

6.

Conclusão

Ao longo da presente dissertação, mostramos a importância da incorporação de um estudo sobre normas internacionais para entendermos a evolução das práticas de intervenção e operações de paz da ONU, principalmente na forma como os Estados se posicionam em relação a essas práticas. Limitamo-nos nesta dissertação a tratar do posicionamento brasileiro. A incorporação de uma abordagem construtivista nos permitiu analisar como as normas possuem, ao mesmo tempo, um caráter prescritivo e constitutivo.

A análise conduzida ao longo da dissertação permitiu que pudéssemos identificar o ciclo de vida normativo da norma relacionada à intervenção, a emergência da norma, os seus padrões de aceitação variados e seus principais promotores. Os diversos processos e eventos descritos na presente dissertação (encontros na ONU, aprovação de resoluções no Conselho de Segurança, atuação de organismos regionais como a OEA) confirmaram a concepção de que *“norms do not emerge out of thin air, they are actively built by agents having strong notions about appropriate desirable behavior in their community”* (Finnemore & Sikkink, 1998, p. 896). Os diferentes processos e eventos descritos também ilustraram a existência de choques normativos (no caso da presente dissertação, entre soberania e intervencionismo), também apresentada na nossa discussão teórica sobre normas. A evolução da norma de intervenção não pode, portanto, ser compreendida fora da dinâmica de que: *“norms change because behavior of men and government changes as they both shape their choices and find them circumscribed by the world in which they live”* (Ferguson, 1970, p. 648-650).

Como apresentado na introdução, o objetivo desta dissertação foi compreender como foi possível o envolvimento brasileiro na Missão de Estabilização das Nações Unidas para o Haiti em 2004.

Uma conclusão importante derivada do estudo desenvolvido nas seções anteriores é o reconhecimento de que o envolvimento brasileiro na MINUSTAH constitui parte do posicionamento brasileiro em relação às normas de intervenção, ao mesmo tempo que a possibilidade de envolvimento brasileiro no Haiti não pode ser compreendida de maneira dissociada de um histórico do posicionamento

brasileiro em relação às normas relacionadas a intervenção, uso da força e soberania. Dessa forma, confirma-se a necessidade de uso do *process tracing*, como explicitado na nossa apresentação sobre metodologia. Para a compreensão do posicionamento brasileiro, a experiência na MINUSTAH nos fornece considerações importantes. O fato de que a missão é mais uma de uma série de intervenções anteriores da ONU no país gera uma grande expectativa por parte da comunidade internacional e da própria sociedade haitiana em relação à missão. No que diz respeito à atuação brasileira, a expectativa aumenta, pois, apesar do país já ter assumido o comando militar de outras missões anteriores por um período de tempo predeterminado, pela primeira vez o comando militar tem se mantido desde o início da missão com o país. O fato de que a participação brasileira no Haiti tem adquirido grande visibilidade perante a sociedade brasileira (até mesmo antes do terremoto de janeiro), mobilizando debates e o engajamento na academia, nas Forças Armadas e nos movimentos sociais, também ressalta a importância do envolvimento no Haiti para a interação entre o Brasil e normas de intervenção. Uma participação mais ativa do Brasil decorrente da participação no Haiti tem motivado uma maior reflexão sobre quais os impactos das práticas de intervenção, quais as contribuições e os riscos para o Brasil, como é a relação entre os diversos atores brasileiros no campo, questionamentos que começam a aproximar o caso brasileiro de debates em outros países que tradicionalmente se envolvem em intervenções (como o Canadá, por exemplo). Esses questionamentos e debates contribuem para a formação no país de massa crítica interessada no tema de intervenções. Apesar de não ter sido possível analisar essas dimensões apontadas aqui (debate interno, relação entre diferentes atores brasileiros), sua importância não deve ser descartada e serve de inspiração para estudos futuros.

Como podemos observar pelos argumentos apresentados nesta dissertação, o posicionamento brasileiro quanto às normas internacionais relacionadas à intervenção não se apresenta como estático e definitivo: ao mesmo tempo em que o país adotou posições favoráveis ao intervencionismo (não condenou a intervenção da OTAN em Kosovo em 1999, aceitou participar da missão da ONU no Haiti), o país também mantém algumas posturas que caracterizam uma posição alinhada a uma tradição soberanista, já que no mesmo período da ação no Haiti o país não defendeu uma intervenção no Sudão.

