normas internacionais e condicionalidades e a proteção da soberania estatal (Herz, 1997, p. 64).

Ainda no que diz respeito à questão da soberania, outro exemplo mais recente da postura brasileira de valorização da soberania é o não reconhecimento por parte do governo brasileiro da independência de Kosovo, declarada em 17 de fevereiro de 2008. A postura da diplomacia brasileira é baseada no argumento de que o país só irá decidir sobre a possibilidade de reconhecimento da independência da província após o Conselho de Segurança se pronunciar sobre a questão. O atual chanceler Amorim, na época representante permanente do Brasil nas Nações Unidas, manifestou a posição do país em prol da resolução 1244¹⁵⁹ do CS de 10 de junho de 1999, que reafirmava o compromisso dos Estados-membros da ONU com a soberania e integridade territorial da Iugoslávia¹⁶⁰. O chanceler brasileiro afirmou à imprensa brasileira sua preocupação de que a declaração unilateral de independência abriu um precedente perigoso e que os Estados que haviam reconhecido a independência sem um pronunciamento final da ONU sobre a questão haviam colocado a organização em segundo plano¹⁶¹.

Cabe destacar que a questão da independência de Kosovo também dividiu alguns países da América Latina, já que Argentina, Bolívia, Brasil, Cuba, México¹⁶², Uruguai e Venezuela não reconheceram a independência, mas Colômbia, Costa Rica, Panamá, Peru e República Dominicana o fizeram.

Viegas também nos oferece uma análise sobre o posicionamento brasileiro em relação à soberania e à intervenção, quando comenta a posição do Brasil a respeito da questão de Darfur, quando o país ocupou um assento não permanente no Conselho entre 2004-2005:

¹⁵⁹ Disponível em:

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/172/89/PDF/N9917289.pdf?OpenElement>.

Acesso em 10 de janeiro de 2010.

¹⁶⁰ A nota de imprensa distribuída pelo MRE foi reproduzida na íntegra pelo jornal *O Globo*: <http://g1.globo.com/Noticias/Mundo/0,,MUL303878-5602,00.html>. Acesso em 10 de janeiro de 2010.

¹⁶¹ <http://www.clicrbs.com.br/diariocatarinense/jsp/default.jsp?uf=1&local=1&newsID=a1774669.xml>. Acesso em 10 de janeiro de 2010.

¹⁶² Para a nota oficial da chancelaria mexicana, ver:

http://www.sre.gob.mx/csocal/contenido/comunicados/2008/feb/cp_032.html. Acesso em 10 de janeiro de 2010.

A questão da Darfur foi também objeto das atenções brasileiras, dado o caráter urgente de tragédia humanitária assumido pelo conflito na região. Trabalhou o Brasil por uma atuação efetiva das Nações Unidas em prol da cessação da violência em Darfur, sem se descuidar, contudo, do respeito absoluto pela soberania do Sudão, evitando fazer do conflito pretexto para intervenção nesse país africano (Viegas, 2008, p. 34).

Ainda em termos da posição brasileira em relação à assistência humanitária, o chanceler Amorim caracteriza a prestação de assistência humanitária em duas partes. A primeira envolveria um intervencionismo com riscos elevados e potencial desestabilizador, e a segunda envolveria o que o chanceler considera como “responsabilidade coletiva no plano humanitário” que seria, segundo o autor, a posição com a qual o Brasil se identifica. Essa segunda parte envolveria apoio à capacidade das funções estatais de fornecer assistência humanitária, caracterizada pela prática de cooperação internacional, e não pelo uso da força. No entanto, ao mesmo tempo em que Amorim afirma que a decisão a respeito de uma intervenção deve ser feita tendo como base um julgamento delicado em que o uso da força deve ser evitado (já que este tem o potencial de agravar a crise), o próprio Amorim alega que em casos extremos o uso da força pode ser necessário. Além das considerações já apresentadas, devemos acrescentar que o chanceler afirma que a decisão de prestar assistência deve envolver um processo multilateral e que a assistência deve ser de preferência fornecida com o consentimento do Estado objeto da assistência, seguindo princípios de imparcialidade e neutralidade (Amorim, 2004b, p. 150-151).

Concluída a apresentação do argumento de Amorim, destacamos algumas afinidades do posicionamento apresentado pelo chanceler como sendo o posicionamento brasileiro e o próprio conceito de Responsabilidade de Proteger, principalmente no aspecto do fornecimento de apoio à capacidade estatal e na própria noção de “responsabilidade coletiva no plano humanitário”. Outro ponto importante a se destacar no posicionamento de Amorim é que apesar da posição rígida contrária ao uso da força, o argumento exposto reconhece que em algumas circunstâncias a força pode ser necessária, desde que autorizada pela ONU. Ao mesmo tempo, o consentimento deixa sutilmente de ser uma condição necessária (pelo menos na forma como o argumento foi apresentado por Amorim em 2004) e passa a ser uma condição ideal (“de preferência”).

Ainda a respeito da não intervenção e da posição brasileira quanto a intervenção, Burges aponta para o fato de que logo após assumir o ministério em janeiro de 2003, o chanceler Celso Amorim deu declarações à imprensa em que afirmava que o Brasil estaria disposto a intervir quando requisitado e que o país procuraria fornecer recursos humanos e econômicos a essas intervenções. O próprio Burges coloca a participação brasileira no Haiti como exemplo dessa revisão de uma postura não intervencionista anterior (Burges, 2005, p. 1139).

Alguns analistas têm chamado atenção para a necessidade de um maior envolvimento do Brasil nos debates sobre intervenção. Segundo Ramalho, Pinto & Silva, esse maior envolvimento do país seria necessário para que o Brasil possa influenciar o debate normativo, de forma que este possa atender a seus interesses. O maior envolvimento seria importante ainda pelo fato de que o país dispõe de uma capacidade propositiva no sistema internacional que deveria ser utilizada em prol da “formatação de quadros normativos mais equilibrados” (Ramalho, Pinto & Silva, 2004, p. 120). De acordo com Herz:

O Brasil faz, evidentemente, parte dos mecanismos multilaterais de intervenção, é agente deste processo social e pode até em algum momento futuro ser objeto de intervenção. Assim, importa aos criadores da política de segurança brasileira acompanhar atentamente as transformações históricas em curso e intervir a partir de uma agenda gerada pelo debate público no país (Herz, 2004, p. 110).

A mesma autora afirma ainda que apesar da redemocratização e da adesão do país aos regimes internacionais relacionados a armas de destruição em massa, o Brasil dificilmente seria objeto de uma intervenção. Mas o fato de o Brasil não ser considerado alvo de intervenção não significa que o país não deva se envolver no debate sobre intervenções. Além disso, frente ao que a autora caracteriza como uma reformulação da relação entre soberania e não intervenção, uma posição do país em defender uma concepção rígida de soberania estaria “tratando um rio em curso como se fosse um cristal” (Herz, 2004, p. 110). Ou seja, a adoção dessa postura estaria negando a existência dos debates sobre a fluidez da relação entre soberania e não intervenção, baseando-se em uma concepção desatualizada de soberania.

Levando em consideração a importância tanto das normas regionais sobre intervenção quanto o envolvimento regional na MINUSTAH, cabe destacar

novamente a relação entre a política regional do Brasil e o seu posicionamento sobre soberania e não intervenção:

Em linhas gerais pode-se dizer que a política de soberania nacional do Brasil, foi, sobretudo, reativa, uma vez que tentou evitar um enfrentamento direto com Washington, afirmando discretamente sua influência no continente sul-americano. Além disso, o conceito de soberania e não intervenção esteve inúmeras vezes vinculado a projetos econômicos brasileiros que, por sua vez, reforçam uma atuação mais autônoma (...). O Itamaraty, consciente das debilidades que o país ainda possui, evita adotar práticas na região que possibilitem às grandes potências agir da mesma forma contra ele. Talvez neste ponto resida a explicação para o paradoxo de um país que aspira à liderança sub-regional, mas recusa-se a comportar como líder: a consciência das debilidades sociais, de um país gigantesco. Uma debilidade estrutural que, desde a escravidão, limita nossa inserção internacional. Este é o elemento oculto que fundamenta a noção de soberania e não intervenção explicitada por Rio Branco, San Tiago Dantas e Araújo Castro, e que ainda possui forte apoio no Estado e na sociedade brasileiras (Vizentini, 2001, p. 65-66).

Alguns analistas atentam para o fato de que o princípio da não intervenção deve ser entendido como tendo um valor central na história do Brasil, primeiro, para garantir a independência do país em relação a Portugal e, depois, para coibir a invasão do país por alguma outra potência (Seitenfus et al., 2007, p. 14).

Por fim, no que diz respeito ao posicionamento brasileiro em relação aos princípios de não intervenção, ressaltamos a atuação brasileira em um episódio recente ocorrido na América Latina. Trata-se da crise política em Honduras. A crise teve seu início em 28 de junho de 2009 quando o presidente do país Manuel Zelaya foi deposto pelas Forças Armadas após ter desafiado uma decisão da Suprema Corte do país que cancelava a realização de um referendo sobre uma reforma constitucional no país, que poderia incluir a possibilidade de reeleição do presidente (o mandato de Zelaya, iniciado em 2006, terminava em janeiro de 2010), reeleição esta proibida em uma das cláusulas pétreas da constituição hondurenha. A iniciativa do presidente em organizar o referendo foi percebida como uma tentativa de implementar uma política semelhante à existente na Venezuela de Hugo Chávez, que permite reeleições presidenciais. Como Zelaya era aliado político de Chávez, isso aumentou ainda mais as suspeitas a respeito das intenções do presidente hondurenho.

Zelaya foi enviado para a Costa Rica e substituído no cargo por Roberto Micheleti, presidente do Congresso e membro do mesmo partido que Zelaya, o

Partido Liberal. O golpe foi condenado por diversos membros da comunidade internacional, entre eles o Brasil¹⁶³, a ONU¹⁶⁴ e a OEA. A situação se agravou porque a sociedade hondurenha viu-se dividida, com demonstrações pró-Zelaya, pedindo o seu retorno, e demonstrações favoráveis ao governo de fato. Segundo a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, o governo de fato fez uso desproporcional da força, de controle de informação e de detenções arbitrárias em relação às manifestações em prol do retorno de Zelaya¹⁶⁵.

O Brasil se viu envolvido na crise quando em 21 de setembro de 2009 o presidente deposto Zelaya entrou clandestinamente em território hondurenho e pediu abrigo na embaixada brasileira. Após o golpe, Zelaya já havia tentado retornar a Honduras, mas foi impedido de entrar no território do país pelas autoridades em duas ocasiões, em 5 de julho¹⁶⁶ e 24 de julho¹⁶⁷.

Aliados do presidente teriam feito um pedido ao encarregado de negócios da embaixada brasileira sobre a possibilidade de entrada do presidente na representação brasileira (naquele momento o Brasil já havia retirado seu embaixador em Honduras por se recusar a reconhecer o golpe). O encarregado de negócios consultou o MRE, onde o pedido foi aceito pelo subsecretário para América do Sul, embaixador Enio Cordeiro, que informou o chanceler Amorim, que por ventura veio a informar o próprio presidente Lula, que nesse momento encontrava-se em viagem aos Estados Unidos para participar da sessão da AG da ONU. Lula, assim como os outros diplomatas autorizou o recebimento de Zelaya.

¹⁶³ Segundo o assessor especial de Política Externa da presidência da República, Marco Aurelio Garcia, a reação do Brasil ao golpe foi a retirada de seu embaixador, a suspensão dos programas de cooperação econômica e militar com Honduras e a exigência de vistos para cidadãos hondurenhos que quisessem entrar no Brasil (Garcia, 2009-2010, p. 126).

¹⁶⁴ Em discurso durante sessão plenária da AG sobre a situação em Honduras no dia 29 de junho de 2009, o presidente da AG denunciou o golpe em Honduras e pediu que todos os 192 Estados-membros da ONU rejeitassem o golpe ocorrido em Honduras.

