

5.

A posição do Brasil em relação ao Haiti: da década de 1990 até a MINUSTAH

5.1

A crise política haitiana na década de 1990

Como apresentamos na nossa introdução (capítulo 1), não é o objetivo da desta dissertação discutir ou analisar a história do Haiti. Contudo, consideramos que a fim de entendermos o posicionamento brasileiro em relação ao país na década de 1990 e no período do estabelecimento da MINUSTAH é preciso que apresentemos algumas considerações sobre as condições presentes no Haiti naqueles dois momentos.

Desde a sua independência em 1804, o Haiti vem sofrendo com crises e instabilidade política e períodos de ocupação por forças estrangeiras (por exemplo, ocupação pelos EUA, de 1915-1934). De 1957 até 1986 o país viveu sob a ditadura dos Duvalier; primeiro o pai, Papa Doc, e posteriormente o filho, Baby Doc. Com o fim da ditadura dos Duvalier, o país enfrentou períodos de governos provisórios e golpes de Estado. Em dezembro de 1990 foram realizadas eleições presidenciais que na época foram vistas como um encerramento no ciclo de golpes e de instabilidade no país. Nas eleições presidenciais, saiu vitorioso o candidato Jean Bertrand Aristide²³⁹. Aristide tomou posse em fevereiro de 1991, mas a política haitiana veria um novo ciclo de instabilidade e violência já que, em 29 de setembro do mesmo ano, Aristide foi derrubado por um golpe militar liderado pelo general Raoul Cedras²⁴⁰. Aristide tinha governado por apenas sete meses antes de ser derrubado. A deposição de Aristide teve um impacto regional

²³⁹ Jean-Bertrand Aristide é um político haitiano e ex-presidente do país. Ex-padre salesiano, durante o sacerdócio, Aristide foi ligado à Teologia da Libertação e a setores progressistas da Igreja Católica no Haiti. Em outubro de 1994, Aristide consegue retornar ao poder com apoio dos Estados Unidos e, em 1995, estabelece por decreto a extinção das Forças Armadas do Haiti, substituídas pela Polícia Nacional Haitiana – PNH. Aristide foi presidente de 1994 até 1996 (quando foi sucedido por René Préval). Em 1996, Aristide rompeu com seu antigo partido político, o *Organisation Politique Lavalas* – OPL (Lavalas significando “A avalanche” em creole), e fundou o *Fanmi Lavalas* (Família Lavalas), com o qual se elegeu presidente novamente em 2000. Fonte: www.resdal.org.

²⁴⁰ Raoul Cédras exerceu de fato a presidência do Haiti de 1991 até 1994. Cedras liderou o golpe militar que derrubou o presidente Aristide em 1991. Após o retorno de Aristide, Cédras se refugiou no Panamá. Fonte: www.resdal.org.

significativo. Primeiro, cabe destacar que ela ocorreu em um contexto em que a Organização dos Estados Americanos (OEA)²⁴¹ estava colocando como prioridade o compromisso com a democracia no hemisfério, firmado alguns meses antes da derrubada de Aristide (como analisado na nossa discussão sobre as normas do contexto regional latino-americano e a Organização dos Estados Americanos). O segundo impacto gerado pelo golpe foi a divisão entre os países da região. Liderados pelos Estados Unidos, um grupo de países se posicionou a favor de uma postura firme em relação ao golpe, pedindo a volta de Aristide e contemplando até mesmo a possibilidade de uma intervenção no país, e vinculando a crise haitiana a uma “ameaça à paz e segurança internacional”. Entre alguns dos países que compartilhavam essa posição, podemos identificar Argentina²⁴², Canadá e Venezuela (Malone, 1998, p. 154). Um segundo grupo de países defendia uma posição mais legalista ou jurisdicista à crise (Lima Câmara, 1998, p. 175), argumentando que a crise deveria ser entendida como uma questão doméstica, que não deveria ser tratada com uma resposta militar, mas sim que os representantes dos Estados-membros da OEA deveriam buscar uma solução negociada para o retorno do processo democrático ao Haiti. Esse último grupo envolvia Brasil, Uruguai, México, entre outros Estados. Esses dois tipos de posicionamentos diferentes refletem, como vimos anteriormente, as diferentes correntes normativas presentes no contexto regional latino-americano, uma em prol da defesa e promoção da democracia e outra relacionada à não intervenção e defesa da soberania.

Em alguns dias após o golpe de setembro de 1991, os chanceleres da OEA se reuniram em Washington e decidiram reconhecer Aristide e seu governo como o governo legítimo do Haiti. Na mesma reunião, os ministros decidiram pelo isolamento do Haiti e enviaram uma missão da organização ao país. Com o fracasso dessa missão, os ministros decidiram aumentar a pressão sobre a junta militar e decretaram o congelamento de todos os bens do Estado haitiano

²⁴¹ Para uma análise completa do envolvimento da OEA com a crise haitiana na década de 1990, ver: Baena Soares, 1994.

²⁴² Cabe ressaltar que nesse período, a posição argentina era um reflexo da política de aproximação com os Estados Unidos desenvolvida pelo então presidente Carlos Menem, que culminou com a designação da Argentina como aliado militar extra-OTAN dos Estados Unidos e que também envolveu uma contribuição militar do país durante a Guerra do Golfo de 1991 (Malone, 1998, p. 154).

mantidos nos Estados-membros da OEA, e também o estabelecimento de um bloqueio comercial ao país. Contudo, o fracasso do bloqueio, principalmente, segundo Muñoz, pelo não cumprimento deste por parte de países extra-hemisféricos, fez com que em dezembro de 1992, a OEA emitisse uma resolução pedindo que o Secretário-Geral da organização analisasse a conveniência de se levar a questão haitiana ao Conselho de Segurança da ONU, de forma que o bloqueio universal recomendado ao Haiti pudesse ser implementado. O SG da ONU decidiu indicar Dante Caputo, ex-ministro das Relações Exteriores da Argentina como seu representante para o Haiti. Caputo iria atuar também como representante do SG da OEA para o Haiti. Devido à continuidade da crise, agravada pelo não cumprimento do bloqueio e também pelas ações do governo de fato em Porto Príncipe, Aristide solicitou em junho de 1993 que o Conselho de Segurança da ONU intervisse. Por meio da resolução 841²⁴³ de 16 de junho de 1993, o Conselho determinou um bloqueio de combustível e de envio de armamentos ao Haiti, além do congelamento de ativos do Estado haitiano no exterior (Muñoz, 1995, p. 26).

É importante destacarmos que o Conselho expressou que a resolução 841 constituía uma situação única e excepcional, e o próprio presidente do Conselho admitiu que a resolução não constituía um precedente. Pela primeira vez uma crise interna relacionada a uma ruptura democrática tinha determinado, segundo Munoz, “medidas tão drásticas por parte do Conselho de Segurança da ONU” (Muñoz, 1995, p. 27).

A iniciativa seguinte em relação à crise foi o estabelecimento de um acordo entre Aristide e o governo militar no Haiti, conhecido como Acordo da Ilha dos Governadores, alcançado em 3 de julho de 1993. O acordo previa a anistia os militares e a indicação de um primeiro-ministro designado por Aristide, que indicou Robert Malvae para o cargo. Assim que Malvae se tornou o primeiro-ministro, as sanções foram suspensas na expectativa que Aristide iria retornar a presidência. No entanto, as forças militares haitianas descumpriram o acordo e o Conselho de Segurança decidiu pela renovação das sanções, incluindo agora um bloqueio naval de armas e embargo de petróleo. Foi com a deterioração da

²⁴³ Ver: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/354/58/IMG/N9335458.pdf?OpenElement>. Acesso em 21 de fevereiro de 2010.

situação, ao ponto de acarretar uma crise humanitária no país, que o Conselho determinou em 31 de julho de 1994, por meio da resolução 940²⁴⁴, o estabelecimento de uma força multinacional que usasse de todos os meios para efetuar a retirada dos militares do governo do Haiti e permitir a retomada de Aristide ao cargo. Por meio da resolução, o Conselho autorizava pela primeira vez o uso de todos os meios necessários para restaurar a legalidade democrática. Assim como na resolução 841, o Conselho destacou novamente o caso singular da crise haitiana, o que, por conseguinte, demandava uma reação excepcional, de forma que a resolução 940 não constituía um precedente (Muñoz, 1995, p. 27).

A resolução da crise haitiana teve o seguinte desfecho:

(...) poucas semanas depois, e sob a ameaça de uma invasão militar por parte dos Estados Unidos e uma coligação de países caribenhos, o regime de fato no Haiti permitiu o desembarque pacífico das forças militares norte-americanas, no quadro de um acordo negociado pelo ex-presidente dos Estados Unidos Jimmy Carter, cujo objetivo era a implementação dos pontos essenciais do Acordo da Ilha dos Governadores. Pouco tempo mais tarde, em outubro de 1994, o presidente Aristide voltou ao Haiti e retomou o mandato presidencial interrompido pelo golpe militar de 1991 (Muñoz, 1995, p. 28).

O caso haitiano encontra-se em um avanço normativo importante, observado nos anos 1990 tanto em termos da OEA quanto da própria ONU. Este avanço, na sua condição mais extrema, acabou por contemplar a utilização da força militar para restauração da democracia na ordem interna. Feita essa breve apresentação da crise haitiana, trataremos agora do posicionamento da política externa brasileira a respeito da mesma.

5.2

A posição brasileira perante a crise haitiana nos anos 1990

Nossa análise do posicionamento brasileiro perante a crise haitiana envolverá primeiramente uma apresentação das ações colocadas em prática pela diplomacia brasileira diante dos acontecimentos no Haiti e da resposta da comunidade internacional aos mesmos. Em seguida, analisaremos como o

²⁴⁴ Ver:

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/312/22/PDF/N9431222.pdf?OpenElement>. Acesso em 21 de fevereiro.

posicionamento foi descrito e avaliado por fontes secundárias que refletiram sobre a postura brasileira na época.

Em 30 de setembro de 1991, o MRE divulgou uma nota de imprensa referente à situação no Haiti²⁴⁵. O comunicado reconheceu que os recentes acontecimentos ameaçavam a democracia no país e expressou repúdio a qualquer tentativa de ruptura da ordem constitucional, manifestando o apoio do governo brasileiro à manutenção de Aristide no poder. O comunicado terminou afirmando que o Brasil apoiava a reunião do Conselho Permanente da OEA sobre a questão e que iria agir de forma “coerente com o compromisso brasileiro de defesa da democracia e dos direitos humanos, consagrado na Carta da OEA”.

Em 8 de julho de 1994, o Itamaraty emitiu um comunicado de imprensa sobre o Acordo da Ilha dos Governadores²⁴⁶. No comunicado, o MRE alegou que o Brasil participava dos processos de resolução da crise haitiana tanto na OEA quanto na ONU, incluindo as medidas condenatórias fruto do não cumprimento do acordo pelo governo de fato do Haiti. Contudo, cabe destacar os termos usados no documento: “o Brasil defende (...) a utilização de todos os meios diplomáticos para reinstalar o governo legítimo do presidente Jean-Bertrand Aristide no Haiti”. Ou seja, não há menção alguma à possibilidade de uso da força, mas sim uma manifestação de que sejam utilizados meios diplomáticos para tratar da crise. Seguindo a posição que privilegia a utilização de meios diplomáticos em detrimento da força, a nota afirma que a posição brasileira é de que as sanções são a melhor forma de convencer as autoridades haitianas de fato ao retorno à democracia, mas que a eficácia do uso das sanções deve ser continuamente avaliada. Em 31 de julho de 1994, o representante do Brasil no CS, embaixador Ronaldo Sardenberg, apresentou a declaração de voto na sessão que discutia a

²⁴⁵ Uma versão integral da nota 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.

²⁴⁶ “Comunicado de imprensa sobre o Acordo de *Governor’s Island* (8/7/1994). Para a versão integral do comunicado, ver: Resenha de Política Exterior do Brasil, v. 75, julho a dezembro de 1994, p. 159. Disponível em:

http://www.mundorama.info/Mundorama/RPEB_3_-_69_em_diante_files/RPEB_75_jul_dec_1994.pdf. Acesso em 1º de fevereiro de 2010.

questão do Haiti²⁴⁷. Sardenberg afirmou que o país condenava o clima de violência e de violações de direitos humanos no Haiti e apoiava a restauração da democracia no país. Para o embaixador, a crise haitiana possuía um caráter excepcional e não devia ser igualada a outras situações de ameaça à paz e à segurança internacional. A solução para a crise deveria ainda contemplar dois aspectos: a solidariedade democrática característica dos países americanos e o respeito à soberania e independência dos Estados da região. De acordo com o embaixador, a paz nas Américas é mantida justamente pela observância dos princípios de não intervenção e solução pacífica de controvérsias que formam um “todo indissociável, harmônico e equilibrado”. Ao continuar a apresentação do voto brasileiro, Sardenberg apresentou os princípios constitucionais brasileiros (já mencionados nesta dissertação) e argumentou que a Carta da OEA reconhecia que a defesa da democracia deveria ser feita respeitando a não intervenção. O diplomata recorre então a uma valorização da contribuição da América Latina e Caribe para o direito internacional e a paz e segurança internacional, principalmente pela tradição jurídica da região (ponto já apresentado aqui quando analisamos o contexto normativo regional das Américas).

Na sessão seguinte, o embaixador apresenta a posição brasileira contrária à proposta de resolução de maneira explícita: “o Brasil entende que a resolução ora proposta não é feliz na invocação dos critérios e na escolha dos meios que elege para lograr o objetivo de restaurar a democracia e o governo legitimamente eleito”. Segundo o representante brasileiro, a ação mais adequada seria agir por meio de um processo gradual em que outros meios dissuasórios poderiam ser utilizados em relação ao governo de fato do Haiti, aguardando que as sanções pudessem alcançar seu efeito pretendido.

No mesmo discurso, o contexto regional latino-americano é invocado em dois aspectos; após a manifestação da posição brasileira contrária à resolução, Sardenberg destacou que na América Latina existiam divergências quanto à ação proposta pelo Conselho. A gravidade da proposta de resolução é apresentada por ser a primeira vez que se discute: “a aplicação concreta do capítulo VII com

²⁴⁷ Para a versão integral do discurso do embaixador Sardenberg, ver: *Resenha de Política Exterior do Brasil*, v. 75, julho a dezembro de 1994. Disponível em: http://www.mundorama.info/Mundorama/RPEB_3_-69_em_diante_files/RPEB_75_jul_dec_1994.pdf. Acesso em 1º de fevereiro de 2010.

relação a um país do hemisfério americano, o que constitui questão de grande gravidade para os países da região”.

Sardenberg identificou também que a resolução proposta apresenta uma modificação da intenção inicial de se estabelecer uma missão para auxiliar na recuperação do Haiti após a saída do governo de fato, intenção esta substituída por uma “força internacional destinada a intervir no Haiti”. Para o diplomata, é justamente a mudança de intenção que levou o Brasil a criar ressalvas quanto à proposta da resolução, principalmente pelo uso de linguagem semelhante à presente na resolução sobre a Guerra do Golfo (também apresentada nesta dissertação), que, de acordo com o diplomata, se referiria a um contexto regional e político completamente diferente.

Por fim, o diplomata afirmou que a decisão sobre a resolução apresentava uma falta de tempo de reflexão sobre os desdobramentos e implicações da crise tanto para a população haitiana quanto para a comunidade de internacional, e que a defesa da democracia não devia incluir o uso da força. Sardenberg concluiu afirmando que a decisão brasileira seria de abster-se e que a resposta da comunidade internacional à violência no Haiti não poderia ser geradora de mais violência.

Em sintonia com o discurso do embaixador Sardenberg, o ministro Celso Amorim também apresentou um pronunciamento na reunião do CS. O ministro reiterou o apoio brasileiro à restauração da democracia e afirmou que qualquer ação por parte da comunidade internacional deveria ser tomada com base no princípio da não intervenção. Por fim, o chanceler apresentou preocupação com o precedente que a resolução poderia gerar: “devo expressar a preocupação do meu governo exatamente com o fato de que forças militares estrangeiras sejam deslocadas para o território de um país latino-americano. Este é um problema inquietante”.

No dia 17 de setembro de 1994, o presidente Itamar Franco enviou uma carta ao presidente Clinton sobre a crise haitiana²⁴⁸. No documento, o presidente brasileiro expressou a sua preocupação e a do povo brasileiro sobre as

²⁴⁸ Para a versão integral da carta do presidente Itamar Franco, ver: *Resenha de Política Exterior do Brasil*, v. 75, julho a dezembro de 1994, p. 162. Disponível em: http://www.mundorama.info/Mundorama/RPEB_3_-_69_em_diante_files/RPEB_75_jul_dec_1994.pdf. Acesso em 1º de fevereiro de 2010.

repercussões da crise haitiana, principalmente no que diz respeito ao uso da força. Podemos reconhecer também que as preocupações do presidente brasileiro estavam relacionadas ao fato de que as decisões tomadas em relação à crise eram vistas como tendo repercussões para a convivência hemisférica, ou seja, poderiam gerar precedentes nas relações entre os países americanos.

Na carta, Franco destacou a disposição do Brasil e de outros países da região em contribuir para a solução da crise, tendo como base a preocupação com o povo haitiano e os ideais de solidariedade. Contudo, o presidente lembrou que o país atuaria na crise seguindo a tradição diplomática, caracterizada pelo respeito aos princípios de autodeterminação, não intervenção e solução pacífica de conflitos, reconhecidos como parte das relações entre os países americanos e também das relações internacionais em geral.

Poucos dias após o envio da carta ao presidente Clinton, Franco, durante evento no Palácio do Planalto²⁴⁹, justificou o voto brasileiro em relação à crise haitiana no Conselho de Segurança em julho, afirmando que a decisão tinha sido baseada no compromisso brasileiro com as normas do direito internacional, a autodeterminação e a não ingerência.

Tendo como base os acontecimentos descritos acima, trataremos agora sobre algumas reflexões a respeito do envolvimento brasileiro na crise haitiana. Em um dos únicos relatos em português sobre a crise haitiana nos anos 1990, Ricardo Seitenfus argumenta que o Brasil se opôs à proposta dos Estados Unidos, em meados de 1993, de decretar um bloqueio naval ao Haiti, argumentando que o Haiti estava na época sendo abastecido com armas por via terrestre, e que o bloqueio iria atentar contra a soberania nacional haitiana (Seitenfus, 1994, p. 63).

Seitenfus argumenta ainda que, na época, houve uma consulta por parte dos Estados Unidos em busca do apoio brasileiro. Segundo o autor, após visita do subsecretário de assuntos políticos do Departamento de Estado ao Brasil em final de julho de 1993, ficou claro a posição de que o Brasil não apoiaria uma ação unilateral dos Estados Unidos no Haiti, mas que concordaria em apoiar algum tipo

²⁴⁹ “Discurso do Presidente Itamar Franco, na solenidade de abertura da XXII Reunião de Conferencistas Estrangeiros, no Palácio do Planalto, em 20 de setembro de 1994”. Para a versão integral do discurso, ver: *Resenha de Política Exterior do Brasil*, v 75, julho a dezembro de 1994, p. 162. Disponível em: http://www.mundorama.info/Mundorama/RPEB_3_-_69_em_diante_files/RPEB_75_jul_dec_1994.pdf. Acesso em 1º de fevereiro de 2010.

de ação que envolvesse a força, desde que fosse autorizada pelas Nações Unidas (idem, p. 95). Para Seitenfus, causa estranheza a decisão do Brasil de se abster em relação à resolução 940:

A reviravolta da posição brasileira é tão surpreendente quanto inaceitável. Apegado a um clássico mas ultrapassado jurisdicismo, nos abstivemos nessa votação, perdendo extraordinária oportunidade para demonstrar ao mundo que a democracia alcançada internamente pelo Brasil é um princípio que defendemos além-fronteiras.

