

A agenda de segurança do governo Lula e a participação brasileira na Minustah*

*Lula's government security agenda
and the Brazilian participation in Minustah*

Fernando Cavalcante

Resumo

O objetivo deste artigo é analisar a agenda de segurança internacional do governo Lula a partir do estudo de caso da Minustah. Busca-se não apenas justificar o envolvimento brasileiro na mesma mas também definir as linhas gerais da política externa do país em questões de segurança durante o governo. As três seções do texto tratam da atual crise haitiana, das missões de paz das Nações Unidas e da política externa brasileira. As considerações finais retomam toda a discussão e concluem este texto.

Palavras-chave: Política externa brasileira; Operações de paz; Haiti; Minustah.

* Trabalho produzido no âmbito do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC-CNPq) sob orientação do Prof. Dr. Antônio Jorge Ramalho da Rocha.

O principal objetivo do presente artigo é analisar a agenda de segurança internacional do governo de Luiz Inácio Lula da Silva. Para tanto, a Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (Minustah) servirá como estudo de caso, a fim de que se possa não apenas justificar o envolvimento brasileiro na mesma mas também definir as linhas gerais da política externa do país em questões de segurança durante o governo citado.

O período a ser estudado é, grosso modo, o primeiro mandato do Presidente. Inicia-se em 2003, com a posse e início da gestão de sua política externa, e encerra-se em julho de 2006, quando da divulgação do relatório S/2006/592 do secretário-geral das Nações Unidas, que analisa a situação do Haiti e precede a renovação de mandato da missão. Foi também em julho daquele ano que a campanha para as eleições que viriam a reeleger o Presidente foi intensificada.

O texto será dividido em três seções. Na primeira, será feita rápida abordagem histórica da crise haitiana e breve apresentação do processo que levou à criação da Minustah e da situação atual do país, além de algumas das ações realizadas pela Missão. Os conceitos e definições de operações de paz, bem como suas transformações ao longo dos anos, constituirão o cerne da segunda seção. Será ainda feita rápida discussão sobre as características da Minustah e seu enquadramento dentro da discussão teórica sobre operações de paz. A última seção tratará da caracterização da política externa do governo Lula de forma geral e, especificamente, quanto à agenda de segurança internacional. Suas rupturas e continuidades com governos anteriores, assim como as ações empreendidas nessa área ao longo do período aqui estudado, receberão também atenção adequada. As considerações finais resgatam toda a discussão apresentada no artigo e buscam concluir nossa pesquisa.

Haiti: antecedentes históricos, estabelecimento da Minustah e situação atual

A presente seção tem como objetivo traçar uma breve evolução dos acontecimentos ocorridos no Haiti ao longo das últimas décadas. Espera-se que a caracterização das transições que marcaram a década de 1990 no país contribua para o entendimento da atual crise e do quadro político que veio a favorecer a participação do Brasil na Minustah. Ressaltamos que tais transições não são exceção quando se trata da história do Haiti. Desde sua independência, a segunda das Américas, o país apresenta grande fragilidade e instabilidade tanto política quanto econômica: foi governado diversas vezes por regimes autoritários, apresenta baixos índices de desenvolvimento econômico há séculos e sofreu sucessivos golpes de Estado.

Seguindo a aprovação da Constituição de 1987, o padre Jean-Bertrand Aristide elegeu-se com 67% dos votos em 1990 em eleições classificadas como “livres e justas” por observadores internacionais. Suas políticas – percebidas como radicais –, entretanto, fizeram com que um golpe militar o depusesse poucos meses depois. O Gen. Raoul Cédras assumiu a presidência e Aristide foi exilado. Em 1993, os Estados Unidos decidiram intervir no país para restaurar a ordem e o estado de direito no Haiti. Como consequência da intervenção direta e da aplicação de sanções econômicas ao país, Cédras e seus seguidores deixaram o poder em outubro do mesmo ano, e Aristide pôde retornar ao país e ao cargo de Presidente.¹

Durante o período final de seu mandato, Aristide consolidou uma coligação (Lavalas) que elegeu René Préval com 88% dos votos, marcando a primeira transição entre dois governos democráticos no país em quase dois séculos. No final de 1996, entretanto, Aristide rompeu com Préval e fundou o Fanmi Lavalas, que conseguiu vencer as eleições parlamentares no ano seguinte, levando à paralisia o governo haitiano.

Os impasses entre os dois grupos levaram à realização de novas eleições presidenciais em 2000, quando Aristide foi eleito em consequência do boicote da oposição ao pleito. O ex-padre obteve cerca de 90% dos votos, embora o comparecimento eleitoral fosse baixíssimo. A oposição se negou a aceitar o resultado das eleições e não reconheceu a vitória de Aristide. Ao mesmo tempo, intensos debates políticos eram travados por conta da presença, desde 1993, de tropas dos Estados Unidos e das Nações Unidas no país. As reformas estruturais que deveriam ter sido feitas pelas tropas internacionais não foram concretizadas, tanto por causa da não cooperação das autoridades militares haitianas quanto pela continuidade da crise política.

Essa situação impediu a realização das eleições parlamentares previstas para 2003, quando o mandato da maioria dos deputados expirou e Aristide continuou a governar por meio de decretos, o que aumentou a pressão pela realização de novas eleições. Assim, o Presidente prometeu a realização de eleições no ano seguinte. Como sua promessa não foi cumprida, diversos protestos anti-Aristide tomaram as ruas do país, a partir da cidade de Gonaïves. Os rebeldes passaram, gradualmente, a controlar importantes áreas ao norte do país, avançando em direção à capital Port-au-Prince. A revolução popular, aliada às pressões dos Estados Unidos e França, obrigou Aristide a deixar o país em 29 de fevereiro, antes do término de seu

¹ Para maiores antecedentes históricos, inclusive a atuação da OEA e da ONU no Haiti antes da Minustah, vide Câmara (Em nome da democracia: a OEA e a crise haitiana, 1998).

mandato constitucional.² O chefe da suprema corte, Boniface Alexandre, assumiu interinamente a presidência.

No mesmo dia, o Presidente interino enviou às Nações Unidas carta em que solicitava assistência da Organização, autorizando, inclusive, a entrada de tropas internacionais no país. O Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) adotou, então, a resolução 1529 (2004), autorizando o envio de uma Força Interina Multinacional (MIF) e o envio posterior de uma missão de estabilização. O despacho da MIF foi imediato, como determinado pelo Conselho.

Em março do mesmo ano foi formado um governo provisório para que se buscasse um consenso político no país. O governo transitório, membros do *Conseil des sages*³ e representantes de diversos grupos políticos e segmentos da sociedade civil assinaram um pacto de entendimento que levaria à realização de eleições municipais, parlamentares e presidenciais em 2005. Ademais, o pacto estabelecia metas a serem cumpridas durante o período de transição em áreas como segurança, desenvolvimento, descentralização, combate à corrupção, reforma judiciária e fortalecimento das instituições envolvidas no processo político. O pacto foi denunciado posteriormente pelo Fanmi Lavalas de Aristide.

Em abril de 2004, o secretário-geral fez circular relatório (S/2004/300) sobre a situação do país. No documento, Kofi Annan reconhecia importantes avanços obtidos pelo governo de transição, mas apontava que esses ainda estavam aquém do necessário para a estabilização no país. O secretário recomendou, portanto, o estabelecimento de uma missão das Nações Unidas para atuar no país. A recomendação foi aceita pelo CSNU, que adotou a resolução 1542 (2004) e estabeleceu a Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (Minustah), que deveria assumir as funções da MIF no mês de junho do mesmo ano.