Disponível em: <http://www.un.org/ga/president/63/statements/onHonduras290609.shtml>. Acesso em 7 de janeiro de 2010. Em setembro de 2009, o SG da ONU anunciou o cancelamento da ajuda da organização à realização de eleições presidenciais previstas para 29 de novembro do mesmo ano. O SG afirmou que as condições presentes em Honduras não permitiriam a credibilidade do processo eleitoral.

¹⁶⁵ Malkin, Elisabeth. “Um governo movido a cassetetes”. *Jornal do Brasil*. 11 de outubro de 2009.

¹⁶⁶ “Governo golpista rejeita proposta de Arias”. *Jornal O Globo*. 19 de julho de 2009.

¹⁶⁷ Duarte, Joana. “Líder deposto volta a Tegucigalpa”. *Jornal do Brasil*. 22 de setembro de 2009.

O ministro Amorim informou que o *status* de Zelaya não era de um asilado, pois o governo brasileiro não reconhecia o governo de fato de Honduras¹⁶⁸.

Em reação à presença de Zelaya, o presidente de fato de Honduras, Micheleti, entrou com uma ação contra o Brasil na Corte Internacional de Justiça, alegando que o Brasil estava interferindo em assuntos domésticos de Honduras ao permitir que Zelaya utilize a proteção da embaixada brasileira para fazer propaganda política, incitando os seus aliados políticos e recebendo jornalistas, e, dessa forma perturbando a ordem pública no país e prejudicando a preparação para as eleições presidenciais, previstas para 29 de novembro de 2009. O presidente de fato pediu que o Brasil entregasse Zelaya e alegou que o país estava interferindo nos assuntos internos de Honduras já que Amorim havia sido consultado antes da entrada de Zelaya na embaixada sobre a possibilidade de abrigo. As pressões do governo de fato de Honduras envolveram intimidação à embaixada brasileira, incluindo o cerco da embaixada por tropas militares. O Brasil recorreu ao Conselho de Segurança da ONU e o Conselho apresentou um comunicado no dia 25 de setembro pedindo que o governo de Honduras encerrasse o cerco militar imposto à representação brasileira, classificando os atos do governo hondurenho como atos de intimidação¹⁶⁹.

Apesar do uso da embaixada brasileira como escritório político ter feito com que o presidente Lula alertasse Zelaya a adotar uma conduta mais discreta para que o governo de fato não utilizasse a movimentação política de Zelaya como pretexto para agir com violência¹⁷⁰, o Brasil reagiu à ação do governo de Micheleti afirmando que um governo golpista não tinha legitimidade para entrar com ações perante a Corte Internacional de Justiça (Flemes & Radseck, 2009, p. 25).

Como vimos na seção sobre o contexto normativo regional, na América Latina convivem princípios como o respeito à não intervenção e à soberania, mas também o reconhecimento da importância da democracia representativa. No que

¹⁶⁸ Balthazar, Ricardo. “De volta a Honduras, Zelaya se refugia na embaixada do Brasil”. *Valor Econômico*, 22 de setembro de 2009.

¹⁶⁹ “Conselho de Segurança da ONU pede fim do cerco militar em Honduras”. *Folha de São Paulo*, 25 de setembro de 2009. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u629215.shtml> Acesso em 24 de fevereiro de 2010.

¹⁷⁰ Leo, Sergio. “Para o Brasil, Zelaya virou um ‘problemão’”. *Valor Econômico*, 24 de setembro de 2009.

diz respeito ao envolvimento dos países sul-americanos, entre eles o Brasil, na crise política em Honduras, José Augusto Guilhon Albuquerque acredita que os países sul-americanos acabaram por exportar para a crise hondurenha o relacionamento, por vezes conflituoso, que existe entre esses próprios Estados, assim como uma “tendência ao intervencionismo nos assuntos domésticos de terceiros países”:

De certa forma a América do Sul “exportou” para a América Central parte dessa tendência ao conflito e ao intervencionismo na crise de Honduras. Quase todos os protagonistas não hondurenhos que se notabilizaram nesse processo de intervenção são sul-americanos, agindo com grande desenvoltura numa região com a qual não têm familiaridade nem laços de interesse direto: o secretário-geral José Insulza da OEA, o chanceler brasileiro Celso Amorim e o presidente Lula, os presidentes da Venezuela e da Argentina. Alguns desses fatores – conflituosidades e intervencionismo – podem ser encarados, por pequenos países fora e até dentro da região, como uma ameaça de natureza sistêmica, isto é, inerente à própria organização do poder regional na América do Sul (Albuquerque, 2009/2010, p. 19).

Uma das críticas à postura brasileira em relação à crise foi o questionamento de alguns diplomatas que trabalharam no governo FHC¹⁷¹ sobre a afirmação de que o governo brasileiro foi surpreendido pelo aparecimento de Zelaya na embaixada brasileira, já que semanas antes Zelaya esteve em visita ao Brasil e se reuniu com o presidente Lula¹⁷². Na imprensa brasileira, o envolvimento do Brasil na crise foi visto como parte dos riscos da pretensão brasileira por uma liderança regional:

Os riscos que advêm do episódio, no entanto, devem ser encarados como o ônus natural do papel de liderança que o Brasil almeja no cenário internacional. Sua atuação na região sul-americana como mediador de conflitos, agora se expande à América Central¹⁷³.

Esforços de resolução do conflito foram travados pela insistência dos aliados de Zelaya pelo retorno do mesmo à presidência e a rejeição do retorno por parte do governo de Michelletti, que defendia a legitimidade da realização das eleições presidenciais de 29 de novembro. Com a mediação do subsecretário para

¹⁷¹ Trata-se dos embaixadores Luís Felipe Lampreia e Rubens Barbosa.

¹⁷² Leo, Sergio. “Para o Brasil, Zelaya virou um ‘problemão’”. *Valor Econômico*, 24 de setembro de 2009.

¹⁷³ “Brasil assume os riscos de liderança”. *Jornal do Brasil*, 23 de setembro de 2009.

assuntos latino-americanos dos EUA, Thomas Shannon, foi acordado em 29 de outubro de 2009 que o Congresso decidiria sobre a volta de Zelaya ao poder, mas a decisão sobre a volta de Zelaya acabou sendo tomada dias após a realização das eleições presidenciais. Em 2 de dezembro, já tendo transcorrido as eleições, o congresso decidiu de maneira contrária à volta de Zelaya ao poder.¹⁷⁴

Em 27 de janeiro de 2010, Zelaya, juntamente com familiares e aliados, deixou a embaixada brasileira após quatro meses de permanência. O presidente saiu da embaixada após ter recebido um salvo-conduto do presidente de Honduras, Porfirio Lobo, e viajou em direção à República Dominicana.¹⁷⁵ Porfirio Lobo havia assumido no mesmo dia a presidência do país, tendo sido vitorioso nas eleições de 29 de novembro. O presidente recém-empossado afirmou respeitar a constituição e trabalhar pelo fim do isolamento de Honduras referente às sanções impostas após o golpe de 28 de junho que destituiu Zelaya. O governo brasileiro não reconheceu a legitimidade da eleição e nem a posse de Lobo¹⁷⁶, mas alguns países da região já haviam reconhecido a legitimidade da eleição, como Panamá, Colômbia, Estados Unidos e Costa Rica¹⁷⁷. Para os Estados Unidos, a legitimidade da votação se justificava pelo fato de que elas já haviam sido marcadas antes do golpe de 28 de junho¹⁷⁸.

No dia anterior à posse de Lobo, um juiz da Suprema Corte de Honduras concedeu anistia aos militares que haviam deposto o presidente Zelaya¹⁷⁹. Os militares haviam sido acusados de abuso de autoridade pela deposição de Zelaya.

Em relação à posição brasileira, o assessor de relações internacionais da Presidência da República, Marco Aurélio Garcia, já havia informado alguns dias

¹⁷⁴ Ver: <http://g1.globo.com/Noticias/Mundo/0,,MUL1313155-5602,00-ENTENDA+A+CRISE+POLITICA+EM+HONDURAS.html>. Acesso em 30 de janeiro de 2010.

¹⁷⁵ Ver: <http://g1.globo.com/Noticias/Mundo/0,,MUL1465733-5602,00.html>. Acesso em 30 de janeiro de 2010.

¹⁷⁶ Ver: <http://g1.globo.com/Noticias/Mundo/0,,MUL1465348-5602,00.html>. Acesso em 30 de janeiro de 2010.

¹⁷⁷ “Presidente eleito de Honduras busca reconhecimento e governo de unidade”. Ver: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u659851.shtml>. Acesso em 2 de dezembro de 2010.

¹⁷⁸ “Assessor de Lula diz que Brasil pode mudar de posição sobre Honduras”. *Folha de São Paulo*, 30 de novembro de 2009.

Ver: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u659682.shtml>. Acesso em 1º de dezembro de 2010.

¹⁷⁹ Ver: <http://g1.globo.com/Noticias/Mundo/0,,MUL1463902-5602,00-JUSTICA+EXIME+DE+CULPA+SEIS+MILITARES+ENVOLVIDOS+EM+GOLPE+EM+HONDURAS.html>. Acesso em 30 de janeiro de 2010.

após as eleições¹⁸⁰ que alguns gestos do presidente eleito Porfirio Lobo poderiam levar o Brasil a rever sua posição. O assessor expressou que a preocupação do Brasil era de que as eleições teriam sido feitas para legitimar o golpe de 28 de junho, mas que a participação expressiva da população hondurenha no pleito também não poderia ser descartada pelo governo brasileiro.

No final de fevereiro, estava sendo noticiado¹⁸¹ que o governo brasileiro já reconhecia a importância de se retomar o diálogo com Honduras, incluindo a sua reincorporação à OEA, mas tendo em mente que a situação em Honduras não deveria estabelecer um precedente para a realização de golpes de Estado na América Latina. Da parte do presidente de Honduras, um esforço importante de aproximação se deu pelo seu pedido de suspensão da ação de Honduras contra o Brasil na Corte Internacional de Justiça, referente à acusação de intervencionismo. Contudo, o governo brasileiro apresentou a importância de algumas iniciativas internas (mas que não seriam condicionantes) para o reconhecimento de Lobo como presidente de Honduras: o estabelecimento de uma comissão de verdade e o retorno de Zelaya.

A situação em Honduras demonstra uma postura brasileira de intervenção em prol da defesa da democracia no continente americano como apresentada por Herz (2003) e Albuquerque (2001), mostrando um comprometimento do país com as normas a favor da defesa e promoção da democracia estabelecidas no âmbito da OEA.

4.6.1.2

A posição brasileira perante as operações de paz e intervenções da ONU

Durante a nossa introdução (capítulo 1), destacamos como as operações de paz são promotoras de normas, refletindo o entendimento compartilhado gerado no âmbito das Nações Unidas sobre quais são os padrões de comportamento adequados para lidar com as ameaças à paz e à segurança internacional.

¹⁸⁰ “Assessor de Lula diz que Brasil pode mudar de posição sobre Honduras”. *Folha de São Paulo*, 30 de novembro de 2009. Ver: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u659682.shtml>. Acesso em 1º de dezembro de 2010.

¹⁸¹ “Brasil já tenta reaproximação com Honduras”. *Gazeta do Povo*, 22 de fevereiro de 2010. Ver: <http://www.gazetadopovo.com.br/mundo/conteudo.phtml?tl=1&id=975610&tit=Brasil-ja-tenta-reaproximacao-com-Honduras>. Acesso 25 de fevereiro de 2010.

Destacamos ainda na introdução que as operações de paz são uma forma segura de intervenção (Andersson, 2000). Já no capítulo 3, na nossa discussão prática sobre as normas, apresentamos as operações de paz, a sua evolução e as principais considerações relacionadas ao uso da força e a sua relação com esforços de consolidação da paz (*peacebuilding*). É com base nessas considerações anteriores que trataremos agora da posição brasileira em relação às operações de paz.