Compartilhada por diversos Estados latino-americanos, a posição brasileira é marcada por um falso progressismo que acaba redundando em uma grande hipocrisia. Por um lado, recusa-se a participar do esforço coletivo para restaurar a democracia no Haiti quando este esforço implica ações concretas, pois todos os outros meios já foram exauridos. Por outro lado, condena os países que advogam uma iniciativa coletiva de natureza prática como a aprovada no Conselho de Segurança. Além do mais, o presidente Itamar Franco considera que não haviam sido esgotadas “todas as possibilidades de se alcançar uma solução pacífica, o que importaria a aplicação estrita das sanções dirigidas especificamente ao governo de fato e exigiria prazos adequados para avaliar os efeitos dessas sanções” (Seitenfus, 1994, p. 96).

Cabe ainda ressaltar um dos pontos apresentados por Seitenfus, decepcionado com a posição brasileira em relação ao Haiti, que classifica como inação e indiferença, o autor afirma que:

Não é possível admitir que, escondido sob o princípio de uma pseudo-soberania, permita-se esmagar um povo indefeso. A verdadeira soberania provém da justiça, do direito, da liberdade e do governo da maioria. A soberania que é alicerçada sobre princípios contrários a estes se resume somente à soberania dos ditadores (Seitenfus, 1994, p. 125).

O autor qualifica a posição do Brasil e dos demais países latino-americanos que rejeitaram a intervenção como sendo anacrônica, associando esse posicionamento a uma visão da soberania como contrária a qualquer ingerência externa:

A intervenção não constitui ato unilateral de estado estrangeiro, mesmo sendo liderada pelo mais forte. Trata-se da expressão de uma vontade institucional internacional e será extinta quando restaurar o *status quo ante*. Não se trata também de ação neocolonial, como as empreendidas na região de forma unilateral e por interesses exclusivos dos EUA. A intervenção somente se realiza como resposta à solicitação do governante eleito, o legítimo detentor do poder (Seitenfus, 1994, p. 126).

A contribuição de Seitenfus é relevante não apenas por se constituir em um dos únicos relatos pessoais com base no envolvimento do autor com a crise, mas também porque o autor terá um envolvimento importante na atuação do Brasil no Haiti em 2004²⁵⁰, advogando um envolvimento ativo do país na crise haitiana, por meio do princípio da não indiferença.

Com uma posição privilegiada para analisar a crise haitiana tanto pela sua condição de diplomata brasileira quanto de funcionária da OEA no momento da crise, Irene Pessoa de Lima Câmara descreve a posição do Brasil em relação à crise haitiana na década de 1990. Segundo a autora, a posição brasileira foi coerente. O Brasil repudiou o golpe militar e manifestou apoio ao presidente Aristide. Para Lima Câmara, o Brasil classificava como ilegítimas e juridicamente inadequadas opções como bloqueio naval, e manifestava sua posição de que a crise haitiana deveria ser debatida no âmbito da Assembleia Geral da ONU e que esta deveria se limitar a manifestar apoio à resolução da crise por meio dos arranjos regionais (no caso a OEA) (Lima Câmara, 1998, p. 165).

A autora descreve ainda que o pedido formal do presidente Aristide para que o Conselho de Segurança garantisse o respeito ao embargo de armas e combustível ao Haiti gerou inquietação na diplomacia brasileira. Na época ocupando um assento não permanente no Conselho, o Brasil conduziu esforços para que a ação do Conselho não abrisse um precedente de intervenção em uma crise doméstica, defendendo que a crise deveria ser entendida como excepcional. Foi apenas com a inclusão dessas precauções que o Brasil optou por ser favorável à resolução 841 e, posteriormente, às resoluções 873, que reforçou o embargo, e a 875, que impôs o bloqueio naval. Para a diplomata, a existência do pedido formal de Aristide foi um elemento essencial para garantir o apoio brasileiro (Lima Câmara, 1998, p. 168). Como mostra a análise do representante brasileiro no CS na época, as resoluções incluíram os termos “circunstância única e excepcional” (Sardenberg, 1994, p. 137).

²⁵⁰ O Professor Ricardo Seitenfus exerceu a função de consultor do Ministério das Relações Exteriores do Brasil para assuntos relacionados ao Haiti. Atualmente, exerce as funções de Representante Especial do Secretário-Geral da OEA e Chefe do Escritório da OEA no Haiti. Para mais informações sobre o envolvimento do Professor Seitenfus nas questões haitianas, consultar os sítios www.seitenfus.com.br e www.brasilhaiti.com.

Em seu relato, Lima Câmara menciona ainda duas visitas de autoridades diplomáticas norte-americanas ao Brasil para negociar apoio a uma intervenção no Haiti em 1994. A esses representantes, as autoridades diplomáticas brasileiras teriam expressado sua posição desfavorável a intervenções de caráter unilateral. Para a autora, a decisão brasileira de se abster em relação à resolução 940, que autorizou a formação de uma força multinacional com autoridade para usar todos os meios necessários, é compatível com os princípios constitucionais brasileiros relacionados à não intervenção. A posição se justifica ainda, segundo a autora, (citando o pronunciamento brasileiro no CS) pelo fato de que a resolução poderia gerar implicações imprevisíveis e não refletia um consenso em relação ao apoio dos países da região (Lima Câmara, 1998, p. 171). Ou seja, o Brasil apresentou uma divisão entre os países da região como um fator que deslegitimava a intervenção.

Respondendo diretamente às críticas apresentadas pela contribuição de Seitenfus e outros autores que refletiram sobre a crise, Lima Câmara defende que o Brasil foi sim capaz de modificar seu perfil de política exterior ao longo do tempo, observado na mudança de posição brasileira em relação ao tema do meio ambiente e dos direitos humanos. Para a autora, a posição brasileira deve ser entendida como refletindo um ativismo pragmático, que busca a defesa dos interesses nacionais e de decisões legítimas e equânimes no âmbito dos organismos multilaterais. Quanto ao tema da democracia, a autora chama atenção para o fato de que a questão não é um princípio de direito internacional, ao contrário dos direitos humanos, e que, portanto, ainda há uma indefinição sobre como organismos como a ONU devem se posicionar em relação à sua defesa e quais tipo de ações devem ser autorizadas com esse fim (Lima Câmara, 1998, p. 174).

Uma última análise do posicionamento brasileiro é oferecida por Celso Amorim, na época ministro das Relações Exteriores. O ministro expressou que a decisão a respeito da posição brasileira em relação ao Haiti em 1994, de abstenção em relação à resolução 940, foi tomada pelo então presidente da República Itamar Franco. Amorim revelou três anos depois (em depoimento ao CPDOC²⁵¹ em 1997) que, apesar de concordar com a decisão tomada pelo presidente, havia na

²⁵¹ Centro de Pesquisa e Documentação da Fundação Getúlio Vargas, no Rio de Janeiro.

época uma divisão dentro do Ministério das Relações Exteriores. Segundo Amorim, havia uma opção de que poderia se votar a favor da resolução, autorizando a intervenção, partindo do entendimento de que a intervenção iria ocorrer com ou sem a autorização da ONU, feita pelos Estados Unidos e que seria melhor, portanto, que ela ocorresse com autorização da ONU. A segunda opção, de acordo com o chanceler, era votar “não”, rejeitando a resolução. Contudo, o ministro afirma que apesar da decisão brasileira de abstenção ter sido uma decisão muito próxima de votar “não”, a abstenção brasileira não iria prejudicar a aprovação da resolução, pois já havia nove votos positivos, de forma que a decisão em se abster funcionou mais como uma sinalização da posição brasileira de inconformidade em relação ao que parecia uma decisão que iria ferir o princípio da não intervenção, fazendo uso da força armada, configurando-se também como a primeira vez em que o Conselho de Segurança iria autorizar o uso da força em relação à América Latina. Para Amorim, a decisão envolvia escolher entre princípios e a incerteza do que poderia ocorrer. Como lembra o ministro, o voto contrário seria apenas uma opção teórica, porque não invalidaria a aprovação da resolução, e traria um alto custo político, pois serviria para “irritar os americanos quase que gratuitamente”. Destacamos também que Amorim ressaltou a proximidade da decisão brasileira com a decisão da República Popular da China, que também se absteve: “Nem a China, que tinha posições muito similares à nossa em matéria de não intervenção, iria votar não” (Amorim, 2003, p. 20).

Por fim, segundo Viegas, a decisão do Brasil em se abster em relação à resolução 940 se deu pelo fato de o país considerar que a autorização do uso da força naquele contexto era precipitada e que os demais países da região não estavam de acordo com a decisão de autorizar o uso da força, o que constituía, segundo o autor, “preocupante afastamento das práticas e princípios das Nações Unidas no que se refere às ações de manutenção da paz” (Viegas, 2008, p. 23).

Feita essa análise da crise haitiana e do posicionamento brasileiro, trataremos a seguir do envolvimento recente do Brasil no Haiti.

5.3

O Brasil, a MINUSTAH e o Haiti

5.3.1

A MINUSTAH

A MINUSTAH é a oitava missão das Nações Unidas no Haiti em um espaço de apenas 11 anos (1993-2004)²⁵². Em 30 de abril de 2004, o Conselho de Segurança aprovou a resolução 1542²⁵³, que autorizou a criação da MINUSTAH. Antes da MINUSTAH, o Conselho havia autorizado a *Multinational Interim Force* (MIF), sendo que a MINUSTAH assumiu a autoridade da MIF em 1º de junho de 2004.

A MIF, autorizada pela resolução 1529²⁵⁴ de 29 de fevereiro de 2004, começou a atuar em 15 de março do mesmo ano com um mandato máximo de três meses, tendo como prioridades a ajuda humanitária, a restauração da paz e da estabilidade e o apoio ao processo político e constitucional no Haiti (Lopez, 2005, p. 161). O Haiti estava vivendo um momento de crise e instabilidade política em fevereiro de 2004, com a existência de gangues e grupos rebeldes armados operando pelo país, incluindo a capital Porto Príncipe. A crise acabou por envolver a retirada do país do presidente Jean Bertrand Aristide²⁵⁵. A MIF foi composta por tropas da França, Canadá, Chile e Estados Unidos.

²⁵² Dentre as missões anteriores constam: MICIVIH (*International Civilian Mission in Haiti*), resolução da Assembleia Geral 47/208 de abril de 1993; UNMIH (*United Nations Mission in Haiti*), resolução 940 do Conselho de Segurança de agosto de 1993; UNSMIH (*United Nations Support Mission in Haiti*), resolução 1063 do Conselho de Segurança de junho de 1996; UNTMIH (*United Nations Transition Mission in Haiti*), resolução 1123 do Conselho de Segurança de julho de 1997; MIPONUH (*United Nations Civilian Police Mission in Haiti*), resolução 1141 do Conselho de Segurança de novembro de 1997; MICAH (*International Civilian Support Mission in Haiti*), resolução 54/193 da Assembleia Geral de dezembro de 1999 e MIF (*Multinational Interim Force*), resolução 1529 do Conselho de Segurança de fevereiro de 2004.

²⁵³

Ver: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/332/98/PDF/N0433298.pdf?OpenElement>.

Acesso em 19 de outubro de 2008.

²⁵⁴ Disponível em:

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/254/10/PDF/N0425410.pdf?OpenElement>.

Acesso em 25 de dezembro de 2009.

²⁵⁵ Após a crise política da década de 1990, Aristide voltou a exercer a presidência do Haiti em fevereiro de 2000 até fevereiro de 2004, quando teria renunciado após a eclosão de uma revolta popular no país. No entanto, Aristide alega ter sido derrubado por um golpe de Estado apoiado pelos governos da França e dos Estados Unidos. As eleições de 2000 foram contestadas e boicotadas pelos partidos de oposição e tiveram um baixo quórum (o voto não é obrigatório no Haiti). Atualmente, apesar de viver no exílio na África do Sul, Aristide continua sendo uma figura

Em termos de contingentes policiais e de tropas, podemos observar na MINUSTAH atualmente a seguinte composição:

Tabela 3 – Países contribuintes com tropas para a MINUSTAH

País	Tropas	Policiais	Total
Argentina	559	14	573
Benin	0	30	30
Bolívia	208	0	208
Brasil	1282	3	1285
Burkina Faso	0	21	21
Camarões	0	13	13
Canadá	5	91	96
República Centro-Africana	0	3	3
Chade	0	14	14
Chile	501	15	516
China	0	144	144
Colômbia	0	27	27
Costa do Marfim	0	67	67
Croácia	2	3	5
Equador	67	0	67
Egito	0	31	31
El Salvador	0	14	14
França	2	55	57
Guatemala	118	0	118
Guiné	0	55	55
Índia	0	150	150

importante na política haitiana e muitos analistas acreditam na possibilidade de um retorno de Aristide ao país. Fonte: www.resdal.org, www.brasilhaiti.org.

Jamaica	0	5	5
Jordânia	728	323	1051
Madagascar	0	9	9
Mali	0	42	42
Nepal	1073	181	1254
Níger	0	51	51
Nigéria	0	123	123
Paquistão	0	246	246
Paraguai	31	0	31
Peru	208	0	208
Filipinas	177	22	199
Romênia	0	20	20
Rússia	0	11	11
Ruanda	0	11	11
Senegal	0	121	121
Sérvia	0	5	5
Espanha	0	44	44
Sri Lanka	959	2	961
Suíça	0	1	1
Togo	0	5	5
Turquia	0	46	46
Estados Unidos	4	40	44
Uruguai	1133	5	1138
Yemen	0	3	3

Fonte: Departamento de Operações de Manutenção da Paz (DPKO), dados liberados em dezembro de 2009 e atualizados até 31 de agosto de 2009.

Em termos da distribuição de oficiais de Estado-Maior, a composição da missão é a seguinte:

Tabela 4 – Distribuição por país de oficiais servindo no Estado-Maior da MINUSTAH

País	Oficiais de Estado Maior (<i>Military Staff</i>)
Argentina	9
Bolívia	3
Brasil	15
Canadá	5
Chile	6
Croácia	1
Equador	1
França	2
Guatemala	4
Jordânia	10
República da Coreia	1
Nepal	10
Peru	6
Filipinas	2
Sri Lanka	11
Uruguai	14
Estados Unidos	4
Total	102

Fonte: Vieira Neto, 2009, p. 29.

Dos países que mantêm oficiais no *staff* do Estado-Maior, cabe destacar que Croácia, República da Coreia, França, Canadá e Estados Unidos não possuem tropas na missão. Segundo Pinheiro, a presença de oficiais do Canadá, Estados Unidos e França em posições chave como chefia de Estado-Maior, de inteligência e chefia da seção de operações respectivamente é resquício da participação desses países na MIF (Pinheiro, 2009, p. 15).

A MINUSTAH não é uma operação de *peacekeeping* tradicional, mas uma missão complexa, baseada no capítulo VII da Carta das Nações Unidas, já que não houve um cessar-fogo, e as gangues que estavam contribuindo para a desestabilização do país não haviam concordado em se desarmar quando a missão

foi criada. A missão pode ser entendida como uma missão de imposição da paz, envolvendo missões ofensivas (em relação às gangues), ações de manutenção da paz tradicional e estabilização, assim como distribuição de assistência humanitária (Morneau, 2006, p. 74).

A discussão sobre em qual capítulo a MINUSTAH deveria basear suas ações merece destaque. Apesar de estar autorizada pela resolução 1542 a utilizar o capítulo VII, a MINUSTAH foi caracterizada pelo uso de regras de capítulo VI (Verenhitach, 2008, p. 59). De acordo a autora, foi apenas após pressão da comunidade internacional que a MINUSTAH passou a realizar operações mais robustas como, por exemplo, as ações contra as gangues armadas, que, segundo a autora, surtiram resultado. A validade do argumento de Verenhitach fica explicitada quando esta reproduz em sua contribuição uma afirmação do primeiro *Force Commander* brasileiro da MINUSTAH²⁵⁶, o general Augusto Heleno Ribeiro Pereira²⁵⁷:

Houve demora da maior parte dos contingentes dos países envolvidos em perceber que a missão era efetivamente uma missão de imposição da paz, e não simplesmente [de] manutenção da paz. Tal demora resultou em postura das tropas por vezes classificada como tímida, por relutarem em usar a força além da autodefesa, em interpretação excessivamente conservadora das regras de engajamento (Pereira, 2007 apud Verenhitach, 2008, p. 59).

Resumidamente, o mandato da resolução 1542 reflete justamente esse caráter complexo da missão. As funções da MINUSTAH, de acordo com o mandato, dividem-se em três esferas: criação de um ambiente seguro e estável, garantia do respeito aos direitos humanos e apoio ao processo político no Haiti (Morneau, 2006, p. 74-75).

O apoio ao processo político e constitucional no Haiti inclui, por exemplo, apoio à realização de eleições nas mais diversas esferas. Na fase inicial da missão antes da posse do presidente Préval em 2006, a MINUSTAH apoiou o governo transitório do Haiti em manter a sua autoridade por todo o território do país. A

²⁵⁶ O general Heleno exerceu a função de *Force Commander* entre 1º de junho de 2004 e 31 de agosto de 2005, tendo sido sucedido pelo também general brasileiro Urano Teixeira Bacellar.

²⁵⁷ A declaração do General Heleno foi retirada da seguinte referência: Pereira, Augusto Heleno Ribeiro. *Entrevista ao projeto Brasil-Haiti*. Outubro, 2007. Mimeografado. Na impossibilidade de obtermos acesso ao original da entrevista concedida pelo general, reproduzimos aqui o trecho da entrevista presente em Verenhitach, 2008.

manutenção de um ambiente e seguro e estável inclui atuação em relação ao tráfico e ao contrabando de armas e drogas, assim como a atuação contra gangues e grupos armados envolvidos em atividades criminosas, como sequestros e tráfico, que podem comprometer a estabilidade e o processo político no país. A promoção e proteção dos direitos humanos envolvem uma série de atividades e tarefas sociais, assim como a assistência à população em face de catástrofes naturais que ocorram no país. Por fim, o auxílio na reforma da Polícia Nacional do Haiti tem como objetivo que a PNH possa garantir a segurança do país no momento em que a MINUSTAH se retirar do país.

O mandato da MINUSTAH e as diferentes áreas em que a missão está prevista a atuar, incluindo as circunstâncias em que o uso da força é autorizado, demonstram ainda que as regras e os propósitos sociais presentes na ONU analisados aqui na nossa discussão sobre a relação entre a ONU e as intervenções têm a capacidade de constituir os objetivos e as regras presentes nas intervenções conduzidas pela organização (Finnemore, 2003, p.149).