A Missão foi estabelecida sob a égide do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas e tinha como mandato consignar um ambiente estável e seguro no país, apoiar os processos políticos e constitucionais em curso e proteger as instituições e grupos em seus esforços para a promoção dos direitos humanos. Dentre os grandes feitos da Missão, desde seu estabelecimento, está o apoio dado ao governo de transição na realização do pleito eleitoral ocorrido em 2005, que elegeu René Préval (S/2006/592).

² Existem pelo menos duas versões para explicar o fato: a renúncia do próprio Aristide ou a pressão dos Estados Unidos para que ele deixasse o Haiti.

³ O Conselho foi nomeado pelas Nações Unidas e pela OEA logo depois da saída de Aristide e inclui representantes de setores-chave do país, inclusive antigos membros da oposição. Sua principal tarefa seria escolher o Primeiro Ministro do governo de transição, além de aconselhá-lo, na falta de um parlamento.

Atualmente, a situação geral do Haiti ainda é bastante precária, apesar dos avanços obtidos pela Minustah. O país apresenta os piores índices de desenvolvimento das Américas e uma enorme disparidade social entre a rica minoria mulata (que fala francês) e a imensa maioria crioula, que vive em situação de extrema pobreza. A economia está completamente arruinada e a taxa de desemprego é crônica, sendo os doadores internacionais e as remessas de haitianos que vivem no exterior as maiores fontes de renda do país. Ademais, toda a infra-estrutura nacional praticamente desapareceu e o tráfico de drogas é o grande responsável pela corrupção do sistema judiciário e da polícia.⁴

O aparato estatal no Haiti é praticamente nulo, fato que gera insegurança e instabilidade social, política e econômica, além de tornar a Minustah responsável por algumas das funções inerentes ao Estado, como a coleta de lixo domiciliar nas grandes cidades e mesmo o policiamento. As instituições do país também não funcionam. O fato de a Constituição Nacional permitir que as pessoas andem armadas e o fraco policiamento existente nas grandes cidades levam ao surgimento de gangues nas áreas mais populosas. A presença dessas gangues agrava a situação dos direitos humanos no país, sendo comuns seqüestros, execuções, roubos e intimidação da população. Esse quadro de instabilidade política e fragilidade econômica acaba por tornar o Haiti um caso de Estado falido (*failed State*).⁵

Seguindo as transformações ocorridas no cenário internacional na década de 1990, as atuais missões de paz das Nações Unidas (principal foco da seção seguinte) apresentam-se não apenas como instrumentos para a cessação das hostilidades entre países beligerantes, mas também como ferramentas que buscam prestar ajuda humanitária e contribuir para a reestruturação nacional de Estados em dificuldade, como o Haiti. Da breve análise aqui realizada sugere-se que o país seja um forte candidato a hospedar sucessivas missões de paz da Organização nos próximos anos.

As operações de paz das Nações Unidas

Esta seção aborda o surgimento das operações de paz das Nações Unidas, suas características e alterações ao longo dos tempos. Busca-se ainda trabalhar

⁴ No relatório **Corruption Perceptions Index 2006**, publicado anualmente desde 1995, a Transparency International colocou o Haiti em primeiro lugar na sua lista. A publicação, que avalia as percepções de empresários, acadêmicos e analistas sobre o grau de corrupção de diversos países, sugere forte correlação entre corrupção e pobreza. Vide também os relatórios do secretário-geral sobre o Haiti e sobre a Minustah.

⁵ Desde 2005, o *think tank* americano Fund for Peace publica o Failed State Index, em que faz um ranking com a situação de mais uma centena de países. O Haiti figura como Estado falido em todos os relatórios já publicados.

uma breve caracterização da Minustah, seu desenvolvimento ao longo do período estudado e seu enquadramento nos conceitos de operações de paz.

As operações de paz das Nações Unidas surgiram no contexto da Guerra Fria, quando o Conselho de Segurança ficou praticamente paralisado devido às discordâncias entre dois de seus cinco membros permanentes. Para superar esse entrave, essas operações surgiram como importante ferramenta na resolução de conflitos, especialmente por meio do envio de soldados e pessoal armado por uma terceira parte no conflito. Sua base constitucional foi dada pelo Art. 40 da Carta das Nações Unidas, que dá ao Conselho a capacidade de “convidar as partes interessadas a que aceitem as medidas provisórias que lhe pareçam necessárias ou aconselháveis”. O estabelecimento de tal operação exige, assim, a configuração de uma “ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão”, como estabelecido no Capítulo VII do mesmo documento.

As operações de paz, contudo, não integravam o sistema de segurança coletiva pensado à época da elaboração da Carta de São Francisco, sendo, portanto, uma solução política tomada em momento posterior: elas são regidas pelo que Dag Hammarskjöld criativamente chamou de Capítulo VI½ da Carta, em algum lugar entre as soluções pacíficas de controvérsias (Cap. VI) e as ações relativas a ameaças à paz, ruptura da paz e atos de agressão (Cap. VII). Tal representação conceitual se traduz, para uns, como o uso de recursos militares para solução de controvérsias por meio das operações de paz; e, para outros, como uma operação desenvolvida sem o uso da força (CARDOSO, 1998).

Originalmente, o sistema de segurança coletiva das Nações Unidas foi concebido como uma tentativa de aperfeiçoamento daquele criado pela Liga das Nações. Assim, ao contrário da estrutura consensual adotada pelo último órgão, o novo sistema assumiria uma configuração em que as grandes potências teriam mais privilégios – o principal deles concretizou-se com a criação dos assentos permanentes do Conselho de Segurança, órgão que teria no tratamento das questões relativas à paz e à segurança internacionais sua responsabilidade primária. Além do CSNU, foram também incluídos como partes integrantes desse novo sistema o Direito Internacional e a Carta das Nações Unidas, especialmente os propósitos e princípios estabelecidos nos primeiros artigos, e os capítulos VI e VII.

No novo sistema, destinado a manter a paz e a segurança internacionais, as Nações Unidas deveriam agir como agente harmonizador entre os países, que, por sua vez, deveriam cumprir com todas as obrigações estabelecidas na Carta, bem como aceitar e adotar as decisões do Conselho de Segurança. Em

caso de disputas, os membros deveriam buscar soluções pacíficas que não pusessem em risco a paz e a segurança internacionais. Ademais, abster-se-iam do uso da força contra a integridade territorial ou independência política de qualquer outro Estado e prestariam às Nações Unidas assistência em suas atividades, abdicando-se de ajudar qualquer país alvo de ações preventivas ou coercitivas da Organização (FONTOURA, 2006).

Ponto importante da Carta para o presente trabalho refere-se às deliberações do Conselho sobre questões domésticas dos membros da Organização. O Art. 2 da Carta reza que nada no documento pode autorizar a intervenção das Nações Unidas em questões de jurisdição essencialmente doméstica de qualquer Estado ou obrigar “os membros a submeterem tais assuntos a uma solução”. O inciso, entretanto, ressalta que este princípio “não prejudicará a aplicação das medidas coercitivas constantes do capítulo VII”. É interessante recordar, neste ponto, que o CSNU foi concebido com poderes mais amplos que os do Conselho da Liga das Nações, tendo sido autorizado a deliberar sobre assuntos domésticos dos Estados membros, desde que em conformidade com os dispositivos do Capítulo VII.

As operações de paz, ressalte-se, não faziam parte desse mecanismo de segurança coletiva à época de sua elaboração. Importante passo para sua incorporação ao sistema foi a adoção da Resolução 377 pela V AGNU, em 1950. O documento enfatizou a “competência residual” da Assembleia Geral, isto é, a possibilidade de a AGNU assumir responsabilidades em questões de paz e segurança internacionais caso o CSNU tenha seu funcionamento impedido pela não unanimidade dos membros permanentes. Deve-se observar, contudo, que as resoluções da Assembleia têm caráter de recomendação, ao passo que as resoluções do Conselho são compulsórias. A mesma resolução teve fundamental importância para a criação da I Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF I) e da Operação das Nações Unidas no Congo (ONUC).⁶

Com o fim da Guerra Fria e da conseqüente desobstrução do funcionamento do CSNU, a essência e o próprio contexto dessas operações sofreram alterações significativas: elas passaram a fazer parte *de facto* do sistema de segurança coletiva das Nações Unidas. Ademais, as operações de paz deixaram de funcionar como simples intervenções para encerramento de hostilidades e começaram a intervir também em assuntos aparentemente domésticos, mas com possibilidades de extrapolação para o plano internacional.