A adoção de uma perspectiva construtivista foi fundamental para entendermos o posicionamento do Brasil em relação ao Haiti em 1994 e 2004. A adoção de uma perspectiva construtivista orientada por normas não nega que os Estados ajam por meio do interesse nacional, mas afirma que esse interesse nacional não é imutável, e sim constituído por ideias, podendo incluir uma preocupação com a proteção dos direitos humanos de indivíduos localizados além das fronteiras dos Estados-nacionais.

A comunidade de Estados-membros da ONU permanece dividida em relação à aceitação do princípio da Responsabilidade de Proteger. Essa divisão se reflete no estado de operacionalização do conceito dentro das Nações Unidas, já que muitos Estados têm resistido a que as operações de paz assumam um caráter mais intervencionista, como no caso do Sudão.

A divisão presente na comunidade internacional entre manutenção da não intervenção e a adesão à Responsabilidade de Proteger também se manifesta em diversos contextos regionais, entre eles, o latino-americano. O contexto normativo regional latino-americano nos oferece algumas considerações a respeito da evolução do posicionamento brasileiro em relação à norma. Se não podemos considerar o país como um ativo promotor da Responsabilidade de Proteger na região, como são Argentina, Chile e México, o país também não pode ser considerado membro do grupo que defende uma posição soberanista estrita, considerando a prática da intervenção injustificável a qualquer custo, como Cuba, Venezuela e Nicarágua. O caso do México nos oferece ainda uma análise de como um Estado fortemente influenciado pela norma de não intervencionismo e defesa da soberania, fruto da sua própria experiência histórica, pode modificar a sua posição, promovendo a Responsabilidade de Proteger, e adotando uma política externa voltada para a promoção dos direitos humanos, mesmo que isto implique uma intervenção. Apesar de o México ainda não se envolver em operações de paz, a existência de setores e grupos internos que defendem essa participação, como mostrada aqui, pode significar uma mudança na posição do país até mesmo em médio prazo.

Em relação à Responsabilidade de Proteger, o Brasil pode ser encarado como um exemplo positivo, já que, ao mesmo tempo em que o país tem expressado uma posição de cautela em relação à Responsabilidade de Proteger, o

mesmo tem participado, inclusive exercendo a liderança militar, de uma operação de paz que possui um mandato de proteção de civis, e que também apresenta em seu mandato elementos como o fortalecimento de instituições do Estado. Esses elementos também são contemplados no arcabouço da Responsabilidade de Proteger, principalmente nos aspectos de prevenção e reconstrução. Um ponto que deve ser retomado é a relação entre a não indiferença e a Responsabilidade de Proteger. Defendemos aqui que a primeira implica um reconhecimento de uma responsabilidade de proteger, já que afirma que o Brasil não pode permanecer indiferente. Enquanto o gatilho estabelecido pela não indiferença é menor do que o da Responsabilidade de Proteger, pois a não indiferença reivindica uma atuação no combate à fome e à pobreza, o princípio, assim como a Responsabilidade de Proteger, apresenta uma ênfase na ideia de prevenção e no apoio às instituições do Estado, fruto do reconhecimento compartilhado que a responsabilidade primordial é do Estado. A presença do Brasil na MINUSTAH tem ainda o potencial de fornecer uma contribuição importante à implementação da Responsabilidade de Proteger, mostrando como uma missão pode conjugar tarefas de proteção de civis com a promoção do desenvolvimento.

O exemplo brasileiro apresentado aqui permite uma reflexão sobre como os países em desenvolvimento podem exercer alguma influência na evolução das normas internacionais relacionadas à intervenção. Como podemos notar a partir dos discursos dos representantes brasileiros na ONU, existe uma percepção de que diante de graves violações de direitos humanos, o Brasil acredita que missões de imposição serão necessárias, contudo, essas missões devem ser sempre autorizadas pelo Conselho de Segurança, que é o órgão que possui legitimidade para decidir sobre tais práticas, de forma a evitar que certos Estados ou grupos de Estados reivindiquem para si o direito de realizar tais intervenções motivados por interesses particulares. No que diz respeito às intervenções, o Brasil defende que as crises e os conflitos nos quais a ONU se envolve não devem ser encarados apenas com base em uma dimensão estrita de segurança, que leva a uma resposta militar, mas sim em uma dimensão ampla de segurança, em que causas relacionadas a considerações políticas, econômicas, sociais, ambientais e culturais, ou seja, causas-raízes ou causas profundas, também precisam ser abordadas, a fim de que se possa alcançar uma paz duradoura e evitar um