Escrevendo sobre as Forças Armadas brasileiras no contexto pós-Guerra Fria, Wendy Hunter afirma que a participação em operações de manutenção da paz e a cooperação em defesa no contexto regional sul-americano aparecem como novas funções em potencial (Hunter, 1994, p. 37) em um contexto identificado muitas vezes como de perda de identidade com o processo de redemocratização e de retorno dos civis aos cargos políticos (Zirker & Martins Filho, 2000; Castro Santos, 2004). De acordo com Sandra Whitworth:

Peacekeeping thus is not only the *raison d'être* of some national militaries, it is also an important part of the reconceptualization of past and present that many countries engaged throughout the post-Cold War period as part of a reconstitution of the national and political self. Participation in peacekeeping missions was seen as a means to resuscitate the role and image of local armed forces and to assert claims to nationhood and international standing (Whitworth, 2007, p. 38).

Com base na análise de Whitworth, podemos identificar que a participação em operações de paz tem sido um elemento importante na articulação de uma nova identidade para as Forças Armadas de determinados países. Comentando sobre as experiências de Alemanha¹⁸², Japão¹⁸³ e Argentina¹⁸⁴, a autora chama atenção para o fato de que a participação em operações de paz acaba por funcionar quase como um elemento de legitimação da própria existência das Forças Armadas desses países, já que o envolvimento em operações de paz:

¹⁸² Para o caso da Alemanha, ver Kenkel, Kai. “The security policy of the reunified Germany – The lessons of history and United Nations peacekeeping”. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais. Genève: Université de Genève, Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales, 1998.

¹⁸³ Para o caso do Japão, ver: Kurashima, Yuko. “Peacekeeping participation and identity changes in the Japan Self Defense Forces: military service as dirty work”. Doctoral Thesis. Graduate School of the University of Maryland College Park, 2005.

¹⁸⁴ Para o caso da Argentina, ver: Norden, Deborah. “Argentina’s UN missions”. *International Peacekeeping*, v. 2, n. 3, 1995, p. 330-349.

Provides those militaries with opportunities for training and to prepare and approximate combat readiness in a context in which likelihood of facing actual combat is practically nonexistent. It also establishes a link between militaries and the imagined community¹⁸⁵ that is the nation. Modern nationalism has long been linked to militarism. The new kind of nation that emerged with the French Revolution of 1789 was a militarized nation associated with a new kind of war: national wars waged in the name of the “people” (Whitworth, 2007, p. 34).

Um exemplo da valorização do papel das Forças Armadas pela sua participação em missões de paz e o estabelecimento de uma ligação com o povo brasileiro podem ser observados no discurso do presidente Fernando Henrique Cardoso em Brasília no dia 6 de julho de 1995, ocasião em que o presidente condecorou oficiais brasileiros que haviam regressado da missão de observadores na ex-Iugoslávia:

As Forças Armadas brasileiras têm ampliado suas funções, em harmonia com o sentimento atual do povo brasileiro. Muito além das atribuições que lhes são determinadas pela Constituição, as Forças Armadas têm desempenhado papel cívico e humanitário não somente no território nacional, nas longínquas regiões de fronteira, mas também no exterior. A participação crescente das Forças Armadas brasileiras em operações de paz da ONU é uma das facetas mais importantes da modernização de sua atuação.

Nossa presença em missões de paz se fortaleceu pela qualidade demonstrada pelas tropas e pelos contingentes policiais e civis de nosso país. E também pela confiança despertada pelo nome do Brasil, visto no exterior com natural simpatia, como me testemunharam vários oficiais brasileiros, e com o profundo respeito que inspira nossa tradição pacífica, nossa isenção e imparcialidade no cenário internacional (Netto & Maniscalco, 2007, p. 3)

Segundo André Souza e Beatriz Zaccaron:

O Brasil vem percebendo a importância de se estabelecer uma política pragmática de prestígio. Naturalmente, o uso da participação em operações de paz como instrumento para o aumento do prestígio não é exclusividade brasileira. Outros países também veem nas missões da ONU uma oportunidade de projetar uma imagem mais respeitável na comunidade internacional (Souza & Zaccaron, 2006, p. 222).

¹⁸⁵ O conceito de comunidade imaginada adotado pela autora é o de Benedict Anderson. Segundo Whitworth: “Benedict Anderson observes the nation is imagined as a community, because regardless of the actual inequality and exploitation that might prevail in each, the nation is always conceived as a deep, horizontal comradeship. Ultimately it is this fraternity that makes it possible, over the past two centuries, for so many millions of people, not so much to kill, as willingly to die for such limited imaginings” (Anderson, 1990, p. 7; Whitworth, p. 49).

No que diz respeito ao envolvimento brasileiro, com o encerramento da participação na missão em Suez em 1967, o país evitou participar de operações de paz no período que esteve sob regime militar (1964-1985) porque acreditava que ao adotar o isolacionismo em relação às Nações Unidas, iria evitar críticas internacionais em relação a violações de direitos humanos no país (Sotomayor, 2004, p. 213).

O processo de redemocratização do país no final dos anos 1980 e início dos anos 1990 apresentou, portanto, a volta do país às operações de paz da ONU. Em dezembro de 1988, a pedido dos governos de Cuba e Angola, o Brasil enviou observadores militares para a UNAVEM I para supervisionar a retirada das tropas cubanas do país. Em 1991, o país enviou mais observadores para Angola para supervisionar o acordo entre o governo e o movimento de oposição União Nacional pela Independência Total de Angola (UNITA) (Sotomayor, 2004, p. 215). A contribuição com tropas só viria em 1993 com a participação em Moçambique (ONUMOZ) e em 1995 com o envolvimento em Angola (UNAVEM III), que constituíram os primeiros envios de tropas para missões de paz desde 1967 (Sotomayor, 2004, p. 215). Segundo Andre Souza e Beatriz Zaccaron:

Para o governo brasileiro, a década de noventa foi um período de aprendizado, de acúmulo de experiências bem e mal sucedidas, principalmente no que diz respeito à sua participação em missões de manutenção de paz da ONU. As participações do Brasil vêm sendo aperfeiçoadas e, com isso, o prestígio agregado ao país vem crescendo (Souza & Zaccaron, 2006, p. 222).

O Itamaraty disponibiliza em seu site uma apresentação sobre a participação brasileira em operações de paz da ONU, segundo o ministério¹⁸⁶:

O Governo brasileiro acredita que as operações de manutenção da paz são apenas parte de um contexto bem mais amplo em matéria de manutenção da paz e segurança internacionais. Em outras palavras, não basta enviar operações de paz, é preciso equacionar os problemas que tornam as operações de paz necessárias. Nessa linha, o Brasil tem tradicionalmente enfatizado a necessidade de que as Nações Unidas priorizem a questão da prevenção dos conflitos, de modo a evitar que estes irrompam.

¹⁸⁶ Ver http://www.mre.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=369&Itemid=316. Acesso em 20 de fevereiro de 2010.

Ainda na década de 1990, no ano de 1993, foi criado o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) sobre Operações de Paz. Segundo Velloso, o grupo se propunha a aumentar a influência brasileira no Departamento de Operações de Paz das Nações Unidas; melhorar a coordenação entre as Forças Armadas, o Ministério da Justiça, o Itamaraty e o Superior Tribunal Eleitoral no que diz respeito ao envio de soldados, policiais e observadores eleitorais às operações; atualizar a legislação relacionada ao envio de tropas ao exterior; e avaliar as possibilidade de criação de unidades de elite para atuar em operações de paz, treinadas e equipadas para agir a pedido das Nações Unidas (Velloso, 2002, p. 23); além de melhorar a capacitação das embaixadas brasileiras no acompanhamento dos contingentes brasileiros, servindo em missões de paz (Souza e Zaccaron, p. 213). De acordo com a análise de Fontoura:

As deliberações do GTI levaram as Forças Armadas a incorporarem definitivamente, entre as suas funções, o atendimento a solicitações de participação em missões de paz. O então Estado Maior das Forças Armadas, em substituição ao Exército, passou a ser o ponto focal no governo federal para processar, em coordenação com o Itamaraty, os pedidos de cessão de observadores militares ou de tropas (Fontoura, 2005, p. 223).

Em 1994, o Brasil foi convidado a participar do Departamento de Operações de Paz da ONU, fornecendo assim maior acesso a informações sobre a organização das missões e sobre os processos de pagamento de reembolso e de indenizações, sendo que em junho de 1998, o Brasil se tornou o quinto maior contribuinte, com sete oficiais servindo no Departamento¹⁸⁷ (Velloso, 2002, p. 30). As indicações para o Departamento são de caráter político e baseadas em cotas nacionais e em negociações feitas no Conselho de Segurança. Os oficiais que servem no Departamento são normalmente de alta patente, designados pelos seus próprios Estados-membros (Sotomayor, 2004, p. 220).

A respeito das contribuições para missões de paz, segundo Selcher, o envolvimento brasileiro remonta ao início das operações de paz, pois o Brasil foi

¹⁸⁷ Em fevereiro de 1999, a ONU suspendeu a livre indicação de oficiais para trabalhar no Departamento de Operações de Paz porque o tempo de permanência desses oficiais era de apenas dois anos, decidindo contratar oficiais aposentados ou que estavam fora de serviço com o objetivo de criar um corpo especializado permanente. Ver Velloso, 2002, p. 32.

um dos quatro países em desenvolvimento a contribuir com tropas à UNEF¹⁸⁸, totalizando 12% do total de tropas enviado para a missão, tornando-se com a Índia os dois únicos países em desenvolvimento que contribuíram com tropas ao longo de toda existência da missão (Selcher, 1978, p. 45). Em Suez, serviram em média 600 homens por contingente (unidade valor Batalhão de Infantaria) entre janeiro de 1957 até julho de 1967, com um total de 6.300 homens ao longo dos 10 anos, devido ao rodízio de contingentes. O Brasil exerceu ainda o comando operacional da UNEF I, de janeiro a agosto de 1964 e de janeiro de 1965 até janeiro de 1966 (Mangiavacchi, 2002, p. 30).

De janeiro de 1993 até dezembro de 1994, o EB contribuiu com observadores e com uma unidade médica para a ONUMOZ; de junho a dezembro, o EB enviou uma companhia de infantaria (170) para a mesma missão. Cabe destacar que de fevereiro de 1993 até fevereiro de 1994, o general Lélío Gonçalves Rodrigues da Silva ocupou o cargo de FC da ONUMOZ¹⁸⁹. A contribuição em Angola ocorreu entre agosto de 1995 até julho de 1997, sendo que o Exército contribuiu com um batalhão de infantaria (800), uma companhia de engenharia (200) e 40 profissionais de saúde, assim como oficiais no Estado-Maior da UNAVEM III. Já na década seguinte, o país participou da INTERFET no Timor Leste com o envio de dois pelotões de polícia do Exército, dois oficiais para o Estado-Maior da missão e 12 observadores militares. O general Sergio Lineu Vasconcelos Rosário chefiou o grupo de observadores entre 2001 e 2002. Na UNMISSET, o Brasil participou com um pelotão de Polícia do Exército (51) e mais 15 militares (Couto, 2006, p.19).

Contudo, devemos apresentar algumas considerações sobre o envolvimento brasileiro. Apesar de o Brasil ter sido o oitavo maior contribuinte em termos de tropas para as operações de paz no período 1989 até 2001, o Brasil contribuiu para 26 das 54 operações de paz estabelecidas pela ONU (até 2002), mas apenas para 11 das 37 estabelecidas no pós-Guerra Fria (até 2002). Ressaltamos ainda que de 1956 até 1989 foram estabelecidas apenas 17 missões, e

¹⁸⁸ Para uma análise da participação brasileira na missão em Suez, ver Santos, 2001.

¹⁸⁹ O general Lélío G. R. da Silva oferece um relato detalhado da sua experiência como FC da ONUMOZ, incluindo o seu relacionamento com o *DPKO*, o *SGRG* e uma série de considerações sobre as deficiências da ONU em relação à ONUMOZ em Silva, 2005.

a partir de 1989 até 2002, 37 missões (Brigagão & Proença Jr., 2002, p. 120-121). Em termos da contribuição, cabe destacar, como já apresentamos aqui, o hiato entre o encerramento da contribuição brasileira para a UNFICYP em janeiro de 1967 e o início das contribuições na primeira década dos anos 1990 (Fontoura, 2005, p. 225-216). Nota-se nesse mesmo período (1968 até 1988) a ausência do Brasil no Conselho de Segurança da ONU.