⁶ A legalidade da “competência residual” é motivo de intensas discussões jurídicas. Segundo os mais dogmáticos, o mecanismo fere a Carta das Nações Unidas ao desrespeitar a responsabilidade primária do CSNU em questões de paz e segurança internacionais, apresentando-se, assim, como mera solução política.

A maioria dos estudiosos do tema adota uma distinção entre operações de paz clássicas ou tradicionais, estabelecidas antes do fim da Guerra Fria, e operações de paz multidisciplinares, do pós-Guerra Fria. Como toda sistematização, essa é também imperfeita, já que algumas das missões realizadas no período clássico podem ser vistas como precursoras das missões multidisciplinares, bem como algumas das missões criadas no pós-Guerra Fria podem ser enquadradas como tradicionais. A tabela a seguir foi elaborada por Fontoura em **Brasil e as operações de manutenção da paz das Nações Unidas** (2006) e busca fazer distinções quanto à atuação, função, composição, mandato e atores entre os dois tipos de operações:

TABELA 1

Operações clássicas	Operações multidisciplinares
Atuam em conflitos interestatais. São iniciadas após a cessação de hostilidades, mas antes da celebração de um acordo de paz final. Um dos seus objetivos é, justamente, criar condições necessárias para a celebração de um acordo de paz.	Atuam em conflitos intra-estatais. São iniciadas depois de as partes terem alcançado um acordo de paz e um dos objetivos principais é justamente monitorar a implementação do acordo elaborado.
Suas atividades envolvem, sobretudo, tarefas militares como supervisionar cessar-fogos, tréguas e armistícios, observar separação de forças e zonas tampão, bem como controlar fronteiras para inibir infiltrações em áreas geograficamente circunscritas.	Suas atividades, que procuram repercutir sobre as causas do conflito, incorporam tarefas militares, além de outras de cunho civil e humanitário, com irradiação sobre o território de um país. Além das funções tradicionais, seus integrantes têm sido chamados a desempenhar tarefas novas e mais complexas, como o acantonamento e desmobilização de forças, recolhimento e destruição de armamentos, reintegração de ex-combatentes à vida civil, concepção e execução de programas de remoção de minas, auxílio para o retorno de refugiados e deslocados internos, fornecimento de ajuda humanitária, treinamento de novas forças policiais, supervisão do respeito aos direitos humanos, apoio à implementação de reformas constitucionais, judiciais e eleitorais e auxílio à retomada das atividades econômicas e à reconstrução nacional, incluindo a reparação da infra-estrutura física do país anfitrião.
Sua composição é predominantemente militar.	A composição é variada: civis (com experiência em áreas como eleições, direitos humanos, administração pública, gerenciamento econômico e assistência humanitária), policiais e

TABELA 1 (continuação)

Operações clássicas	Operações multidisciplinares
O mandato raramente é modificado e objetiva preservar a paz, enquanto outros instrumentos são empregados para resolver as disputas subjacentes. Atores claramente identificáveis: ONU, partes em conflito (em geral, dois países) e países que contribuem com pessoal.	militares. Os efetivos militares viabilizam o desdobramento dos componentes não-militares, proporcionando um ambiente seguro, enquanto elementos civis e policiais atuam na consolidação do processo de pacificação política e de reconciliação nacional. O mandato sofre ajustes ao longo de sua implementação e visa ajudar as partes a executar um acordo político destinado a superar o conflito. Não se trata meramente de evitar o agravamento da disputa, mas de implementar metas de mais longo prazo.
	Atores atomizados: entre outros, ONU, agências especializadas, fundos e programas das Nações Unidas, partes em conflitos, países contribuintes, ONGs, demais organismos internacionais ou regionais e mídia. Nessas situações, as partes em conflito nem sempre são identificáveis, podendo envolver, por vezes, milícias, guerrilhas, tribos e clãs, sem mencionar os problemas de banditismo que afetam o pessoal das Nações Unidas.

Fonte: Fontoura (2006, p. 108).

Antes de passar à análise das atuais características e funções dessas operações, vale tratar da importância de fatores estruturais no processo de transformação sofrido pelas operações de paz nos anos de 1990: notadamente o fim da tensão Leste-Oeste e o processo de globalização. Segundo Held (1999), o contexto emergente com a queda do muro de Berlim alterou a concepção de segurança tradicional existente até então, baseada principalmente no uso da força militar contra agressões externas, normalmente de outros países.⁷ Houve o surgimento de um processo de regionalização das questões de segurança, o que implicou a criação de novos e distintos mecanismos de consulta e coordenação internacional nesse campo, isto é, regimes internacionais. Tal processo refletiu “a strong perception that, in an interconnected world order, effective security cannot be achieved merely through unilateral action. Rather, national and international security are considered in some degree indivisible” (HELD, 1999, p. 126).

⁷ Vide também Buzan *et al.* (1998).

Contudo, Jakobsen (2002) discute que o “argumento do fim da Guerra Fria” por si só não é suficiente para explicar as transformações das operações de paz na década de 1990, e isso nos leva ao segundo fator. O autor utiliza-se do processo de globalização como *link* para sua explicação: a aceleração do processo de globalização, da expansão de valores ocidentais como a economia de mercado, democracia e direitos humanos, foi responsável pelas alterações em número e de natureza das operações de paz. Afirma Jakobsen:

Three developments causing this acceleration are keys to understanding the dramatic changes in the number and nature of UN peace operations: (1) the introduction of economic and political conditionality in Western development and assistance programmes served to generate demand for peace operations by contributing to state collapse and the outbreak of armed conflicts in the Third World, (2) the change in norms that made it possible to launch peace operations in support of human rights and democracy served to increase the supply of peace operations aimed at promoting these goals, and (3) the intense media coverage of human rights violations and atrocities generated intervention pressures that also had the effect of increasing the supply of peace operations aimed at promoting democracy and humanitarian objectives. (2002, p. 268)

Nesse sentido, parece-nos factível a predominância de uma realidade internacional mais institucionalizada, marcada sobremaneira pela ordem estabelecida pelos “vencedores” da Guerra Fria. Essa ordem engloba especialmente valores ocidentais, como a democracia liberal e a economia de mercado, além de normas que legitimam o uso de operações de paz como recursos para sua implementação.

Em termos práticos, esses dois fatores – o fim da Guerra Fria e a aceleração do processo de globalização ocidental – trouxeram ganhos de ação para as Nações Unidas no campo de paz e segurança internacionais. A Organização ganhou força como estabilizadora das relações entre os Estados, principalmente porque passou a atuar, a partir da década de 1990, nas áreas de conflito em que os Estados Unidos e a União Soviética não atuaram (ou não quiseram atuar) diretamente nos últimos 50 anos. Em consequência, as Nações Unidas passaram a dispensar maiores recursos, tanto políticos quanto financeiros, para a concretização de suas funções. Esses desdobramentos explicam, em parte, o grande salto do número de operações de paz das Nações Unidas no período: entre 1948 e 1989, 16 missões foram criadas, ao passo que o período de 1989 a 2006 viu a criação de 43 missões.⁸

⁸ Excluídas as chamadas “missões políticas”. Disponível em: <www.un.org/Depts/dpko/dpko/>. Acesso em: 13 ago. 2007.