O caso do Haiti não se enquadra nos modelos tradicionais de operações de paz, já que no país não havia um conflito entre duas partes com capacidade de fogo similar, mas sim um caso de Estado em processo de desintegração (Young, 2006, p. 66). Antonio Jorge Ramalho concorda nesse aspecto e caracteriza o contexto haitiano no momento da intervenção como:

The country was not at civil war; there were no parties to contain, no particular actors to negotiate a peace process with. Instead, there were numerous power groups to enforce peace upon, numerous diffuse threats to contain, high levels of tension, and widespread violence, all in a context of extreme poverty and a winner-takes-all-political culture. Having no previous experience of political conciliation, there were no groups to reconcile (Ramalho, 2010, p. 19).

A particularidade da MINUSTAH foi destacada por oficiais brasileiros que estavam servindo no BRABATT, principalmente o fato de que não se trata de uma missão de paz clássica, mas sim de uma missão complexa, situada em um ambiente de violência urbana generalizada e que, neste sentido, a conduta da tropa precisa ser muito bem coordenada e treinada²⁵⁸.

²⁵⁸ Esses aspectos foram colocados pelo então Coronel Luiz Guilherme Paul Cruz, comandante do oitavo contingente do batalhão brasileiro na MINUSTAH em depoimento oral ao autor em Porto Príncipe em junho de 2008. Cabe destacar que segundo o jornal *Diário de São Paulo* de 15 de

Oficiais brasileiros têm destacado também que a crise haitiana reflete um problema ao mesmo tempo social, ecológico, político e militar, que acarreta na deterioração dos setores básicos de funcionamento de um Estado. Esse reconhecimento de problemas variados reflete os pilares presentes do mandato da resolução 1542: segurança (estabelecimento de um ambiente seguro e estável), direitos humanos e processo político²⁵⁹.

Vale ainda destacar uma semelhança entre o mandato da MINUSTAH e a ideia por trás da Responsabilidade de Proteger. A semelhança está no fato de que a MINUSTAH prevê o apoio ao fortalecimento das instituições haitianas e reconhece a responsabilidade principal do governo do Haiti. Segundo Weiss, o relatório da ICISS:

(...) affirmed the notion of sovereignty but insisted that it also encompassed a state's responsibility to protect populations within its borders. For those who chart charges in international discourse, the evolution toward reinforcing state capacity is key. This is not nostalgia for the repressive national security state of the past, but the recognition, even among committed advocates of human rights and robust intervention, that state authority is elementary to enduring peace and reconciliation (Weiss, 2004, p. 136).

No que diz respeito ao apoio ao processo político no Haiti, a MINUSTAH teve papel importante nas eleições presidenciais que ocorreram no dia 7 de fevereiro de 2006 para substituir o governo de transição que assumiu o poder com a saída de Aristide em 2004. As estatísticas oficiais reconheceram que o candidato do Partido da Esperança (Lespwa) René Preval tinha obtido apenas 48,8% dos votos e não os 50% necessários para que não fosse preciso a realização de um segundo turno. No dia 16 de fevereiro, foi encontrada uma solução para o impasse e os votos em branco foram divididos entre os candidatos, de forma que Préval

fevereiro de 2010, o agora General Luiz Guilherme Paul Cruz, atual comandante da 5ª Brigada de Cavalaria Blindada de Ponta Grossa, no Paraná, foi escolhido pela ONU para assumir o comando da MINUSTAH a partir de abril de 2010. Ver: <http://www.diariosp.com.br/Noticias/Dia-a-dia/1050/Apos+tremor+e+briga,+ONU+troca+brasileiro+no+comando+de+tropas+no+Haiti>.

Acesso em 24 de fevereiro de 2010.

²⁵⁹ Aspecto destacados pelo Capitão de Fragata (FN) Luiz Afonso Bottentuit Lima, na época servindo na Secretaria de Política, Estratégia e Assuntos Internacionais do Ministério da Defesa durante apresentação na mesa “Missões de Paz e Interação Civil-Militar: Implicações para as Políticas de Defesa e Externa do Brasil” apresentada durante o II encontro nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ABED), realizado na Universidade Federal Fluminense (UFF) em Niterói no dia 17 de julho de 2008.

acabou com 51% e foi declarado vencedor, sem a necessidade de um segundo turno.

No dia 23 de maio de 2007, o FC da MINUSTAH deu declarações à agência oficial brasileira de notícias afirmando que, desde 11 de março do mesmo ano, a MINUSTAH teria alcançado a meta de retomada completa de todo o território haitiano. Segundo o general Santos Cruz²⁶⁰, desde fevereiro e maio de 2004, quando chegaram as primeiras tropas da missão, certos bairros de Porto Príncipe permaneciam inacessível às autoridades de segurança do país. Segundo o general, foram necessários três anos de ação da MINUSTAH para permitir que o governo haitiano retomasse a sua presença em todo território. O último bairro a ser reconquistado foi o bairro de Cité Soleil, considerado reduto de gangues criminosas que apoiavam Aristide. Segundo o general, foi necessário uma ofensiva que incluiu diversas operações entre dezembro de 2006 e março de 2007 para recuperar Cité Soleil. O general lembrou ainda que, no ano de 2006, o presidente eleito René Préval tentou negociar com as gangues pedindo a suspensão das ofensivas militares, o que aumentou o clima de segurança e a ocorrência de sequestros. Com o fracasso das negociações a partir de dezembro de 2006, o governo de Préval pediu que a MINUSTAH voltasse a realizar operações militares em Cité Soleil²⁶¹.

Em 27 de maio de 2007, o *DSRSG* Luís Carlos da Costa deu declarações à agência oficial brasileira de notícias²⁶² afirmando que a estimativa da ONU era que a MINUSTAH teria que se estender por no mínimo mais quatro anos. Segundo o funcionário, uma das tarefas importantes era a reforma da Polícia Nacional Haitiana, prevista para ser concluída em 2011, e necessária para que o Estado haitiano assumisse as funções de garantia de segurança. A manutenção de um ambiente seguro e estável foi lembrada na mesma ocasião pelo funcionário como uma forma de se estabelecer um clima de estabilidade, que permitiria iniciativas voltadas ao desenvolvimento.

²⁶⁰ O general Santos Cruz exerceu por dois anos e três meses o comando da MINUSTAH de janeiro de 2007 até abril de 2009, tendo tido seu mandato (normalmente de um ano) renovado pela missão.

²⁶¹ Ver: <http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2007/05/23/materia.2007-05-23.2876349573/view>. Acesso em 21 de fevereiro de 2010.

²⁶² Ver: <http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2007/05/27/materia.2007-05-27.2153051477/view>. Acesso em 22 de fevereiro de 2010.

Em 15 de outubro de 2007, por meio da resolução 1780²⁶³, o Conselho de Segurança decidiu ampliar o mandato da MINUSTAH, incluindo o combate ao tráfico de drogas, pessoas e armas e o aumento na segurança dos acessos aéreos terrestres e marítimos ao Haiti²⁶⁴. A incorporação do patrulhamento das fronteiras forneceu mais visibilidade aos problemas de tráfico de drogas, contrabando de armas e migração ilegal. Alguns analistas têm destacado ainda que o uso da inteligência, por meio do *Joint Mission Analysis Centre* (JMAC)²⁶⁵ foi um elemento essencial para que a MINUSTAH alcançasse o seu objetivo de combater, por meio de operações de busca e apreensão entre 2006 e 2007, as gangues criminosas que atuavam nas áreas mais carentes de Porto Príncipe (Dorn, 2009). A importância da inteligência foi destacada pelo general brasileiro Álvaro de Souza Pinheiro, que descreveu as operações realizadas:

De 22 de dezembro de 2006 a 28 de fevereiro de 2007, grandes efetivos das unidades militares da MINUSTAH, desencadearam 19 operações de interdição de envergadura sobre áreas ocupadas por grupos irregulares nas regiões de Cité Soleil e Martissant. Tais ações, também envolvendo a UNPO, FPU e a PNH, foram planejadas levando em consideração criteriosa Inteligência Humana obtida sobre as atividades recentes e atuais dos líderes das principais organizações criminosas (Pinheiro, 2009, p. 9).

Apesar do reconhecimento de que após três missões de paz no Haiti, a MINUSTAH é a primeira missão a trazer uma presença majoritária de países da região e que isso tem um efeito positivo por sobre a população local, existe a consciência de que conforme não se alcançam as soluções para os problemas políticos, sociais econômicos e ambientais que são endêmicos ao país, esse apoio tende a diminuir (Garcia & Cresta, 2005, p. 82). De acordo com Diehl, apesar das

²⁶³ Disponível em:

<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/540/72/PDF/N0754072.pdf?OpenElement>.

Acesso em 7 de junho de 2009.

²⁶⁴ A atuação da MINUSTAH na fiscalização de áreas de fronteiras do Haiti foi noticiada como tendo partido de um pedido do presidente René Préval aos ministros da defesa de países latino-americanos que possuem tropas na missão e que estiveram em visita ao Haiti no início de setembro de 2007. Ver:

http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2007/09/070906_haitijobimbrunoba.shtml.

Acesso em 24 de fevereiro de 2010.

²⁶⁵ Segundo Dorn, em 2006, o Departamento de Operações de Paz (DPKO) determinou que todas as missões de paz possuíssem um *Joint Mission Analysis Centre* (JMAC) e um *Joint Operations Centre* (JOC) de forma a conduzir operações de coleta de informação utilizando destacamentos militares, policiais e civis. A MINUSTAH foi, de acordo com Dorn, uma das primeiras missões a realizar operações baseadas em informações coletadas por meio da inteligência, tendo estabelecido o seu JMAC em 2005 (Dorn, 2009, p. 806).

estimativas apontarem que a situação no país vem melhorando, o Haiti está longe de ser uma democracia estável e funcional (Diehl, 2008, p. 125).

Analistas como Gratius percebem na MINUSTAH alguns pontos positivos. Mesmo com limitações, a missão possui um mandato mais político-social do que militar, sendo na América Latina a primeira missão que pretende atacar as causas (a fragilidade do Estado) e os sintomas do problema (o conflito violento). Ainda segundo a autora, o compromisso dos países sul-americanos com o MINUSTAH permitiu pela primeira vez vincular o Haiti à agenda latino-americana e percebê-lo como parte da geografia e da identidade cultural da América Latina (Gratius, 2008, p. 6).

Segundo alguns analistas, a MINUSTAH é um laboratório em que os países do Cone Sul têm se empenhado para que a missão transcorra com êxito, mas cujo sucesso depende não apenas de elementos militares, mas também de elementos políticos, como desenvolvimento econômico e social e restauração da infraestrutura (Benitez Manuat, 2005, p. 141).

No dia 13 de outubro de 2009, por meio da resolução 1892²⁶⁶, o Conselho de Segurança decidiu renovar a MINUSTAH por mais um ano (até 15 de outubro de 2010) com a intenção de que haja uma renovação futura. O Conselho determinou ainda que a missão mantivesse o mesmo número de forças da sua composição atual (6.940 tropas e 2.211 policiais).

Em dezembro de 2009, o FC da MINUSTAH definiu a situação de segurança no Haiti como estabilizada (fruto do esforço dos contingentes anteriores), tendo a atuação das gangues sido neutralizadas em áreas como Bel Air, Cité Militaire, Cité Soleil, Carrefour e Martissant. O general destacou ainda a importância de um esforço de manutenção do controle no país com atuações conjuntas com as forças policiais. Para o general, a realização de ações cívico-sociais tem possibilitado uma aproximação entre as tropas da MINUSTAH com a população local. De acordo com o general, a resolução 1892 implica o estabelecimento de um plano de reconfiguração do componente militar da MINUSTAH, dividido em quatro fases: a primeira relacionada com a criação de um componente marítimo à missão (com embarcações uruguaias já cedidas em

²⁶⁶ Disponível em:

<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/556/43/PDF/N0955643.pdf?OpenElement>.

Acesso em 16 de outubro de 2009.

dezembro de 2008); a segunda fase envolvendo o desdobramento de tropas falantes de espanhol para a fronteira com a República Dominicana para auxiliar no controle da fronteira; e as duas últimas fases, envolvendo uma reestruturação do desdobramento das tropas no território haitiano, caracterizado segundo o general pelo “posicionamento de tropas de mesma origem obedecendo aos limites administrativos dos departamentos haitianos”, e também a “otimização das estruturas de pessoal e material, com a substituição de veículos blindados leves por viaturas leves” e o emprego de material anti-distúrbio (munição não letal) (Vieira Neto, 2009, p. 29).

5.3.2

O Brasil e o envolvimento no Haiti

Antes de apresentarmos a nossa análise a respeito do envolvimento brasileiro, devemos apresentar ainda como ocorre a participação brasileira no terreno. O contingente brasileiro na MINUSTAH é composto pelo Batalhão Brasileiro (BRABATT) e pela companhia de engenharia de força de paz. A composição do BRABATT é organizada da seguinte forma²⁶⁷:

Comando e Estado-Maior (CM e EM); um Grupamento Operativo dos Fuzileiros Navais (GptOPFN), três Companhias de Força de Paz (Cia F Paz); um Esquadrão Mecanizado de Força de Paz; um Destacamento de Operações Especiais de Força de Paz (DO Paz); um Destacamento de Operações Sociais de Paz (Operações Psicológicas) (DOS Paz); e uma Companhia de Comando e Apoio (CiaCAP) (Pinheiro, 2009, p. 18).

Como já vimos na tabela referente ao Estado-Maior da MINUSTAH, fora do contingente brasileiro, o Brasil possui oficiais servindo no Estado-Maior da MINUSTAH (15 oficiais em dezembro de 2009), além do próprio *Force Commander*.

A área de responsabilidade do contingente brasileiro, conforme designada pela MINUSTAH, envolve algumas das comunidades mais pobres de Porto Príncipe: Cité Soleil, Bel Air e Cité Militaire, além da região onde se localiza o Palácio Nacional (sede do governo do Haiti) e também a Ilha de La Gonavê e a

²⁶⁷ Agradeço também ao Comandante Carlos Chagas Viana Braga pelos esclarecimentos a respeito da composição do contingente brasileiro na MINUSTAH.

zona em que está localizada o aeroporto internacional de Porto Príncipe (Pinheiro, 2009, p. 18).

A atuação da tropa brasileira envolve operações militares, tais como patrulhas a pé e motorizadas, operações de cerco e vasculhamento, patrulhas marítimas, operações aéreas de reconhecimento e presença em pontos de controle (*check points*), a realização de assistência humanitária durante a ocorrência de catástrofes naturais no país, a realização de projetos de impacto rápido (pela Companhia de Engenharia) e atividades cívico-sociais (ACISOS) que envolvem a distribuição de alimentos, água, roupa, material escolar e o fornecimento de atendimento médico e odontológico (Pinheiro, 2009, p. 19).

A presença da companhia de engenharia de força de paz é um elemento importante da presença brasileira na MINUSTAH²⁶⁸. A companhia atua na realização de obras de infraestrutura com o objetivo de facilitar a circulação e o desempenho dos componentes da missão, mas também se envolve em projetos de impacto rápido que empregam mão de obra haitiana e que envolvem asfaltamento de ruas e estradas, construção de pontes, reforma de praças, obras em escolas e abertura de poços artesianos. Esses projetos têm alta visibilidade e contribuem para uma visão favorável da população local em relação à missão, porque são percebidos como melhorias na infraestrutura do país que permanecerão após o término da missão. Em longo prazo, essas obras também representam um benefício para a economia local, pois permitem uma melhor e mais rápida circulação de bens e produtos.

Finda essa apreciação da presença brasileira no terreno, apresentaremos como a participação brasileira ocorreu. Diante da crise política no Haiti descrita anteriormente, em 26 de fevereiro de 2004 o governo brasileiro autorizou uma operação de evacuação de cidadãos brasileiros presentes no Haiti e de reforço da segurança da embaixada brasileira no país envolvendo os fuzileiros navais,

²⁶⁸ O Exército brasileiro já empregou companhias de engenharia de força de paz quando participou da missão de paz em Angola, de 1995 até 1997, e também nas missões de desminagem na América Central e do Sul. Ver: “Obras de engenharia militar no Haiti”, *Verde Oliva*, ano XXXVII, n. 202, especial, outubro de 2009. A atuação da companhia de engenharia na MINUSTAH foi destaque da seguinte notícia:

<http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2007/01/18/materia.2007-01-18.6562910249/view>. Acesso em 22 de fevereiro de 2010.

considerando a situação no Haiti naquele momento como “grave²⁶⁹”. No dia 29 de fevereiro, o governo divulgou um comunicado²⁷⁰ a respeito da situação no Haiti. O documento afirmava o conhecimento sobre a partida de Aristide (mas não mencionava nem a palavra renúncia e nem a palavra golpe de Estado) e expressava a confiança de que a sociedade haitiana iria resolver a crise dentro da constitucionalidade, pedindo que todas as forças políticas respeitassem a normalidade constitucional e não estabelecessem obstáculos ao envio de ajuda humanitária. O comunicado demonstrava explicitamente uma postura do Brasil contrária a qualquer tipo de golpe, reconhecendo “a importância de se evitar que elementos estranhos à democracia se prevalecessem da situação”. Por fim, o documento termina com a afirmação de que o Brasil estava disposto a contribuir para os esforços de estabilização e reconstrução da democracia no país.

Em 18 de agosto de 2004, os presidentes do Haiti e do Brasil adotaram um comunicado conjunto durante a visita do presidente Lula ao país para a realização da partida de futebol entre as seleções nacionais do Haiti e do Brasil²⁷¹. No documento, o presidente haitiano agradeceu o envio de tropas brasileiras ao Haiti e o envio de uma missão técnica brasileira com especialistas de diversas áreas. Ambos os presidentes pediram ainda que todos os haitianos de posse de armas ilegais entregassem suas armas.

Curiosamente, durante pesquisa para esta dissertação, foi encontrado na biblioteca da ESG um trabalho escrito em 1969 sobre o Haiti. No que diz respeito à possibilidade de relacionamento entre o Brasil e o Haiti²⁷², o trabalho afirma que:

A conveniência ou não de uma política de ajuda ao Haiti como forma de maior aproximação com o Brasil apresenta duas objeções. A primeira é a de que tal política viria a nos colocar em choque com a OEA, dada a aparência de hegemonia do Brasil que tal atitude poderia gerar. Qualquer medida que não possa ser classificada de rotineira, nas relações entre os países das Américas, deve ser

²⁶⁹ “Comunicado à imprensa a respeito da evacuação de cidadãos brasileiros no Haiti (26.02.2004)”, *Resenha de Política Exterior do Brasil*, a.31, n.94, 1º semestre de 2004, p. 277.

²⁷⁰ “Comunicado à imprensa a respeito da situação no Haiti (29.02.2004)”, *Resenha de Política Exterior do Brasil*, a.31, n. 94, 1º semestre de 2004, p. 279.

²⁷¹ “Visita do presidente Luiz Inácio Lula da Silva ao Haiti – Comunicado Conjunto (18 de agosto de 2004)”, *Resenha de Política Exterior do Brasil*, a.31, n. 95, 2º semestre de 2004, p. 347.