Podemos ainda identificar nos pronunciamentos dos representantes diplomáticos brasileiros perante a Assembleia Geral, a gradativa importância que o tema das operações de paz adquiriu ao longo do tempo. No discurso de 1992, pronunciado pelo chanceler Celso Lafer, a participação em operações de paz é apresentada como parte da opção política do Brasil. No ano seguinte (1993), já na primeira gestão de Celso Amorim como ministro das Relações Exteriores, no seu discurso na Assembleia Geral, o mesmo destacou formalmente o interesse brasileiro em aumentar a sua participação nas operações de paz. Ainda em 1995, durante a gestão Lampreia no MRE, podemos identificar no discurso na Assembleia Geral, segundo Beirão, o início da associação entre a participação brasileira em operações de paz e a reivindicação do país em ocupar um assento permanente no Conselho de Segurança, uma reivindicação que se fará constante a partir daquele ano (Beirão, 2008; Seixas Corrêa, 2007).

Até o presente momento, a análise mais completa da participação brasileira em operações de paz foi feita por Paulo Roberto Campos Tarrisse da Fontoura, diplomata de carreira. Em sua análise, o autor afirma que o custo para o Brasil da participação nas operações de paz é compensado pelo fato destas missões proporcionarem treinamento aos soldados brasileiros e também por ser uma obrigação do país como membro da ONU (Fontoura, 2005, p. 228). O mesmo autor defende ainda que o governo não pode decidir sobre a participação ou não em uma operação de paz a partir do receio em relação à reação da opinião pública, mas que o governo deve fomentar maior consciência por parte da opinião pública sobre as implicações do envolvimento nessas operações (Fontoura, 2005, p. 268). O autor percebe ainda no engajamento brasileiro nessas missões uma preocupação em participar de operações de paz em que haja consentimento das partes, idioma semelhante ao falado no Brasil, afinidade cultural e condições naturais semelhantes à realidade brasileira (Fontoura, 2005, p. 300).

Apesar do envolvimento constante do país em operações de paz, seja com observadores, seja com o envio de contingentes, alguns analistas expressam ressalvas quanto às vantagens do envolvimento para as Forças Armadas do país. Alsina Jr. afirma que a participação brasileira deve ser realizada com cautela, pois, apesar da importância da participação nessas missões para as Forças Armadas brasileiras, a participação em missões de paz não permite treinamento para combate a ameaças convencionais. Além disso, salvo em missões de imposição da paz, as missões de paz também não servem como treinamento para situações de guerra convencional. Por fim, o autor acredita que caso as Forças Armadas brasileiras se limitem a esse tipo de envolvimento, elas poderão prejudicar a sua capacidade de combate (Alsina Jr., 2003, p.79). Entretanto, devido ao papel que as Forças Armadas desempenham no Brasil – no sentido de proteção ao território nacional, incluindo as faixas de fronteira terrestre e as águas territoriais, assim como o envolvimento das mesmas em ações sociais em áreas remotas do território brasileiro, como a Amazônia –, é altamente improvável que as Forças Armadas brasileiras irão limitar suas funções ao envolvimento em operações de paz¹⁹⁰.

No entanto, o mesmo autor, em contribuição mais recente, destaca alguns elementos positivos do envolvimento em missões de paz. Segundo Alsina Jr. (2009), a capacitação cada vez maior para participar em o que o autor chama de “esforços de manutenção da paz em todas as suas modalidades” poderia contribuir para um aumento do *soft power* brasileiro, assim como para uma ampliação da aplicação de recursos no setor de defesa. Contudo, o autor apresenta a ressalva já presente na sua contribuição anterior (2003) de que a participação nessas missões não deve se constituir como missão primordial das Forças Armadas brasileiras, já que as funções desempenhadas nessas missões assemelham-se mais a missões de caráter parapolicial do que de combate com exércitos regulares. Na sua análise, Alsina Jr. lança o argumento da soberania como justificativa para que o envolvimento das Forças Armadas em missões de paz não seja superestimado: “o

¹⁹⁰ Esse aspecto, por exemplo, pode ser contrastado com o caso do envolvimento de outro país sul-americano em operações de paz, o Uruguai. Para as Forças Armadas uruguínas, o envolvimento em operações de paz e o reembolso proveniente dessa participação são fundamentais para garantir o orçamento e a própria existência das Forças Armadas. A vinculação entre o envolvimento em operações de paz e a sobrevivência das Forças Armadas uruguínas foi destacado pela Capitã Claudia Arenales, do *staff* do *Deputy Force Commander* da MINUSTAH durante depoimento oral em Porto Príncipe em junho de 2008.

risco decorrente da superestimação da importância das atividades de manutenção da paz seria o de especializar as Forças Armadas brasileiras nesse tipo de missão, negligenciando a centralidade das tarefas clássicas de defesa da soberania”. Contudo, o autor identifica uma relação importante entre o estímulo à participação em operações de paz e a política regional do Brasil, uma ideia compartilhada aqui nesta dissertação:

(...) no plano sul-americano, a política externa poderia valer-se da existência dessa capacidade para induzir, se assim entender conveniente, a formação de uma força de pronto emprego regional para atuação seletiva em missões de paz. Um iniciativa como esta seria congruente com o fortalecimento da unidade política da América do Sul, servindo também como medida de construção de confiança (Alsina Jr., 2009, p. 190).

Como iremos observar, grande parte do que aconteceu com a MINUSTAH desde 2004 já atentava para esse fortalecimento da cooperação político-militar na América do Sul.

Em termos da ordem constitucional brasileira, deve ser destacado que a participação em operações de paz só veio a aparecer como uma das funções constitucionais das Forças Armadas brasileiras com a Lei Complementar n. 97, de 9 de junho de 1999¹⁹¹. Esta lei afirma que o emprego das Forças Armadas, além das funções internas de defesa da pátria e garantia dos poderes constitucionais e da lei e da ordem, pode ser feito também através da participação em operações de paz (Beirão, 2008).

Apesar de não ser o interesse principal desta dissertação, cabe evidenciar que, no que diz respeito à participação brasileira em operações de paz, alguns analistas (Beirão, 2008; Fountoura, 2005) têm ressaltado a ausência de legislação atualizada que possa regular o envolvimento do país nesse tipo de missão. Beirão alega que a única legislação que regula o envio de tropas ao exterior em tempo de paz é a lei 2953 de 17 de novembro de 1956, estabelecida para regular o envio de tropas brasileiras à missão da ONU em Suez. Além do fato desta legislação ser antiquada e pouco detalhada (são apenas 3 artigos¹⁹², sendo que o terceiro afirma

¹⁹¹ Ver: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp97.htm. Acesso em 11 de janeiro de 2010.

¹⁹² O texto integral da lei encontra-se disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/128741/lei-2953-56>. Acesso em 11 de janeiro de 2010.

apenas que a partir da presente lei todas as disposições anteriores são revogadas), o analista destaca a inexistência de legislação que “discipline o envio de observadores militares, policiais e civis” (Beirão, 2008).

Ainda em termos de documentos, destacamos o aparecimento do tema de operações de paz nos três documentos de política de defesa nacional lançados a partir da segunda metade dos anos 1990. O documento “Política de Defesa Nacional” aprovado em junho de 2005 pelo decreto n. 5484 da Presidência da República¹⁹³ coloca como um dos objetivos da política de defesa nacional do Brasil a contribuição para a manutenção da paz e da segurança internacional. O mesmo documento ainda estabelece a participação de missões de paz e ações humanitárias, de acordo com os interesses nacionais, como uma das diretrizes estratégicas da política de defesa nacional do país. Esses dois aspectos já haviam sido explicitados na política de defesa nacional publicada em 1996¹⁹⁴.

Na mais recente política de defesa nacional, apresentada no documento “Estratégia Nacional de Defesa” (END)¹⁹⁵ lançado em dezembro de 2008 e elaborado pelo ministro da Defesa¹⁹⁶ e pelo ministro extraordinário de Assuntos Estratégicos¹⁹⁷, devemos enfatizar dois temas que são relevantes para nossa análise. Primeiro, o papel destacado para a integração na América do Sul, inclusive no âmbito da cooperação militar e de defesa, e também a importância do aumento da participação brasileira em operações de paz:

18. Estimular a integração da América do Sul.

Essa integração não somente contribuirá para a defesa do Brasil, como possibilitará fomentar a cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa. Afastará a sombra de conflitos dentro da região. Com todos os países avança-se rumo à construção da unidade sul-americana. O Conselho de Defesa Sul-Americano, em debate na região, criará mecanismo consultivo que permitirá prevenir conflitos e fomentar a cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa, sem que dele participe país alheio à região.

¹⁹³ Ver <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/ Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm>. Acesso em 5 de outubro de 2008.

¹⁹⁴ Ver http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/DEFES3.HTM. Acesso em 5 de outubro de 2008.

¹⁹⁵ Ver: “Política de Defesa Nacional de 2008”. Disponível em: https://www.defesa.gov.br/eventos_temporarios/2009/estrategia/arquivos/estrategia_defesa_nacional_portugues.pdf. Acesso em 28 de dezembro de 2009.

¹⁹⁶ O atual Ministro da Defesa, Nelson Jobim.

¹⁹⁷ Na época, o então Ministro Roberto Mangabeira Unger, que ocupou a pasta de outubro de 2007 até junho de 2009.

19. Preparar as Forças Armadas para desempenharem responsabilidades crescentes em operações de manutenção da paz.

Em tais operações, as Forças agirão sob a orientação das Nações Unidas ou em apoio a iniciativas de órgãos multilaterais da região, pois o fortalecimento do sistema de segurança coletiva é benéfico à paz mundial e à defesa nacional (END, 2008, p. 17).

Na primeira seção do documento, voltada para a implementação das diretrizes da política de defesa brasileira, a “participação do Brasil em operações de paz e humanitárias, regidas por organismos internacionais” é apresentada como um dos aspectos a serem contemplados na formulação de hipóteses de emprego das Forças Armadas nacionais (END, 2008, p. 48).

Em um segundo momento, é apresentada uma seção na END relacionada a operações de paz, nessa seção é destacado o interesse em promover um aumento na participação das Forças Armadas do país tanto em missões da ONU quanto de organismos multilaterais regionais, seguindo o que o documento afirma como sendo os “interesses nacionais expressos em compromissos internacionais”. Na mesma seção, há a indicação de que o MD deve atuar de forma a incrementar a atuação de um “Centro de Instrução de Força de Paz” e que o mesmo centro se torne referência regional no treinamento para participação em operações de paz e em desminagem humanitária (END, 2008, p. 62).

Uma análise da participação do Brasil em operações de paz não pode deixar de tratar a forma como o Brasil se relacionou com o Conselho de Segurança, órgão que autoriza tais missões. Nesse sentido, cabe ressaltar que, de 1968 até 1988, o Brasil ficou afastado do órgão, conforme já vimos quando abordamos o retorno do país às operações de paz:

Brazil deliberately opted against participating in the Council. According to a source at the Brazilian Foreign Affairs Ministry, the assessment at that time was that vying politically for a seat on the Council, and then holding that seat, would bring political costs that would not be compensated by the benefits of being part of an agency that had extremely little decision-making power, that clearly was dominated by the greater powers, in which Brazil would not have veto power, and within which the members were fiercely antagonistic among themselves (Sennes, 2000, p. 91).

A prioridade do Brasil nesse período passaria a ser de agir em outros fóruns na qual sua participação pudesse ter mais efeito (Sennes, 2000, p. 92):

The Security Council was not considered a forum for the consistent promotion or guarantee of rules that would allow Brazil to increase its capacity and political autonomy, nor was it seen as an arena through which Brazil could feasibly seek a real increase of its influence. However, the formal rules and procedures upon which the Security Council was founded were used as a basis for frequent claims and condemnations aimed at restricting the unilateral use of power by the major industrialized countries (Sennes, 2000, p. 93).