Feitas observações teórico-conceituais sobre as operações de paz e sua natureza, cabe agora tratar das atuais características e funções delas. As características serão abordadas levando-se em conta a divisão entre operações tradicionais e multidisciplinares. Ressaltamos que essa discussão é extremamente complexa, sendo a distinção entre operações tradicionais e multidisciplinares mera ferramenta didática. Em verdade, a práxis das Nações Unidas parece apoiar nossa visão de que as operações multidisciplinares são basicamente um refinamento, uma adaptação das operações tradicionais à nova realidade do pós-Guerra Fria.

Tradicionalmente, as principais características das operações de paz são primordialmente o consentimento, a restrição do uso da força e a imparcialidade. O consentimento das partes é tido como fundamental para o sucesso de uma operação porque as Nações Unidas têm como princípio a não-intervenção em assuntos domésticos de seus membros. Caso uma missão fosse desdobrada para um país sem sua autorização, a ação deveria utilizar-se de meios coercitivos e ser amparada pelo Capítulo VII da Carta, descaracterizando uma operação de paz. As mais recentes, a partir da década de 1990, foram conceitualmente refinadas por conta da dificuldade existente em determinar a legitimidade da autoridade que consente a intervenção das Nações Unidas. Com o crescimento dos conflitos intra-estatais, percebeu-se que por vezes as autoridades no poder não são reconhecidas por outras partes do conflito, que também se julgam legítimas. Ademais, em caso de conflito doméstico, as partes envolvidas (por exemplo, facções rebeldes, exércitos paramilitares, partidos políticos) não são signatárias de instrumentos jurídicos internacionais. Tais considerações foram, então, incorporadas como parte do consentimento das partes às chamadas operações multidisciplinares.

Outra característica essencial diz respeito ao não uso da força, exceto em caso de legítima defesa, de acordo com o princípio de autodefesa das Nações Unidas. Em missões de observação, ao contrário do que ocorre em missões de paz, os observadores vão para o terreno sem qualquer armamento, sendo protegidos pelas próprias partes do conflito, que assumem tal responsabilidade ao consentir o envio da missão ao seu país. Fator importante que impossibilita o porte de armamentos, ainda que leves, é a possibilidade de questionamentos por parte da população local quanto aos objetivos da missão. Além disso, as missões de paz não têm, em teoria, necessidade de portar armamentos pesados, já que sua autorização é feita apenas após assinatura de cessar-fogo pelas partes do conflito. O princípio do uso da força apenas em último caso apresenta-se forte também nas missões multidisciplinares, embora alguns questionamentos estejam sendo feitos em âmbito das

discussões sobre um novo paradigma das operações de paz, principalmente nos debates sobre “missões de imposição da paz”.

A imparcialidade refere-se aos propósitos e à composição das tropas. Entende-se que uma missão não deve emitir juízos de valor sobre a situação do terreno para o qual foi deslocada, devendo ser vista como isenta na consecução de seus objetivos. A percepção de que as Nações Unidas estariam favorecendo um dos lados do conflito poderia pôr em risco a segurança dos integrantes da missão e dos seus próprios objetivos. Quanto à composição, é importante destacar que os bons resultados de uma missão dependem, em grande medida, da cooperação e confiança das partes envolvidas no conflito e da percepção que a população local tem dos objetivos da mesma.

Por essa razão, e devido à experiência adquirida com as operações tradicionais, a composição das missões multidisciplinares passou a preferir tropas de países cujos interesses não estão diretamente ligados aos do país anfitrião, e os membros permanentes do CSNU raramente enviam suas próprias tropas. Deve-se observar, ainda, que a discussão sobre imparcialidade levou ao surgimento de uma sutil diferenciação entre os conceitos de “imparcialidade” e “neutralidade” por parte de alguns estudiosos: “Segundo eles, as Forças de Paz seriam imparciais apenas no cumprimento do mandato, mas não necessariamente neutras, uma vez que o mandato do CSNU é baseado em uma decisão política, por vezes desfavorável a uma das partes” (FONTOURA, 2006, p. 104).⁹

Ressaltamos que a discussão acerca desse tripé é extremamente complexa e que suas implicações envolvem uma gama de considerações de caráter político e mesmo administrativo no interior das Nações Unidas. Uma das tentativas de lidar com os problemas a ela inerentes foi a criação das regras de engajamento, que definem quando, onde e como as forças militares deverão ser utilizadas pelas Nações Unidas (FONTOURA, 2006). Outra tentativa concretizou-se com as recomendações contidas no Relatório do Painel sobre Operações de Paz das Nações Unidas (ou Relatório Brahimi, como ficou mais conhecido).

O painel foi estabelecido no ano 2000 pelo então secretário-geral, Kofi Annan, para reavaliar as atividades de paz e segurança conduzidas em âmbito da Organização. Seus membros foram encarregados de produzir um relatório com recomendações “claras, concretas e práticas”, para que tais atividades pudessem ser mais bem desenvolvidas no futuro e que pudessem dar substância à doutrina de operações de paz das Nações Unidas. Sem outros documentos que tratem desses temas diretamente e de modo tão abrangente, o

⁹ Para autores que fazem a distinção, vide Ratner (1995) e Wiseman (1990).

Relatório apresenta-se como um dos mais importantes documentos já produzidos pelas Nações Unidas sobre essas operações.¹⁰

No que tange às suas funções, as operações de paz são geralmente classificadas em três tipos: militares, políticas ou humanitárias. Essa tipificação não é absoluta e serve apenas como instrumento didático, não sendo, portanto, rígida e inflexível. No primeiro grupo, estão as missões de observação e acompanhamento de armistícios e cessar-fogos, missões com funções de supervisão de retirada de tropas antagônicas e estabelecimento de zona tampão entre as partes do conflito. No segundo grupo, são enquadradas as missões cujas tarefas incluem garantia de lei e da ordem, funções de polícia e patrulha do território nacional, assistência ao estabelecimento de novo governo e supervisão de plebiscitos e eleições. As funções de assistência humanitária também são inerentes às operações de paz desde suas primeiras realizações, principalmente no auxílio à população local com o fornecimento de água, medicamentos e transporte.¹¹

Todas essas características, embora presentes desde as primeiras missões de paz, sofreram algumas alterações à medida que as próprias operações eram modificadas e adaptadas às novas realidades. Fontoura afirma que a experiência adquirida na condução das missões ao longo dos anos permitiu o desenvolvimento de uma espécie de doutrina de operações de paz nas Nações Unidas. Em suas próprias palavras:

Os mais importantes princípios estabelecidos [após as primeiras experiências com operações de paz] foram: a importância da manutenção do comando e controle das operações na Organização; a necessidade de celebração de acordos ou de memorandos de entendimentos entre a ONU e os Estados anfitriões, bem como entre a ONU e os países que contribuem com recursos humanos e materiais, de modo a regular o relacionamento entre os interlocutores envolvidos; o requisito indispensável do consentimento a ser outorgado por governos legítimos para a presença da operação no terreno; o caráter voluntário da participação dos Estados membros nessas operações; a conveniência de se observar o conceito da universalidade na composição das operações, para reforçar o caráter multilateral da missão; a obediência ao princípio da imparcialidade no cumprimento do mandato, de modo a evitar o envolvimento da missão no conflito; o uso da força em última instância e apenas em caso de legítima defesa; e a posse restrita de armamento, para as operações não serem vistas como ameaças potenciais por algumas das partes em conflito. (FONTOURA, 2006, p. 68)

¹⁰ Vide o texto completo: A/55/305 – S/2000/809.

¹¹ Bellamy (2005), Cardoso (1998), Diehl (1994), Fontoura (2005).