envolvimento constante e recorrente da comunidade internacional nos mesmos conflitos. Intervenções realizadas pela ONU no passado foram alvo de crítica da diplomacia brasileira justamente por terem se concentrado apenas no aspecto militar da segurança. O reconhecimento brasileiro é sintetizado na percepção de que a solução para os conflitos e crises políticas envolve a atuação em prol do desenvolvimento em seus mais diversos aspectos, como fortalecimento da economia, criação de empregos, promoção dos direitos humanos, do estado de direito e fortalecimento do Estado. A importância conferida pelo Brasil ao desenvolvimento se faz presente também no fato de que o país tem reivindicado, em diversas ocasiões, que os países desenvolvidos cumpram com seus compromissos assumidos de fornecimento de ajuda financeira ao Haiti.

O envolvimento brasileiro no Haiti revela que as normas têm potencial para influenciar a identidade dos Estados e, dessa forma, também são capazes de alterar seus interesses, mas a ênfase no desenvolvimento ilustra como os atores também são capazes de modificar essas normas por meio do seu comportamento ou discurso (Sandholtz & Stiles, 2009, p. 7). A ênfase no desenvolvimento dada pelo Brasil permite ao país acrescentar elementos à norma, conforme a lógica apresentada por Kratochwil:

Actors are not only programmed by rules and norms, but they reproduce and change by their practice the normative structures by which they are able to act, share meanings, communicate intentions, criticize claims, and justify choices (Kratochwil, 1989, p. 61).

O reconhecimento da importância do desenvolvimento fornece ainda o que pode ser considerado como uma vantagem em termos da participação brasileira em intervenções, já que o país, apesar de ser ele mesmo um país em desenvolvimento com problemas semelhantes (ainda que em grau diferenciado) de muitas das áreas em que as intervenções são realizadas, possui uma longa tradição de cooperação para o desenvolvimento com diversos parceiros, assim como uma tradição de defender a importância do desenvolvimento em fóruns internacionais. Os programas e as iniciativas da administração atual devem ser entendidos como parte de uma longa tradição brasileira de busca por autonomia na política externa como forma de promoção do desenvolvimento, conforme

demonstrada pelas contribuições de análise de política externa brasileira que utilizamos aqui.

No caso da própria política externa é importante destacar também como o envolvimento na missão se relaciona com outros objetivos da política externa brasileira.

Existe um consenso entre as elites e os agentes diplomáticos em relação à crença de que o Brasil está destinado a ocupar um lugar de destaque na política internacional, sendo que essa crença envolve tanto uma expectativa de reconhecimento dessa posição por parte das grandes potências quanto a busca desse lugar de destaque por meio da atuação em fóruns multilaterais como a Liga das Nações³³⁹ e as Nações Unidas. Devemos considerar que o interesse do país em um maior protagonismo internacional (como exemplificado no interesse por um assento permanente no CS) demanda que o país reavalie o seu posicionamento em relação ao princípio da não intervenção e a respeito da participação em missões de capítulo VII. Outro objetivo da política externa que merece atenção no que diz respeito à participação no Haiti é a integração regional na América do Sul. A própria participação sul-americana na MINUSTAH e a representação do Haiti como uma questão de responsabilidade dos países latino-americanos (em especial os da América do Sul) é parte desse esforço de construção de uma identidade comum na América do Sul, baseada, por exemplo, em países que contribuem para missões de paz e que valorizam o multilateralismo, e envolvendo um fortalecimento político da região.

Esta dissertação apresenta, ainda, uma série de questões que podem inspirar outras análises, que não puderam ser desenvolvidas nesse espaço, mas que servem de inspiração a outras contribuições acadêmicas. As possibilidades de estudo lançadas por este trabalho incluem, primeiro, um estudo comparativo entre o Brasil e demais países com perfil semelhante no plano internacional, de forma a analisar como esses Estados têm se posicionado perante as normas relacionadas a intervenção, soberania e uso da força, e como esses posicionamentos têm influenciado a atuação dos mesmos em operações de paz da ONU. Entre os Estados a serem analisados poderiam estar a Índia e a África do Sul.