Contudo, as transformações trazidas pelo fim da Guerra Fria, mencionadas nesta dissertação, entre elas o maior protagonismo da ONU, levaram a uma mudança na postura brasileira:

The dynamics within the Security Council changed after 1988. By 1991 the new pattern of behavior among the members led to the body's becoming more effective and active, as shown by various facts. The number of meetings and the number of resolutions approved increased significantly. The use of veto power was reduced. The year of 1991 was the first since 1978 during which no permanent members imposed a veto (Sennes, 2000, p. 94).

The opinion among Brazilian analysts of the Security Council changed somewhat. The previously demonstrated lack of effectiveness of the Security Council, and its dominance by industrialized countries, were seen to be changing, enough so that the body was judged as a possible vehicle through which Brazil could widen its presence and influence in international affairs (Sennes, 2000, p. 96).

Não podemos esquecer que o envolvimento do país em operações de paz reflete as concepções apresentadas aqui sobre o posicionamento brasileiro referente ao uso da força, à soberania e à não intervenção.

Em uma proposta de estudo comparado sobre a posição brasileira quanto as intervenções das Nações Unidas em dois governos brasileiros da década de 1990 – Collor e FHC (até 1998) –, Flavia Grumbach Mendonça identifica que a posição manteve-se a mesma. Ao longo do período, a autora identifica uma preocupação do Brasil em defender a resolução dos conflitos pela via pacífica, uma preocupação com a soberania dos Estados em que as intervenções ocorrem e, ao mesmo tempo, um interesse brasileiro em se mostrar como um membro atuante, que contribui para os debates sobre os rumos das operações de paz.

Ainda segundo a autora, a posição brasileira é de que as operações devem ser vistas como um último recurso, sendo a responsabilidade pela paz e segurança internacional considerada uma função dos Estados soberanos. Além disso, a autora percebe ao longo da década o desenvolvimento de uma postura mais

pessimista em relação às operações de paz, que pode ser explicada pela incapacidade dessas missões em atingir os objetivos expressos em seus mandatos. Esse pessimismo se traduz em uma ênfase na ação sobre as causas dos conflitos, e não no apaziguamento deles, ressaltando assim questões relacionadas a desenvolvimento econômico e social, ao mesmo tempo que o país exerce pressão sobre as potências (principalmente os membros permanentes do Conselho) para que cumpram com suas obrigações financeiras em relação às operações de paz (Mendonça, 1998, p. 91).

Essa ênfase na questão das causas dos conflitos também tem sido destacada por outros analistas. A posição brasileira a respeito das operações de paz da ONU é descrita também como uma posição que defende um maior envolvimento do *peacekeeping* preventivo e uma maior ênfase por parte da organização no desenvolvimento econômico e social. O Brasil tem expressado sua consternação pelo fato de que um país precisa viver primeiro uma situação de conflito ou guerra para depois ser considerado como detentor do direito ao *peacebuilding*, na forma de assistência econômica e reconstrução social (Kane, 1996, p. 115).

Comentando sobre o aspecto das operações de paz, Maria Regina Soares de Lima entende a posição brasileira de manter a separação entre ações de manutenção da paz e de imposição da paz como parte de três elementos fundamentais da política externa brasileira: a defesa da não intervenção, a ênfase na resolução pacífica de controvérsias e o entendimento de que os problemas de segurança têm causas e raízes econômicas. Segundo a autora, a postura brasileira é de que o crescente ativismo do Conselho em relação ao regime de sanções, assim como a ênfase na diplomacia preventiva, deve ser acompanhado de ações que atuem em prol do desenvolvimento e por meio da mediação, ao contrário de uma ênfase em ações coercitivas (Soares de Lima, 2005, p. 39).

Para Soares de Lima, a guerra unilateral ao terror lançada pelo presidente norte-americano George W. Bush após os atentados de 11 de setembro de 2001, reforçou uma posição reticente do Brasil quanto a um compromisso com as atividades de manutenção da paz da ONU. A autora percebe, no entanto, a decisão brasileira de participar no Haiti como a demonstração de uma “nova postulação com respeito ao exercício de um papel mais intervencionista em face de situações

de conflito interno e/ou guerra civil, que possam reverberar em seu perímetro de segurança, como se dá em um país do Caribe” (Soares de Lima, 2005, p. 40).

A mesma autora destaca na “Agenda para a Paz” a incorporação de missões de manutenção da paz baseadas no capítulo VII, que coincidem com um contexto internacional em que os conflitos intraestatais tornam difícil o estabelecimento de um consentimento, o que gera um recurso maior a intervenções de capítulo VII. Citando Diniz (2006), a autora lembra que, de 1994 a 2005, metade das operações de paz autorizadas pela ONU foram de imposição da paz. No campo da política externa brasileira, Soares de Lima expressa que a posição do Brasil é de resistência a esse tipo de missão, por caracterizar, segundo a visão brasileira, ingerência política por parte da ONU (Soares de Lima, 2009, p. 6). Podemos verificar a postura brasileira por meio da análise do comentário do ex-chanceler Lampreia. Comentando sobre uma possível atuação do Brasil em relação à crise em Guiné-Bissau em 1998, Lampreia afirmou que apesar do Brasil estar disposto a participar do esforço diplomático, como já vinha fazendo:

Não estaríamos preparados para contribuir para uma força de intervenção que venha a impor a paz ou a impor condições, ou ainda a tomar partido de um contra o outro, porque isso fugiria, completamente, ao nosso ponto de vista. Quer dizer, essa regra de manutenção da paz, e não da imposição da paz, é uma regra de ouro para nós, na participação de forças internacionais, sob a égide das Nações Unidas (Lampreia, 1999, p. 95).

No contexto dos anos 1990, o Brasil expressou às Nações Unidas que o recurso constante ao capítulo VII da Carta deveria ser avaliado com cautela, considerando os seguintes princípios: mandatos e objetivos bem definidos para as operações de paz e acordo político prévio entre as partes do conflito. Durante a mesma década, o Brasil expressou receio de que a crescente incorporação de um componente humanitário às operações poderia trazer complicações logísticas e de planejamento para as operações, defendendo que estas atividades deveriam ser desempenhadas por órgãos e mecanismos apropriados para desempenharem essas funções (Sena Cardoso, 1998, p. 146).

Além disso, é no âmbito da postura brasileira em relação às operações de paz (principalmente na resistência às missões de capítulo VII), que Alexandra de Mello e Silva identifica um elemento que poderia revelar uma falha no argumento brasileiro de que um assento permanente no Conselho de Segurança para o Brasil

forneceria maior democracia e equidade ao Conselho. Segundo a autora, o Brasil afirmou na época que caso se tornasse membro permanente do Conselho só iria contribuir para operações de manutenção da paz e não de imposição da paz. Dessa forma, podemos argumentar que dificilmente o Brasil iria conseguir impor esse critério particular às próprias decisões do Conselho e também que essa recusa em participar de missões de capítulo VII iria comprometer a própria atuação do Conselho (Silva, 1998, p. 9).

Mesmo considerando a resistência brasileira em participar de missões de capítulo VII, devemos ressaltar que a MINUSTAH não é a primeira missão desse tipo na qual o Brasil se envolveu, já que o país enviou tropas para uma missão de capítulo VII no Timor Leste. Segundo Norma Breda dos Santos e Ciro Marques Russo, o Brasil participou¹⁹⁸ em 1999 da INTERFET no Timor Leste, porque, apesar da INTERFET ter sido criada nos termos do capítulo VII da Carta da ONU, a força contava com o consentimento das partes envolvidas no conflito (Santos & Russo, 2007, p. 334). No caso do Timor, Eugenio Diniz lembra que a UNMISSET de 2002 na qual o Brasil participou também trazia a referência ao capítulo VII apenas em um dos seus artigos, e não nas cláusulas preambulares (Diniz, 2006, p. 331).

A respeito da participação brasileira na INTERFET, Aguillar afirma que se constituiu como a primeira participação do país em uma missão de imposição da paz, e que o envolvimento na missão se justifica mais pelos traços culturais que aproximavam os dois países do que por uma aceitação de novos critérios. Contudo, uma tendência de maior aceitação do capítulo VII da Carta está no fato de que, no mesmo período, o Brasil votou pela continuidade da intervenção da OTAN na Iugoslávia, por considerá-la uma intervenção de caráter humanitário (Aguillar, 2002, p. 430).

Em uma publicação do Exército Brasileiro, o capitão Denílson Santos Leitão¹⁹⁹, comentou sobre o diferencial da missão no Timor, argumentando que o Exército caracterizava a sua participação em uma missão como a do Timor como

¹⁹⁸ A participação brasileira envolveu um pelotão de polícia do Exército e um oficial superior comandante do contingente brasileiro, apoiados por elementos de saúde e comunicação. Foi a primeira participação do Brasil em uma coalizão multinacional (Santos e Russo, 2007, p. 334).

¹⁹⁹ Oficial do Batalhão de Polícia do Exército que serviu na missão no Timor entre setembro de 1999 e março de 2000.

pioneira, mas que a participação naquela missão era importante em função de ratificar o direito de autodeterminação de um povo lusófono (Santos Leitão, 2002, p. 9).

Ainda sobre a relação do Brasil com missões de paz coercitivas, ao comentar sobre a participação do Brasil no Conselho de Segurança no biênio 1993-1994, o diplomata Antonio Patriota²⁰⁰ destaca que o Brasil durante o período se absteve em votações a respeito de ações coercitivas aprovadas pelo órgão. Segundo Patriota, esse tipo de ação é carregado de controvérsia e pode prejudicar a imagem da própria ONU. Patriota enumera alguns episódios diplomáticos na época e, de maneira resumida, apresenta qual foi a posição do Brasil em cada um deles. Sobre a Somália, em outubro de 1993, Patriota afirma que naquele momento “já se desfaziam as ilusões com respeito à possibilidade de imposição da paz pela força em situações como aquela” (Patriota, 1998, p. 191). No que diz respeito à situação em Ruanda (1994), o diplomata expressa que a decisão brasileira em abster-se ocorreu pelo fato de que o interesse em realizar uma intervenção humanitária nesse país estava, segundo o diplomata, vinculada a “cálculos políticos não declarados, e que não contava com o apoio dos países da região, além de ser frontalmente indesejada pelas autoridades que haviam assumido a liderança do país após terem sido vítimas de um genocídio” (idem). Ou seja, é importante perceber na análise de Patriota elementos que caracterizam o discurso brasileiro: primeiro, a preocupação de que intervenções, a princípio de caráter humanitário, poderiam ser usadas para fins políticos, e segundo, a necessidade de um apoio em relação à intervenção por parte de países que formam o entorno regional²⁰¹.

A respeito das operações de paz, o diplomata brasileiro Lauro Soutello Alves destacou a posição brasileira como²⁰²:

O governo brasileiro tem afirmado que a ONU se encontra num momento decisivo em seu meio século de história: não será mais possível usar as operações

²⁰⁰ O diplomata Antonio de Aguiar Patriota exerce atualmente a função de Secretário-Geral de Relações Exteriores, tendo sucedido o embaixador Samuel Pinheiro Guimarães no cargo.

²⁰¹ Podemos perceber, por exemplo, que o envolvimento brasileiro na MINUSTAH possui pelo menos um desses elementos: um forte apoio de uma maioria dos países latino-americanos em relação à intervenção no Haiti, com a exceção de Cuba e Venezuela.

²⁰² No momento da publicação do artigo, Lauro Soutello Alves desempenhava a função de assessor do diretor-geral do Departamento de Organismos Internacionais do Ministério das Relações Exteriores.

de paz para tarefas que não estão aptas a cumprir, sob pena de desvirtuá-las e de comprometer sua utilidade. Preocupa o fato de que, na ausência de um acordo político e sem consentimento prévio de todas as partes, a ONU termine por tomar partido num conflito, em detrimento da imparcialidade necessária para o êxito da missão e para sua própria legitimidade (Soutello Alves, 1996, p. 3).

O também diplomata Afonso José Sena Cardoso expressou preocupação com o envolvimento das operações de paz das Nações Unidas em conflitos internos dos Estados, o que segundo o diplomata comprometeria a boa execução dessas operações. Sena Cardoso expressou também preocupação de que essas operações pudessem comprometer o princípio constitucional da não interferência nos assuntos internos (Sena Cardoso, 1998, p. 149).