A doutrina sintetizada por Fontoura reflete a afirmação da soberania como marco fundamental das relações internacionais, embora dê grande responsabilidade às Nações Unidas como importante ator na manutenção da paz e segurança internacionais. Ao longo do tempo, essa prática reforçou o papel do Conselho de Segurança como preponderante na aprovação de mandatos, ficando a cargo do Secretariado a condução da operação no terreno. Os membros atuavam para contribuir com tropas e apoio logístico e financeiro às missões.

Retomando agora a tabela elaborada por Fontoura para distinguir as operações de paz tradicionais das multidisciplinares, buscaremos caracterizar a Minustah a partir da análise de sua atuação, função, composição, mandato e atores envolvidos.

A missão atua em conflito intra-estatal decorrido da renúncia do Presidente Aristide. Seguindo o vácuo de poder, a Minustah opera, dentre outros objetivos, no intuito de monitorar o cumprimento do acordo elaborado entre as partes, o Consenso sobre o Pacto de Transição Política. O Pacto tratava dos entendimentos gerais sobre a realização de eleições municipais, parlamentares e presidenciais que seriam realizadas em 2005, como abordado na seção anterior.

A Minustah desenvolve atividades de cunho civil, militar, político e humanitário. Dentre outras, pode-se citar: patrulhamento policial das áreas de instabilidade, especialmente os grandes centros urbanos; desmobilização das gangues que atuam nessas áreas; fornecimento de água e eletricidade para as regiões mais próximas à sede da Missão; treinamento da nova polícia haitiana; supervisão do respeito aos direitos humanos; apoio à implementação do Pacto e suporte ao governo de transição; supervisão das eleições realizadas em 2005 e algumas outras atividades do Estado, como a coleta de lixo.¹²

A composição da missão no Haiti, embora majoritariamente integrada por pessoal militar, conta também com força policial, com civis, com pessoal da UN Volunteers e civis recrutados no próprio país para o desempenho de tarefas diversas.

A Resolução 1542, de abril de 2004, estabeleceu a Minustah e seu mandato, com soluções que buscavam resolver o conflito em longo prazo, especialmente por meio da restauração da democracia no país. O mandato é dividido em três partes: manutenção de ambiente seguro e estável, especialmente por

¹² Maiores detalhes nas edições do *Informativo Haiti*, informativo mensal do Batalhão Brasileiro. Vide ainda a coluna "Notícias", na seção do *website* do Exército Brasileiro sobre a Minustah: <http://www.exercito.gov.br/03ativid/missaopaz/minustah/indice.htm> Acesso em: 20 ago. 2007.

meio do apoio ao governo de transição e assistência na manutenção do estado de direito, da segurança e da ordem pública; apoio ao processo político e constitucional ora em curso no país, inclusive na assistência à realização do pleito de 2005; e monitoramento e promoção dos direitos humanos no Haiti.

Há uma gama de atores envolvidos direta e indiretamente na Missão: a própria ONU, bem como seus fundos e agências; os partidos haitianos de situação e oposição; diversas organizações não governamentais de cunho assistencial e humanitário, bem como representantes da mídia e *think tanks* que buscam transmitir para o mundo e refletir sobre a situação do país; e os próprios países contribuintes de tropas.

A partir da análise dessas características, pode-se enquadrar a Minustah como operação de paz multidisciplinar, de acordo com a tipificação proposta por Fontoura. Entretanto, é importante ter em mente que a operação possui também algumas características das operações de paz tradicionais: há consentimento do Estado para a intervenção da ONU (foi o líder político haitiano quem solicitou a intervenção da Organização); os soldados que atuam em nome das Nações Unidas possuem o uso da força limitada ao direito de autodefesa; a operação é imparcial, buscando assistir à população em geral, sem preocupações de julgar os culpados ou discriminá-los em sua ajuda humanitária.

Percebe-se, dessa classificação, a sutileza na distinção entre os dois “tipos” de operações de paz desenvolvidas até o momento. A grande dificuldade dessa tarefa nos remonta ao caráter político por trás de cada missão e nos remete à dificuldade, já apontada por Hammarskjöld com seu conceito de Capítulo VI½, da conceituação exata de expressões como “operação de paz”, “coerção” e “uso da força”.

A política externa brasileira: linhas gerais, segurança, defesa e a Minustah

Na presente seção, caracterizamos a política externa brasileira pós-anos 1990 em linhas gerais e, especificamente, em questões de segurança internacional. Buscamos identificar e descrever as principais características da política externa implementadas pelo governo Lula e estabelecer laços de continuidade e/ou ruptura com o governo anterior. Após rápida descrição histórica sobre o envolvimento brasileiro em operações de paz das Nações Unidas, será ainda elaborado um perfil sobre a participação brasileira nas operações. Por fim, apresentamos algumas explicações para o envolvimento do país no caso específico do Haiti.

Ao longo das duas últimas décadas, fenômenos como o fim da Guerra Fria e a intensificação do processo de globalização alteraram drasticamente o sistema internacional. A velha dicotomia Leste-Oeste foi sepultada, os Estados Unidos emergiram como potência hegemônica, a Alemanha foi reunificada após a queda do Muro de Berlim, a cooperação ressurgiu em meio a um então inativo Conselho de Segurança, e novos agentes surgiram no meio internacional, ao passo em que outros tiveram significativo ganho (ou redução) em termos econômicos e/ou estratégicos. Tais mudanças ocorreram tanto no nível da estrutura do sistema internacional quanto no nível de seus agentes.

No plano doméstico, o Brasil havia vivenciado uma transição democrática há apenas alguns anos, o que motivou mudanças na percepção do interesse nacional e dos projetos de inserção internacional. Vigevani, Oliveira e Cintra (2003) defendem que a elite decisória da época, ao forjar a política externa, abandonou as disputas ideológicas e assumiu um caráter mais pragmático. Abandonou-se o isolamento do nacional desenvolvimentismo e adotou-se uma postura de maior consonância e conformação às regras e regimes internacionais, consequência direta da intensificação do processo de globalização. Foi na década de 1990 que o Brasil passou a respeitar praticamente todos os tratados, regras e regimes referentes aos mais diversos itens da agenda internacional (VIGEVA NI; OLIVEIRA; CINTRA 2003). Os discursos em prol do multilateralismo e o aprofundamento da noção de interdependência econômica, especialmente após 1989, motivaram e justificaram tal postura (HERZ; WROBEL, 2002).

Com a ascensão de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, a política exterior do Brasil sofreu algumas modificações tanto de forma quanto de conteúdo, mas não apresentou, em essência, um rompimento com aquela conduzida por Fernando Henrique Cardoso. Como alteração na forma, pode-se citar, por exemplo, o intenso uso da diplomacia presidencial. Embora Lula criticasse Fernando Henrique por fazer o mesmo durante o tempo em que este ocupou no Palácio do Planalto, Paulo Roberto de Almeida (2004) afirma que o número de viagens de trabalho ao exterior realizadas por Lula e pelo secretário-geral do Itamaraty não tem precedentes históricos no país.

Quanto ao conteúdo, pode-se destacar a orientação política do partido do Presidente, o Partido dos Trabalhadores (PT), nascido com forte orientação esquerdista no início dos anos de 1980. Almeida afirma que é exatamente na política externa que o governo Lula mais se aproxima do discurso histórico de seu partido, especialmente em se tratando da defesa da soberania estatal, do favorecimento a alianças entre países do Sul e da postura crítica à globalização e à abertura comercial. Contudo, a nosso ver, essas posições

parecem ter ficado mais restritas às negociações comerciais, especialmente quando o Brasil buscou criar e fortalecer alianças com países africanos. Ainda assim, esse posicionamento – visto como mais esquerdista – seriam parcialmente alterados a partir de 2005.