²⁷² Mais informações sobre o relacionamento entre Brasil e Haiti podem ser encontradas no sítio do Departamento de América Central e Caribe (DACC) do MRE: <http://www2.mre.gov.br/dcc/haiti.htm>. Acesso em 29 de dezembro de 2009. Contudo, cabe destacar que as informações parecem estar atualizadas apenas até o ano de 2004.

tomada coletivamente, para fortalecimento dos laços entre todos os países deste Continente. A segunda é a de que o Brasil também tem dificuldades do mesmo gênero que atravessa o Haiti, embora em melhores condições para resolvê-las, e o Nordeste é um exemplo. Assim, quando muito, dentro de um quadro de ajuda coletiva, poderíamos exportar nossa experiência obtida na SUDENE, o que nos projetaria com capacidade técnico-administrativa sem nos apresentarmos como pretendentes a uma posição política internacional que combatemos a cada dia, isto é, a de dominação e esferas de influência.

Não vemos, assim, na atualidade, qualquer interesse específico em tornar mais estreitas as boas relações que mantemos com o Haiti, quer do ponto de vista econômico, cultural, político ou militar. Somos pelo fortalecimento, sim, da OEA, sob todos esses aspectos. As ações bilaterais devem cingir-se àquelas resultantes dos interesses comerciais dos dois países (Chaves, 1969, p. 25-26).

É curioso compararmos essa posição apresentada no final dos anos 1960 com o interesse que a região do Caribe e da América Central tem despertado na política externa brasileira recente. De acordo com Ávila (2008), empresas privadas brasileiras, principalmente do setor têxtil, começaram a atuar no mercado caribenho, beneficiando-se da demanda desses países e dos acordos de livre-comércio que esses países possuem com os Estados Unidos²⁷³, o que acaba por propiciar um acesso ao mercado americano, por meio da utilização dos países caribenhos como plataformas de exportação (Ávila, 2008, p. 709).

Além das empresas têxteis, empresas privadas do setor de construção civil também têm encontrado espaço no mercado caribenho, atuando principalmente em projetos de infraestrutura na região. O autor lembra ainda que a atuação das empresas brasileiras tem sido estimulada pelo apoio do governo brasileiro, que abriu linhas de crédito por meio do BNDES, com o Programa de Incentivo aos Investimentos Brasileiros na América Central e Caribe (Pibac) lançado, segundo Ávila, pelo presidente Lula durante visita à Guatemala em setembro de 2005²⁷⁴ (Ávila, 2008, p.710).

²⁷³ Principalmente o acordo CAFTA-RD (*Central American Free Trade Agreement - Dominican Republic* (Acordo de Livre Comércio Centro-Americano - República Dominicana) que entrou em vigor a partir de março de 2006, com a adesão completa em março de 2009 por meio do acordo comercial entre Estados Unidos e Panamá. Ver: <http://www.export.gov/FTA/cafta-dr/index.asp>. Acesso em 21 de janeiro de 2010.

²⁷⁴ Durante visita à Guatemala, a primeira de um presidente brasileiro ao país, o presidente Lula também se reuniu com oito presidentes de países da região membros do Sistema de Integração Centro-Americano (SICA): Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Panamá e a República Dominicana Ver: http://www.pucminas.br/imagedb/conjuntura/CNO_ARQ_NOTIC20050926104125.pdf?PHPSESID=25f431f071ca1b38c608c3e45478641c e http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2005/09/printable/050914_dieguoguatemalacg.shtml. Acesso em 20 de janeiro de 2010.

Ao comentar a estratégia de envolvimento brasileiro no Haiti, Antonio Jorge Ramalho destaca um aspecto importante: ao contrário da postura de outros atores internacionais que tentaram impor certos padrões de instituições e de resultados ao contexto haitiano em experiências anteriores, o Brasil procurou adotar uma postura de humildade, envolvendo o reconhecimento de uma série de semelhanças no que diz respeito aos problemas enfrentados nas realidades haitiana e brasileira, e que envolveu uma oferta de compartilhamento de experiências e de certas políticas já adotadas na sociedade brasileira, aos quais foram colocadas à disposição dos haitianos, caso eles se interessassem em segui-las (Ramalho, 2010, p. 25).

A análise do diplomata Marcelo Viegas nos oferece subsídios para analisarmos a decisão do Brasil em participar da MINUSTAH e até mesmo a decisão de apoiar a resolução 1529, que autorizou uma força multinacional para o Haiti após a derrubada de Aristide. Viegas destaca a decisão brasileira em atuar no Haiti na sua análise sobre a atuação do Brasil no Conselho de Segurança. Segundo o autor, a renúncia de Aristide decorreu da contestação das eleições que o elegeram e da não ocorrência de eleições previstas em 2003. Viegas menciona ainda a mobilização de movimentos unindo setores da sociedade civil e partidos políticos em prol da renúncia de Aristide. O diplomata prossegue descrevendo a existência de tentativas de mediação de organismos regionais, como o CARICOM e a própria OEA, e afirma que devido à rebelião que se iniciou no mês de fevereiro de 2004 na cidade de Gonaives, na parte norte do país, Aristide decidiu renunciar a fim de evitar uma escalada da violência no país. Viegas menciona ainda que na noite do próprio dia do pedido de renúncia de Aristide, o representante permanente do Haiti entregou ao Conselho de Segurança uma carta contendo a decisão do presidente Aristide e um pedido de assistência ao Haiti, de forma que o Conselho acabou por aprovar no mesmo dia a resolução 1529 (que como já vimos autorizou o envio de uma força multinacional ao Haiti). É com base nessas considerações e após consulta com países da região que, segundo Viegas, o Brasil decide apoiar a resolução 1529, a fim de evitar uma “onda de violência”, aprovando “em primeiro momento o envio de uma força internacional para a manutenção da ordem” (cabe notar a ênfase que o autor destaca o elemento temporal, já antecipando a postura brasileira de que a força seria apenas uma

solução temporal). O diplomata tem ainda o cuidado de diferenciar o momento de 2004 com o de 1994, afirmando que o Brasil apenas concordou em apoiar a resolução 1529 porque esta já previa no corpo de seu texto um prazo de saída da força multinacional e uma operação de manutenção da paz sucedendo-a (Viegas, 2008, p. 24).

Em termos da justificativa para a participação no Haiti, o Ministério das Relações Exteriores apresentou os seguintes critérios para a participação brasileira: cumprimento das obrigações como membro da ONU, cuja Carta traz como fundamentos principais a necessidade de arranjos de defesa coletiva para prevenção de ameaças à paz e demonstração de solidariedade para com uma nação das Américas (MRE, 2008, p. 214). O ministro Celso Amorim afirmou que a decisão de participar da missão no Haiti não tem uma vinculação com a pretensão por um assento permanente no CS, mas sim faz parte da contribuição do país à manutenção de um mundo pacífico²⁷⁵. O reconhecimento de que o envolvimento no Haiti é parte das obrigações do país enquanto membro pode ser identificado na seguinte fala do ministro brasileiro:

A paz não é um bem livre. Quando as pessoas dizem: por que temos que nos meter aqui ou ali? A paz não existe de graça. A paz tem um preço, e temos uma responsabilidade, sobretudo dentro da nossa região do mundo; se não exercermos essa responsabilidade, outros exercerão²⁷⁶.

A respeito da decisão brasileira em participar da MINUSTAH, Llenderrozas percebe uma mudança na orientação da política externa brasileira, que envolveria o abandono por parte do Brasil de uma postura de desconfiança em relação a organismos multilaterais (como o Conselho de Segurança), que eram percebidos como dominados pelas grandes potências, para a adoção de uma postura que busca maior inserção nesses mecanismos como forma de aumentar a margem de manobra do país no plano internacional (Llenderrozas, 2006, p. 18).

Para Burges & Daudelin, a decisão brasileira de se voluntariar para exercer a liderança da MINUSTAH após a retirada de Aristide do poder em 29 de

²⁷⁵ Entrevista concedida pelo ministro Celso Amorim, Revista “Época”, 17 de dezembro de 2006. Ver: *Resenha de Política Exterior do Brasil*, n.99, 2º semestre de 2006, p. 486.

²⁷⁶ “Palavras do ministro Celso Amorim, em audiência na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, em 12 de maio de 2004” *Resenha de Política Exterior do Brasil*, a.31, n.94, 1º semestre de 2004, p. 110.

fevereiro de 2004 e dessa forma conferir legitimidade a uma intervenção, coloca em xeque a tradição brasileira de respeito à defesa da democracia. Apesar dos autores reconhecerem a importância do papel do Brasil em consolidar o princípio da defesa da democracia como uma norma hemisférica, estes percebem na prática da política externa brasileira uma série de ambiguidades, de forma que, apesar da defesa da democracia estar de acordo com a agenda de interesses políticos e econômicos do Brasil para a região, quando o princípio entra em choque com esses mesmos interesses, a política externa brasileira privilegia os interesses em detrimento do princípio (Burgess & Daudelin, 2007, p. 109).

Em sua análise da posição brasileira em relação à defesa da democracia na região os dois autores identificam o caso do Haiti em 2004 como o único exemplo de apoio brasileiro à derrubada de um governo democraticamente eleito. Os próprios autores reconhecem, no entanto, que as credenciais democráticas de Aristide não eram das mais adequadas, incluindo associação com grupos armados. Por fim, os autores reconhecem que apesar do retorno de Aristide ao país não garantir uma melhoria nas condições de vida da população, essa consideração não torna a sua deposição consistente com a defesa e promoção da democracia (Burgess & Daudelin, 2007, p. 115).

Podemos ver ainda como a análise de Burgess sobre a posição brasileira em relação aos problemas de segurança na América do Sul pode nos oferecer indicações sobre a participação brasileira no Haiti:

Certainly Brazil emerged as a credible defender of national sovereignty norm in the continent, building on a track record of acting in good faith. Yet traditional threats to national sovereignty were not the major concern in a continent markedly free of armed interstate conflict, the destabilizing actions of narco-traffickers as well as insurgency and terrorist groups presented the most pressing threats to states in the region. Here's Itamaraty's reliance on national sovereignty resulted in a policy stance that sought to exclude these new threats from Brazil, treating the issue as an internal matter that could be addressed in a coordinated, although individualized manner. Founded on the foreign policy precepts set out by Rio Branco – strict respect for sovereignty and studied non-interference in the internal affairs of other states – the security policy pursued by Itamaraty proved best when dealing with clearly identifiable, state-level actors. Yet, given the transnationalized, informal nature of the actors driving the new security threats. Itamaraty's explicit, forceful, and continuous adherence to the precepts of sovereignty acted as a brake on the sort of leadership which might cope with these challenges (Burgess, 2009, p. 156).

A relevância da análise de Burges está no fato de que a natureza da ameaça que ocorreu no Haiti em 2004 foi justamente, como o autor descreve, uma insurgência interna que desestabilizou o país. A posição brasileira apresentada por Burges explica muito do porquê do posicionamento brasileiro em relação aos anos 1990, e pode também nos ajudar a entender o porquê do ativismo brasileiro em 2004. Burges afirma ainda que se o Brasil almeja uma liderança, precisa repensar seus princípios conceituais, como a adesão irrestrita à soberania, e assumir os custos de “provide the security goods outside of the national territory” (Burges, 2009, p. 157).

Um elemento importante tem sido ainda os esforços dos diplomatas em diferenciar o momento de não participação brasileira (1994) do envolvimento em 2004. Segundo Sardenberg:

No que concerne à presença das Nações Unidas naquele país, são significativas as diferenças entre as situações de 2004 e de 1994, quando o Conselho autorizou uma força multinacional a utilizar “todos os meios necessários” para restabelecer no poder o ex-presidente Aristide (...). Em 1994, como se pode ver na resolução 940, a força multinacional tinha caráter coercitivo e não estava satisfatoriamente supervisionada pelas Nações Unidas. Naquela oportunidade, o Brasil, que fazia parte do Conselho, preferiu abster-se na votação (Sardenberg, 2005, p. 355).

O mesmo autor ainda busca diferenciar as duas missões utilizando como critério a composição de países contribuintes para as duas missões: “especificamente, a participação do Brasil e de outros países latino-americanos indica que a MINUSTAH será conduzida de forma isenta, em consonância com o direito internacional e os valores democráticos, e no respeito da soberania haitiana” (Sardenberg, 2005, p. 355). Como podemos observar, o envolvimento de países do entorno regional do Haiti funciona como fator de legitimação da missão em relação a missões anteriores, que apresentaram composições diferentes, e que, portanto, poderiam não estar atuando de maneira isenta.

Os contextos de 1994 e 2004 foram diferenciados pelo ministro Amorim da seguinte forma: em 1994, a intervenção foi realizada para derrubar o governo (mesmo que esse governo fosse ilegítimo) por meio da formação de uma força multinacional com o aval da ONU, mas com comando dos Estados Unidos, já em 2004, a intervenção agiu frente a um vácuo de poder e uma ameaça de caos e se

constituiu uma força da própria ONU²⁷⁷. O chanceler afirma ainda que a resolução de 1994 era uma resolução baseada na sua totalidade no capítulo VII, mas que a resolução 1542 seria de capítulo VI com um componente de capítulo VII para defesa das tropas.

De acordo com Herz e Hrsitoulas, a decisão de enviar tropas para Haiti foi uma das decisões de política externa mais exitosas tomadas durante o governo Lula, já que, internamente, o presidente utilizou a atuação no Haiti como uma demonstração de que o Brasil tem assumido suas responsabilidades no hemisfério, e, internacionalmente, além de contribuir para a estabilidade regional, a participação no Haiti contribuiu para o bom relacionamento com os EUA, pois o envolvimento militar brasileiro serviu para aliviar a necessidade de intervenção por parte dos EUA, que já estava na época envolvido com intervenções no Iraque e no Afeganistão (Herz & Hrsitoulas, 2005, p. 298).

O envolvimento no Haiti seria fruto de uma percepção de que um papel de liderança é garantido pela participação ativa na resolução de problemas e tensões que afetam o sistema internacional. Para o Brasil consolidar a sua imagem de liderança regional é necessário o envolvimento no Haiti, porém, ao colocar o envolvimento na MINUSTAH como um medidor de se o país estaria apto a assumir responsabilidades internacionais do nível de um membro permanente do Conselho, o país assume um risco, porque passa a depender do êxito de sua participação na missão como um dos elementos de legitimação de seu pleito por um assento permanente. Na visão do ministro Nelson Jobim, expressa no sétimo Encontro Nacional de Estudos Estratégicos (ENE), realizado em Brasília em novembro de 2007²⁷⁸, o envolvimento na MINUSTAH conjuga tanto um compromisso do país para com a região e quanto um interesse em se afirmar como protagonista mundial. Para Jobim, o interesse brasileiro por um assento permanente demanda um protagonismo do país nas Américas.

O envolvimento na missão tem sido identificado por alguns analistas como uma mudança de paradigma na política externa do Brasil, mostrando uma reavaliação dos princípios de não intervenção e respeito à soberania, sendo que,

²⁷⁷ “Palavras do ministro Celso Amorim, em audiência na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, em 12 de maio de 2004”. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, a.31, n.94, 1º semestre de 2004, p 110.

²⁷⁸ O discurso de Jobim foi realizado no dia 8 de novembro de 2007.

há menos de uma década, o Brasil havia rejeitado a possibilidade de atuação em uma missão da ONU no Haiti, tendo se oposto inclusive à ação do Conselho de Segurança na ocasião (Gratius, 2007, p. 19). A mudança de paradigma percebida por Gratius é apresentada pelos diplomatas brasileiros como principalmente uma mudança de paradigma na forma como missões de paz devem ser pensadas: “(...) o Brasil tencionava com sua presença militar no Haiti dar uma nova dimensão às operações de paz, criar um novo paradigma de operações de paz, mais voltado para o desenvolvimento e a recomposição do tecido social do país” (Kipman, 2009, p. 59). A importância dada pelo Brasil ao desenvolvimento da sociedade haitiana é retratada pela seguinte afirmação do presidente Lula quando em visita aos EUA:

Não basta estarem as Forças Armadas do Brasil, do Chile e da Argentina no Haiti. É preciso garantir a democracia, é preciso garantir a governabilidade, é preciso garantir a segurança, mas se não tiver desenvolvimento e emprego, tudo isso ruirá em pouco tempo²⁷⁹.

A importância do desenvolvimento também tem sido ressaltada pela sua relação com a segurança: “destacamos que o restabelecimento da segurança no Haiti depende de um ambiente favorável à retomada das atividades econômicas e sociais”²⁸⁰, presente também no discurso do chanceler Amorim:

Ao responder ao chamado da ONU, o Brasil entendeu que a situação não se resumia a um problema de restauração da segurança pública. Na origem da crise de segurança existia, a nosso ver, um problema mais sério de pobreza, injustiça social e debilitação das estruturas²⁸¹.

O chanceler brasileiro identificou que a MINUSTAH será bem sucedida se atuar nos três pilares: manutenção da ordem e da segurança, promoção do diálogo político e promoção do desenvolvimento econômico e social²⁸². Ao apresentar a

²⁷⁹ “Declaração à imprensa do Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da visita aos Estados Unidos da América, Camp David, 31 de março de 2007, *Resenha de Política Exterior do Brasil*, a.34, n.100, 1º semestre de 2007, p. 95.

²⁸⁰ “Visita do Primeiro-Ministro do Canadá, Paul Martin, ao Brasil- Declaração Conjunta”, *Resenha de Política Exterior do Brasil*, a.31, n.95, 2º semestre de 2004, p. 455.

²⁸¹ “Discurso do ministro das Relações Exteriores, embaixador Celso Amorim, na sessão de abertura da Reunião Internacional de Alto Nível sobre o Haiti, em Brasília, 23 de maio de 2006”, *Resenha de Política Exterior do Brasil*, a.33, n.98, 1º semestre de 2006, p. 169.

²⁸² Discurso do ministro das Relações Exteriores, embaixador Celso Amorim, durante reunião especial do Conselho de Segurança das Nações Unidas sobre o Haiti, realizada em Nova York, no

sua nova abordagem para o Haiti, o Brasil também apresentou críticas aos esforços anteriores da ONU em relação à solução da crise haitiana:

A ONU falhou junto ao povo do Haiti no passado ao interpretar o seu papel de maneira demasiadamente estrita. Desta vez, paralelamente aos esforços para assegurar um ambiente mais seguro, temos que colocar em marcha um programa sustentável para ajudar a sociedade do Haiti nas esferas política, social e econômica. São tarefas que extrapolam o âmbito do Conselho de Segurança. Requerem a participação de outras agências e órgãos²⁸³.

A visão brasileira também implica o reconhecimento de que o novo paradigma para operações de paz também se reflete no envolvimento bilateral com o Haiti²⁸⁴:

O comprometimento brasileiro com o Haiti não termina, entretanto, nos fóruns multilaterais. A tradução prática da visão multifacetada e integrada de manutenção e consolidação da paz reflete-se na relação bilateral. Neste contexto, merecem menção os programas brasileiros de cooperação em áreas como agricultura e segurança alimentar, saúde, educação e reflorestamento, cooperação eleitoral, treinamento policial e construção de uma hidrelétrica (Santos Neves, 2009, p.11).

É interessante perceber que apesar da ênfase brasileira em apresentar a participação no Haiti como exemplo de um novo paradigma, que chama atenção para o desenvolvimento, é justamente no aspecto do desenvolvimento que movimentos sociais tanto haitianos quanto brasileiros têm criticado a atuação da MINUSTAH. Em participação no sétimo Fórum Social Mundial²⁸⁵, realizado no final de janeiro de 2007, o ativista haitiano Camille Chalmers²⁸⁶ apresentou a sua crítica ao envolvimento brasileiro no Haiti, afirmando que o problema haitiano não era de segurança, mas sim social (ligado a pobreza e alimentação e carência de tecnologia) e que, portanto, em vez de soldados o Brasil deveria mandar

dia 12 de janeiro de 2005”, *Resenha de Política Exterior do Brasil*, a.32, n.96, 1º semestre de 2005, p. 37.