Em 1999, em publicação acadêmica, o então subchefe para assuntos especiais e internacionais do Estado Maior do Exército, general de brigada Ulisses Lisboa Perazzo Lannes afirmou que a postura do governo brasileiro era de apoio à implementação dos sistemas de *Stand-By Arrangements*²⁰³, mas que o país iria manter o seu direito soberano de decidir a respeito da cessão de recursos para cada operação de paz específica (Lannes, 1999, p. 116).

Anteriormente à afirmação do general Ulisses, alguns oficiais já tinham expressado a sua posição de que consideravam inadequado o envolvimento do Brasil em arranjos desse tipo, ou seja, que envolvem a manutenção permanente de contingentes preparados e equipados de acordo com *guide-lines* da ONU. A visão contrária aos arranjos envolve os seguintes motivos:

(...) privilegia com equipamento mais moderno, a tropa que não tem como missão principal a prevista na constituição (defesa da pátria, da lei e da ordem); desfalca, permanentemente, as demais unidades, do melhor efetivo existente; elitiza algumas unidades, acarretando prejuízo ao moral do restante da tropa; e levanta, para a sociedade, a questão da necessidade de se possuir uma força para ser usada prioritariamente em missões no exterior (Peixoto, 1995, p. 53).

Podemos destacar também contribuições mais recentes sobre o envolvimento brasileiro em missões de paz. Em 2000, em uma publicação acadêmica sobre política externa brasileira, um dos diplomatas brasileiros mais experientes em termos de assuntos relacionados à atuação do Brasil na ONU

²⁰³ Segundo Kuamoto, o *Stand-By Arrangements System* se caracteriza como tendo o objetivo de reduzir o tempo entre a aprovação de uma missão pelo Conselho de Segurança e o desdobramento da tropa no terreno. O sistema envolve um banco de dados em que são adicionados ao material e o efetivo humano disponibilizado pelos Estados-membros (Kuamoto, 2007, p. 14).

(tendo servido como representante permanente perante a organização em duas ocasiões) definiu a posição brasileira como sendo de cautela. O embaixador Sardenberg expressou preocupação quanto ao aumento no número de operações no contexto pós-Guerra Fria e também quanto à incorporação de funções relacionadas ao monitoramento de eleições e à imposição coercitiva da paz nos mandatos das operações de paz. No que diz respeito às intervenções humanitárias (também incorporadas a esses mandatos), o diplomata observou que, por não haver um acordo sobre como regulá-las, estava-se fazendo o que o autor chamou de “reforma branca²⁰⁴” da Carta, por meio das ações do Conselho. Por fim, Sardenberg chamou atenção para o fato de que o consentimento das partes era um fator que deveria ser rigorosamente observado e regulado na prática (Sardenberg, 2000, p. 243).

Em um segundo momento de seu texto, o diplomata coloca ainda o que ele considera como uma das questões fundamentais em relação às Nações Unidas: a necessidade de um maior controle por parte do Conselho em relação às operações de imposição (*enforcement*) levadas a cabo em seu nome (Sardenberg, 2000, p. 246).

Eugenio Diniz também nos oferece uma análise da participação brasileira em operações de paz no pós-Guerra Fria. Segundo esse autor (2006, p. 319), após os vinte anos em que o Brasil se ausentou do Conselho (1968-1988), o país intensifica a sua atuação em organismos multilaterais, mas não deixa de abandonar um dos seus princípios tradicionais: a resistência a qualquer tipo de relativização do corolário da não intervenção em assuntos internos de outros países. De acordo com Diniz, esse princípio irá se refletir na reação da diplomacia brasileira ao documento da “Agenda para a Paz” (como já tínhamos visto na contribuição de Amorim), e também na resistência à ideia de operações de imposição da paz, apoiadas pelo capítulo VII da Carta da ONU. A rejeição brasileira se dá pelo reconhecimento de que ações de imposição da paz, mesmo que estabelecidas com base no consenso, acabam por gerar uma paz frágil, havendo a necessidade, segundo a posição brasileira, de que sejam tratadas as causas bases do conflito, ou seja, a pobreza e as questões ligadas ao

²⁰⁴ A ideia de uma reforma branca da Carta significa que em vez de se estar conduzindo um processo de reforma da Carta com os membros da ONU, o Conselho estava determinado por meio da autorização das missões de paz, novas formas de atuação da ONU não previstas na Carta.

subdesenvolvimento. Ainda para o autor, um elemento importante que explica a rejeição brasileira é o receio de que ações de imposição da paz fossem utilizadas pelas grandes potências para legitimar ações unilaterais (Diniz, 2006, p. 320). Receio este já apresentado na contribuição de Patriota.

Continuando sua análise da política brasileira para as operações de paz, Diniz identifica no governo Lula da Silva (início em 2003) uma retomada na participação brasileira em missões de paz, inclusive em áreas geográficas não tradicionalmente contempladas pelo país (ao contrário da América Latina e dos países lusófonos, áreas tradicionais de atuação brasileira), notadamente Serra Leoa e Costa do Marfim; no entanto, o próprio autor reconhece que esses países estão localizados no Atlântico Sul, uma área geográfica de interesse para o Brasil. A respeito do caso haitiano, Diniz identifica um aspecto curioso: apesar de o Haiti estar localizado na América Latina, o Brasil não participou das quatro missões da ONU anteriores à MINUSTAH realizadas no Haiti ao longo da década de 1990 (UNMIH em 1993, UNSMIH em 1996, MIPONUH em 1997 e UNTMIH também em 1997). Portanto, Diniz argumenta, em uma posição compartilhada pelo autor desta dissertação, que o Haiti se apresenta como uma inovação significativa na política de participação em operações de paz, já que o Brasil não só se dispôs a participar da missão, uma missão de capítulo VII, contrariando a tradicional rejeição a missões de capítulo VII, como também aceitou exercer a liderança do componente militar da MINUSTAH, ocupando o cargo de *Force Commander* (FC²⁰⁵).

De acordo com Coelho, ao analisarmos o que estabelece a Constituição Brasileira, podemos perceber a posição brasileira como sendo de não aceitação de participar em operações que tenham caráter intervencionista sem que haja uma aprovação (consentimento) do país em questão, de forma que a participação brasileira em missões de paz seguindo o capítulo VII é condicionada a um pedido do país. No entendimento de Coelho, ambos os critérios estiveram presentes na decisão de participar na MINUSTAH (Coelho, 2008, p. 127). Em momento seguinte de seu texto, o autor afirma que as operações de paz devem ser regidas pelos princípios da imparcialidade, mínimo uso da força, negociação com todas as

²⁰⁵ O cargo de *Force Commander* se refere ao comandante do componente militar da missão, subordinado ao Representante Especial do SG (SRSG).

partes envolvidas e intermediação na busca de soluções (Coelho, 2008, p. 128). A importância do consentimento é destacada também pela diplomata Gilda Santos Neves²⁰⁶:

A posição do Brasil sobre as missões de paz da Organização pauta-se pelo princípio clássico do consentimento do Estado anfitrião, sem o quê a presença da ONU afrontaria o princípio constitucional de respeito à soberania dos Estados. No caso do Haiti, somou-se o exercício do princípio da não indiferença, ou seja, o desejo de contribuir para a estabilidade e a reconstrução física, institucional, econômica e social do país mais pobre das Américas (Santos Neves, 2009, p. 10).

Em relação ao consentimento, apesar de reafirmarem que a posição oficial brasileira enfatiza que existiu consentimento em relação à MINUSTAH, Santos & Marques Russo, parecem discordar da posição de Coelho, afirmando que:

No caso do Haiti, o consentimento é bastante difícil de ser caracterizado por causa da situação confusa criada pelas alegações de Aristide de que sua saída do país teria sido forçada pelas ações armadas aparentemente empreendidas por simpatizantes do ex-presidente e a grande dificuldade do governo provisório instalado (Santos & Marques e Russo, 2007, p. 337).

Elsa Llenderozas aponta uma postura crítica a respeito das operações de paz por parte da diplomacia brasileira, que percebe essas operações como parte de um contexto maior, que envolve a necessidade de se abordar as causas dos conflitos, o que gera a necessidade de envio de operações de paz. Nesse sentido, o Brasil defende que a ONU deve priorizar a prevenção dos conflitos, enfatizando a superação da pobreza e das desigualdades sociais e econômicas e promovendo o desenvolvimento. Analisando o decreto presidencial número 5848²⁰⁷ de 2005 que aprova a política de defesa nacional, a autora mostra que, para o Brasil, as operações de paz são instrumentos úteis para solucionar conflitos, mas que a solução definitiva desses conflitos dependerá da vontade política das partes envolvidas. O decreto ressalta que as operações de paz devem ser regidas pelos princípios de imparcialidade, mínimo uso da força, e negociação com as partes envolvidas (Llenderozas, 2006, p. 8).

Por fim, devemos destacar que antes do envolvimento do Brasil na MINUSTAH, Roodettes havia antecipado a possibilidade de participação

²⁰⁶ No momento atual, a diplomata exerce a função de chefe da Divisão das Nações Unidas, parte do Departamento de Organismos Internacionais do Ministério das Relações Exteriores.

²⁰⁷ Ver: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm. Acesso em 19 de outubro de 2008.

brasileira em uma missão de paz no hemisfério ocidental, ressaltando que essa participação se daria principalmente se o país pudesse exercer a posição de liderança da missão (Roodettes, 2002, p. 50). A participação na MINUSTAH funcionaria como plataforma para mostrar a capacidade brasileira de liderança, e o elemento do reconhecimento pelos demais países legitimaria a liderança brasileira, já que o Brasil seria visto como coordenando a resposta sul-americana a uma crise em uma região vizinha (Torchiario, 2007, p. 33). A dimensão regional da participação merecerá uma seção especial no capítulo seguinte da dissertação.

4.6.1.2.1

Discursos dos representantes brasileiros na ONU sobre temas relacionados a operações de paz e intervenção

Feito esse estudo do posicionamento brasileiro sobre o tema das operações de paz, faremos uma análise de como os representantes brasileiros na ONU tratam a questão das operações de paz e temas correlatos, de forma a identificar se os discursos corroboram nossa análise anterior²⁰⁸. A apresentação aqui dos discursos dos representantes brasileiros também atende ao nosso interesse de fazer um mapeamento do posicionamento brasileiro para compreendermos o envolvimento brasileiro na MINUSTAH.

Em 1997, o Brasil levantou a questão de que debates estavam acontecendo fora do âmbito da ONU sobre uma revisão dos três princípios nas quais as operações de paz eram baseadas: consentimento das partes, uso da força somente em autodefesa e imparcialidade. Segundo o representante brasileiro, a natureza dos conflitos no pós-Guerra Fria vinha gerando situações em que a imparcialidade absoluta não seria possível, e que o uso da força teria que ser contemplado de forma a cumprir o mandato da missão e que o consentimento deixaria de ser um pré-requisito para o envio das tropas. O embaixador brasileiro identificou uma relutância dentro da ONU em lidar com esses debates, mas afirmava que a organização não poderia ser deixada de lado enquanto novas doutrinas eram formulados dentro de outros grupos como *think thanks*, ministérios de defesa e alianças militares. Por fim, o representante afirmou a posição brasileira de

²⁰⁸ Destacamos que o levantamento dos discursos foi realizado a partir dos discursos disponíveis no sítio da Missão Permanente do Brasil em Nova Iorque (<http://www.un.int/brazil>). A missão oferece aos usuários acesso apenas a discursos realizados a partir do ano de 1997.

comprometimento com os três princípios, mas ressaltando que o país também acreditava que a ONU e seus Estados-membros deveriam estar cientes do debate que estava ocorrendo fora da organização e que deveriam participar de maneira mais ativa de um debate que teria impacto sobre o futuro da organização²⁰⁹.