De forma geral, percebe-se que as alterações entre os dois governos são, na maior parte dos casos, mudanças de estilo, de forma. Existem ainda muitos pontos em comum na condução da política externa por parte dos dois governantes, como a defesa pelo Mercosul e a opção por acordos com países independentes e em vias de desenvolvimento, como a Índia, China e África do Sul. Os dois governantes defenderam fortemente o multilateralismo e buscaram também afirmar a postura de liderança do Brasil no cenário internacional, seja a partir das negociações do Mercosul, seja com a efetiva aproximação com países africanos. Dessa forma, em questões de política externa, o governo de Luiz Inácio Lula da Silva não apresentou maiores rompimentos em relação ao governo anterior (ALMEIDA, 2004).

Feita essa rápida caracterização dos últimos anos da política externa brasileira, torna-se essencial abordar as questões de segurança internacional. Os governos de FHC e de Lula apresentam, nesse aspecto, maior aproximação com os governos anteriores, especialmente após 1985. Segundo Herz e Wrobel (2002, p. 262), a política de segurança do país mudou bastante ao sair da égide dos militares: “Após décadas de críticas à forma como a segurança internacional era administrada pelas grandes potências, o país respeita praticamente todas as normas formais e informais, tratados, regras e regulamentos que controlam as relações internacionais no campo da segurança, não obstante as dificuldades e imperfeições claramente identificáveis”. Em outras palavras, isso se traduziu em abandono do debate ideológico para a adoção de uma postura mais pragmática: a fim de que pudesse ser inserido na nova dinâmica internacional pós-1989, o Brasil liberalizou mercados e expandiu-se comercial e financeiramente, além de aderir aos regimes internacionais de segurança.

Outro importante ponto em comum nos governos pós-ditadura refere-se aos investimentos e gastos com defesa e segurança. Todos os governos seguiram a tendência histórica – quebrada apenas quando os militares estiveram à frente do Executivo – de dispensar relativamente poucos recursos nessas áreas, fato decorrente da tradição pacífica do país. O Brasil, embora tenha um imenso território e faça fronteira com a maioria dos países da América do Sul, não é marcado pela participação em conflitos armados nem apresenta focos de tensão étnicos ou religiosos. Em análises mais tradicionais sobre segurança internacional, os gastos com os setores de defesa e segurança estão

diretamente relacionados com a existência de ameaça externa, daí porque o Brasil não investe, de modo geral, muitos recursos humanos e materiais no setor (ALSINA JR., 2006).

Em relação a questões de segurança, portanto, não existem pontos de inflexão na política externa do país desde o governo de José Sarney (1985-1990). Entretanto, dois momentos no governo FHC são cruciais para os rumos que a política externa brasileira tomaria em questões de segurança: a criação da Política de Defesa Nacional (PDN) e do Ministério da Defesa. Com a PDN, pela primeira vez na história do Brasil, tal política era elaborada em nível presidencial, e não pelos comandantes de cada uma das Forças Armadas, como ocorria até então. O documento traçava as diretrizes e orientações para a condução de assuntos estratégicos do país, levando em consideração sua tradição pacífica e a ausência de ameaças externas visíveis.

Já a criação do Ministério da Defesa teve um papel político e outro militar (HERZ; WROBEL, 2002). O papel político foi o de maior institucionalização das Forças Armadas no novo contexto democrático, pois o ministro seria um civil diretamente ligado ao Presidente e assumiria o comando das três Armas, unificadas a partir de então. O papel militar é o de melhor coordenação entre Exército, Aeronáutica e Marinha, maior possibilidade de realização de operações em conjunto e maior facilidade na distribuição dos recursos destinados a segurança e defesa. Ademais, a criação do Ministério de Defesa apresentou-se como uma possibilidade para melhor elaboração da política de defesa do país, uma vez que passou a contar com as três Forças unidas sob um único comando e com influência direta do Executivo Federal.

A PDN viria a ser modificada em 2005, já no governo Lula, apresentando-se como uma atualização do documento lançado em 1996. O novo documento reconhece as mudanças sofridas nos cenários internos e externos nos quais o Brasil está inserido, especialmente com o reconhecimento do fim da dicotomia Leste-Oeste. Logo no início, a nova PDN reafirma a busca da solução pacífica das controvérsias e o fortalecimento da paz e segurança internacionais, colocando-os ainda como objetivos da própria política de defesa. Nesse sentido, uma das diretrizes traçadas no documento é exatamente “participar de missões de paz e ações humanitárias, de acordo com os interesses nacionais” (Política de Defesa Nacional, Decreto Nº 5.484, de 30 de junho de 2005).

O Brasil participa de operações de paz sob a égide das Nações Unidas desde 1956, quando do envio de um batalhão de infantaria para a United Nations Emergency Force (UNEF I), que atuou no Oriente Médio. Participou ainda de várias outras missões da Organização no decorrer dos anos seguintes e durante o período de maior acirramento de tensões da Guerra

Fria. Após 1989, o Brasil diversificou sua participação nessas operações paz devido a dois fatores principais: as novas diretrizes de sua política externa, que abandonaram as posturas ideológicas predominantes durante a ditadura militar; e da diversificação das atividades dessas operações, que deixaram de ser meramente militares (o que, por vezes, dificultava a participação brasileira devido aos limitados recursos bélicos nacionais) e passaram a incluir componentes civis, especialmente em missões com funções de acompanhamento eleitoral.¹³

A participação brasileira nessas operações, entretanto, apresenta certa confusão. Por um lado, o país participa de forma discreta, porém com certa frequência, desde o episódio da UNEF I.¹⁴ Embora quase nunca disponha dos maiores contingentes ou mesmo de oficiais de alto escalão no comando das missões, o Brasil procura enviar pessoal sempre que isso vai ao encontro de seus interesses, ainda que esse número seja bastante reduzido – por vezes um único observador ou oficial. Por outro lado, reflete a ambigüidade da atuação diplomática brasileira em instituições multilaterais. Para Diniz (2006, p. 315), essa atuação é “marcada, ao longo do tempo, por certa ambigüidade, ambivalência, pela tentativa de conciliar parâmetros concorrentes e também, historicamente, por uma oscilação entre posição e perspectivas conflitantes”.

A diplomacia brasileira é especialmente orgulhosa de sua tradição e continuidade desde a época de seu maior expoente, o Barão do Rio Branco. Dentre seus princípios norteadores e valores mais caros, alguns citados no Art. 4º da Constituição Federal, podemos destacar o respeito ao direito internacional, a solução pacífica de controvérsias, a não-intervenção, o realismo e a defesa dos direitos humanos e da democracia. Entretanto, como argumenta Diniz, as tentativas de implementação desses temas não se deram de maneira uniforme, tendo variado bastante ao longo do tempo.

Dessa maneira, como explicar a aparente contradição existente entre a defesa do princípio de não-intervenção e a atuação brasileira na Minustah?

Diniz afirma que a decisão brasileira de atuar no Haiti parece romper “com um entendimento tradicional da diplomacia brasileira – que resistia a

¹³ Vide Aguillar (2002), Cardoso (1998), Fontoura (2006) e Diniz (2006) para mais informações, inclusive quantitativas, a respeito da participação brasileira em operações de paz.

¹⁴ Entre 1968 e 1987, o Brasil não participou de nenhuma das três operações estabelecidas pelo Conselho de Segurança. O período coincide com a grande tensão da Guerra Fria e conseqüente inatividade do Conselho de Segurança. Nesse período, o país assumiu uma postura de distanciamento dos órgãos multilaterais, sob alegação de que os mesmos contribuíam para o “congelamento do poder mundial”. Assim, entendemos a não-participação brasileira em operações de paz nesse período como uma exceção, sendo possível afirmar a relativa frequência do país nessas missões ao longo das décadas.