²⁸³ “Discurso do ministro Celso Amorim em sessão do Conselho de Segurança das Nações Unidas sobre Aspectos Cíveis da Gestão de Conflitos e Construção da Paz, em Nova York, em 23 de setembro de 2004”, *Resenha de Política Exterior do Brasil*, a.31, n. 95, 2º semestre de 2004, p. 103.

²⁸⁴ Para uma análise detalhada do envolvimento bilateral do Brasil no Haiti, ver: Valler Filho, 2007.

²⁸⁵ Ver: <http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2007/01/21/materia.2007-01-21.9148789574/view>. Acesso em 25 de fevereiro de 2010.

²⁸⁶ Camille Chalmers é pastor protestante e militante da PAPDA (Plataforma Haitiana pelo Desenvolvimento).

alfabetizadores e técnicos de biodiesel. O ativista mostrou ainda interesse em conhecer a experiência do programa Bolsa Família implementado no Brasil.

Cabe destacar que foi formulada uma resposta do governo brasileiro à crítica apresentada por Chalmers. A resposta veio do ministro Luiz Dulci, da Secretaria Geral da Presidência da República, chefe da delegação brasileira ao sétimo Fórum Social Mundial²⁸⁷. O ministro se mostrou receptivo às críticas e argumentou que o envolvimento brasileiro precisa ser entendido como caracterizado por dois momentos: um primeiro momento que se estava concluindo (podemos entender que o ministro faz referência à pacificação das comunidades ocupadas pelas gangues que terminou em março de 2007) em que foi necessário já que o Haiti se encontrava, nas palavras de Dulci, em guerra civil. O segundo momento seria reflexo da eleição de Préval, e demanda uma redefinição no relacionamento, em que devem ser enfatizados projetos de cooperação de cunho social em áreas como saúde e educação, e que, ao mesmo tempo, demanda um compromisso dos países doadores com o Haiti, principalmente aqueles que não liberaram fundos prometidos.

Apesar de o próprio Brasil enfrentar uma série de problemas sociais e de segurança semelhantes em menor grau à realidade haitiana²⁸⁸, não devemos questionar, segundo Gratius, o potencial da contribuição brasileira à reconstrução haitiana. A experiência brasileira no Haiti mostra que essa condição do Brasil não se constitui em uma contradição, mas sim permite que o país articule uma solução própria à crise haitiana, proporcionando uma cooperação equilibrada e com base em soluções conjuntas aos problemas que afetam a ambos os países (Gratius, 2007, p. 19).

Para o Brasil, a missão representa ainda um momento importante por ser a primeira vez que o Brasil aporta o maior contingente militar para uma missão de paz e pelo fato do comandante militar da missão (o *Force Commander*) ser desde

²⁸⁷ Ver: <http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2007/02/07/materia.2007-02-07.9724064763/view>. Acesso em 25 de fevereiro de 2010.

²⁸⁸ A autora destaca que no ano anterior à publicação de seu texto (2006), o *Failed State Index* – desenvolvido pelo *Fund for Peace* e pela revista *Foreign Policy* – classificaram o Brasil como Estado ameaçado, ocupando a posição 101 de um total de 176 Estados, sendo classificado acima da Índia, mas abaixo da África do Sul e de outros países da América Latina como Argentina, Chile, Costa Rica e Uruguai. Segundo a autora, o Brasil obteve classificação baixa devido a problemas como violência e injustiça. Dentre as instituições de Estado avaliadas, a polícia e os serviços sociais públicos foram considerados como de baixa qualidade (Gratius, 2007, p. 10).

o estabelecimento da missão (em 2004) um militar brasileiro. Esses dois elementos conferem um alto grau de visibilidade para o país em relação à missão, e uma identificação (incorreta talvez, cabe destacar) entre a própria MINUSTAH, em seu contexto mais amplo, e a contribuição brasileira para a missão. Identificação esta que acaba por funcionar tanto em relação a aspectos positivos da missão quanto a aspectos negativos como, por exemplo, a questão das denúncias de abuso e exploração sexual, que mesmo não envolvendo militares brasileiros repercutiram na imprensa nacional.

A participação na MINUSTAH também atende a um elemento de interesse brasileiro: a capacidade de influenciar na formulação das operações de paz. Esse elemento se reflete tanto no envio de militares para atuarem no Departamento de Operações de Manutenção da Paz (DPKO), quanto na participação de militares brasileiros no Estado-Maior da MINUSTAH²⁸⁹. Segundo Braga²⁹⁰, a indicação de generais brasileiros como *Force Commanders* tem permitido que o Brasil exerça uma influência sobre as esferas de tomada de decisão, que não se restringem apenas ao componente militar, mas que envolvem também, segundo o autor, a própria natureza da missão e as relações com o governo haitiano e representantes da comunidade internacional no Haiti (Braga, 2009, p. 14).

A importância da participação brasileira no processo de reconstrução do Haiti foi atestada pela realização em Brasília no dia 23 de maio de 2006 da Reunião Internacional de Alto Nível sobre o Haiti²⁹¹. O evento contou com a participação de representantes dos governos de Brasil, Argentina, Áustria, Canadá, Chile, Espanha, Estados Unidos, Jamaica, França, Guiana, Japão, México, Noruega, Peru, República Dominicana, Uruguai e Suíça, além do

²⁸⁹ Cabe destacar que existe uma preocupação das Forças Armadas brasileiras em familiarizar-se cada vez mais com o sistema das Nações Unidas, principalmente no que diz respeito ao relacionamento ONU-país contribuinte com tropas (os chamados *Troop Contributing Countries* – TCCs), de forma que os militares brasileiros possam dominar tanto as obrigações do Brasil perante a ONU quanto às obrigações da ONU perante o Brasil enquanto contribuinte com tropas, principalmente em relação a questões como reembolso e manutenção do equipamento despendido em missões de paz. Como forma de proporcionar esse entendimento, militares que serviram no DPKO ou em missões de paz são convidados a realizarem palestras em cursos e seminários preparatórios para militares que serão enviados ou a missões de paz ou ao próprio DPKO.

²⁹⁰ Carlos Chagas Viana Braga é Capitão-de-Mar-e-Guerra do Corpo dos Fuzileiros Navais e exerceu entre maio de 2004 até junho de 2005 as funções de assistente do *Force Commander* da MINUSTAH.

²⁹¹ “Comunicado Conjunto da Reunião Internacional de Alto Nível sobre o Haiti-Brasília, Brasil (23 de maio de 2005) *Resenha de Política Exterior do Brasil*, a.33, n.98, 1º semestre de 2006, p. 382-383.

Secretário-Geral da OEA e do SRSB no Haiti e representantes da União Europeia, Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento, entre outras organizações. A reunião, na qual estavam presentes países e organismos doadores, avaliou a cooperação com o Haiti desde 2004. Durante o encontro, os participantes decidiram pela renovação do esforço internacional de cooperação para com o Haiti denominado Quadro de Cooperação Interina (QCI). No evento, os participantes elogiaram o recém eleito presidente Préval, principalmente por sua vontade em assumir a liderança dos esforços de desenvolvimento de seu país, mas destacaram a importância da continuidade do compromisso com as reformas política e econômica, envolvendo a inclusão de todas as forças políticas no fortalecimento das instituições democráticas haitianas. Os participantes da reunião também constaram melhorias na segurança no Haiti e felicitaram a MINUSTAH pelo progresso alcançado.

Um segundo aspecto que ilustra a importância do envolvimento brasileiro está no fato de que, em 10 de março de 2006, o presidente eleito do Haiti, René Préval realizou visita ao país, sendo o Brasil o segundo país visitado (posteriormente à República Dominicana, vizinha do Haiti) após a sua vitória nas eleições presidenciais. Do Brasil, Préval seguiu de carona no avião presidencial brasileiro para a posse da presidente eleita do Chile, outro país sul-americano com atuação importante na MINUSTAH²⁹². O próprio Préval veio a ser empossado no dia 14 de maio de 2006, com a presença do vice-presidente brasileiro na cerimônia de posse²⁹³.

Podemos perceber ainda como a presença no Haiti tem mobilizado tanto parcerias bilaterais quanto multilaterais envolvendo o Brasil. No primeiro aspecto, cabe destacar a realização em fevereiro de 2007 do Seminário de Alto Nível sobre Operações de Manutenção da Paz²⁹⁴ realizado em Brasília e organizado por Brasil e Canadá, com a presença do ministro de Negócios Estrangeiros do Canadá, Peter Mackay, e em que se discutiram formas de cooperação no Haiti, na área de

²⁹² “Visita do presidente-eleito do Haiti, René Préval, ao Brasil” (9 de março de 2006) Ver: *Resenha de Política Exterior do Brasil*, a. 33, n. 98, 1º semestre de 2006, p. 277.

²⁹³ “Posse do presidente eleito do Haiti, René Préval” (10 de maio de 2006). *Resenha de Política Exterior do Brasil*, a. 33, n. 98, 1º semestre de 2006, p. 359

²⁹⁴ Ver <http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2007/02/05/materia.2007-02-05.0016546430/view>, <http://www.ccbc.org.br/news.asp?entrada=631> Acesso em 21 de fevereiro de 2010.

reflorestamento e vacinação entre Brasil e Canadá. O evento contou com a participação de autoridades militares e civis, acadêmicos e representantes de organizações da sociedade civil de países como Argentina, Bolívia, Equador, Guatemala, Chile, Panamá, Paraguai e Peru, além do próprio chanceler do Haiti, Anthony Dessources. A ênfase do seminário foi a experiência da MINUSTAH e o compartilhamento de conhecimento sobre as experiências realizadas pelos participantes em missões de paz²⁹⁵. Um segundo evento que merece destaque foi a visita de Estado realizada pelo presidente Lula à Noruega nos dias 13 e 14 de setembro de 2007 no âmbito do Segundo Seminário “Brasil-Noruega: paz, reconciliação e mediação²⁹⁶”, no qual o processo de estabilização e reconstrução do Haiti foi tema central, juntamente com o processo de paz no Oriente Médio.

No aspecto multilateral, destacamos o projeto de coleta e reciclagem de lixo na comunidade Carrefour Feuilles em Porto Príncipe, mantido pelo Fundo IBAS, da qual participam Brasil, Índia e África do Sul²⁹⁷, e o acordo assinado no dia 14 de dezembro de 2007 entre o Brasil e a Organização Internacional do Trabalho (OIT)²⁹⁸ que prevê que o Brasil irá financiar um programa pelo fim do trabalho infantil no Haiti, área na qual o Brasil se destaca, pois participa desde 1992 do Programa Internacional pela Eliminação do Trabalho Infantil (IPEC), um problema que afeta cerca de 250 mil crianças haitianas segundo dados da OIT mais recentes, de 2002.

Além da discussão anterior, existe um elemento normalmente pouco abordado no que diz respeito às considerações brasileiras para o envolvimento no Haiti: uma preocupação do próprio Brasil, expressa pelo ministro Amorim, de que a crise haitiana pudesse se espalhar pela região (um ponto de ressaltado pela resolução 1542):

²⁹⁵ “Seminário de Alto Nível sobre Operações de Manutenção da Paz (2 de fevereiro de 2007)”, *Resenha de Política Exterior do Brasil*, a.42, n.100, 1º semestre de 2007, p. 233.

²⁹⁶ O primeiro seminário foi realizado em 2003, quando da visita do rei e da rainha da Noruega ao Brasil. Ver: <http://www.brasilhaiti.com/conteudoimprensa.asp?id=75> Acesso em 20 de fevereiro de 2010.

²⁹⁷ Ver: <http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2006/12/19/materia.2006-12-19.4247279618/view> Acesso em 25 de fevereiro de 2010. Em 19 de dezembro de 2006, o projeto de reciclagem e coleta, orçado em US\$550 mil recebeu o Prêmio Parceria Sul-Sul (South-South Partnership Awards), na categoria Aliança Sul-Sul (South-South Alliance), concedido pelas Nações Unidas.

²⁹⁸ Ver: <http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2007/12/14/materia.2007-12-14.3761368325/view> Acesso em 23 de fevereiro de 2010.

Sabemos (...) que, se amanhã, um país como o Haiti se transformar em um narco-Estado, dominado por forças totalmente anômicas, isso terá uma influência nos seus vizinhos, certamente, e mesmo nos que não estão mais próximos. Essas duas coisas todas se passam de maneira integrada e têm impactos²⁹⁹

Cabe destacar ainda que a afirmação de uma proximidade cultural entre o Brasil e Haiti e que o envolvimento no Haiti se justifica pela solidariedade para com um país irmão latino-americano nos faz refletir sobre a afirmação de Finnemore na qual a autora destaca a importância de fatores como empatia e identificação na prática de intervenção por parte dos Estados (Finnemore, 2003, p. 144). Segundo a autora, a prática de intervenção no século XIX mostrava que os Estados eram mais suscetíveis a realizar intervenções em situações em que se identificavam com as populações a serem protegidas. Com a influência do processo de descolonização e com o fortalecimento do regime de direitos humanos no século XX, os Estados passaram a se identificar com um grupo ainda maior do que no século anterior (Finnemore, 2003, p.144). No caso do envolvimento mais amplo do Brasil em operações de paz (tratado no capítulo anterior), apesar de o país possuir uma participação variada em operações de paz, não devemos subestimar a importância da existência de afinidades culturais nos casos em que o país participou de intervenções, como demonstrado pelas experiências em Angola, Moçambique e Timor Leste (todos casos de países lusófonos).

Por fim, Ramalho reconhece que a participação do Brasil na missão envolve tanto uma dimensão global quanto uma dimensão regional. No que diz respeito à dimensão global, o envolvimento na missão reforça uma aspiração da política externa brasileira em manter a ordem internacional regulada por regras e instituições, dessa forma, segundo o autor, o Brasil atuou em prol da reaproximação do Haiti com o CARICOM³⁰⁰, assim como em prol do perdão da dívida externa do país, o que coloca o Haiti como parte da dimensão simbólica da política de não indiferença adotada pelo Brasil, assim como parte da valorização

²⁹⁹ “Palestra do ministro das Relações Exteriores, embaixador Celso Amorim, na sede do Tribunal Regional Federal de São Paulo, proferida em 22 de abril de 2005” *Resenha de Política Exterior do Brasil*, a.32, n.96, 1º semestre de 2005, p. 121.

³⁰⁰ Em 2006 o Haiti conseguiu ser reintegrado à CARICOM, sendo convidado para a reunião do bloco em São Cristóvão e Névis no mês de julho daquele ano. Fonte: “Comunicado Conjunto da Reunião Internacional de Alto Nível sobre o Haiti-Brasília, Brasil (23 de maio de 2005)”, *Resenha de Política Exterior do Brasil*, a.33, n.98, 1º semestre de 2006, p. 383.

da política de cooperação Sul-Sul presente no governo Lula. No que diz respeito à dimensão regional, o envolvimento regional na missão tem estimulado a integração regional (Ramalho, 2010, p. 26).

É para a dimensão regional do envolvimento brasileiro na MINUSTAH e para a dimensão da não indiferença, analisada sob o prisma da literatura sobre política externa ética, que voltaremos nossa análise nas subseções seguintes.

5.3.2.1

A dimensão regional do envolvimento brasileiro

Anteriormente ao estabelecimento da MINUSTAH, em janeiro de 2004, o Grupo do Rio havia afirmado o seu apoio a uma resolução da crise no Haiti em conformidade com a Carta Democrática Interamericana. O mecanismo ressaltou na época apoio à Missão Especial da OEA, enviada ao país para solucionar a crise política³⁰¹. No final de fevereiro do mesmo ano, com a situação em estado mais crítico, o Grupo endossou os esforços da OEA e da CARICOM em prol da resolução da crise, e se manifestou condenando a violência e apoiando o presidente Aristide³⁰².

Apesar de termos observado anteriormente que a MINUSTAH apresenta contribuições de diversos Estados-membros da ONU, principalmente dos latino-americanos, deve-se destacar o protagonismo da participação sul-americana na missão. Além da quantidade de tropas enviadas por esses países à missão, a participação dos países do Cone Sul é importante pelo fato de que cargos-chave na hierarquia da missão foram entregues a nacionais dos países do Cone Sul. Até o momento, os postos de *Force Commander* e *Deputy Force Commander* têm sido ocupados por sul-americanos. De maneira inédita dentro das Nações Unidas, todos os FC, desde o início da missão, têm sido generais brasileiros. Na parte política da missão, um brasileiro funcionário de carreira da ONU, Luís Carlos da Costa, exerceu desde novembro de 2006 até seu falecimento em 12 de janeiro de

³⁰¹ “Comunicado do Grupo do Rio sobre a situação no Haiti (20.01.2004)”, *Resenha de Política Exterior do Brasil*, a.31, n.94, 1º semestre de 2004, p. 258.

³⁰² “Comunicado do Grupo do Rio sobre a situação no Haiti (25.02.2004)”, *Resenha de Política Exterior do Brasil*, a.31, n. 94, 1º semestre de 2004, p. 277.

2010 o cargo de *Principal Deputy Special Representative*³⁰³, e o embaixador Juan Gabriel Valdés, do Chile, serviu como Representante Especial do Secretário Geral de agosto de 2004 até junho de 2006.

No que diz respeito à cooperação entre as Forças Armadas em missões de paz, cabe destacar que uma experiência de cooperação entre os países da América do Sul já vinha ocorrendo desde os anos 1990 na missão da ONU em Chipre (UNFICYP), na qual militares de Brasil (desde 1995), Chile, Bolívia, Paraguai, Peru e Uruguai participam da Força Tarefa Argentina (FTA). Destacamos aqui o depoimento de um oficial do Exército Brasileiro que serviu na missão:

O convívio diário durante seis meses possibilita aos militares do EB formar uma imagem clara do potencial humano das forças armadas dos países sul-americanos integrantes da missão (...). Observa-se que tanto o Brasil como o seu exército, são muito respeitados e admirados pelos sul-americanos (Freitas, 2006, p. 16).

Da parte das Forças Armadas, a relação entre a preocupação com a integração regional e o envolvimento em missões de paz é destacada ainda na Diretriz Geral Ostensiva do então comandante do Exército, general Francisco Roberto de Albuquerque:

A projeção do poder far-se-á pela participação em missões de paz, sempre que possível e de acordo com o interesse nacional, e em exercícios conjuntos e intercâmbios. A preocupação será de ampliar a confiança mútua no âmbito da América Latina (AL) e confirmar a imagem de um Brasil cooperativo, eficiente e confiável, a fim de contribuir para a manutenção da AL como uma área de paz. Nessa estratégia insere-se a capacitação em pessoal e material para compor uma força expedicionária em âmbito regional ou extracontinental, quando for do interesse do Brasil (Albuquerque, 2003, p. 16).