Um tema que merece destaque na nossa análise dos pronunciamentos é o tema da proteção de civis, como vimos anteriormente nesta dissertação, trata-se de um tema relacionado à implementação da própria Responsabilidade de Proteger. Os representantes brasileiros têm reconhecido que a proteção de civis nas áreas de operação das tropas de paz é uma responsabilidade moral e política das missões, de forma que é inaceitável que a ONU: *“would stand idly as civilians are injured or killed on its watch, The public support to the Organization would suffer if it were seen as unable or unwilling to protect civilians in the midst of armed conflicts witnessed by its peacekeeping personnel”*²¹⁰.

Apesar de reconhecer a importância do tema da proteção de civis nos mandatos das operações de paz, o Brasil defende que além das questões de segurança, as crises devem ser consideradas em seus aspectos políticos, econômicos e culturais por trás da violência contra civis²¹¹.

O tema da proteção de civis permite ainda identificar algumas proximidades entre o posicionamento brasileiro e a Responsabilidade de Proteger (detalhado na última seção deste capítulo). Em junho de 2004, o representante brasileiro afirmou que a MINUSTAH era um exemplo de disposição do CS de permitir que tropas da ONU protejam civis sob ameaça eminente, mas sem prejudicar a responsabilidade do governo do Haiti. No mesmo discurso, o representante brasileiro reconheceu a responsabilidade primordial dos Estados em garantir a assistência humanitária, mas também reconheceu que se os Estados forem incapazes de garantir essa assistência, eles devem cumprir com suas obrigações internacionais e garantir o acesso de pessoal humanitário para assistir a população de seus Estados. O representante brasileiro na época expressou

²⁰⁹ “Special Committee on Peacekeeping Operations”, Statement by Ambassador Celso L. N. Amorim, Permanent Representative of Brazil to the UN, 10 April 1997.

²¹⁰ “Open Debate on Protection of Civilians in Armed Conflicts”, Statement by H. E. Ambassador Maria Luiza Ribeiro Viotti, Permanent Representative of Brazil to the UN, New York, 14 January 2008

²¹¹ “Open Debate on Protection of Civilians in Armed Conflicts”, Statement by H E Ambassador H. E. Ambassador Maria Luiza Ribeiro Viotti, Permanent Representative of Brazil to the UN, New York, 26 June 2009.

inclusive preocupação de que organizações de ajuda humanitária não estavam tendo acesso a populações em Darfur²¹².

Uma semelhança presente no discurso sobre a posição brasileira e a Responsabilidade de Proteger está no reconhecimento de que o direito soberano dos Estados em proteger sua população não deve ser usado como forma de negar o acesso de ajuda humanitária, assim como não deve ser usado como forma de impedir o gozo dos direitos humanos e liberdades fundamentais das populações. A responsabilidade primordial do Estado em proteger seus cidadãos deve ser entendida como envolvendo também a responsabilidade de investigar e julgar casos de violações de direitos humanos em situações de direitos humanos²¹³.

Antes mesmo do lançamento da Responsabilidade de Proteger, os representantes brasileiros já tinham notado que algumas situações poderiam demandar uma intervenção, como fica explícito no discurso do embaixador Gelson Fonseca Jr.: *“there are situations of massive abuses that may pose real threats to international peace and security. In those cases, the option of enforcement action should not be ruled out”*²¹⁴.

No que diz respeito ao uso da força, os representantes brasileiros têm expressado rejeição ao uso da força sem a autorização do CS. Em 1997, Celso Amorim, então embaixador na ONU, defendeu que o uso da força para garantir a entrega de assistência humanitária deveria ser utilizado apenas em circunstâncias excepcionais e deveria ser conduzido da forma mais transparente possível²¹⁵. Ao tratar da situação em Kosovo em 1999, o representante brasileiro declarou que o uso da força militar sem a autorização do órgão gerava precedentes problemáticos que não contribuíam nem para fortalecer a autoridade do CS e nem para melhorar a situação humanitária²¹⁶. Sobre a questão do Timor, no mesmo ano, o Brasil afirmou que deplorava qualquer ação de imposição (*enforcement*) sem a

²¹² “Open Debate on Protection of Civilians in Armed Conflicts”, Statement by Ambassador Henrique Valle, Deputy Permanent Representative of Brazil to the UN, New York, 14 June 2004.

²¹³ “On humanitarian assistance (item 69)”, Statement by Statement by Ambassador Ronaldo Mota Sardenberg, Permanent Representative of Brazil to the UN, General Assembly, New York, 13 November 2006.

²¹⁴ “Protection of civilians in Armed Conflicts”, Statement by H. E. Ambassador Gelson Fonseca Jr., Permanent Representative of Brazil to the UN, New York, 16 September 1999.

²¹⁵ “Special Committee on Peacekeeping Operations”, Statement by Ambassador Celso L. N. Amorim, Permanent Representative of Brazil to the UN, 10 April 1997.

²¹⁶ “The situation in Kosovo, Federal Republic of Yugoslavia”, Statement by H. E. Ambassador Gelson Fonseca Jr., Permanent Representative of Brazil to the UN, Security Council, New York, 10 June 1999.

autorização do CS e que tais ações não autorizadas ameaçavam as bases do direito internacional e da ordem internacional²¹⁷. Contudo, é também na questão do Timor que o Brasil mostra um interesse em participar da força internacional para trazer estabilidade e paz ao então território, demonstrando uma disposição de apoiar ações mais coercitivas:

The Charter of the United Nations provides the appropriate framework for the Security Council to take action. No option should be excluded. Let us be reasonable, but let us be firm and resolute. The international community must be prepared to make recourse to all available means at its disposal within the United Nations Charter to guarantee that peace is restored in East Timor²¹⁸.

Na Quarta Comissão da Assembleia Geral, que tem abordado a questão das operações de paz, o Brasil tem demonstrado preocupação com a segurança das tropas. Na mesma comissão, um segundo tema de importância nos discursos dos representantes brasileiros é a importância do reembolso aos países contribuintes com tropas, e o reconhecimento de que o comando das operações de paz tanto em Nova Iorque quanto no campo deve refletir critérios de representatividade geográfica e de gênero²¹⁹, sendo assim, o Brasil defende maior participação de representantes nacionais de países em desenvolvimento em cargos e posições no Departamento de Operações de Manutenção da Paz (DPKO), especialmente no nível de tomada de decisão²²⁰.

O tema do reembolso é importante, pois para os países em desenvolvimento a mobilização e o deslocamento de tropas para missões de paz implica custos altos, fazendo com que a demora no reembolso limite as contribuições. Uma das propostas brasileiras é que se crie um mecanismo de reembolso adiantado para que os países em desenvolvimento o utilizem para o deslocamento das tropas. Um aspecto também identificado é uma distorção na

²¹⁷ “East Timor”, Statement by H. E. Ambassador Gelson Fonseca Jr., Permanent Representative of Brazil to the UN, Security Council, New York, 25 October 1999.

²¹⁸ “The situation in East Timor”, Statement by H. E. Ambassador Gelson Fonseca Jr., Permanent Representative of Brazil to the UN, Security Council, New York, 11 September 1999.

²¹⁹ “IV Committee Comprehensive Review of the Whole Question of Peacekeeping Operations in all their Aspects (item 33)”, Statement by Statement by Ambassador Ronaldo Mota Sardenberg, Permanent Representative of Brazil to the UN, General Assembly, New York, 20 October 2006.

²²⁰ “IV Commission – Examen Amplio de toda la cuestion de las operaciones de mantenimiento de la paz”, Intervencion Del Sr. Reginaldo dos Santos, Agregado Militar de La Mision Permanente del Brasil en las Naciones Unidas, Nueva York, 27 de octubre de 2004.

parte de aquisições e compras relacionadas a operações de paz, de forma que existe uma concentração das aquisições em empresas de países desenvolvidos²²¹.

O Brasil também tem afirmado a relevância da coordenação entre os países que contribuem com tropas para as missões de paz e os países membros do CS, enfatizando a importância da convergência entre ambos os grupos de Estados e a importância de reuniões com os países que contribuem com tropas antes dos encontros a respeito da renovação de mandatos das missões²²².

Sobre o tema da prevenção de conflitos, o Brasil tem defendido que em situações extremas o CS poderá fazer uso de medidas coercitivas baseadas no capítulo VII, no entanto, o país tem destacado que um dos princípios da ação preventiva por parte do órgão deve ser a busca pelo consentimento do Estado e o pleno respeito de sua soberania²²³.

Para o Brasil, a falta de desenvolvimento é uma das causas-raízes dos conflitos, pois questões relacionadas à pobreza e à desigualdade econômica podem exacerbar tensões, levar a intolerância e promover o conflito. Portanto, essas causas devem ser tratadas já que essas questões podem ressurgir após o fim das operações de paz. Em situações em que tanto a sociedade quanto o Estado tenham se erodido, as Nações Unidas não devem se limitar a uma segurança militar, mas sim adotar um conceito mais amplo de segurança, que inclui o fornecimento de ajuda humanitária à população, a promoção da reconciliação entre os grupos, o desarmamento e reintegração de ex-combatentes, o restabelecimento da ordem, organização de eleições, reforma das instituições de governo e recuperação econômica²²⁴.

Apesar de reconhecer importância das operações de paz, o Brasil acredita que essas operações não devem ser entendidas como um substituto para processos políticos nos quais as partes envolvidas em conflito devem resolver suas

²²¹ “Cuarta Comisión – Comité Especial para las Operaciones de Mantenimiento de la Paz”, Intervención Del delegado de Brasil, Almirante José Alberto Accioly Fragelli, Nueva York, 4 de Marzo de 2003.

²²² “Security Council, Thematic Debate on United Nations Peacekeeping Operations”, Statement by H E Ambassador Regina Cordeiro Dunlop, Deputy Permanent Representative of Brazil to the United Nations, 29 June, 2009.

²²³ “The role of the Security Council in the prevention of conflicts”, Statement by H. E. Ambassador Gelson Fonseca Jr, Permanent Representative of Brazil to the UN, Security Council, New York, 29 November 1999.

²²⁴ “Complex crises and the UN response”, Statement by Ambassador Ronaldo Mota Sardenberg, Permanent Representative of Brazil to the UN, Security Council, Public Meeting, New York, 28 May 2004.

diferenças. Aliado a esse pensamento, está o reconhecimento de que é responsabilidade das autoridades locais, e não da comunidade internacional, o comando dos esforços de reconstrução e desenvolvimento nacional.²²⁵ Dessa forma, os representantes brasileiros na ONU têm enfatizado a complementaridade de esforços de *peacemaking*, *peacekeeping*, *peacebuilding* e aqueles relacionados ao desenvolvimento²²⁶.

O entendimento brasileiro é que apesar das operações de paz não estarem equipadas para lidar diretamente com questões de desenvolvimento estas devem apoiar atividades relacionados ao desenvolvimento e contribuir para a criação de um ambiente favorável à promoção da estabilidade política e social e retomada do crescimento econômico²²⁷. Uma paz duradoura não pode ser alcançada sem justiça social, desenvolvimento e erradicação da pobreza²²⁸. Os representantes brasileiros reconhecem a importância de se atender às necessidades básicas da população como forma de quebrar o ciclo vicioso que conduz à fragilidade institucional²²⁹.

No campo da assistência humanitária, o Brasil defende que os países em desenvolvimento tenham maior participação nos processos de tomada de decisão e supervisão da ajuda humanitária²³⁰. Uma exigência relacionada com a reivindicação por uma maior participação no Departamento de Operações de Manutenção da Paz da ONU (DPKO).

No que diz respeito à questão específica do Haiti, os representantes brasileiros apontam que os problemas haitianos não são apenas militares; são também econômicos e sociais e não apenas de segurança. Além desse aspecto, os

²²⁵ “Security Council, Thematic Debate on United Nations peacekeeping Operations”, Statement by H. E. Ambassador Regina Cordeiro Dunlop, Deputy Permanent Representative of Brazil to the United Nations, 29 June 2009.

²²⁶ Statement by H. E. Ambassador Ronaldo Mota Sarbenger Permanent Representative of Brazil to the United Nations, Security Council, 31 January 2007.

²²⁷ “Special Committee on Peacekeeping Operations”, Statement by H. E. Ambassador Maria Luiza Ribeiro Viotti, Permanent Representative of Brazil to the UN, New York, 18 February 2009.