Operações de Imposição de Paz – em prol do impacto positivo que se espera quanto à atuação no Haiti”. Segundo o autor, tal atitude reflete um pragmatismo político imediato, pois tem como objetivos finais o assento permanente no CSNU e a liderança política na América Latina. Entretanto, o autor, devido à proximidade temporal com o objeto de estudo, não pode precisar se tal postura se apresenta como mais um reflexo da ambivalência brasileira frente a organismos multilaterais ou se é *de facto* um ponto de inflexão na história da política exterior do país.

Para entender o posicionamento brasileiro, devemos lembrar as transformações do sistema internacional na década de 1990, caracterizada pela intensificação do processo de globalização e fortemente marcada pela institucionalização e criação de regimes internacionais. Nesse contexto, as Nações Unidas dispensaram muitos esforços para reavaliar suas atividades no campo de manutenção da paz e segurança no início do século XXI. No plano doméstico, o Brasil consolidava a postura democrática e abandonava a herança do regime militar, estabilizava a política macroeconômica por meio do Plano Real e buscava sua inserção na nova ordem internacional.

Tendo esse cenário como pano de fundo, o Brasil buscou consolidar, durante a década de 1990, sua projeção e inserção nos processos decisórios internacionais – objetivos esses descritos na Política de Defesa Nacional. Para a consecução desse objetivo, o país mudou sua posição frente a diversos temas da agenda internacional por meio da adesão a normas como o Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP), ou da participação, com grande peso político, em todas as grandes conferências internacionais da década.

Assim, participar de missões de paz das Nações Unidas foi um dos meios escolhidos pelo Brasil para apoiar seu projeto de reinserção internacional. Nesse sentido, as mudanças internas de caráter político-institucional realizadas em temas de defesa e segurança – notadamente a formulação do PDN e a criação do Ministério da Defesa – possibilitaram vincular a participação em operações de paz aos interesses nacionais. Em outras palavras, percebeu-se, com mais clareza, a possibilidade de se utilizar a participação do Brasil nessas missões como um instrumento para consecução dos objetivos da política externa do país.

Nesse ponto, retomamos a assertiva de Diniz (2006, p. 333-334) sobre os objetivos da participação na Minustah: o assento permanente no CSNU e a conquista da liderança efetiva na América Latina. Sob o nosso ponto de vista, esses objetivos seriam os mais imediatos, mas não necessariamente os únicos – o resultado final esperado é, conforme forjado ainda no início da década de 1990, a ampliação e a projeção do país no cenário internacional pós-Guerra Fria.

De fato, o Brasil tem realizado, ao longo dos últimos anos, campanha para assumir um assento permanente no CSNU. Acerca do tema, o posicionamento oficial do Ministério das Relações Exteriores é de que o Brasil não assumiu o comando militar da referida missão em busca do posto no CSNU.¹⁵ Segundo o ministro Celso Amorim, a campanha pelo assento permanente é bem mais antiga, sendo a participação brasileira na Minustah uma obrigação do país perante a comunidade internacional para contribuir com a manutenção da paz e da segurança internacionais. A diplomacia brasileira, em verdade, procura justificar o envolvimento no Haiti por meio de razões humanitárias, apoiando o combate à pobreza e à desigualdade social. O Presidente Lula, em especial, utiliza o argumento da solidariedade internacional como justificativa para o envio de tropas ao país.

Um olhar mais crítico às justificativas oficiais, entretanto, nos revela que tal postura não reflete de fato os interesses nacionais e não condiz com as posições assumidas pelo Brasil. Fossem as justificativas humanitárias e de combate à desigualdade social as únicas, outros países (por exemplo, Sudão, Somália, República Democrática do Congo) seriam merecedores da ajuda brasileira. A assertiva de Amorim, aliás, tem pouco respaldo na comunidade acadêmica, que desconfia que a participação brasileira na Minustah seja uma forma de impulsionar o país rumo ao assento permanente no Conselho.¹⁶

É inegável que o envolvimento brasileiro na missão para o Haiti favorece também ao objetivo da liderança regional do Brasil. Discussões de temas como segurança e defesa apresentam, ainda hoje, possibilidade de extrapolação para outras áreas (o Mercosul, por exemplo, tem suas origens mais remotas no encontro de Sarney e Alfonsín nos anos de 1980, que tratou, dentre outros temas, da cooperação na área de energia nuclear). Assim, a influência política advinda da liderança brasileira na missão pode repercutir no próprio projeto de integração econômica no Cone Sul, mas esse não é o resultado final esperado.

Entendemos que a participação do país naquela missão representa sua vontade política, seu compromisso com a paz e a segurança internacionais, vontade essa que acaba por atrair maior peso nas decisões e foros internacionais e, por conseguinte, projetar sua imagem no exterior e auxiliar seu processo de inserção internacional. Em termos políticos, participar de uma

¹⁵ Em palestra proferida na Universidade de Brasília em 24/4/2007 o ministro Celso Amorim afirmou enfaticamente que esse não é o objetivo brasileiro.

¹⁶ Alguns diplomatas mesmo afirmaram que a participação na Minustah seria a “prova de fogo” do Brasil para a candidatura ao posto: Jamil Chade, “Missão no Haiti pode ajudar País no CS da ONU”, *O Estado de São Paulo*, 5/5/2004.

operação de paz como a Minustah é importante para o Brasil na medida em que o sucesso da missão faz com que o país seja visto com bons olhos pela comunidade internacional. Além da notoriedade política e da demonstração de comprometimento aos valores da Carta das Nações Unidas, a participação em uma operação de paz atrai visibilidade da opinião pública internacional, aspecto de fundamental importância em política internacional após o advento da transmissão de notícias 24 horas (o chamado “efeito CNN”).

Os ganhos advindos dessa participação, ademais, não se restringem a aspectos políticos, mas incluem também ganhos militares. Dentre estes últimos, destacamos a possibilidade de treinamento de tropas brasileiras em um teatro real de guerra; a troca de experiência com tropas de outros países; ganhos em doutrina e operacionalização estratégica; a avaliação da instrução dada aos militares brasileiros; treinamento e avaliação das operações de comando e controle, bem como de logística e inteligência; o emprego e aperfeiçoamento das tecnologias das Forças Armadas e da doutrina brasileira de operação de paz; além de representar um sensível aumento da capacidade militar, de dissuasão e de projeção de poder. Ademais, algumas dessas operações são realizadas em conjunto com outros países sul-americanos, o que fomenta a cooperação militar na região.

De forma crítica, é preciso entender que existem motivações políticas que vão além do altruísmo. Não se pode esquecer que o realismo e o pragmatismo são tão tradicionais na diplomacia brasileira quanto a defesa da não intervenção. Assumir o comando militar de uma operação de paz do porte da Minustah significa, em última instância, assumir custos e maiores responsabilidades perante a comunidade internacional, de forma que o Brasil não se arriscaria fazê-lo sem que tivesse em vista objetivos de mais longo prazo, como sua projeção no sistema internacional pós-Guerra Fria. Vincular o envolvimento brasileiro no Haiti simplesmente aos objetivos mais imediatos, como o assento permanente no CSNU e a liderança do Brasil na América Latina, torna-se, então, mero engano.

Considerações finais

Neste artigo tivemos por objetivo analisar a agenda de segurança do governo Lula a partir do estudo de caso da Missão das Nações Unidas para Estabilização no Haiti (Minustah). O texto foi dividido em três seções que buscaram abordar, respectivamente, o Haiti e sua atual crise, os conceitos e a evolução histórica das operações de paz das Nações Unidas e a política externa brasileira, com especial ênfase nas duas últimas décadas e nas questões de segurança internacional.