O componente regional sul-americano da MINUSTAH é um ponto também destacado por Diniz. Segundo o autor, a participação na MINUSTAH pode render pontos positivos para a intenção de liderança brasileira na América do Sul, uma vez que o país acaba sendo visto como coordenando a resposta da região à crise no Haiti. A participação na MINUSTAH pode ter um impacto indireto, gerando aceitação da liderança política brasileira na América do Sul, o que fortalece a posição do Brasil em outras áreas, como negociações comerciais, por

³⁰³ Ao *Principal Deputy Special Representative* estão subordinados o Comissário Chefe da Polícia da ONU, o chefe da Seção Eleitoral e o Chefe da Administração da MINUSTAH entre outros setores.

exemplo, que segundo o autor são de grande importância para a economia brasileira (Diniz, 2006, p. 333).

Em discurso na Assembleia Geral da ONU em 2005, o ministro Celso Amorim reconheceu que a participação do Cone Sul na MINUSTAH era sem precedentes, tanto pela presença das forças militares quanto pela coordenação política (MRE, 2008, p. 213). Em ocasiões anteriores, o ministro já havia enfatizado a importância da MINUSTAH para a cooperação no continente: “gostaria de dizer que a terrível crise pela qual passou o Haiti em 2004 nos aproximou e ensinou muitas lições sobre o nosso próprio passado e presente. Levou os países latino-americanos a cooperarem de maneira mais estreita em prol da segurança regional³⁰⁴”.

A argumentação do ministro também buscou apresentar a participação brasileira e sul-americana como um diferencial em relação a missões anteriores no país. O governo brasileiro afirma que seu objetivo e dos demais países sul-americanos no Haiti é de estabilizar a situação com as ações da força de paz, promover o diálogo político e apoiar a reconstrução econômica, social e institucional do país³⁰⁵:

A participação inédita da América do Sul no Haiti não se dá apenas em termos de tropas, mas, sobretudo, de propósitos: uma operação de estabilização diferente das anteriores, baseada no tripé estabilização, diálogo político e capacitação institucional social, e econômica do país. Estamos buscando algo novo, que possa contribuir para a autonomia do Haiti³⁰⁶.

A cooperação política gerada pela missão envolveu a instauração de um mecanismo de coordenação. Esse mecanismo evoluiu de um formato 2x3 da qual participavam os vice-ministros de relações exteriores e de defesa do Brasil, Argentina e Chile, passando a incluir o Uruguai em maio de 2005, e, atualmente (a partir de fevereiro de 2007), atuando em um formato 2x9, que inclui além dos

³⁰⁴ “Discurso do ministro das Relações Exteriores, embaixador Celso Amorim, durante reunião especial do Conselho de Segurança das Nações Unidas sobre o Haiti, realizada em Nova York, no dia 12 de janeiro de 2005”, *Resenha de Política Exterior do Brasil*, a.32, n.96, 1º semestre de 2005, p. 39.

³⁰⁵ “Discurso do ministro Celso Amorim no Fórum Econômico de Jedá, Arábia Saudita, no dia 20 de fevereiro de 2005”, *Resenha de Política Exterior do Brasil*, a.32, n. 96, 1º semestre de 2005, p. 80.

³⁰⁶ Palestra do Ministro Celso Amorim no CEBRI, Rio de Janeiro, 13 de dezembro de 2004. Ver: *Resenha de Política Exterior do Brasil*, a.31, n. 95, 2º semestre de 2004, p. 213.

quatro países do Cone Sul, representantes dos demais países latino-americanos que possuem contingentes na MINUSTAH: Paraguai, Peru, Guatemala, Bolívia, Equador. A presença de autoridades haitianas nas reuniões do mecanismo 2x9 tem servido para afastar as dúvidas em relação ao caráter invasivo da missão (Diamint, 2007, p. 5). Existe ainda a especulação a respeito da possibilidade de utilização do 2x9 como mecanismo de coordenação para lidar com outras crises na região.

A cooperação decorrente da participação na missão deve ser valorizada ainda pelas transformações que ela introduz nos países da região:

(...) cooperation in the Southern Cone has had remarkable implications: (a) it has encouraged a definition of national interests in relational terms; (b) it has promoted negotiated and multilateral solutions to common threats and problems, and (c) it has encouraged commitment to, and compliance with, the consensual norms at the international level. As a result, for individual nation-states, engagement in regional cooperation has indirectly provided extra incentives for policy continuity and consistency (Margheritis, 2010, p. 111).

Segundo a autora, o envolvimento na MINUSTAH tem o potencial de influenciar dinâmicas do sistema interamericano além das relacionadas ao Haiti:

(...) has allowed for a rearrangement of roles within the inter-American system. Since the responsibility for the UN mission switched from the United States to a multilateral force mainly constituted by Latin American countries, it has created an unprecedented situation in which the historical disputes about the legitimacy of foreign intervention, the respect of the non-intervention principle, the limits of autonomy, and even the effectiveness of international organizations have entered a new phase characterized not simply by increasing cooperation and diffusion of power but also by shared responsibility for the outcomes (Margheritis, 2010, p. 107-108).

Dentre as dinâmicas para além do Haiti, podemos perceber que a participação conjunta na MINUSTAH pode ser entendida ainda como um fator que estimula ações concertadas em fóruns multilaterais. Monica Hirst enfatiza que Brasil e Chile quando servindo como membros não permanentes do Conselho atuaram em conjunto pela renovação do mandato da MINUSTAH em 2004, e Argentina e Peru fizeram o mesmo em 2005 e 2006 (Hirst, 2007, p. 7).

Segundo Luciana Tochiaro, a participação dos países do Cone Sul na MINUSTAH envolve um diferencial de coordenação política e consultas regulares entre os países, o que faz com que a atuação desses países desenvolva

uma identidade própria dentro da missão, permitindo assim que esses países sejam reconhecidos como atores chaves no processo de reconstrução do Haiti, tanto da parte da comunidade internacional quanto do governo haitiano (Torchiaro, 2007, p. 26).

Flemes acredita que a cooperação militar a nível prático na MINUSTAH tem o potencial de introduzir uma dimensão multilateral na cooperação regional no âmbito de defesa, caracterizada por esforços tradicionalmente bilaterais (Flemes, 2005, p. 152).

Dentre as iniciativas regionais influenciadas pela experiência na MINUSTAH, podemos destacar, além do já citado mecanismo 2x9, a ALCOPAZ e o Conselho Sul-Americano de Defesa.

A sigla ALCOPAZ³⁰⁷ se refere à Associação Latino-Americana de Centros de Treinamento para Operações de Paz. A associação foi uma iniciativa argentina (o país da região com o mais antigo centro de treinamento para operações de paz³⁰⁸) que recebeu apoio dos demais países da região e foi criada em agosto de 2008 em Buenos Aires. Atualmente participam da ALCOPAZ como membros-fundadores os centros de treinamento de Argentina, Brasil, Chile, Equador, Guatemala, Peru e Uruguai. A associação tem como seus objetivos adotar uma posição comum dos países da região frente à *International Association for Peace Training Centers* (IAPTC)³⁰⁹, compartilhar as lições aprendidas da experiência na MINUSTAH e promover o intercâmbio de instrutores entre os centros.

O Conselho Sul-Americano de Defesa (CSD) faz parte da União Sul-Americana de Nações (UNASUL). A proposta de criação do Conselho foi uma iniciativa brasileira apresentada em 15 de abril de 2008 durante reunião em Brasília, e tem como objetivos articular uma posição comum entre os países sul-americanos a respeito de operações de paz e crises humanitárias, promover o intercâmbio de experiências entre os Estados na área de operações de paz e crises, assim como a realização de exercícios militares que simulem crises humanitárias.

³⁰⁷ Para mais informações, consultar o sítio oficial da associação: www.alcopaz.org. Acesso em 15 de novembro de 2009.

³⁰⁸ O centro argentino se chama CAECOPAZ: *Centro Argentino de Entrenamiento Conjunto para Operaciones de Paz*, e foi fundado em 1995 e é diretamente subordinado ao Estado Maior Combinado das Forças Armadas Argentinas. Para maiores informações ver: <http://www.caecopaz.mil.ar/>. Acesso em 25 de fevereiro de 2010.

³⁰⁹ Para mais informações: <http://www.iaptc.org/>. Acesso em 15 de novembro de 2009.

Da mesma forma que a ALCOPAZ, a iniciativa de criação do CSD parte do reconhecimento do sucesso da experiência sul-americana na MINUSTAH. A proposta de criação do Conselho foi inicialmente rejeitada pela Colômbia, que apenas concordou em participar em julho de 2008. A criação do Conselho foi estabelecida durante a reunião de presidentes da UNASUL na Costa do Sauipe (Brasil) em 16 de dezembro de 2008³¹⁰.

O Conselho prevê entre seus princípios: “respeito irrestrito à soberania, integridade e inviolabilidade territorial dos Estados, não intervenção em seus assuntos internos e autodeterminação dos povos”. Resumidamente, o Conselho traz como seus objetivos gerais a construção de uma identidade sul-americana de defesa e a consolidação da América do Sul como zona de paz e, entre os seus objetivos específicos, a articulação de posições comuns em fóruns multilaterais, a cooperação com os países da América Latina e Caribe, a incorporação de uma perspectiva de gênero no âmbito da defesa e o estímulo ao intercâmbio na área de formação militar e também acadêmico.

Em publicação especializada da área militar, o primeiro *Force Commander* da MINUSTAH, o general brasileiro Augusto Heleno Ribeiro Pereira, ressaltou que no que diz respeito ao relacionamento das Forças Armadas brasileiras com as forças dos países da região, a MINUSTAH representa um nível de comunhão e integração sem precedentes, com a atuação conjunta dos países da região, demonstrando de acordo com o general uma sinergia impecável (Pereira, 2005, p. 45). Uma importante forma de cooperação a nível prático entre os países sul-americano pode ser identificada no caso de Brasil e Chile, já que antes do envio das tropas brasileiras, o Chile havia repassado para o contingente brasileiro informações coletadas durante a presença das tropas chilenas na MIF (Flemes, 2005, p. 101).

Ainda no que diz respeito à cooperação entre as Forças Armadas dos países sul-americanos na MINUSTAH, cabe destacar que a cooperação em campo no Haiti se beneficiou de iniciativas de cooperação anteriores, como o intercâmbio de oficiais para a realização de cursos em instituições militares de ensino, assim como a realização de exercícios conjuntos, muitas vezes simulando situações

³¹⁰ Ver: <http://www.esg.br/uploads/2009/07/decisao-estabelecimento.pdf>. Acesso em 20 de janeiro de 2010.

semelhantes a missões de paz. Um aspecto importante para o sucesso da cooperação é também o fato de que apesar das particularidades das Forças Armadas nacionais, na qual a hierarquia militar é a mesma, sendo facilmente identificável pelos militares servindo na missão. No que diz respeito à possibilidade de atuação conjunta dos contingentes sul-americanos, é importante destacar que as decisões sobre quais contingentes atuarão conjuntamente em cada operação realizada pela missão é uma decisão do comando da própria MINUSTAH³¹¹. Portanto, a iniciativa de atuação conjunta não é definida pelos contingentes.

Cabe ressaltar ainda que a cultura comum e a proximidade do idioma entre português e espanhol facilitam a criação do que pode ser considerado como um estilo sul-americano de participação em missões de paz. Um elemento facilitador da atuação conjunta tem sido também o intercâmbio entre oficiais dos países do Cone Sul entre os diferentes centros de treinamento em operações de paz presentes na região (CI Op Paz³¹² no Brasil, CECOPAC³¹³ no Chile, CAECOPAZ³¹⁴ na Argentina), sendo que muitos desses oficiais atuam como instrutores ou realizam cursos específicos, que posteriormente são reproduzidos nos centros de origem dos oficiais. Um número crescente de militares dos países do Cone Sul interessados em aprofundar seus conhecimentos sobre operações de paz tem concluído cursos por correspondência ligados ao tema das operações de paz organizados pelo (UNITAR)³¹⁵.

A participação dos países do Cone Sul oferece algumas vantagens para as Nações Unidas, devido aos seus conhecimentos linguísticos e pelo fato de que as

³¹¹ A hierarquia militar comum como um facilitador da cooperação entre os contingentes, e não apenas sul-americanos na MINUSTAH, assim como a decisão sobre a atuação conjunta de contingentes me foram destacados pelo então *Force Commander* da MINUSTAH, General Carlos Alberto Santos Cruz, em depoimento oral colhido em Brasília no dia 18 de junho de 2008.

³¹² Ver http://www.cioppaz.ensino.eb.br/site_cioppaz_portugues/index.htm. Acesso em 26 de outubro de 2008

³¹³ Ver <http://www.cecopac.cl/>. Acesso em 26 de outubro de 2008.

³¹⁴ Ver <http://www.caecopaz.mil.ar/>. Acesso em 26 de outubro de 2008.

³¹⁵ United Nations Institute for Training and Research (UNITAR). O Peace Operations Training Institute, antigo UNITAR POCI tem com objetivo oferecer treinamento padronizado e universal para *peacekeepers*. O instituto possui 46 especialistas: três latino-americanos, um coronel chileno e dois civis (uma boliviana e uma chilena) e inaugurou recentemente um curso de *E-Learning for Latin American and Caribbean Peacekeepers* (ELPLAC) devido ao envolvimento crescente de militares latino-americanos em missões de paz. Esse curso foi inaugurado nos mesmos moldes de um programa semelhante que já era oferecido para militares e policiais africanos e é financiado pelos governos do Canadá e da Argentina.

Forças Armadas desses países não estarem associadas a um histórico de imperialismo como alguns países europeus, por exemplo, o que torna em muitas vezes a presença desses países como contra produtiva (Palá, 1995).

Um elemento facilitador da presença dos países do Cone Sul é a ausência nesses países de um histórico de colonização ou intervenção no Haiti, como no caso de França³¹⁶ e Estados Unidos e, por isso, puderam articular uma forma diferenciada de ajuda ao país, envolvendo um esforço de aproximação com a população local, considerado prioritário como forma de diminuir a imagem de ocupação, envolvendo atividades de caráter civil como ações cívico-sociais (Hirst & Llenderrozas, 2008, p. 10).

O fato de a MINUSTAH ser a primeira missão da ONU no Haiti sem a participação das principais potências se traduz também como uma prova de responsabilidade para os países da região e como prova do amadurecimento em termos de segurança (Tapia, 2005, p. 319). Essa transferência de responsabilidades para os países seria fruto de um desinteresse dos EUA para com a região (Sepulveda, 2005). Em termos mais amplos, a participação na MINUSTAH é percebida como o início de um compromisso da região com a segurança do continente (Garcia Pino, 2008, p. 62). A cooperação e o nível de comprometimento que os países da região têm mostrado para com a situação no Haiti não podem ser dissociados ainda do seu próprio perfil de política externa:

Rising in the Global South, there are a handful of leading democracies that are regional powers that aspire to global citizenship. Argentina and Chile have been fairly strong across the board, with Argentina especially supportive of international law and peace promotion. Chile, with the highest democracy score and Human Development Index in South America, has been a stalwart of the UN system, international law and advocate of rights of women and indigenous people. Brazil has been less consistent within the UN but is a regional peace promoter, accepting of refugees, and a moral entrepreneur in social right issues (Brysk, 2009, p. 230).

Contudo, alguns analistas destacam também algumas críticas a respeito da participação dos países do Cone Sul na MINUSTAH. Llenderrozas reconhece que a atuação na MINUSTAH tem favorecido a capacidade regional de atuação em

³¹⁶ Ulery destaca que os uruguaios quando participaram da UNTAC acabaram por substituir os franceses em algumas áreas do Camboja onde a população apresentava resistência às tropas francesas, devido ao passado colonial. Essa ausência de um vínculo colonial permitiu às tropas uruguaias executar melhor o mandato da missão (Ulery, 2005, p. 34).

operações de paz, permitindo que essas capacidades possam ser utilizadas em novas missões, no entanto, de acordo com a autora, é importante levantar o questionamento sobre se uma iniciativa semelhante de atuação conjunta poderia ocorrer em relação a uma crise intraestatal na América do Sul. Para a autora, a capacidade adquirida com a participação na MINUSTAH não se aplica de maneira automática, já que a atuação dos países do Cone Sul em operações de paz é muito seletiva e depende de elementos como interesse nacional, motivações estratégicas e interesses políticos conjunturais (Llenderrozas, 2006, p. 27).

Uma segunda crítica está no fato de que esses países não têm experiência internacional na reconstrução de instituições e de infraestrutura, e não contam com recursos financeiros excedentes que possam ser investidos no Haiti. Benitez Manuat lembra ainda que a presença ou não na missão pode gerar divisão entre os países da área, pois, apesar dos países do Cone Sul estarem na missão, México, Cuba e Venezuela estão fora (Benitez Manuat, 2006, p. 34). No caso de Cuba e Venezuela, destacamos que os dois países têm uma presença no Haiti, mas fora do âmbito da MINUSTAH.

Ulery aponta como uma crítica a ausência de esforços para estabelecimento de padrões e critérios comuns a respeito do comprometimento das tropas em relação às missões de paz (Ulery, 2005, p. 57). O autor acredita que os países da região têm abordagens diferentes a respeito das missões de paz e objetivos competitivos quanto a liderança regional, no sentido de que Chile e Argentina não querem adotar posições secundárias em relação a uma liderança brasileira, e que o Chile, apesar de buscar um aumento da parceria com a Argentina, não se entregou por completo ao Mercosul (Ulery, 2005, p. 98).

Em uma postura crítica à participação dos países do Cone Sul no Haiti, Tokatlian afirma que a decisão de participar da MINUSTAH não deve ser interpretada como meramente altruísta, mas sim pragmática. Para o mesmo autor, a saída de Aristide se deu por um golpe de Estado organizado pelos Estados Unidos, e o posterior mandato de estabilização da MINUSTAH abre um precedente perigoso que pode ser utilizado contra os próprios países da América do Sul (Tokatlian, 2005, p. 41).

Como vimos, o envolvimento regional na MINUSTAH apresenta algumas considerações positivas no que diz respeito à responsabilidade dos países da

região para com o Haiti, mas também implica algumas considerações mais profundas sobre as possibilidades de repetição da experiência em outras crises na região, e também relacionadas ao próprio estabelecimento da MINUSTAH e o papel que os países da região possam ter tido em legitimar a retirada de Aristide. O papel do Brasil é importante por ser o país com maior participação na MINUSTAH em termos de contingentes, e por exercer o comando militar da missão, além de ter estabelecido um envolvimento maior, em comparação com os outros países da região, com o processo de estabilização e reconstrução do Haiti. O principal desafio para os países da região será o de manter a presença e a contribuição para o Haiti de forma consistente tendo em consideração que muitos aspectos da reconstrução e recuperação do país estão fora de seu controle, como, por exemplo, os recursos necessários para o desenvolvimento da economia haitiana, que provêm na sua maioria dos países desenvolvidos. Apesar dessas dificuldades, não podemos negar que o envolvimento na MINUSTAH proporcionou o estabelecimento de laços entre o Haiti e os países da região, diminuindo o isolamento em que o Haiti se encontrava.

A criação de instituições como a ALCOPAZ e o Conselho de Defesa demonstram um reconhecimento da valorização da experiência conjunta na MINUSTAH e do interesse em institucionalizar formas de cooperação que tenham surgido a partir de experiências no terreno.