²²⁸ “IV Committee Comprehensive Review of the Whole Question of Peacekeeping Operations in all their Aspects (item 33)”, Statement by Ambassador Ronaldo Mota Sardenberg, Permanent Representative of Brazil to the UN, General Assembly, New York, 20 October 2006.

²²⁹ “Open Debate on Post Conflict Peacebuilding”, Statement by H. E. Ambassador Maria Luiza Ribeiro Viotti, Permanent Representative of Brazil to the UN, New York, 20 May 2008.

²³⁰ “On humanitarian assistance (item 69)”, Statement by Ambassador Ronaldo Mota Sardenberg, Permanent Representative of Brazil to the UN, General Assembly, New York, 13 November 2006.

representantes brasileiros destacam a importância de que os atores locais estejam envolvidos no processo de reconstrução do país²³¹.

Antes mesmo do envolvimento na MINUSTAH, já em 1999, o Brasil defendia que o SG da ONU desenvolvesse um plano e uma estratégia de apoio ao Haiti, já que o país reconhecia que o Haiti refletia o impacto das restrições econômicas e sociais, levando a crises políticas nos países em desenvolvimento²³². Em pronunciamentos mais recentes (2009), os representantes notam progressos na situação do Haiti, mas destacam que a situação de segurança ainda permanece frágil no país e que apesar da responsabilidade primordial ser do próprio povo haitiano, este continua necessitando da ajuda da comunidade internacional²³³. A percepção brasileira é de que os progressos alcançados até o momento na área de segurança precisam ser acompanhados de progressos nos campos dos direitos econômicos, sociais e culturais da população, associando o sucesso da MINUSTAH e dos esforços de estabilização ao objetivo de criação de empregos, melhoria na infraestrutura e atração de investimentos²³⁴. A postura brasileira em relação ao Haiti é reflexo da postura do país em relação ao tema da construção da paz, que rejeita uma perspectiva apenas militar para a mesma²³⁵. No caso do Haiti, o Brasil tem defendido o aumento na alocação de recursos para projetos de impacto rápido e que promovam a geração de emprego e renda²³⁶. Uma análise mais detalhada do envolvimento brasileiro no Haiti será apresentada no capítulo seguinte.

²³¹ “C-34 Open Debate on Special Committee on Peacekeeping Operations and the situation in Haiti”, Statement by Ambassador Ronaldo Mota Sardenberg, Permanent Representative of Brazil to the UN, General Assembly, New York, 28 February 2006.

²³² “East Timor, Statement by H. E. Ambassador Gelson Fonseca Jr., Permanent Representative of Brazil to the UN, Security Council, New York, 25 October 1999.

²³³ “Situation in Haiti, Statement by H E Maria Luiza Ribeiro Viotti, Permanent Representative of Brazil to the UN, New York, 6 April 2009.

²³⁴ “Remarks by H. E. Ambassador Regina Maria Cordeiro Dunlop, Deputy Permanent Representative of Brazil to the UN, Intervention on MINUSTAH, Security Council, 9 September 2009.

²³⁵ “Debate General sobre los aspectos civiles de la gestión de conflictos y de la construcción de la paz” Discurso pronunciado por el embajador Celso Amorim, ministro de relaciones exteriores de Brasil, Consejo de Seguridad, Nueva York, 22 de setiembre de 2004.

²³⁶ “Open Debate on Post Conflict Peacebuilding Statement by H. E. Ambassador Maria Luiza Ribeiro Viotti, Permanent Representative of Brazil to the UN, New York, 20 May 2008.

4.6.2

A posição do Brasil perante a Responsabilidade de Proteger

Uma análise do posicionamento brasileiro diante das normas relacionadas a intervenção não estaria completo se não incorporasse uma análise do posicionamento brasileiro perante a Responsabilidade de Proteger, identificada no capítulo 3 como a manifestação contemporânea dos desdobramentos normativos referentes à norma de intervenção humanitária.

Como vimos anteriormente na discussão sobre o relatório da ICISS, um ponto que aproxima a posição da Comissão da posição brasileira é a ênfase que o relatório concede à questão do desenvolvimento, quando afirma que os Estados que realizam a intervenção têm uma responsabilidade de *peacebuilding*, incluindo a promoção do crescimento econômico e do desenvolvimento sustentável. Esse reconhecimento também se faz presente, como vimos, nos discursos e nas demandas dos representantes brasileiros, que ainda enfatizam a importância da participação de autoridades locais nas atividades relacionadas à promoção do desenvolvimento. Como podemos perceber na nossa análise sobre o relatório da ICISS, a ênfase na importância da prevenção apresentada pela Comissão inclui a necessidade de se atender às causas-raízes dos conflitos, atentando para a dimensão da promoção do crescimento econômico, ou seja, uma posição compatível com os argumentos defendidos pelo Brasil na ONU.

Outro aspecto que aproxima as recomendações da Comissão do posicionamento brasileiro é a ênfase que o relatório da ICISS destaca à necessidade de autorização por parte do Conselho de Segurança no caso de uma intervenção. Como vimos, o Brasil reconhece que algumas situações irão demandar a atuação por meio do uso da força, mas que essa utilização deve ter sempre a autorização do Conselho de Segurança.

Em uma publicação lançada pelo Ministério da Defesa em 2004, o chanceler Amorim adotou uma postura crítica em relação ao princípio da Responsabilidade de Proteger. Amorim identificou uma associação entre esse princípio e o antigo direito de ingerência, e expressou que o relatório da ICISS apresentava um aspecto questionável ao tratar de como deve se decidir a respeito do estabelecimento de uma intervenção. O aspecto questionável, de acordo com o chanceler, está no fato de que, caso seja impossível recorrer ao Conselho de

Segurança, à Assembleia Geral ou a um organismo regional autorizado pelo Conselho, existe a possibilidade de que a intervenção seja liderada por um grupo de Estados preocupado com a questão. Segundo Amorim, essa brecha prevista no documento apresenta um risco, já que: “deixa-se assim, a porta aberta a que alguns países se arroguem o direito de intervir, sem autorização expressa do Conselho de Segurança ou acompanhado por instância verdadeiramente multilateral” (Amorim, 2004b, p. 141).

Além do posicionamento apresentado por Amorim, foi possível localizar um documento recente que apresenta a posição brasileira perante o tema. Essa posição foi expressa na sessão plenária da Assembleia Geral sobre Responsabilidade de Proteger, realizada em 23 de julho de 2009 (Viotti, 2009), cujos debates e desdobramentos já foram analisados nesta dissertação. No documento produzido pela missão brasileira, a posição do Brasil é defesa da Assembleia Geral como o fórum adequado para as discussões a respeito da implementação da Responsabilidade de Proteger. Ao longo do documento, o Brasil também apresenta a premissa de que a discussão sobre o princípio não deve ser entendida como uma discussão que divide aqueles que valorizam a dignidade da pessoa humana de um lado e aqueles que não de outro, ou seja, podemos entender um interesse da delegação brasileira em mostrar que aqueles que são favoráveis ao conceito não devem ser identificados como os que defendem a dignidade da pessoa, e aqueles que rejeitam o conceito ou que expressam cautela em relação ao princípio não devem ser identificados como entre os que desprezam a dignidade da pessoa humana. A segunda premissa apresentada pela delegação brasileira é a de que o conceito não deve ser expandido para incluir calamidades como HIV/Aids, mudança climática e desastres naturais, mas sim que o conceito deve permanecer como definido pelos chefes de Estado e governo em 2005 (como já foi analisado nesta dissertação). A expansão do uso da Responsabilidade de Proteger, segundo a delegação brasileira, acabaria por ameaçar o consenso alcançado em 2005 e comprometer a sua utilidade operacional.

No mesmo documento, a representante do Brasil expressa um reconhecimento de que a Responsabilidade de Proteger não é na verdade um princípio novo e nem uma nova *legal prescription*, mas sim um chamado aos

Estados para cumprirem uma série de obrigações já presentes nos documentos das Nações Unidas.

No que diz respeito aos três pilares da Responsabilidade de Proteger, é importante destacar como o posicionamento brasileiro enfatiza o primeiro pilar, de que a responsabilidade de proteger a população contra genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade é uma responsabilidade do Estado. Para o Brasil, o segundo e o terceiro pilares (assistência por parte da comunidade internacional para que o Estado cumpra as suas responsabilidades e intervenção por parte da comunidade internacional para cumprir as responsabilidades) devem ser entendidos tanto como politicamente subordinados ao primeiro pilar (responsabilidades do Estado) quanto organizados em uma sequência cronológica. Segundo o entendimento brasileiro, o terceiro pilar (o da intervenção externa) deve ser entendido estritamente como último recurso e como uma medida de ação altamente excepcional.

Na sua parte final, o documento brasileiro expressa a relevância que o país confere à questão da prevenção. Para o Brasil, a prevenção é um aspecto importante porque está relacionado com as chamadas causas-raízes do conflito que, como já vimos, normalmente incluem questões ligadas à pobreza, ao subdesenvolvimento e à exclusão. Ou seja, percebemos aqui nesse trecho um interesse em afastar a discussão sobre a Responsabilidade de Proteger de questões ligadas à intervenção militar, assim como uma ênfase nas questões de desenvolvimento e na redução de desigualdade entre as nações, afirmando a importância do papel das Nações Unidas nesse aspecto. Esse posicionamento é compatível tanto com a posição brasileira em relação às operações de paz, que identifica essas operações apenas como um dos instrumentos para levar à resolução de conflitos, quanto com a posição brasileira em relação ao Haiti, em que o país defende a necessidade de que sejam criadas condições para o desenvolvimento econômico e social no país, reivindicando que os países desenvolvidos cumpram com as promessas de doação de auxílio financeiro para o país.

O documento conclui com a explicitação do conceito proposto pelo Brasil de “não indiferença”²³⁷. Trata-se de um conceito significativo para nossa análise, porque foi invocado para explicar o envolvimento brasileiro no Haiti e porque tem sido identificado como a alternativa brasileira à utilização da Responsabilidade de Proteger. O conceito enfatiza a responsabilidade da comunidade internacional em agir em crises e desastres humanitários, envolvendo fome, pobreza e epidemias. De acordo com a posição brasileira, a ocorrência desse tipo de crise pode ser prevenida com vontade política e cooperação, principalmente pelo cumprimento das obrigações dos países desenvolvidos em relação ao desenvolvimento. Há ainda uma vinculação entre a “não indiferença” e a cooperação Sul-Sul, e uma afirmação de que o Brasil procura atuar na cooperação Sul-Sul tendo em mente o princípio. Cabe destacar que atuação do Brasil no Haiti também envolve elementos de cooperação Sul-Sul, como a atuação conjunta com Índia e África do Sul por meio do Fundo IBAS²³⁸ e com os demais países latino-americanos.

No último parágrafo do documento fica explícito que, de acordo com a posição brasileira, para que as discussões sobre a Responsabilidade de Proteger se tornem bem sucedidas, elas devem ser pautadas por um clima de objetividade, respeito à Carta da ONU e inclusão (Viotti, 2009).

Após nossa análise do posicionamento brasileiro, devemos destacar que contribuições acadêmicas sobre o posicionamento brasileiro em relação à Responsabilidade de Proteger têm sido praticamente inexistentes e revelam a ausência de um debate necessário sobre o tema no país. Kenkel argumenta ainda que a rejeição brasileira em relação à Responsabilidade de Proteger revela uma contradição entre as aspirações de país em se tornar um ator global relevante (*global player*) e seu apego ao princípio da soberania (Kenkel, 2008a).

²³⁷ O conceito de não indiferença e sua utilização na política externa brasileira serão discutidos no capítulo seguinte (capítulo 5), na seção sobre a dimensão ético-solidária do envolvimento brasileiro no Haiti.

²³⁸ A sigla IBAS refere-se ao Fórum de Diálogo Índia Brasil e África do Sul, iniciativa lançada em junho de 2003. Para maiores informações ver: <http://www.forumibsa.org/>. Acesso em 24 de fevereiro de 2010.