Na primeira parte, vimos que a atual crise haitiana tem origens na década de 1990, quando Jean-Bertrand Aristide foi eleito Presidente. Após uma sucessão de golpes, fenômenos recorrentes em toda a história do país, o Haiti apresenta hoje um aparato estatal praticamente nulo, fato que gera insegurança e instabilidade social, política e econômica. Ademais, o país não possui instituições que assegurem a existência efetiva de um Estado e garanta um mínimo de desenvolvimento econômico, sendo considerado pela comunidade internacional como um *failed state*. Com base em tais análises, sugerimos que o país é um forte candidato a hospedar sucessivas missões de paz nos próximos anos.

Concomitantemente aos eventos acontecidos no Haiti, o sistema internacional passou por ajustes estruturais com o fim da Guerra Fria, o que levou ao alargamento do conceito de segurança internacional e a transformações nos conceitos e condução das missões de paz das Nações Unidas. Em linhas gerais, essas mudanças apontaram para a utilização das operações de paz como instrumentos não apenas de cessação de hostilidades entre países beligerantes, mas também de prestação de ajuda humanitária e reestruturação de Estados em dificuldades. Esta discussão teórico-conceitual, bem como a história dessas missões ao longo das últimas cinco décadas, constituiu o cerne da segunda seção do texto.

Tendo por base a nova realidade do pós-Guerra Fria e a situação de crise no Haiti, o Conselho de Segurança estabeleceu, em 2004, a Minustah. Seu mandato tinha por objetivo consignar um ambiente estável e seguro no país, apoiar os processos políticos e constitucionais em curso e proteger as instituições e grupos em seus esforços para a promoção dos direitos humanos. Desde então, o Brasil assumiu o comando militar da missão.

A atitude do país, assumida durante o mandato do Presidente Lula, reflete a postura adotada pelo Brasil no pós-1989: ativa participação nos órgãos multilaterais e disposição para assumir maiores responsabilidades quanto à manutenção da paz e segurança internacionais. Tal posição deriva, segundo analisamos na terceira seção, de eventos nos níveis doméstico e internacional. Internamente, o país havia consolidado a democracia e ajustado a condução da política macroeconômica, e passava a fortalecer a busca pela inserção na nova ordem internacional. Externamente, as grandes transformações ocorridas nas operações de paz das Nações Unidas ampliaram o leque de atuação das mesmas e, em consequência, possibilitaram a diversificação da participação brasileira, especialmente com a maior ênfase dada ao componente civil.

Ao analisar a condução da política externa durante governo Lula, percebemos que esta não apresentou maiores inflexões em relação ao período de

Fernando Henrique Cardoso, especialmente em questões de segurança e defesa. De fato, o Presidente buscou utilizar a participação na Minustah como uma ferramenta para impulsionar a reinserção internacional do país, em consonância com a estratégia traçada na Política de Defesa Nacional.

Abstract

This is an analysis of Lula's international security agenda with basis on the study case of Minustah. It aims not only at justifying the Brazilian involvement in the mission, but also at defining the general principles guiding the country's foreign policy as to security issues during that administration. The three sections deal with the current crises in Haiti, the United Nations peace operations and the Brazilian foreign policy. The final remarks resume the whole discussion and conclude the essay.

Key words: Brazilian foreign policy; Peace operations; Haiti; Minustah.

Referências

- AGUILLAR, Sérgio L. As forças de paz do Brasil: balanço. In: BRIGAGÃO, C.; PROENÇA Jr. D. **O Brasil e o mundo: novas visões**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 2002.
- ALSINA Jr, João Paulo. **Política externa e política de defesa no Brasil: síntese imperfeita**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2006.
- BELLAMY, A.; WILLIAMS, P. (Org.). **Peace operations and global order**. London: Taylor & Francis Group, 2005.
- CARDOSO, Afonso José Sena. **O Brasil nas operações de paz das Nações Unidas**. Brasília: Instituto Rio Branco, 1998.
- CERVO, Amado. A política exterior: de Cardoso a Lula. **Revista Brasileira de Política Exterior**, Editorial. Ano 46, n. 1, p. 5-11, 2003a.
- CERVO, Amado. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático: **Revista Brasileira de Política Internacional**, Ano. 46, v. 2, p. 5-25, 2003b.
- CERVO, A.; BUENO, C. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: Editora UnB, 2002.
- DIEHL, Paul. **International peacekeeping**. Baltimore: John Hopkings University Press, 1994.
- DINIZ, Eugênio. O Brasil e as operações de paz. In: ALTEMANI, H.; LESSA, A. C. (Org.). **Relações Internacionais do Brasil – temas e agendas**. v. 2. São Paulo: Saraiva, 2006.

DUPAS, Gilberto; VIGEVANI, Tullo. **O Brasil e as novas dimensões da segurança internacional**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1999.

FONSECA Jr., Gelson. **Temas de política externa brasileira**. São Paulo: Paz e Terra. v. I e II, 1994.

FONTOURA, Paulo Tarrisse da. **Brasil e as operações de manutenção da paz das Nações Unidas**. Brasília: Funag, 2006.

GRAY, Christine. Peacekeeping after the Brahimi Report: is there a crisis of credibility for the UN? **Journal of Conflict and Security Law**, Oxford, 6, n. 2. p. 267-88, 2001.

HELD, D. *et al.* **Global transformations: politics, economics and culture**. Stanford: Stanford University Press, 1999.

HERZ, Mônica; WROBEL, Paulo. A política brasileira de segurança no pós-Guerra Fria. In: BRIGAGÃO, C.; PROENÇA Jr., D. (Org.). **O Brasil e o mundo: novas visões**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 2002.

JAKOBSEN, Peter. The transformation of United Nations peace operations in the 1990s: adding globalization to the conventional "end of the Cold War explanation". **Cooperation and Conflict**, v. 37, n. 3, p. 267-282, 2002.

LEWIS, Flora. Problems of UN peacekeeping. **International Law Forum du Droit International**, Netherlands, June, v. 3, n. 2. p. 80-86, 2001.

PATRIOTA, Antônio de Aguiar. **O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: A articulação de um novo paradigma de segurança coletiva**. Brasília: Instituto Rio Branco, 1998.

PUGH, Michael. Peacekeeping and IR theory: phantom of the opera? **International Peacekeeping**, Winter, v. 10, n. 4. p. 104-112, 2003.

SOUTO MAIOR, L. Desafios de uma política externa assertiva. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Ano 46, n. 1, p. 12-34, 2003.

VIGEVANI, T.; OLIVEIRA, M. F.; CINTRA, R. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. **Tempo Social**, v. 15, n. 2, 2003.

VIOLA, Eduardo. Transformações na posição do Brasil no sistema internacional, 1990-2005. **Plenarium**, v. 2, n. 2. p. 94-120, 2005.

Documentos oficiais das Nações Unidas

S/2006/592. Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti. 28 July 2006.

S/2006/60. Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti. 2 February 2006.

S/2005/631. Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti. 6 October 2005.

S/2005/313, S/2005/313/Add.1. Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti. 13 May 2005.

- S/2005/124. Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti. 25 February 2005.
- S/2004/908. Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti. 18 November 2004.
- S/2004/698. Interim report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti. 30 August 2004.
- S/2004/300. Report of the Secretary-General on Haiti. 16 April 2004.
- S/RES/1702. Adopted by the Security Council at its 5513th meeting, on 15 August 2006.
- S/RES/1658. Adopted by the Security Council at its 5372th meeting, on 14 February 2006.
- S/RES/1608. Adopted by the Security Council at its 5210th meeting, on 22 June 2005.
- S/RES/1601. Adopted by the Security Council at its 5192th meeting, on 31 May 2005.
- S/RES/1576. Adopted by the Security Council at its 5090th meeting, on 29 November 2004.
- S/RES/1542. Adopted by the Security Council at its 4961th meeting, on 30 April 2004.
- S/RES/1529. Adopted by the Security Council at its 4919th meeting, on 29.