5.3.2.2

A dimensão ético-solidária do envolvimento brasileiro no Haiti

5.3.2.2.1

Introduzindo o debate teórico sobre a política externa ética

Como apresentamos na nossa introdução, um elemento que pode ser analisado para compreendermos o envolvimento brasileiro com a MINUSTAH, além da importância da dimensão regional, é a reivindicação de um compromisso ético-moral para com o Haiti. Esse compromisso justificaria tanto a participação na MINUSTAH quanto os esforços bilaterais e trilaterais de cooperação com o país. Cabe ressaltar que dos países sul-americanos que têm contribuído para a MINUSTAH, o Brasil é o único que tem destacado essa dimensão ética na sua

participação. A pertinência de um debate sobre essa dimensão ética na presente dissertação é justificada ainda pelo fato de o relatório da ICISS reconhecer que a ideia de soberania como responsabilidade deve ser entendida como parte da boa cidadania internacional (ICISS, 2001, parágrafo 1.35, p. 8).

A análise da participação brasileira em relação à sua justificativa ético-normativa será desenvolvida com base na literatura sobre política externa ética. Adotamos também aqui a definição de argumentos éticos (*ethical arguments*) apresentada por Neta Crawford:

Ethical arguments concern how to act in a particular situation so as to be doing good, assuming that the good has been defined through cultural consensus or meta-argument. Ethical arguments may assert that an existing normative belief or moral conviction ought to be applied in a particular situation, and they are used to promote new normative beliefs. To simplify in a way that parallels the model of practical inference, ethical arguments may take the form of positing the existence of an ethical or prescriptive normative belief (premise 1), then specifying that the particular context is an instance covered by the prescriptive norm (premise 2), which implies (conclusion) that to do good, one ought to act in ways consistent with the prescription. Ethical arguments can also be characterized by sideways reasoning, where similarities and differences between cases suggest what is right to do in a new situation (Crawford, 2002, p. 24).

Os estudos sobre a dimensão ético-normativa na política externa têm a sua origem nas análises desenvolvidas na década de 1980 sobre o internacionalismo presente nas políticas externas dos países nórdicos, dos Países Baixos e do Canadá. Esses estudos analisavam principalmente os programas de *official development assistance* (ODA) desenvolvidos pelos países supracitados em relação aos países em desenvolvimento³¹⁷ (Lawler, 2005, p. 435). Na década seguinte, o então ministro das Relações Exteriores da Austrália, Gareth Evans³¹⁸, cunhou o termo “boa cidadania internacional” (*good international citizenship*) para se referir a uma política externa preocupada com a defesa dos princípios de direitos humanos. Segundo Dunne & Wheeler, a boa cidadania internacional foi definida da seguinte forma:

³¹⁷ Entre os estudos pioneiros podemos citar: Pratt, Cranford (Ed.). **Internationalism under strain: the North-South policies of Canada, Norway, the Netherlands and Sweden**. Toronto: the University of Toronto, 1989; Pratt, Cranford (Ed.). **Middle power internationalism**. Montreal: McGill-Queens University Press, 1990; e Stokke, Olav (Ed.). **Western middle powers and global poverty**. Uppsala: The Scandinavian Institute of African Studies/Norwegian Institute of International Affairs, 1989.

³¹⁸ Evans foi ministro das Relações Exteriores de 1988 até 1996.

Good international citizenship departs from the traditional realist approach to foreign policy because it rejects the assumption that the national interest always pulls in the opposite direction to the promotion of human rights. Moreover, in contrast to idealism, which sees an underlying harmony of moral principles, advocates of good international citizenship recognize that terrible moral choices have sometimes to be made (Dunne & Wheeler, 1998, p. 848).

A formulação da boa cidadania internacional durante a gestão de Evans foi influenciada pelo entendimento de que a busca pela segurança nacional está relacionada ao fortalecimento da ordem internacional, incluindo aí a promoção dos direitos humanos, que, segundo o ministro, estava relacionada com o envolvimento da Austrália em operações de paz e o fortalecimento de regimes em áreas como meio ambiente, direitos humanos e controle de armamentos (Dunne & Wheeler, 1998, p. 854). Merece ainda destaque uma afirmação de Evans a respeito da boa cidadania internacional³¹⁹. Para o ministro, a boa cidadania internacional implica um autointeresse esclarecido, ou seja, um idealismo pragmático, decorrente da própria condição da Austrália no plano internacional. Como uma potência média sem recursos militares, os interesses de segurança a longo prazo do país estariam relacionados à promoção de uma ordem internacional governada por normas. Esse último argumento ilustra ainda a compatibilidade entre a boa cidadania internacional e a busca da segurança nacional (Dunne & Wheeler, 1998, p. 855).

Feitas essas considerações a respeito das origens da boa cidadania internacional no caso australiano, destacamos que o caso mais associado à reivindicação de uma política externa é o caso do Reino Unido, quando da ascensão ao poder do Partido Trabalhista em 1997 tendo Tony Blair como primeiro-ministro e Robin Cook como *Foreign Secretary*³²⁰. Na ocasião, o governo britânico afirmou estar buscando uma “*foreign policy with an ethical dimension*” (Lawler, 2005, p. 437).

Essa discussão política sobre a adoção de princípios éticos acompanhou uma reflexão teórica, que levou à formulação do conceito de “*Good State*”, formulado principalmente para analisar países que incorporavam uma dimensão

³¹⁹ As considerações citadas por Dunne & Wheeler foram extraídas de uma contribuição do próprio Evans: Evans, Gareth. “Making Australian foreign policy”. *Australian Fabian Society Pamphlet.50*. Canberra: 1989, p. 42.

³²⁰ Cargo no governo inglês equivalente ao de Ministro das Relações Exteriores no Brasil.

ética à sua política externa. Segundo Lawler (um dos principais teóricos que trabalha com o conceito):

At a minimum, the Good State is simply a state committed to moral purposes beyond itself, to a robust internationalism in its foreign policy. By internationalism is meant a philosophy of foreign policy constructed around an ethical obligation on the part of states actively to pursue authentically other-regarding values and interests. In other words, internationalism is an intentional rather than accidental activity, requiring some kind of a transcendent rather than an immanent moral ideology in that it is intended to do more than foster solidarity behind national goals. There are, of course, no simple tests of authenticity and intentionality; it is the task of open and continuing public debate to fix (challenge and, if necessary, reconfigure) their content.

The Good State is, then, an idea that takes seriously the ascription of moral responsibilities to collective entities such as the state (Lawler, 2005, p. 441-442).

Por fim, nota-se um número crescente de contribuições que discutem a adoção de uma política externa ética por parte de diversos atores da sociedade internacional, entre eles, a China (Foot, 2001) e a União Europeia (Khaliq, 2008).

Em outra contribuição teórica, Ann-Sofie Dahl, por exemplo, aborda o tema da política externa ética para tratar da política externa da Suécia, no entanto, a autora não usa o conceito de *ethical foreign policy*, mas sim de “*moral superpower*”:

A moral superpower is clearly an actor engaged in pursuing an active foreign policy. Not all activist policies are moralist, however, though indeed many may be. The difference can be found in the norms and ambitions of the activist power. The internationalist norms at the root of the activist foreign policy can be of primarily universalist or particularist nature, the former aiming at the promotion of universal values, the latter at improving the actor's own position in the system (Dahl, 2006, p. 897).

Do ponto de vista de Linklater & Suganami (2006), a boa cidadania internacional envolve a percepção de que o Estado deve, por meio de sua política externa, promover a união da humanidade sem ameaçar a preservação da ordem internacional. Os dois autores entendem que bons cidadãos internacionais são aqueles Estados que reconhecem a necessidade de prestar satisfação a três agrupamentos diferentes: seus próprios cidadãos, a sociedade internacional e a humanidade. De acordo com Williams & Black, esse reconhecimento implica que em relação a cada episódio, os bons cidadãos internacionais têm que equilibrar as suas três responsabilidades e obrigações diferentes (Black & Williams, 2010, p. 4).

Estudos mais recentes têm continuado a contemplar a dimensão ético-normativa. Alison Brysk utiliza do conceito de bons samaritanos globais (*global good samaritans*) para analisar Estados que se dedicam à promoção dos direitos humanos no plano internacional e em seus mais variados aspectos (seja, por exemplo, contribuição para operações de paz ou ajuda internacional). Apesar da autora não analisar em seus seis estudos de casos³²¹ o Brasil, as contribuições de Brysk auxiliam na nossa compreensão sobre a atuação do Brasil na MINUSTAH.

Devemos acrescentar ainda algumas críticas sobre a reivindicação de uma política externa ética pelos Estados. A respeito dos debates sobre política externa ética, Abrahamsen & Williams destacam um aspecto relevante, mas deixado de lado por muitos analistas. Ao analisarem a política externa do governo trabalhista de Tony Blair, os dois autores afirmam que preferem utilizar o termo “terceira via³²²” (*third way*) do que política externa ética (*ethical foreign policy*). Também analisando a política externa do governo trabalhista de Blair, Dunne & Wheeler destacam que o *Foreign Secretary* de Blair, Robin Cook, nunca utilizou a expressão *ethical foreign policy*, tendo mencionado no seu discurso de apresentação da política externa trabalhista que: “*our foreign policy must have an ethical dimension*” (Dunne & Wheeler, 1998). Na verdade, o termo “*ethical foreign policy*” foi veiculado pela mídia inglesa para se referir à política apresentada por Cook.

Segundo os autores, ao dizermos que uma determinada administração pratica uma política externa ética, podemos estar de maneira implícita afirmando que as administrações anteriores não basearam sua política externa em princípios éticos, o que, segundo os autores, seria uma impressão falsa, pois muitos dos elementos ditos éticos da política externa alvo de sua análise (governo Blair) já estavam presentes na política externa de administrações anteriores (Abrahamsen & Williams, 2001, p. 261). Apesar de não seguirmos aqui a mesma postura de Abrahamsen & Williams, e nos referirmos às políticas externas que afirmam possuir um aspecto ético como políticas externas éticas, destacamos que a nossa

³²¹ Os estudos de caso de Brysk incluem Canadá, Suécia, Países Baixos, África do Sul, Costa Rica e Japão.

³²² A escolha do termo terceira via não é aleatória, já que o termo se refere à corrente política social-democrata adotada por Blair e inspirada nas contribuições do sociólogo Anthony Giddens.

identificação dos governos analisados que seguem uma política externa ética não implica um juízo de valor sobre o governo analisado.

A crítica de Chandler diz respeito ao fato de que a reivindicação de conduzir intervenções internacionais com base em princípios éticos e morais e com base na defesa dos direitos humanos acaba fortalecendo aqueles atores que realizam a intervenção, e não as próprias populações alvo da intervenção, de forma que são os interventores que acabam por determinar quais são as vítimas e quais os direitos que devem ser promovidos e protegidos. Outro problema, para Chandler, é que as considerações sobre o sucesso de determinada intervenção são estabelecidas do ponto de vista dos atores que realizaram a intervenção, e não em relação às populações que sofreram a intervenção (Chandler, 2003, p. 307-308).

Por fim, o autor afirma que a reivindicação de uma intervenção baseada na ética deslegitima potenciais críticas a tal intervenção. Segundo o autor, esse ponto é reforçado pelo fato de que as intervenções são muitas vezes igualadas à atuação dos países aliados contra a Alemanha nazista, que constitui uma referência moral de atuação (Chandler, 2003, p. 309-310).

Alguns autores têm destacado ainda um olhar cético em relação às possibilidades de uma política externa ética:

Clearly no state, not even one with considerable drive and capacity, can reasonably expect to be able to put the world to rights through its foreign policy. But that does not mean that nothing can or should be done. How, then, are priorities to be established, and by whom? The various criteria, or propinquity, kinship, historical association (and guilt), wealth and capability, popular preference, and consistency (the double standards problem), are difficult both to operationalize and to trade off. Not only are there hard choices to be made on ethical matters in every foreign policy, but the very formulation of the choices in the first place is problematical. What is more, every policy issue has ethical as well as practical aspects (Hill, 2003, p. 252).

Contudo, para o mesmo autor, esse olhar cético não significa que não possamos adotar uma concepção de diplomacia voltada para a busca de um mundo melhor:

The middle way in all this, between on the one hand denying the ethical content of foreign policy and on the other imposing a weight of expectations that cannot possibly be met, is to accept that diplomacy needs a sense of direction, beyond defensive concerns with the immediate and the possessional, and that this must

come from a broad conception of what a desirable world would look like. But building that world inevitably involves the making of difficult choices, ethical and otherwise, not least between narrower or nearer conceptions of “us” and our interests, and wider and more distant ones (Hill, 2003, p. 252).

Tendo em mente as considerações anteriores trataremos agora de como o discurso ético é aplicado no caso brasileiro.

5.3.2.2.2

A boa cidadania internacional aplicada ao Brasil

No caso do Brasil, cabe destacar a quase ausência de estudos que procuram analisar a política externa brasileira do ponto de vista da literatura sobre política externa ética e boa cidadania internacional, exceto os estudos feitos por Souza (2008) e Alves (2009).

A reivindicação de um caráter ou componente ético da política externa brasileira pode ser encontrada em um trecho do discurso do ministro Amorim, ainda na sua primeira gestão como ministro das relações exteriores:

O perfil que surge da atuação internacional do Brasil, sempre firme e coerente, é o de um país de vocação indiscutivelmente pacífica e respeitador das normas internacionais, fiel ao multilateralismo e à solução negociada de controvérsias, aberto ao diálogo e com atitude transparente ante a comunidade internacional (Amorim, 1994, p. 18).

A adoção de uma política externa ética por parte do Brasil pode ser identificada também nos esforços brasileiros no campo da cooperação internacional. Em uma análise dos esforços de cooperação no período 1930-1990, Amado Cervo chama atenção para a importância do significado político do conceito brasileiro de cooperação:

A cooperação era utilizada para refletir de forma sintética a essência da política exterior. Realçava, pois, o caráter pacifista e não confrontacionista dessa política, além de legitimá-la diante da nação e da comunidade internacional. Robustecida com esses atributos, a ideia passou a ser utilizada no discurso político para promover a união do Terceiro Mundo e firmar uma liderança nessa área, tendo em vista a manipulação dessa força em favor de ganhos externos no seio do diálogo Norte-Sul e Sul-Sul (Cervo, 1994, p. 41-42).

Apesar do reconhecimento de uma tradição de afirmação de valores morais (como a paz), é na política externa do governo Lula que podemos observar uma reivindicação explícita de uma política externa ética.

Como vimos anteriormente na análise sobre a política externa do governo Lula, alguns autores defendem que uma das mudanças implementadas pela política externa foi a incorporação de uma agenda social (Soares de Lima & Hirst, 2006, p. 22) Como parte dessa agenda, destacamos a incorporação dos esforços em prol da segurança alimentar e do combate à fome. Para alguns analistas, essa atuação no combate à fome no plano internacional seria creditada à própria trajetória de vida do presidente Lula, que sendo ele mesmo vítima da fome durante a juventude fez com que o tema se tornasse um compromisso pessoal (Nina, 2007, p. 4). Além do compromisso pessoal do presidente, a incorporação de uma dimensão social seria decorrente de ideais do próprio partido governista (Partido dos Trabalhadores):

Enlightened self-interest of a country trying to protect itself in the international scene, mirroring humanitarian values long held by the political elite that came to power in 2003 – including the President himself, who incarnated the role of the ascending working class warrior against poverty, whose first manifestation in the domestic arena concerned the strong priority attached to social programs and the so-called Zero Hunger strategy (Nina, 2007, p. 21).

Almeida Filho identifica que é durante o governo Lula que o Brasil consegue atrair uma quantidade de poder brando (*soft power*) considerável. De acordo com o autor, esse poder decorre da própria personalidade do presidente da República, já que com a eleição de Lula para presidente em 2002, o país ganharia um chefe de Estado internacionalmente identificado com a promoção da justiça social. Além do elemento relacionado à personalidade de Lula, a importância dedicada ao combate à fome acabou por corroborar o compromisso do governo Lula em atuar em prol das causas sociais, e foi justamente com a transplantação da campanha de combate à fome ao plano internacional que, segundo Almeida Filho, “os formuladores de política externa brasileira conseguiram despertar o interesse de vários atores pela integralidade do projeto de política externa do país” (Almeida Filho, 2009 p. 82). Em argumento semelhante a Almeida Filho, Lopes & Vellozo Jr. argumentam que:

Contrariando muitas das expectativas, Lula transformou-se em um importante ativo para a promoção internacional do país. É uma liderança que agrada por seu compromisso com a democracia, com os direitos humanos e, por que não dizer, com o livre mercado. A diplomacia presidencial é uma marca inegável de sua gestão (Lopes & Vellozo Jr., 2004, p. 347).

O Brasil lançou em setembro de 2004 na sede das Nações Unidas a Ação contra a Fome e a Pobreza³²³, uma iniciativa voltada para analisar mecanismos inovadores de financiamento ao desenvolvimento a fim de reduzir a fome e a pobreza no mundo. A iniciativa foi fruto de um esforço inicial (de janeiro de 2004) dos presidentes do Brasil, Chile e França, juntamente com o Secretário-Geral da ONU. A iniciativa é um exemplo da prioridade que a política externa brasileira tem dado aos esforços de mobilização em prol da erradicação da fome e da pobreza, um objetivo de política externa alinhado com a prioridade de governo reconhecida pelo presidente Lula de combater a fome e a pobreza na ordem doméstica.

Além do combate à fome, a adoção de uma política externa ética possui também uma relação com a prioridade alcançada pelo continente africano na gestão do presidente Lula, como ilustrados pelo elevado número de visitas presidenciais ao continente, as visitas de chefes de Estados africanos ao país, a abertura de novas embaixadas no continente³²⁴, e a realização de iniciativas como a Cúpula América do Sul-África³²⁵. Contudo, no âmbito da política externa ética, cabe destacar um elemento de alto valor simbólico: a visita realizada pelo presidente Lula à Ilha de Goreé, no Senegal, onde muitos africanos aprisionados e vendidos como escravos partiram para as Américas, principalmente para o Brasil. Durante a visita, ao lado do presidente do Senegal, Lula destacou que a escolha pela Ilha como ponto de encerramento da sua viagem se dava pelo fato de que a priorização da África na agenda de política externa brasileira não estava vinculada apenas a questões comerciais, mas sim a “uma estratégia de um dirigente político

³²³ Para mais informações sobre a iniciativa, ver:

http://www.mre.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=1053. Acesso em 24 de fevereiro de 2010.

³²⁴ Até novembro de 2009, foram criadas durante o governo Lula 35 novas embaixadas, sendo 13 embaixadas localizadas na África (Mauritânia, Guiné, São Tomé e Príncipe, Tanzânia, Congo, Etiópia, Camarões, Togo, Benin, Burkina Faso, Zâmbia, Guiné Equatorial, Botsuana). Fonte: MRE.

³²⁵ O primeiro encontro da Cúpula foi realizado em novembro de 2006 na Nigéria. Para mais informações, ver: <http://www2.mre.gov.br/asa/>. Acesso em 24 de fevereiro de 2010.

que tem consciência da dívida histórica que temos com o continente africano³²⁶. No final de seu discurso na Ilha, o presidente, se dirigindo ao povo do Senegal e de todo o continente africano, pediu perdão pela escravidão³²⁷.