³³⁹ Para uma análise da participação do Brasil na Liga das Nações, incluindo a reivindicação malsucedida por um assento permanente no Conselho da organização, e posterior retirada do país da Liga, ver: Vargas Garcia, Eugênio. **O Brasil e a Liga das Nações**. Brasília: FUNAG, 1996.

Uma segunda possibilidade de estudo seria um estudo comparativo sobre o posicionamento regional em relação às normas de soberania, intervenção e uso da força, analisando os contextos regionais da África, América Latina e Ásia, e levando em consideração a atuação de organizações regionais, como a ECOWAS, SADC, União Africana, OEA, Liga Árabe, Conselho de Cooperação do Golfo, SAARC, ASEAN.

Além dos estudos descritos acima, o presente trabalho abre a possibilidade para que se desenvolvam estudos conceituais sobre a implementação da Responsabilidade de Proteger no âmbito das Nações Unidas, abrangendo inclusive a sua operacionalização nas operações de paz autorizadas pelo CS e também a sua relação com a doutrina de proteção de civis.

Um último elemento que pode ser contemplado a partir do estudo desenvolvido nesta dissertação é de que forma a participação em operações de paz funciona como um elemento de construção de identidade nacional. Estudos nesse sentido já têm sido conduzidos no caso de países desenvolvidos, como o Canadá (Whitworth, 2007).

Por fim, cabe ressaltar que esse estudo não se propôs a apresentar a palavra final sobre o posicionamento brasileiro perante as normas de intervenção, em especial à manifestação atual no princípio da Responsabilidade de Proteger. O reconhecimento da ausência de um consenso quanto às normas de intervenção, ilustrado pelos debates sobre a Responsabilidade de Proteger, reflete uma necessidade crescente de estudos que analisem os debates e a evolução do conceito nas suas mais variadas perspectivas, não apenas a apresentada aqui, sobre o posicionamento de um Estado específico. O momento atual vivido pela MINUSTAH também leva ao reconhecimento de uma necessidade crescente de estudos sobre a evolução da missão e o envolvimento brasileiro na mesma e como as tarefas desempenhadas pela missão se relacionam com a Responsabilidade de Proteger.

A contribuição do presente estudo envolveu a análise do posicionamento brasileiro desenvolvido ao longo do contexto histórico do pós-Guerra Fria, destacando o contexto normativo regional em que o país está inserido, e associando o posicionamento brasileiro ao envolvimento em operações de paz,

notadamente na atual Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH).

Já na fase final de elaboração desta dissertação, uma tragédia terrível se abateu sobre o Haiti no dia 12 de janeiro de 2010. Apesar da enorme repercussão do acontecimento na mídia internacional e brasileira, ainda não é possível fazer uma análise dos impactos do terremoto tanto em relação ao Haiti quanto para a atuação da MINUSTAH e para a própria presença brasileira na missão. Contudo apresentamos aqui algumas considerações perante o evento ocorrido.

No dia 12 de janeiro de 2010, às 16h53, hora local (19h53, horário de Brasília), um terremoto de magnitude 7.0 na Escala Richter afetou o Haiti, principalmente a região de Porto Príncipe. Segundo o Serviço Geológico dos Estados Unidos, após o terremoto, foram detectados outros 33 terremotos, alguns de magnitudes de 5.0 e 5.9 na Escala Richter. O terremoto destruiu grande parte da área construída da cidade, incluindo a Catedral de Sacré Coeur, o Palácio Nacional, diversos ministérios e o principal presídio da cidade.

O terremoto também causou um impacto direto na presença da ONU no país, acarretando na destruição do prédio onde estava localizado o quartel-general da MINUSTAH, no Hotel Christopher. A MINUSTAH também foi emocionalmente afetada, devido à perda, dentre outros funcionários civis e militares, do *SRSG*, Sr. Hedi Annabi³⁴⁰ e do *DSRSG*, o Sr. Luiz Carlos da Costa e também do Comissário de Polícia em Exercício, Doug Coates da *Royal Canadian Mounted Police*³⁴¹.

A catástrofe natural do dia 12 tornou uma situação de fragilidade estatal ainda mais problemática. Antonio Jorge Ramalho chama atenção para o fato de que o terremoto comprometeu os esforços de estabilização alcançados pela missão desde 2004, aumentando ainda a precariedade da situação de segurança no país (Ramalho, 2010, p. 5).