Podemos observar ainda como dois elementos da política externa do governo Lula, a priorização da África e o envolvimento no Haiti, foram vinculados durante discurso do ministro Amorim no congresso brasileiro³²⁸. O chanceler acrescentou que o Brasil estava presente no Haiti também pelo fato de que como o governo já havia estabelecido a África como uma prioridade da sua política externa, seria estranho (termo utilizado pelo ministro no discurso) que o país não ajudasse o Haiti, país com a terceira maior população de origem africana na região. A presença de populações de origem africana tanto no Brasil quanto no Haiti foi ainda um elemento que justificava a solidariedade brasileira para com o Haiti, conforme expresso pelo presidente Lula no seu discurso no embarque das tropas brasileiras para a MINUSTAH em 31 de maio de 2004³²⁹.

A discussão proposta na presente dissertação nos leva a delimitar a nossa análise da política externa ética por parte do Brasil ao tema da intervenção no Haiti. Já no seu discurso de posse, o ministro Amorim apresentou uma relação entre o princípio (constitucional) de não intervenção e um interesse do Brasil por uma postura mais intervencionista³³⁰:

Respeitaremos zelosamente o princípio da não intervenção, da mesma forma que velaremos para que seja respeitado por outros. Mas não nos furtaremos a dar nossa contribuição para a solução de situações conflituosas, desde que convidados e quando considerarmos que poderemos ter um papel útil, tendo em conta o primado da democracia e da constitucionalidade.

³²⁶ “Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante visita à Ilha de Goreé, Senegal, no dia 14 de abril de 2005”, *Resenha de Política Exterior do Brasil*, a.32, n.96, 1º semestre de 2005, p. 117-188.

³²⁷ Idem.

³²⁸ “Palavras do ministro Celso Amorim, em audiência na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, em 12 de maio de 2004”, *Resenha de Política Exterior do Brasil*, a.31, n.94, 1º semestre de 2004, p. 110

³²⁹ “Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de embarque das tropas militares para a missão de paz no Haiti, na Base Aérea de Brasília, em 31 de maio de 2004”, *Resenha de Política Exterior do Brasil*, a.31, n.94, 1º semestre de 2004, p. 139.

³³⁰ Disponível em: <http://mundorama.net/2003/01/01/discurso-proferido-pelo-embaixador-celso-amorim-por-ocasio-da-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasilia-brasil-01012003/>. Acesso em 22 de fevereiro de 2010.

No mesmo discurso o ministro aproveitou para afirmar também que a política externa do governo que se iniciava seria: “uma política externa (...) embasada nos mesmos princípios éticos, humanistas e de justiça social que estarão presentes em todas as ações do governo Lula³³¹” (IPRI/FUNAG, 2003, p. 51). O discurso do ministro Amorim ecoou as próprias palavras do presidente Lula em seu discurso de posse: “no meu governo, a ação diplomática do Brasil estará orientada por uma perspectiva humanista³³² (IPRI/FUNAG, 2003, p 39).

É nas palavras do ministro Amorim que identificamos o aparecimento de um discurso que vincula o princípio da não intervenção com um princípio de não indiferença:

A diplomacia brasileira pauta-se pelo princípio da não ingerência em assuntos internos, consagrado em nossa Carta. O governo do presidente Lula tem associado a esse princípio básico uma atitude que descrevemos como a não indiferença. Temos prestado nosso apoio e solidariedade ativos em situações de crise, sempre que somos solicitados e consideramos ter um papel positivo³³³.

O princípio da não indiferença foi apresentado também pelo próprio presidente Lula como um dos princípios pelos quais se baseia a diplomacia brasileira durante o seu governo:

Não aceitamos como fato consumado uma ordem internacional injusta (...). Nossa atuação diplomática é fundada na defesa de princípios, mas também na busca de resultados. Tem uma dimensão utópica sem deixar de ser pragmática. (...) Em um mundo globalizado e independente, nossa contribuição à paz e à democracia é determinada pelo princípio da não indiferença³³⁴.

É importante destacar que Spektor identifica uma vinculação entre a afirmação do princípio da não indiferença e a política regional do Brasil, citando

³³¹ Discurso do embaixador Celso Amorim, por ocasião da transmissão do cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores, em Brasília, 1º de janeiro de 2003.

³³² Discurso do Senhor Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão de posse, no Congresso Nacional, em Brasília, 1º de janeiro de 2003.

³³³ “Discurso proferido pelo ministro Celso Amorim por ocasião da XXXV Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos ‘Tornando realidade os benefícios da democracia’, realizada em Fort Lauderdale, EUA, no dia 6 de junho de 2005”, *Resenha de Política Exterior do Brasil*, a.32, n. 96, 1º semestre de 2005, p. 174.

³³⁴ Discurso do presidente Luis Inácio Lula da Silva na cerimônia de formatura da turma “Celso Furtado” (2002) do Instituto Rio Branco, em 1º de setembro de 2005. Disponível em: <http://mundorama.net/2005/09/01/discurso-do-presidente-luiz-inacio-lula-da-silva-na-cerimonia-de-formatura-da-turma-celso-furtado-2002-do-instituto-rio-branco-palacio-itamaraty-brasilia-df-01092005/m>. Acesso em 25 de fevereiro de 2010.

dois discursos do presidente Lula, na qual este associa a política regional à não indiferença. No primeiro discurso, pronunciado em Pequim (China) em maio de 2004, Lula afirma que:

A crescente aproximação e consolidação das relações do Brasil com a região requerem que situações de instabilidade nesses países mereçam um acompanhamento mais atento por parte do governo brasileiro, que é orientado pelo princípio da não intervenção, mas também pela atitude da não indiferença.

No segundo discurso, pronunciado na Assembleia Geral das Nações Unidas, também em 2004, Lula afirmou que o Brasil ao mesmo tempo em que não acreditava na interferência externa em assuntos internos, não procurava refúgio na omissão e na indiferença no caso de problemas que afetassem seu entorno regional (Spektor, 2010, p. 5).

Como vimos, com o governo Lula, podemos notar uma apresentação explícita de que considerações ético-normativas estarão no centro da política externa. Analisaremos agora de que forma essas considerações se manifestam no caso do envolvimento brasileiro no Haiti.

Podemos localizar nas contribuições do acadêmico Ricardo Seitenfus a reivindicação de que a atuação brasileira na MINUSTAH e no Haiti é pautada por questões ético-solidárias. A ideia de um imperativo ético motivando a decisão brasileira também aparece na argumentação de outro diplomata brasileiro:

A alternativa à MINUSTAH teria sido abandonar o Haiti à própria sorte, ou seja, a um ciclo de repressão, insurreição e criminalidade, pontuado, provavelmente por intervenções unilaterais que pouco corresponderiam aos interesses dos próprios haitianos. Está é uma oportunidade ímpar para assistir o povo haitiano em seu objetivo de recuperar a paz e a democracia e integrar-se em nossa região (Sardenberg, 2005, p. 355).

Para Seitenfus, crises como a haitiana chamam atenção para a necessidade de se repensar as formas existentes de resolução de conflitos. Nesse sentido, a atuação brasileira no Haiti é identificada como uma tentativa de se repensar a resolução de conflitos por meio de uma “diplomacia solidária”:

A diplomacia solidária pode ser definida como sendo a concepção de uma ação coletiva internacional e sua aplicação, sob os auspícios do CS, num conflito interno ou internacional, feita por terceiros Estados desprovidos de motivações

decorrentes de seu interesse nacional e movidos unicamente por um dever de consciência ou por interesses difusos (Seitenfus, 2008, p. 54).

Ainda de acordo com Seitenfus, quando se está atuando por meio de uma diplomacia solidária:

Não há ganho real na intervenção. Há somente a ideia de que esta fortalece o sistema multilateral, moldando-o segundo percepções dos Estados intervenientes na medida em que da própria intervenção decorre uma maior autoridade moral e política (Seitenfus, 2008, p. 54).

Segundo o autor, durante os anos de 1986 até 2004, a postura brasileira perante o Haiti foi marcada pela adesão conservadora ao princípio constitucional de não intervenção, que se traduziu em uma postura de “neutralidade e indiferença” perante o país (conforme já apresentamos nesta dissertação quando discutimos o posicionamento do país perante a crise haitiana da década de 1990). No entanto, Seitenfus observa no ano de 2004 o envolvimento na MINUSTAH como:

Uma guinada no modo como o Haiti é percebido pela política externa brasileira, que resulta da mudança de perspectiva em relação ao clássico princípio da não intervenção. A defesa da igualdade formal entre os Estados começa a ceder algum espaço para a solidariedade (Seitenfus, 2006, p. 4).

O autor continua a sua análise apresentando considerações teórico-filosóficas a respeito do que seria a diplomacia solidária. Segundo o autor, podemos questionar se a ingerência solidária envolve considerações jurídicas ou morais. As considerações morais são aquelas que não envolvem coerção, ou seja, o ator participa da intervenção por considerações meramente altruístas. No caso das considerações jurídicas, há o elemento da coerção, isto é, há um dever de intervir. Seitenfus deixa sem resposta esse questionamento. Contudo, o autor afirma que se considerarmos que os Estados intervêm ou porque tem algum interesse material (seja ele estratégico, militar ou político) ou porque há uma pressão interna da opinião pública, devemos, segundo o autor, lembrar que nenhuma dessas considerações estiveram presentes na decisão brasileira em relação ao Haiti: “nenhum dos grupos de interesse pressionou o Estado-sujeito para agir. Ele o fez por *motu proprio*, ausentes a pressão da opinião pública e os interesses materiais a serem defendidos” (Seitenfus, 2008, p. 55). Para Seitenfus,

esse diagnóstico tem implicações importantes, porque contrariam a teoria realista de Relações Internacionais (Seitenfus, 2008, p. 55). Por fim, Seitenfus termina sua análise com um questionamento e um desafio à diplomacia solidária: cabe verificar se a diplomacia solidária terá condições de oferecer melhorias concretas à população alvo da intervenção e, ao mesmo tempo, reorganizar o Estado alvo de intervenção. Torna-se fundamental analisarmos se a diplomacia solidária será capaz de alcançar esses objetivos, ou se funcionará como “uma nova roupagem para uma velha prática que provocou, entre outras consequências, uma dependência crônica e uma desresponsabilização social nas sociedades e Estados objetos da intervenção” (Seitenfus, 2008, p. 56).

Após apresentarmos a discussão conceitual desenvolvida por Seitenfus, abordaremos como o autor caracteriza a postura brasileira como sendo em prol de uma “ingerência solidária” em relação ao Haiti. Para justificar esse argumento, o autor se refere a discursos do chanceler brasileiro Celso Amorim, que apresentam a posição brasileira como a de um país comprometido política e emocionalmente com o Haiti. Essa afirmação de Amorim nos leva a entender, de acordo com Seitenfus, que o Brasil tomou a decisão de se envolver com o Haiti por considerações que incluem “critérios outros que os decorrentes da fria razão (ou interesse de Estado)” (Seitenfus, 2006, p. 5).

Apesar de apresentar uma posição vaga em relação ao princípio, o governo brasileiro apresentou o mesmo como forma de justificar as suas ações no Haiti. Nas palavras do ministro Celso Amorim, “nós agimos de maneira não indiferente quando participamos, da maneira que temos participado, na tentativa de reconstituição não só da ordem pública, mas do desenvolvimento e da prosperidade no Haiti” (Amorim, 2008, p. 2). O ministro justifica o envolvimento brasileiro afirmando que:

Estamos, pela primeira vez em nossa História, contribuindo com o maior contingente de tropas e, ao mesmo tempo, assumindo o comando das forças da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH). Move-nos uma solidariedade ativa: o princípio que costumo chamar de “não indiferença”, a meu ver tão importante quanto o da “não intervenção”. De fato, do mesmo modo que não cabe interferir no direito soberano de cada povo de resolver seus próprios problemas, é preciso que países vizinhos e amigos demonstrem disposição de colaborar, sempre que chamados, sobretudo quando são evidentes os sinais de crise política e social (Amorim, 2005, p. 8).

Da parte do ministro Amorim, podemos entender como a adoção de uma política externa ética para o Haiti é justificada mesmo que o Brasil enfrente problemas semelhantes³³⁵ aos encontrados no Haiti. A justificativa é dada pelo fato de que a existência de problemas domésticos não devem ser obstáculos à adoção de tal política:

Nossa cooperação com o Haiti não se deu sem alguma resistência interna. Afinal, o Brasil é também um país com enormes carências sociais. Com grandes dificuldades, inclusive na área de segurança. Mas essa é a lição que aprendi com os próprios brasileiros de origem mais humilde. Não é preciso ser rico para ser solidário³³⁶.

Devemos ainda resgatar aqui a diferenciação feita por Seitenfus de como a não indiferença aparece no Ato Constitutivo da União Africana (ver nota de rodapé n. 71 desta dissertação) e na diplomacia brasileira. No caso africano, a não indiferença é incorporada ao discurso africano e, posteriormente, institucionalizada no Ato Constitutivo. No caso brasileiro, o princípio vem “conformar e legitimar uma prática que já vem sendo adotada” (Seitenfus et al., 2007, p. 22). Essa diferenciação não serve apenas para uma simples apreciação dos dois contextos distintos, mas acaba por ressaltar que, no caso brasileiro, a não indiferença carece de uma institucionalização maior, que envolva os seus limites e abrangência, de forma a articular melhor a sua operacionalização (Seitenfus et al., 2007, p. 22). Esse argumento encontra eco ainda na análise de Souza: “o governo desenvolve mais na prática do que na teoria o que chama de não indiferença e por isso ainda não oferece um quadro seguro para a avaliação baseando-se nesse critério” (Souza, 2008, p. 16). A operacionalização da não indiferença é um elemento crucial que precisa ser abordado quando se reivindica a adoção de uma política externa ética, de forma a evitar que a adoção de uma política externa ética acabe incorrendo na dinâmica identificada por Chandler:

³³⁵ Agradeço ao Professor Antonio Jorge Ramalho por ter levantado esse ponto, demonstrando que muitos parlamentares brasileiros têm questionado o envolvimento brasileiro no Haiti afirmando que em seus próprios estados podemos observar índices e estatísticas sociais piores do que as encontradas no Haiti.

³³⁶ “Discurso do ministro das Relações Exteriores, embaixador Celso Amorim, na sessão de abertura da Reunião Internacional de Alto Nível sobre o Haiti, em Brasília, 23 de maio de 2006”, *Resenha de Política Exterior do Brasil*, a.33, n.98, 1º semestre de 2006, p. 170.

What is projected internationally is not a clear set of interests but a set of idealized aspirations. This makes both the formulation of policy and any strategic or long-term coherence problematic and results in both the development of policy and its implementation taking an irrational and ad hoc character. This is expressed in the contradictory process where political elites are keen to express the rhetoric of high moral responsibility in the international sphere but are reluctant to take responsibility for either policy-making or policy outcomes (Chandler, 2007, p.721).

Feita essa apreciação crítica, podemos identificar ainda uma proximidade entre a política de não indiferença apresentada pelo ministro Amorim, pelo presidente Lula e por Seitenfus com o argumento do solidarismo, como apresentado por Wheeler. Para Wheeler, a base do solidarismo é a concepção, por parte dos governantes dos Estados, de que eles possuem responsabilidade com a garantia do respeito aos direitos humanos de indivíduos localizados fora das fronteiras dos territórios que eles governam, além do compromisso de respeitar os direitos humanos no plano doméstico. Parte dessa responsabilidade está relacionada com as atividades de operações de paz conduzidas pela ONU e também com a atuação do Brasil no Haiti atualmente, pelo fato de que implicam o envio de pessoal civil ou militar para ajudar populações vítimas de violações graves e sistemáticas de direitos humanos³³⁷ (Wheeler, 2000, p. 39). O próprio presidente Lula reconheceu em discurso³³⁸, durante o embarque do primeiro contingente brasileiro para a MINUSTAH, que entre as funções a serem desempenhadas pelas tropas estava a responsabilidade de proteger civis sob ameaça.

Após essas considerações a respeito dos argumentos éticos que justificam o envolvimento brasileiro no Haiti, destacamos que a reivindicação de uma atuação ética por parte do governo brasileiro pode justamente servir para mobilizar certos setores da sociedade brasileira (mídia, academia, sociedade civil

³³⁷ Cabe ressaltar que mesmo que não possamos observar no Haiti a ocorrência de episódios de genocídio ou limpeza étnica, devemos considerar que a MINUSTAH, nos seus primeiros anos, teve um papel fundamental em garantir a segurança da população, pacificando diversas áreas carentes de Porto Príncipe. Além do aspecto da segurança, e de como esse aspecto ameaçava a vida da população haitiana, podemos destacar também como as graves condições sociais vividas no Haiti, acarretando mortes pelas mais diversas causas, como doenças e subnutrição, também podem ser consideradas graves violações de direitos humanos da população haitiana, mesmo que o relatório da ICISS não contemple a legitimidade de intervenções nesses aspectos.

³³⁸ “Discurso do Presidente da República, Luis Inácio Lula da Silva, na cerimônia de embarque das tropas militares para a missão de paz no Haiti, na Base Aérea de Brasília, em 31 de maio de 2004”, *Resenha de Política Exterior do Brasil*, a.31, n.94, 1º semestre de 2004, p. 140.

e movimentos sociais) a reivindicar que o governo e a diplomacia atuem de maneira coerente com os seus princípios e ideais assumidos, cobrando do Estado brasileiro uma atuação que transcende o compromisso com o Haiti. A afirmação de uma política externa ética acaba por estabelecer um padrão pelo qual a política externa poderá ser avaliada (Dunne & Wheeler, 1998, p. 870). Uma vez que a política externa ética é apresentada (como foi no caso do envolvimento com o Haiti), considerações éticas não podem mais ser tratadas como irrelevantes e precisam ser confrontadas, de forma que certos grupos de pressão podem atuar para que os governos tomem determinadas iniciativas em vez de outras (Abrahamsen & Williams, 2001, p. 261).

A afirmação de uma não indiferença em relação ao Haiti tem o potencial de estimular na sociedade o reconhecimento de que não se pode ser indiferente também em relação a outras situações de crise ou de conflitos, estimulando até mesmo a adoção de posturas mais rígidas por parte da diplomacia brasileira a respeito de países com os quais o Brasil possui relações próximas ou buscar aproximar as relações, como Cuba e Irã. Como apresentam Dunne & Wheeler, o desafio aos Estados que se propõem a seguir uma política externa ética é garantir a consistência da sua política, aplicando os mesmos princípios em todos os casos (Dunne & Wheeler, 1998, p. 870).

A reivindicação de uma atuação ética pode acabar fomentando também uma reivindicação por uma postura mais intervencionista do Brasil, assim como a adoção de uma postura de promoção da própria Responsabilidade de Proteger, visto que a não indiferença pode ser entendida como o estabelecimento de um diálogo, ainda que incipiente, com a Responsabilidade de Proteger.

Essas considerações nos levam a crer que a afirmação de uma não indiferença e a adoção de uma postura pautada pela ética tem o potencial de gerar desdobramentos não antecipados pelos formuladores da política externa brasileira quando estes decidiram explicitar os argumentos ético-normativos da diplomacia, principalmente no que diz respeito ao questionamento de alguns posicionamentos do país. Permanece ainda em aberto a forma como a diplomacia irá responder a esses estímulos caso eles se materializem.