No dia 14 de janeiro, o Sr. Edmund Mullet, ex-*SRSG* no Haiti e atual *Assistant Secretary General for Peacekeeping*, chegou a Porto Príncipe para

³⁴⁰ No período imediato pós-terremoto, Annabi foi identificado como desaparecido. Sua morte foi confirmada apenas em 16 de janeiro, quando seu corpo foi encontrado entre os escombros da sede da MINUSTAH. Ver: <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=33499&Cr=haiti&Cr1=>. Acesso em 18 de janeiro de 2010.

³⁴¹ O atual FC da MINUSTAH, o general brasileiro Floriano Peixoto Vieira Neto não foi afetado porque no momento do terremoto se encontrava em Nova Iorque.

assumir as funções de chefe da MINUSTAH, estando o Sr. Annabi ainda considerado como desaparecido. Mullet afirmou que a MINUSTAH estava em processo de reconstruir suas capacidades e também de que a missão iria fornecer total apoio ao governo do Haiti nos seus esforços de reconstrução do país.

No dia 19 de janeiro de 2010, o Conselho de Segurança discutiu a questão do Haiti e decidiu que devido aos efeitos do terremoto no país seria necessário aumentar os contingentes militar e policial da MINUSTAH. No mesmo dia, por meio da resolução 1908³⁴², o Conselho manifestou unanimemente a sua solidariedade em relação às vítimas do terremoto e a seus parentes, agradeceu o trabalho da MINUSTAH e demais agências da ONU e organizações internacionais no país, reforçou o apoio ao governo do Haiti e decidiu aumentar o componente da missão de forma que este possa apoiar os esforços de recuperação imediata, reconstrução e estabilização. O componente militar foi estabelecido em até 8.940 tropas, e o policial em 3.711. A resolução também reafirmou todas as resoluções anteriores referentes ao Haiti desde a 1542 (2004) até a 1892 (2009). O aumento nos contingentes seguiu uma recomendação feita pelo SG durante sua visita ao Haiti após o terremoto, que havia sugerido um aumento de 1.500 policiais e 2.000 militares. O aumento no contingente foi visto como necessário para escoltar os comboios de ajuda humanitária, manter os corredores humanitários que estavam sendo abertos e atuar como reforço em relação à manutenção da segurança, caso fosse necessário. O congresso brasileiro aprovou em 25 de janeiro um aumento no contingente na missão, dobrando o número de tropas destinadas à MINUSTAH³⁴³.

Com a ocorrência da catástrofe, indivíduos ao redor do mundo que nunca tinham visitado o Haiti ou até mesmo ouvido falar do país foram acometidos por um sentimento de compaixão e solidariedade para com o povo haitiano. Estados do mundo todo, sem qualquer vinculação cultural, política ou econômica com o Haiti, enviaram donativos e equipes de resgate ao país. Podemos afirmar que sem a existência de uma norma internacional que afirmasse a importância dos direitos humanos da população vitimada pela catástrofe, os Estados poderiam não ter

³⁴² <http://www.america.gov/st/texttrans-english/2010/January/20100119153403eaifas0.1554028.html>, <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=33516&Cr=haiti&CrI=>. Acesso em 21 de fevereiro de 2010.

³⁴³ Ver: <http://www.correiopovo.com.br/Noticias/?Noticia=90245>. Acesso em 25 de fevereiro de 2010.

considerado ser de sua responsabilidade (e interesse) agir em ajuda ao Haiti. Ou seja, o caráter constitutivo e prescritivo da norma se manifestou em relação aos esforços de atuação da comunidade internacional perante a tragédia.

Para o Brasil, a catástrofe demanda compromissos ainda maiores em relação à não indiferença, e o momento atual se apresenta como de reflexão. As reflexões envolvem considerações a respeito de qual a importância e a dimensão do envolvimento brasileiro, de como as lições tiradas dos cinco anos de participação podem servir para o contexto pós-terremoto e quais as implicações do envolvimento do país no fornecimento de assistência humanitária no Haiti e aonde mais o país venha a atuar. Ao buscar a compreensão do envolvimento brasileiro na MINUSTAH à luz das contribuições sobre normas, enfatizando o aspecto regional e o discurso ético, e mostrando assim a (re) constituição da posição brasileira, a presente dissertação apresentou algumas considerações que podem auxiliar nas respostas a esses questionamentos.